

АКТУАЛЬНЫЕ ЗАДАЧИ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

DOI 10.18572/2312-4350-2019-3-4-10



Романова Виктория Валерьевна,
заведующий кафедрой энергетического права
Московского государственного юридического
университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
директор Центра энергетического права
Санкт-Петербургского государственного
экономического университета (СПбГЭУ),
доктор юридических наук
■ energylawdep@msal.ru

13 мая 2019 года Указом Президента Российской Федерации № 216 утверждена Доктрина энергетической безопасности Российской Федерации. В Доктрине энергетической безопасности сформулированы цели, принципы, основные направления и задачи обеспечения энергетической безопасности, определения понятий энергетической безопасности, угрозы, вызовы и риски в области энергетической безопасности. Когда мы говорим о правовых рисках в области энергетической безопасности, то имеем в виду прежде всего возможность возникновения спорных ситуаций, разногласий в связи с неопределенностью нормативно-правового регулирования, наличия пробелов, противоречий в нормативно-правовом регулировании, дисбаланс правового положения различных участников общественных отношений. В этой связи огромное значение возлагается на мониторинг правового обеспечения энергетической безопасности. Система правового обеспечения энергетической безопасности должна включать мониторинг правоприменения не только национального законодательства, результатов досудебного и судебного порядка разрешения споров в сфере энергетики, но также и мониторинг правового обеспечения энергетической безопасности на международном уровне с учетом заключенных международных соглашений, результатов разрешения внешнеэкономических споров в сфере энергетики. По результатам мониторинга правоприменения могут быть подготовлены рекомендации по дальнейшему развитию правового обеспечения энергетической безопасности. В идеальном варианте было бы целесообразно именно по результатам мониторинга правового обеспечения энергетической безопасности приступить к доработке как основного документа стратегического планирования в сфере энергетики, так и нормативных правовых актов. Не менее актуальной задачей является подготовка высококвалифицированных кадров по энергетическому праву.

Ключевые слова: энергетическое право, правовое обеспечение энергетической безопасности, мониторинг правоприменения.

CURRENT TASKS OF LEGAL REGULATION OF ENERGY SECURITY

Romanova Viktoriya V.
Head of the Department of Energy Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
Director of the Energy Law Center of the Saint Petersburg State University of Economics (SPbSUE)
LL.D.

On May 13, 2019, Order No. 216 of the President of the Russian Federation approved the Energy Security Doctrine of the Russian Federation. The Energy Security Doctrine specifies goals, principles, basic direction, and

objectives of ensuring energy security, definitions of concepts of energy security, threats, challenges, and risks in the sphere of energy security. When we talk about legal risks in the field of energy security, we primarily mean the possibility of disputable situations, disagreements related to uncertainty of legal regulation, presence of gaps and contradictions in legal regulation, and imbalance of the legal status of various parties in public relations. Herewith, great importance is attached to monitoring of legal regulation of energy security. The system of legal regulation of energy security should include monitoring of enforcement not only of national laws, results of pre-judicial and judicial resolution of disputes in the energy sector, but also monitoring of legal regulation of energy security at the international level with due account for the concluded international treaties, results of resolution of foreign economic disputes in the energy sector. Based on the results of law enforcement monitoring, recommendations can be prepared with regard to further development of legal regulation of energy security. Ideally, it would be advisable to finalize both the basic document of strategic planning in the energy sector and normative legal acts following the results of this monitoring of legal regulation of energy security. Training of highly qualified personnel in energy law is also fairly topical task.

Keywords: energy law, legal regulation of energy security, law enforcement monitoring.

Понятие, задачи, угрозы, риски, условия обеспечения энергетической безопасности сформулированы в документах стратегического планирования, в том числе в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года, Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, Основах государственной политики Российской Федерации в области промышленной безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу, в других документах стратегического планирования, и конкретизируются в специализированном документе стратегического планирования Доктрине энергетической безопасности Российской Федерации.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации закреплено, что одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности в области экономики на долгосрочную перспективу является повышение уровня энергетической безопасности, которая включает в себя устойчивое обеспечение внутреннего спроса на энергоносители стандартного качества, рост энергоэффективности и энергосбережения, конкурентоспособности отечественных энергетических компаний и производителей энергоресурсов, предотвращение дефицита топливно-энергетических ресурсов, создание стратегических

запасов топлива, резервных мощностей, производство комплектующего оборудования, стабильное функционирование систем энерго- и теплоснабжения [1].

Необходимыми условиями обеспечения энергетической безопасности согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации являются повышение эффективности государственного управления топливно-энергетическим комплексом, надежность и бесперебойность поставок энергоресурсов потребителям, обеспечение технологического суверенитета страны на мировом энергетическом рынке, внедрение перспективных энергосберегающих и энергоэффективных технологий, повышение степени переработки энергоресурсов, недопущение дискриминации российских поставщиков энергоносителей на зарубежных рынках и российских добывающих компаний при освоении месторождений углеводородов за пределами Российской Федерации, противодействие попыткам ряда государств регулировать рынки энергоресурсов исходя из политической, а не экономической целесообразности, разработка перспективных энергосберегающих технологий и международного обмена ими.

13 мая 2019 года Указом Президента Российской Федерации № 216 утверждена Доктрина энергетической безопасности Российской Федерации. В Доктрине энергетической безопасности Российской Федерации (да-

лее — Доктрина энергетической безопасности) указано, что энергетика Российской Федерации, основой которой является топливно-энергетический комплекс, вносит значительный вклад в национальную безопасность и социально-экономическое развитие страны. Россия входит в число мировых лидеров по запасам углеводородного сырья, объемам производства и экспорта энергоресурсов, а также по развитию, использованию и экспорту технологий атомной энергетики.

В Доктрине энергетической безопасности сформулированы цели, принципы, основные направления и задачи обеспечения энергетической безопасности, определения понятий энергетической безопасности, угрозы, вызова и риска в области энергетической безопасности.

Представляется очень важным, что к принципам обеспечения энергетической безопасности отнесены законность, приоритет внутреннего рынка, стабильность налоговой политики и нормативно-правового регулирования в сфере энергетики, сырьевая, финансовая и кадровая обеспеченность организаций топливно-энергетического комплекса, рациональное природопользование и энергетическая эффективность, государственно-частное партнерство, учет интересов всех субъектов энергетической безопасности и населения.

Рассматривая вопросы правового обеспечения энергетической безопасности, следует отметить, что среди вызовов и угроз энергетической безопасности указываются в том числе изменения международно-правового нормативно-правового регулирования в сфере энергетики, недостаточная эффективность механизмов предупреждения дискриминации российских организаций топливно-энергетического комплекса, чрезмерная финансовая нагрузка на организации топливно-энергетического комплекса в результате увеличения размеров налоговых, таможенных и иных платежей, избыточность требований, касающихся обеспечения экологической безопасности при осуществлении деятельности в отраслях топливно-энергетического комплекса, недостаточное разви-

тие нормативно-правовой базы, сдерживающее внедрение инновационных технологий, в том числе технологий использования возобновляемых источников энергии, распределенной генерации электрической энергии и цифровых технологий в сфере энергетики, недостаточная обеспеченность организаций топливно-энергетического комплекса высококвалифицированными кадрами.

К первоочередным задачам по совершенствованию государственного управления в области обеспечения энергетической безопасности отнесено совершенствование нормативно-правовой базы по вопросам обеспечения безопасного, надежного и устойчивого функционирования инфраструктуры и объектов энергетики, обеспечение стабильного нормативно-правового регулирования в сфере энергетики, долгосрочное и сбалансированное регулирование цен (тарифов) на товары и услуги субъектов естественных монополий, совершенствование ценовой политики в сфере энергетики на внутреннем рынке с учетом социальной ответственности организаций топливно-энергетического комплекса, внедрение новой модели государственного регулирования в области промышленной безопасности.

Поскольку система обеспечения энергетической безопасности является частью системы обеспечения национальной безопасности, соответствующие требования возлагаются и на систему правового обеспечения энергетической безопасности.

Представляется целесообразным при этом рассмотрение вопроса о разработке национального унифицированного законодательного акта, регулирующего общественные отношения в области обеспечения энергетической безопасности.

Закрепление положений в области обеспечения энергетической безопасности на уровне законодательного акта позволит не только систематизировать подходы к правовому регулированию в данной области, но также и минимизирует риски спорных ситуаций в связи реализацией Доктрины энергетической безопасности, в том числе в связи с осуществлением мониторинга.

Примеры унификации положений об энергетической безопасности есть. 13 октября 2017 года Парламентская ассамблея Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) приняла на пленарном заседании модельный закон ОДКБ «Об энергетической безопасности» [2].

В соответствии с Постановлением Парламентской ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности от 13.10.2017 № 10-4.1 принятый модельный закон ОДКБ «Об энергетической безопасности» (далее — модельный закон ОДКБ «Об энергетической безопасности», модельный закон) направлен в парламенты государств — членов ОДКБ для использования в работе по совершенствованию законодательства государств — членов Организации в соответствующей сфере.

Принятый модельный закон включает в том числе основные принципы обеспечения энергетической безопасности, положения об объектах, субъектах обеспечения энергетической безопасности, угрозах энергетической безопасности государства, основных направлениях обеспечения энергетической безопасности в части предотвращения внутренних и внешних угроз, положения о мониторинге состояния энергетической безопасности, основные индикаторы энергетической безопасности, положения об ответственности за нарушение законодательства в сфере обеспечения энергетической безопасности.

Подробнее хотелось бы остановиться на положениях о субъектах обеспечения энергетической безопасности и основных индикаторах энергетической безопасности.

Согласно пункту 2 статьи 5 модельного закона основным субъектом осуществления государственного управления в энергетической безопасности является государство, осуществляющее свои функции в этой области через деятельность высшего органа государственной власти (главы государства) и органы законодательной, исполнительной и судебной власти.

Субъектами обеспечения энергетической безопасности являются также юридические и физические лица, в том числе граждане, организации и объединения, обладающие правами и обязанностями по обеспечению энергетической

безопасности в соответствии с национальным законодательством государства.

Представляется справедливым указание среди субъектов обеспечения энергетической безопасности также юридических и физических лиц вне зависимости от относимости их деятельности к деятельности в сфере энергетики. Потребителями энергетических ресурсов могут быть различные юридические лица, но также, возможно, это нужно указывать на первом месте, и физические лица — граждане. Энергетическое законодательство не только распространяется на компании топливно-энергетического комплекса, но распространяется также на потребителей энергетических ресурсов, устанавливая их обязанности и закрепляя определенные права. Таким образом, потребители энергетических ресурсов также относятся к числу субъектов общественных отношений, которые складываются в связи с поставкой, куплей-продажей энергетических ресурсов, куплей-продажей энергопринимающего оборудования, технологическим присоединением энергопринимающего оборудования к энергетическим сетям и т.д.

Помимо положений о субъектах энергетической безопасности, представляется целесообразным закрепить на уровне национального законодательного акта положения об индикаторах энергетической безопасности.

Соответствующие положения есть в модельном законе ОДКБ «Об энергетической безопасности».

В соответствии со статьей 19 модельного закона для оценки состояния энергетической безопасности используются следующие индикаторы энергетической безопасности по группам угроз: внешние экономические и политические; внутренние экономические; социально-политические; природные и техногенные. Так, для оценки обеспечения энергетической безопасности от внешних экономических и политических угроз предусматривается использование следующих индикаторов: рост (падение) цен на энергетические ресурсы на мировом рынке; проблема транзита энергетических ресурсов по территории других государств; проблема до-

ступа на зарубежные рынки энергетических ресурсов. Для оценки обеспечения энергетической безопасности от внутренних экономических угроз используются в том числе следующие индикаторы: уровень цен внутри государства на электроэнергию (мощность), нефтепродукты, газ и уголь; объем задолженности за поставленные энергетические ресурсы на внутреннем рынке; объем и темпы строительства (модернизации) объектов топливно-энергетического комплекса. Для оценки обеспечения энергетической безопасности используются такие индикаторы, как стабильность обеспечения всех групп потребителей электрической энергией, тепловой энергией, нефтепродуктами, газом и углем, наличие (отсутствие) забастовок на объектах топливно-энергетического комплекса на территории государства в течение года.

В модельном законе также закреплено, что национальным законодательством государства могут быть установлены иные индикаторы энергетической безопасности.

В любом случае определение на уровне национального законодательного акта индикаторов энергетической безопасности необходимо, поскольку это позволяет оценивать результаты мониторинга в сфере обеспечения энергетической безопасности. При этом при разработке национальных индикаторов на уровне подзаконных нормативных правовых актов может быть проведена детализация с указанием конкретных параметров.

В модельном законе закреплены также положения о мониторинге состояния энергетической безопасности.

Вопросам мониторинга состояния энергетической безопасности уделяется значительное внимание в Доктрине энергетической безопасности.

В целях своевременного реагирования на вызовы и угрозы энергетической безопасности в соответствии с Доктриной энергетической безопасности создается система управления рисками в области энергетической безопасности, основными задачами данной системы определены в том числе мониторинг, оценка, прогнозирование состояния энергетической безопасности, определение

задач субъектов энергетической безопасности и планирование мер по ее обеспечению, контроль за реализацией мер по обеспечению энергетической безопасности.

Порядок создания и функционирования системы управления рисками в области энергетической безопасности, показатели состояния энергетической безопасности и критерии его оценки определяются Правительством Российской Федерации.

Согласно Доктрине энергетической безопасности первоочередной задачей системы управления рисками в области энергетической безопасности является мониторинг состояния энергетической безопасности.

Представляется, что положения о мониторинге состояния энергетической безопасности также целесообразно включать в унифицированный национальный законодательный акт при одновременном включении положений об индикаторах состояния энергетической безопасности. При этом отдельно хотелось бы остановиться на мониторинге правового обеспечения энергетической безопасности.

Когда мы говорим о правовых рисках в области энергетической безопасности, то имеем в виду прежде всего возможность возникновения спорных ситуаций, разногласий в связи с неопределенностью нормативно-правового регулирования, наличия пробелов, противоречий в нормативно-правовом регулировании, дисбаланс правового положения различных участников общественных отношений.

В этой связи огромное значение возлагается на мониторинг правового обеспечения энергетической безопасности.

В идеальном варианте было бы целесообразно именно по результатам мониторинга правового обеспечения энергетической безопасности приступить к доработке как основного документа стратегического планирования в сфере энергетики, так и нормативных правовых актов.

Согласно пункту 32 Доктрины энергетической безопасности развитие положений данной Доктрины осуществляется при разработке Энергетической стратегии России, являющейся основным документом страте-

гического планирования в сфере энергетики иных документов стратегического планирования и нормативных правовых актов.

Действующая редакция Энергетической стратегии России на период до 2030 года была утверждена 13 ноября 2009 года Распоряжением Правительства Российской Федерации № 1715-р. С 2014 года проходит обсуждение новой редакции Энергетической стратегии России на период до 2035 года. Проект Энергетической стратегии Российской Федерации в редакции от 1 февраля 2017 года размещен на официальном сайте Министерства энергетики Российской Федерации [3]. Соответственно, при доработке новой редакции основного документа стратегического планирования в сфере энергетики необходимо учитывать и положения Доктрины энергетической безопасности, и результаты правоприменительной практики в сфере энергетики, в том числе по различным направлениям и отраслям.

Представляется целесообразным активизировать проведение научных правовых исследований в области правового обеспечения энергетической безопасности. Рассматриваемая проблематика и поставленные в Доктрине энергетической безопасности задачи по ее обеспечению заслуживают того, чтобы быть предметом научных правовых исследований, на что справедливо обращают внимание ученые [4].

Среди угроз энергетической безопасности в Доктрине энергетической безопасности отмечается недостаточная обеспеченность организаций топливно-энергетического комплекса высококвалифицированными кадрами.

На сегодняшний день научная специальность 12.00.07 включает три составляющие: корпоративное право, конкурентное право, энергетическое право.

Приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 9 октября 2018 года № 625н утвержден профессиональный стандарт «Специалист по конкурентному праву». Стандарт охватывает несколько уровней квалификации, включая 8 уровень (программы подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре).

О целесообразности подготовки профильных юридических кадров для компаний топливно-энергетического комплекса, государственных органов неоднократно обращали внимание представители энергетических компаний, в том числе в рамках мероприятий, проводимых на Российской энергетической неделе [5]. В настоящее время на базе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) осуществляется подготовка по профилю «Юрист в сфере энергетики» студентов бакалавриата, магистратуры, аспирантов. Представляется целесообразным осуществление подготовки специалистов по энергетическому праву и в других вузах в целях обеспечения организаций топливно-энергетического комплекса квалифицированными юридическими кадрами. Представляется также целесообразной постановка вопроса о разработке и последующем утверждении профессионального стандарта «Специалист по энергетическому праву», тем более что по факту подготовка юристов всех уровней по энергетическому праву уже осуществляется.

Система правового обеспечения энергетической безопасности должна включать не только мониторинг правоприменения национального законодательства, результатов досудебного и судебного порядка разрешения споров в сфере энергетики, но также и мониторинг правового обеспечения энергетической безопасности на международном уровне с учетом заключенных международных соглашений, результатов разрешения внешнеэкономических споров в сфере энергетики.

Среди внешнеэкономических вызовов энергетической безопасности в Доктрине энергетической безопасности указывается на изменение международного нормативно-правового регулирования в сфере энергетики и условий функционирования мировых энергетических рынков, усиление позиций потребителей. Среди внешнеэкономических и внешнеполитических угроз энергетической безопасности отмечены: использование международно-правовых и финансовых механизмов в целях нанесения ущерба топливно-энергетическому комплексу Российской Федерации, дискри-

минация российских организаций топливно-энергетического комплекса на мировых энергетических рынках путем изменения международного нормативно-правового регулирования в сфере энергетики, в том числе под предлогом климатической и экологической политики или диверсификации источников импорта энергоресурсов, незаконный отбор экспортируемых Россией энергоресурсов при их транспортировке по территории иностранных государств.

Согласно Доктрине энергетической безопасности к основным направлениям деятельности по обеспечению энергетической безопасности отнесено обеспечение международно-правовой защиты интересов российских организаций топливно-энергетического комплекса и энергомашиностроения, поддержка экспорта их продукции, технологий, услуг. Таким образом, предстоит значительная работа по развитию международно-правовой унификации в сфере обеспечения энергетической безопасности.

Согласно Доктрине энергетической безопасности Российской Федерации принципами обеспечения энергетической безопасности являются законность, приоритет внутреннего рынка, стабильность налоговой политики и нормативно-правового регулирования в сфере энергетики, учет интересов

всех субъектов энергетической безопасности и населения.

В этой связи имеет огромное значение проведение правового анализа текущего правового обеспечения энергетической безопасности, правоприменительной практики, свидетельствующей о работоспособности правовых норм, регулирующих общественные отношения в различных отраслях энергетики, выявление пробелов и противоречий в правовом регулировании, правовой анализ позиций Конституционного Суда Российской Федерации. Правовое регулирование энергетической безопасности должно основываться на вытекающих из Конституции Российской Федерации принципах определенности, справедливости и соразмерности (пропорциональности) вводимых ограничений конституционно значимым целям, с тем чтобы достигался разумный баланс имущественных интересов участников данных правоотношений. Правовое регулирование энергетической безопасности должно обеспечивать доступность потребителям энергетической отрасли энергетических ресурсов и услуг, поставляемых и оказываемых энергетическими компаниями, гарантировать защиту их прав и законных интересов, но также и обеспечивать защиту прав и интересов энергетических компаний. ■

Литература

1. Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.
2. Парламентская Ассамблея Организации Договора о Коллективной Безопасности. URL: http://www.paodkb.ru/docs/approved/parlamentskoy_assambleey_odkb/.
3. Проект Энергостратегии Российской Федерации на период до 2035 года (редакция от 01.02.2017) // Официальный Интернет-сайт Министерства энергетики Российской Федерации. URL: <https://minenergo.gov.ru/node/1920>.
4. Лисицын-Светланов А.Г. Энергетическое право — задачи дальнейшего развития отрасли / А.Г. Лисицын-Светланов // Правовое регулирование в сфере электроэнергетики и теплоснабжения : материалы международной научно-практической конференции (г. Москва, 13 декабря 2013 г.) : сборник научных статей. Москва : Юрист, 2013. С. 9–15 ; Клеандров М.И. Науке энергетического права — светлое будущее / М.И. Клеандров // Правовой энергетический форум. 2018. № 2. С. 9–11.
5. Тенденции развития правового регулирования в сфере энергетики и задачи подготовки юридических кадров для отрасли : материалы круглого стола (г. Москва, 7 октября 2017 г.). URL: <https://msal.ru/content/ob-universitete/struktura/kafedry-vypuskayushchie/kafedra-energeticheskogo-prava/arkhiv-novostey/?hash=tab2851> ; Развитие системы правового регулирования в топливно-энергетическом комплексе в целях надежного и безопасного энергообеспечения потребителя : материалы круглого стола в рамках РЭН 2018 (г. Москва, 5 октября 2018 г.). URL: <https://msal.ru/content/ob-universitete/struktura/kafedry-vypuskayushchie/kafedra-energeticheskogo-prava/arkhiv-novostey/?hash=tab3473>.