

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: НЕКОТОРЫЕ ЗАДАЧИ ВНУТРЕННЕЙ И ВНЕШНЕЙ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

DOI 10.18572/2312-4350-2021-4-8-12



Лисицын-Светланов Андрей Геннадьевич,

доктор юридических наук, профессор,
академик Российской академии наук

■ svetlanov@yust.ru



Обоснованное выделение серьезных вызовов энергетической безопасности, равно как и постановка задач по ее организационно-правовому обеспечению, это программный, но только первый шаг в правовой политике, формирующей систему правового регулирования на национальном и международном уровнях. В дальнейшем текущая правовая политика — это, по существу, выработка концепций нормативных актов, определение приоритетов в использовании различных источников права, а также выстраивание баланса между национальным и международно-правовым регулированием. Выработка и реализация правовой политики в целях обеспечения энергетической безопасности России начинается с безопасности энергетической инфраструктуры. Представляется, что нормативное обеспечение этой сферы действует в России на должном уровне. Проблемным является вопрос обеспечения инновационного развития отрасли. Причем он касается всей инновационной цепочки: от фундаментальных исследований до внедренческих технологий и от разведки энергоресурсов до конечного энергопотребителя.

Ключевые слова: энергетическое право, энергетическая безопасность, инновационное развитие в сфере энергетики.

ENSURING ENERGY SECURITY: SOME TASKS OF THE INTERNAL AND EXTERNAL LEGAL POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION

Andrey G. Lisitsyn-Svetlanov

Doctor of Law, Professor, Member of the Russian Academy of Sciences

Justified singling out of serious challenges to the energy security as well as setting of tasks involving its organizational and legal support is a program step but just the first step in the legal policy that forms the legal regulation system at the domestic and international levels. Further on, the current legal policy is essentially the development of concepts of regulatory acts, identification of priorities in the use of various sources of law and building of a balance between the domestic and international legal regulation. The development and implementation of the legal policy aimed at ensuring energy security of Russia starts from the security of the energy infrastructure. The regulatory support of this sphere seems to be operating on the due level in Russia. The challenging issue is the one of ensuring the innovative development of the industry. This issue concerns the entire innovation chain: from fundamental studies to deployment technologies and from survey of energy resources to the end energy consumer.

Keywords: energy law, energy security, innovative development of the energy industry.

Проблемы, связанные со стратегией обеспечения энергетической безопасности России, являются предметом как фундаментальных правовых исследований [1], так и принимаемых исполнительной властью стратегических актов, определяющих планирование в сфере обеспечения национальной безопасности. К ним относятся: Доктрина энергетической безопасности РФ, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2019 г. № 216 и развившая положения Стратегии национальной безопасности РФ, Стратегии экономической безопасности на период до 2030 года, Стратегии научно-технического развития РФ, Основ государственной политики РФ в области промышленной безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу.

Обоснованное выделение серьезных вызовов энергетической безопасности, равно как и постановка задач по ее организационно-правовому обеспечению, это программный, но только первый шаг в правовой политике, формирующей систему правового регулирования на национальном и международном уровнях. В дальнейшем текущая правовая политика — это, по существу, выработка концепций нормативных актов, определение приоритетов в использовании различных источников права, а также выстраивание баланса между национальным и международно-правовым регулированием [2].

Россия обладает уникальными по объему и разнообразию энергетическими ресурсами. Однако ни значительные их объемы, ни разнообразие энергоисточников сами по себе не способны обеспечить стране безусловную энергобезопасность. Потенциальные проблемы связаны как с общими негативными факторами, существующими в экономическом и социальном укладах России, так и с проблемами на внешнем контуре, складывающимися в условиях международной конкуренции

и извечного противостояния государств в силу объективно существующих экономических, политических, идеологических, религиозных, национальных и иных различий.

В зависимости от исторического периода набор проблем и их острота могут меняться, что оказывает влияние на характер и формы ответного реагирования российского государства и делового сообщества. Представляется, что в современных условиях основные вызовы и угрозы энергетической безопасности России составляют внешние факторы.

Доктрина энергетической безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2019 г. № 216, содержит достаточно полный перечень причин и угроз энергетической безопасности России. Ряд из них сложились в силу объективных процессов. Например, распад СССР и экономической интеграции Союза Экономической Взаимопомощи (СЭВ) принципиально изменил положение России на мировом экономическом рынке в целом. К числу объективных процессов, влияющих на энергетическую безопасность, следует отнести техногенные процессы, влияющие на экологию и климат, хотя здесь прослеживается и субъективный фактор, связанный со стремлением к форсированному изменению мирового энергетического рынка. Так, на состоявшемся в Вероне XIV Евразийском экономическом форуме обсуждалась проблема скорейшего введения углеродных налогов. В этой связи уместно отметить взвешенную позицию И.И. Сечина, отметившего, что введение углеродных налогов на традиционные энергоресурсы и необходимость огромных инвестиций в «новую энергетику» приведут к росту цен на энергию для конечных потребителей [3].

Примерами целенаправленных вредоносных действий, создающих угрозу энергетической безопасности, служит

политика санкций, проводимая США и их союзниками. Наконец, факторами, создающими угрозы энергетической безопасности России, являются: неравномерности технологического развития энергетической отрасли и управление ею в различных государствах и межгосударственных союзах, а также изменения в их национальном законодательстве и в наднациональном регулировании [4].

Приведенные причины и угрозы носят обобщенный характер. В реальной жизни они проявляются по-разному и часто взаимосвязаны. Это предполагает необходимость при выработке правовой политики не только учитывать допустимость возможных мер противодействия тем или иным вызовам и угрозам, но и оценивать их эффективность как с правовых, так и с экономических позиций.

Выработка и реализация правовой политики в целях обеспечения энергетической безопасности России начинается с безопасности энергетической инфраструктуры. Представляется, что нормативное обеспечение этой сферы действует в России на должном уровне. Проблемным является вопрос обеспечения инновационного развития отрасли. Причем он касается всей инновационной цепочки: от фундаментальных исследований до внедренческих технологий и от разведки энергоресурсов до конечного энергопотребителя. Задачи инновационного развития относятся как к традиционным отраслям энергетики, так и к разрабатываемой «чистой» или «зеленой» энергетике. Для построения системы адекватного правового регулирования следует учитывать, что инновационное развитие в современных условиях с технической точки зрения дает примеры возрастающего транснационального развития, в то время как правовое регулирование объектов инновационной деятельности хотя и имеет по своей природе территориальный характер, однако в коммерческом обороте используется

и как инструмент международной конкурентной и политической борьбы на международной арене.

Результаты долгосрочного мониторинга практики инновационного развития в контексте его правового регулирования позволяют сделать вывод, что благополучие российской энергетики возможно в случае опережающего развития технологий во всех ее отраслях. Ориентир на разработку и внедрение аналогов зарубежных технологий и промышленного оборудования для российской энергетики, не говоря уже о технологическом отставании, это утрата ей своей самостоятельности, а значит, и удар по национальной безопасности [5].

Очевидным примером в этой связи может служить использование иностранного трубокладчика для прокладки труб «Северного потока 2».

Принимая во внимание финансовые преимущества конкурентов и их не только экономическое, но и политическое доминирование на международных рынках, а также степень интенсивности развития прикладных технологий ведущими экономикой мира, Россия может добиться инновационного прорыва, опираясь в первую очередь на фундаментальные исследования, открывающие дорогу принципиально новым технологиям. Однако проведенная в 2013 г. реформа академической науки, а в дальнейшем и система образования от школьного до вузовского, как показали прошедшие годы, работали в противоположном направлении. Требуется новая российская концепция законодательства о науке и принятие соответствующих федеральных законов. В этой связи особенно следует отметить, что для целей инновационного развития, необходимого для российской экономики, действующая для исследовательских центров и университетов система наукометрии, ориентированная не на внедрение научных результатов, а на зарубежные публикации и

цитирование, никак не способствует обеспечению национальной безопасности, но наносит существенный вред стране, в том числе и энергетической безопасности.

Существенная роль в правовом обеспечении инновационного развития промышленности принадлежит практике и разработке технических регламентов. Эта форма правового регулирования способна не только позитивно влиять на развитие технологической конкуренции, но и быть своего рода правовой защитой от недобросовестной конкуренции. В условиях современной кампании интенсивного перехода к безуглеродной энергетике технические стандарты и регламенты будут играть особо важную роль.

Переход к чистой энергетике при всем положительном значении этого пути развития одновременно является вызовом, особенно для тех стран, которые являются основными производителями энерго-ресурсов. Россия в этом ряду стоит в числе первых. Принимая во внимание, что политика «чистой энергетике» приобретает не только региональный, но и универсальный характер, технические регламенты, имеющие преимущественные характеристики, способны обеспечить не только конкурентные преимущества экспортеров энерго-ресурсов, но и их эффективную правовую защиту.

Последние 40 лет отечественная энергетическая безопасность испытывает постоянное внешнее давление. Обращаясь к экспортным газовым проектам 80-х годов прошлого века, следует отметить санкции США в отношении газопровода Уренгой — Помары — Ужгород. Введенные санкции были основаны на действовавшей в то время редакции Закона США об экспортном контроле. Введенные американской администрацией запреты на поставку труб большого диаметра предполагалось распространить и на немецкого поставщика фирму Mannesmann AG через механизм западной организации по экс-

портному контролю — СОСОМ. Однако правительство ФРГ не признало легитимность экстерриториального действия американского законодательства и принимаемых правительственных постановлений. Поставка труб состоялась, и газопровод был введен в действие.

Особенность американского законодательства о контроле над экспортом тех лет состояла в том, что оно строилось на последовательной реализации принципа разделения властей. Конгресс принимал закон, устанавливающий принципы и порядок осуществления экспортного контроля, а исполнительная власть определяла номенклатуру товаров и технологий, подлежащих различным уровням контроля, а также перечни стран, в отношении которых этот контроль осуществлялся. Что касается возможности осуществлять транснациональный контроль над экспортом при содействии СОСОМ, то она была ограничена, поскольку эта международная организация не обладала правами принимать юридически обязательные решения для стран-участниц.

Современная практика западных стран создает значительно большие угрозы энергетическим проектам России. С точки зрения правового регулирования в США произошли серьезные изменения в самой концепции принципа разделения властей, по крайней мере, для целей обеспечения национальной безопасности, внешней политики и защиты рынка. Принятые Конгрессом санкционные законы, по сути, стали карательными решениями, направленными против конкретных субъектов права, что допустимо для деятельности администрации, но не для законодателя. Амбиции США на экстерриториальность своего правопорядка были во многом восприняты структурами Евросоюза, решения которого, в отличие от СОСОМ, являются юридически обязательными.

В результате сложилась правовая ситуация, при которой жесткий санкционный

режим в каждой из юрисдикций изменить будет весьма сложно. Если раньше американские санкции в отношении какой-либо страны могли изменяться или отменяться по решению Президента, то ныне действующие имеют «конкретный адрес» и могут быть сняты по решению Конгресса. Что касается европейских государств, то и их решения зависят от позиции структур Евросоюза. В результате угроза энергетической безопасности России со стороны западных стран приобретает устойчивый характер, изменить который в силу политических противоречий или конъюнктурных обстоятельств самих этих стран будет крайне сложно.

Эти обстоятельства приводят к выводу, что правовая политика России по обеспечению ее энергетической безопасности

по внешнему контуру должна строиться на новых условиях. Во-первых, в плане международно-правового регулирования Российская Федерация должна играть активную, инициативную роль в разработке международно-правовых документов, а не быть «присоединяющейся стороной», как это было в случае с Энергетической Хартией. Во-вторых, изменения требует сам подход к разработке энергетических проектов. В сложившейся ситуации правовая концепция и сам текст (оферта) любого энергетического проекта должна исходить от российской стороны и предусматривать защиту от рисков, исходящих из третьих стран. В-третьих, доминирующим в вопросе порядка рассмотрения споров по энергетическим проектам должен быть выбор в пользу российской юрисдикции. ■

Литература:

1. Романова В.В. Проблемы, стратегические цели и задачи правового обеспечения энергетической безопасности / В.В. Романова // Проблемы и задачи правового обеспечения энергетической безопасности и защиты прав участников энергетических рынков : монография / под редакцией В.В. Романовой. Москва : Юрист, 2019. С. 14–48.
2. Лисицын-Светланов А.Г. Параметры правовой политики в сфере энергетики / А.Г. Лисицын-Светланов // Правовой энергетический форум. 2020. № 2. С. 7–15.
3. Сечин предупредил о росте цен на энергию из-за введения углеродных налогов // ИнтерФакс. 2021. 28 октября.
4. Гудков И.В. Изменения в Газовую директиву Европейского союза и задачи реализации проекта «Северный поток-2» / И.В. Гудков // Проблемы и задачи правового обеспечения энергетической безопасности и защиты прав участников энергетических рынков : монография / под редакцией В.В. Романовой. Москва : Юрист, 2019. С. 49–72.
5. Богуславский М.М. Международная передача технологии: правовое регулирование / М.М. Богуславский, О.В. Воробьева, А.Г. Светланов. Москва : Наука, 1985 279 с. ; Лисицын-Светланов А.Г. Развитие правового регулирования инновационных отношений в энергетическом секторе экономики / А.Г. Лисицын-Светланов // Правовой энергетический форум. 2021. № 1. С. 8–12.