

ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЕ ПРАВО В ПЕРИОД С 2020 ПО 2030 Г. (ЧАСТЬ 2)*

DOI 10.18572/2312-4350-2020-3-16-21



Рафаэль Дж. Хеффрон,
доктор права, барристер,
Центр права и политики в области
энергетики, нефти и полезных ископаемых
при Университете Данди,
Великобритания
■ avtor@lawinfo.ru

В будущем право будет играть важную роль, в частности, при разработке планов в области энергетики, окружающей среды и климата на 30-е, 40-е и 50-е годы XXI столетия. Например, для достижения целей в области климата и энергетики на 2030 год необходимо сформулировать, принять и ввести в действие соответствующий закон. Это связано с тем, что для планирования, привлечения финансирования и обеспечения функционирования энергетической инфраструктуры потребуется не только время, но также необходимо будет решить ряд сложных задач в области планирования и охраны окружающей среды. Все это определяет еще один важный аспект: именно национальное законодательство может стимулировать развитие энергетического сектора. Национальное правительство способно определить политическую повестку дня и добиться того, чтобы закон предусматривал соответствующие структуры, систему стимулирования и направления развития энергетического сектора. Цель данной статьи — дать краткое актуализированное представление о том, какие ориентиры должны быть поставлены перед наукой и образованием в сфере энергетического права в период с 2020 по 2030 год. Данная статья призвана представить глобальную точку зрения. Энергетическое право должно иметь сходные нормы во всех странах мира, поскольку оно основано на одних и тех же повсеместно используемых технологиях. Различия заключаются в том, какими энергетическими ресурсами обладают страны, а также обусловлены целевой структурой энергетики конкретной страны. При этом законодательство о добыче энергетических ресурсов будет одинаковым, включая систему поощрений и налогообложения в отношении энергетических ресурсов. Наука энергетического права уже вышла на передний план и теперь поддерживается на университетском уровне. Первая часть работы, посвященная энергетическому праву как науке, опубликована в журнале «Правовой энергетический форум» в № 2 за 2020 год. В настоящей части работы исследуются тенденции развития образования в области энергетического права и ключевые задачи развития энергетического права в период с 2020 по 2030 год.

Ключевые слова: энергетическое право, тенденции развития энергетического права, образование в сфере энергетического права.

*Часть 1 опубликована в № 2 за 2020 г. С. 30–34.

ENERGY LAW FROM 2020 TO 2030 (PART 2)

Raphael J. Heffron

Doctor of Law

Barrister-at-Law

Centre for Energy, Petroleum and Mineral Law and Policy at the University of Dundee, Great Britain

Law will play a significant role in the future, in particular, for development of 2030, 2040, and 2050 energy, environment, and climate plans. For example, in order to achieve 2030 climate and energy targets, a corresponding law has to be formulated, passed, and implemented. This is because a functioning energy infrastructure takes not only time to plan, raise funds for, and build, but there are also complicated planning and environmental protection challenges that have to be met. All these lead to another important point: it is the national laws that can stimulate the energy sector development. A national government can set a policy agenda and make sure the law provides the relevant structures, incentives, and pathways for energy sector development. The purpose of this article is to provide a brief, up-to-date view of what energy law science and education should focus on as we move from 2020 to 2030. This article serves to provide a global perspective. Energy law should have similar provisions in all countries as it is based on the same technologies used across the world. What is different is the energy resources countries have at their disposal and the energy sector structures they are trying to create. At the same time, laws on the extraction of energy resources will be the same, including the system of incentives and taxation for the energy resources. Energy law science has already risen to the fore and is now supported by universities. Part 1 of the article is dedicated to energy law as a science and was published in 2020 in the Energy Law Forum journal, issue No. 2. This part focuses on development trends of energy law education and the key energy law development targets for the period from 2020 to 2030.

Keywords: energy law, energy law development trends, energy law education.

1. Образование в сфере энергетического права

Изучение энергетического права с точки зрения исследователей и практиков является темой, которая получила развитие в академических исследованиях за последние годы [1]. Однако в текущем разделе статьи рассматривается положение дел в науке и образовании в сфере энергетического права, которое исследовалось в США и Великобритании в относительно недавнее время [2]. Подход к изучению будущего энергетического права был разработан в рамках *Движения к современному энергетическому праву* [3].

Крайне важно размышлять об образовании в сфере энергетического права как о глобальной цели. Например, в юридической практике можно практиковать энергетическое право в Лондоне, не имея при этом британских клиентов или не имея знаний о конкретных ресурсах, которыми владеет или распоряжается Великобритания. Точно так же можно преподавать энергетическое пра-

во в Великобритании как международный или транснациональный свод правил и стандартов для группы студентов, которые часто не являются гражданами Великобритании или даже ЕС. Недавно был опубликован ряд статей, в которых подробно рассматривается данная тема [4, 5]. Основываясь на этих недавних дополнениях, данная статья расширяет ранее принятое определение энергетического права, касающееся управления энергетическими ресурсами, а также прав и обязанностей в отношении всех процессов в рамках энергетической системы на каждом из этапов жизненного цикла энергии. Необходимо размышлять об энергетическом праве на международном уровне. А прямой подход в данном случае заключается в том, чтобы размышлять о различных процессах в рамках энергетической системы (схематически представлены на рисунке 1) и о действии этих процессов на местном, национальном и международном уровнях. Данное определение является рабочим. Сюда относятся все



Рисунок 1. Жизненный цикл энергии [6]

виды первичной и вторичной энергии, возобновляемые и невозобновляемые источники энергии, а также традиционные и нетрадиционные источники энергии.

Данный подход с акцентом на жизненном цикле энергии просматривается, хотя и неявно, в Обзоре США и Великобритании. Уточнение определения понятия энергетического права необходимо для составления учебного плана по энергетическому праву, что также позволит определить, кто занимается исследованиями в данной области и кто обладает опытом преподавания по данному учебному плану. Кроме того, необходимо разработать определение, касающееся и других дисциплин [7], особенно в тех случаях, когда исследования в области энергетики относятся к области междисциплинарных исследований. Любые междисциплинарные исследователи и информированные разработчики учебных методик могут непосредственно применять схему, изображенную на рисунке 1 выше, определяя различные этапы жизненного цикла энергии, при этом для каждого этапа должно быть предусмотрено действующее законодательство в сфере энергетики.

По заявлению Американской ассоциации юристов, развитие образования в области энергетического права подразумевает, что «независимо от того, рассматривает ли студент возможность избрания карьеры в области энергетического права или нет, представление о том, каким образом осуществляется регулирование энергетического сектора, является важным юридическим знанием» [8]. Таким об-

разом, можно сделать вывод, что определенные знания в области энергетического права необходимы всем юристам. В период пандемии коронавируса и финансового кризиса 2020 года нужно не сокращать образование в области энергетического права, а развивать его. Как отметил Джон Генри Ньюман в работе «Идея университета», это те условия, при которых «...поощряются исследования, проверяются и совершенствуются открытия, не поощряется поспешность, а ошибки выявляются в процессе взаимодействия интеллекта с интеллектом и знания со знанием» [9].

Университеты должны не только давать своим выпускникам знания, необходимые им для того, чтобы стать юристами в сфере энергетического права, но также поощрять выбор этой профессии, равно как и поддерживать гибкость в подходах к обучению, чтобы они могли адаптироваться к любым вызовам, которые могут возникнуть в процессе их работы в энергетическом секторе. В этой связи в учебном плане по энергетическому праву, разработанном в Великобритании, предлагается ряд ключевых целей, а именно: объединить предмет, ранее изучавшийся в виде отдельных элементов в рамках различных предметных областей; содействовать международному сообществу в реагировании на энергетические проблемы, которые наносят ущерб обществу.

При этом следует учитывать увеличение спроса на юристов в области энергетики (карьера в сфере энергетического права); а также потенциальный вклад энергетического права в систему научных знаний о сравнительном праве [10].

2. Три ключевых вопроса будущего энергетического права в период с 2020 по 2030 год

Основные положения концепции энергетической политики, которые влияют на законодательство, были ранее освещены в литературе [11]. Однако есть три основных положения, важность которых будет постепенно возрастать начиная с 2020 года (подробно описаны ниже).

Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС)

Целью мер по оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС) является до-

стижение баланса между развитием и охраной окружающей среды в международных, национальных и местных сообществах. Существует множество других методов и стратегий достижения баланса между развитием и окружающей средой, однако ОВОС — это формализованный процесс, в рамках которого был достигнут консенсус на глобальном и национальном уровнях. Данная статья не имеет целью проведение глубокого анализа ОВОС — представленные в ней аргументы указывают на то, чего можно достичь с помощью ОВОС. Аспекты ОВОС существенно не представлены во многих работах по защите окружающей среды, несмотря на то что они регулярно становятся предпосылкой для возбуждения судебных дел. Тем не менее существует целый ряд междисциплинарных текстов по данной теме. Основная книга по теме ОВОС — «Оценка воздействия на окружающую среду» Троманса (2012) (Environmental Impact Assessment by Tromans (2012)), которая составлена на основе британского опыта и предлагает очень хороший подход с точки зрения законодательства ЕС. Другая основополагающая работа по законодательству об ОВОС (с учетом опыта Ирландии) — книга А. Райалла «Эффективная судебная защита и Директива об оценке воздействия на окружающую среду в Ирландии» [12].

В целом процесс ОВОС должен рассматриваться как успех с глобальной точки зрения. По сути, он воплощает в жизнь философский идеал космополитизма о том, что все люди являются гражданами мира. Философия космополитизма — это вера в то, что мы все «граждане мира». Космополитизм существует в той или иной форме со времен Древней Греции. Первым западным философом, который дал абсолютно точное определение космополитизма, был вдохновленный Сократом киник Диоген, живший в четвертом веке до нашей эры. Утверждают, что когда его спросили, откуда он, он ответил: «Я — гражданин мира» (Диоген Лаэртский VI 63) [13]. В этом смысле процесс ОВОС с самого начала наложил определенные ограничения на развитие и гарантировал, чтобы оно обязательно сопровождалось мерами по охране окружающей среды в качестве главной цели. Любая страна, которая декларирует цель развития низкоуглеродной экономики и

планирует развивать политику по смягчению последствий изменения климата и защите окружающей среды, должна приветствовать процесс ОВОС. На международном уровне процесс ОВОС предлагается для использования практически во всех проектах, финансируемых международными агентствами по вопросам развития, такими как Всемирный банк, ОЭСР и ЮНЕП.

Социальная лицензия на деятельность (СЛД)

Принцип СЛД приобретает широкое распространение в энергетическом праве [14]. В частности, он был разработан в сообществе авторов законов, правил и процедур для добывающего сектора [15]. СЛД — это новый вид соглашения между разработчиком проекта и местным сообществом, которое охватывает этап эксплуатации проекта, а также планы по переработке и утилизации отходов. По сути, оно определяет то, что разработчик и местное сообщество согласовали на этапе ОВОС разработки проекта. Принцип СЛД распространяется в других частях энергетического сектора и даже в других секторах экономики. Существует ряд документов, в которых изучается происхождение принципа СЛД и его использование в добывающем секторе. Несомненно то, что в будущем наличие СЛД станет обязательным условием для осуществления деятельности в сфере энергетики [16].

Обязательство о наличии финансового резерва для энергетических компаний (ОФРЭК)

Это общий термин, указывающий на обязательство, которое должны выполнять компании в процессе эксплуатации энергетической инфраструктуры и, в частности, касающееся компаний с обязательствами по утилизации отходов, либо указывающий на то, что такие компании должны иметь обязательства по утилизации отходов. Их также можно назвать обязательствами по очистке и экологическими облигациями. Сектор атомной энергетики уже вносит средства в фонды по управлению отходами непосредственно на этапе эксплуатации, тогда как в угольном секторе операторам достаточно иметь финансовый резерв для этой цели [17].

Несомненно, это стало серьезной проблемой. Существует большое количество отчетов, посвященных данной проблеме, в связи с эксплуатацией угольных активов в Австралии и США [18]. Например, в США в соответствии с Федеральным законом о контроле и рекультивации рудников (SMCRA) [19] энергетические компании обязаны восстанавливать земли, на которых велась добыча полезных ископаемых. Тем не менее многим компаниям было разрешено самостоятельно принимать решение в отношении экологических облигаций, поэтому, когда они обанкротились, оказалось, что финансовые средства для выполнения обязательств по рекультивации отсутствуют [20]. В скором времени ОФРЭК станет обязательным условием для получения разрешения на постройку и приобретение энергетической инфраструктуры.

3. Заключение

Исследование энергетического права в научных кругах уже приобрело масштаб целого движения, именуемого «*Движение к современному энергетическому праву*», и оно может иметь существенное влияние в будущем [21]. В прошлом исследования и практика применения в сфере энергетического права характеризовались дисфункциональностью, а холистическое мышление было и все еще остается ограниченным. Это привело к тому, например, что другие отрасли права играют доминирующую роль в принятии правовых решений. Если рассмотреть в качестве примера аварию, произошедшую в 2010 году в США на нефтяной платформе BP Deepwater Horizon, то решение суда по делу было основано на деликатном праве, а не на принципах или нормах энергетического права [22].

Энергетическое право традиционно применялось к бункерам, и главным образом касалось нефти, газа и угля при незначительном распространении законодательных инициатив между странами. В этом контексте атомная энергетика отличается от других секторов, так как регулируется соответствующим международным законодательством. В частности, тема глобальной ядерной ответственности исследуется в статье, в которой подробно обсуждается ответственность в сфере атомной энергетики и добычи шельфовой нефти и газа [23].

То, к чему стремится *Движение к современному энергетическому праву*, — объединить исследователей в области нефти и газа, ученых-юристов в области права и экономики в энергетике, специалистов в низкоуглеродной энергетике и даже исследователей, занимающихся вопросами налогообложения в энергетическом секторе. Для развития дисциплины и разработки аналогичных теоретических концепций и принципов необходимо сотрудничество. Сотрудничество позволяет разработать более надежное, эффективное и осуществимое энергетическое право, и если это удастся достичь, общий уровень «риска» в энергетическом секторе снизится.

Закон в деловом мире направлен на снижение риска и принятие справедливых правовых решений для общества. Наука и образование в сфере энергетического права могут сыграть в этом ключевую роль и обеспечить эффективный прогресс общества к 2030 году. В недавней литературе подробно описаны ключевые проблемы, связанные со «справедливым переходом» к низкоуглеродной экономике [24]. Одним из ключевых аспектов в этом контексте является организация перехода всех структур энергетического сектора. Для усиления функции регуляторов в энергетике необходимо развивать новые экспертные знания. Кроме того, нынешние работники энергетического сектора должны иметь доступ к переподготовке и новым возможностям обучения, чтобы они могли адаптироваться и стать частью процесса энергетического поворота. Эти последние аспекты также закреплены в принципе устойчивости энергетического права.

В целом разработчики политик должны поставить перед инвесторами долгосрочные цели, которые можно обеспечить через законодательную базу, поскольку это гарантирует правовую определенность целей правительства. Несмотря на сложности этого процесса, он обеспечивает преимущество в виде основы для формирования доверия у инвесторов, ведь теперь они могут уверенно делать инвестиции с учетом снижения рискованности новых проектов в сфере энергетической инфраструктуры. Несомненно, новое энергетическое право, основанное на основополагающих принципах, обеспечит эту про-

зрачность и определенность для инвесторов, и это будет иметь особое значение в течение следующего десятилетия, когда общество бу-

дет жить в посткоронавирусный период в условиях, сформированных финансовым кризисом 2020 года. ■

References

1. Heffron R.J. The development of energy law in the 21st century: a paradigm shift? / R.J. Heffron, K. Talus // *Journal of World Energy Law and Business*. 2016. Vol. 9. Iss. 3. P. 189–202.
2. Attanasio D. Energy Law Education in the U.S.: An Overview and Recommendations / D. Attanasio // *Energy Law Journal*. 2015. Vol. 36. Iss. 2. P. 217–260 ; Heffron R.J. A Review of Energy Law Education in the UK / R.J. Heffron, P. Roberts, P. Cameron, A. Johnston // *Journal of World Energy Law and Business*. 2016. Vol. 9. P. 346–356.
3. Heffron R.J. The Global Future of Energy Law / R.J. Heffron // *International Energy Law Review*. 2016. Vol. 7. P. 290–295.
4. Heffron R.J. The Evolution of Energy Law and Energy Jurisprudence: Insights for Energy Analysts and Researchers / R.J. Heffron, K. Talus // *Energy Research and Social Science*. 2016. Vol. 19. P. 1–10.
5. Heffron R.J. The development of energy law in the 21st century: a paradigm shift? / R.J. Heffron, K. Talus // *Journal of World Energy Law and Business*. 2016. Vol. 9. Iss. 3. P. 189–202.
6. U.S. Environmental Protection Agency. URL: <http://epa.gov/climatechange/climate-change-waste/life-cycle-diagram.html>.
7. Heffron R.J. The development of energy law in the 21st century: a paradigm shift? / R.J. Heffron, K. Talus // *Journal of World Energy Law and Business*. 2016. Vol. 9. Iss. 3. P. 189–202.
8. Attanasio D. Energy Law Education in the U.S.: An Overview and Recommendations / D. Attanasio // *Energy Law Journal*. 2015. Vol. 36. Iss. 2. P. 217–260.
9. Newman J.H. 1873. *The Idea of a University : Defined and Illustrated* / J.H. Newman ; by ed. I.T. Ker. Oxford Clarendon Press, 1976. 762 p.
10. Heffron R.J. A Review of Energy Law Education in the UK / R.J. Heffron, P. Roberts, P. Cameron, A. Johnston // *Journal of World Energy Law and Business*. 2016. Vol. 9. P. 346–356.
11. Heffron R.J. *Energy Law: An Introduction* / R.J. Heffron. Heidelberg, Germany : Springer, 2015. 72 p.
12. Tromans S. *Environmental Impact Assessment* / S. Tromans. 2nd ed. West Sussex, UK : Bloomsbury Professional Ltd, 2012. 736 p. ; Ryall A. *Effective Judicial Protection and the Environmental Impact Assessment Directive in Ireland* / A. Ryall. Oxford, UK : Hart Publishing, 2009. 736 p.
13. Stanford Encyclopedia of Philosophy. URL: <http://plato.stanford.edu>.
14. Heffron R.J. The emergence of the ‘social licence to operate’ in the extractive industries? / R.J. Heffron, L. Downes, O.M.R. Rodriguez, D. McCauley // *Resources Policy*. 2018. October. URL: <https://doi.org/10.1016/j.resourpol> (available early-access: 2018.09.12).
15. What Is the Social License? URL: <http://sociallicense.com/definition.html>.
16. Prno J. Exploring the origins of ‘social license to operate’ in the mining sector: Perspectives from governance and sustainability theories / J. Prno, D.S. Slocombe // *Resources Policy*. 2012. Vol. 37. Iss. 3. P. 346–357 ; Morrison J. Business and society: defining the ‘social licence’ / J. Morrison // *The Guardian*. 2014. 29 September.
17. Dondo S.J. Financial Assurance for Mine Closure: A Regulatory Perspective from the Argentine Context / S.J. Dondo // *CSR Occasional Paper, Centre for Social Responsibility in Mining (CSR), Sustainable Minerals Institute (SMI), University of Queensland*. 2014. 20 p.
18. Gallucci M. When a Coal Company Goes Bankrupt, Who Is Left to Clean Up the Mess? / M. Gallucci // *International Business Times*. 2016. 14 January ; Robertson J. Coal giants abandon unprofitable mines, leaving rehabilitation under threat / J. Robertson // *The Guardian*. 2016. 29 January ; URL: <https://www.icmm.com/document/282>.
19. URL: <http://www.osmre.gov/lrg.shtm> ; Guideline. Financial assurance under the Environmental Protection Act 1994. URL: <http://www.ehp.qld.gov.au/assets/documents/regulation/era-gl-financial-assurance-ep-act.pdf> ; Guideline. Financial assurance under the Environmental Protection Act 1994. URL: <http://www.ehp.qld.gov.au/assets/documents/regulation/era-gl-financial-assurance-ep-act.pdf>.
20. Biesheuvel T. Why Bankruptcy Might Be the Mining Industry’s Last Best Hope / T. Biesheuvel, J. Riseborough, A. de Sousa. URL: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-12-03/why-bankruptcy-might-be-the-mining-industry-s-last-best-hope> ; Lannin S. China economist warns major miners may collapse in 2016 / S. Lannin // *ABC NEWS*. 2015. 17 December.
21. Heffron R.J. The Evolution of Energy Law and Energy Jurisprudence: Insights for Energy Analysts and Researchers / R.J. Heffron, K. Talus // *Energy Research and Social Science*. 2016. Vol. 19. P. 1–10 ; Heffron R.J. The development of energy law in the 21st century: a paradigm shift? / R.J. Heffron, K. Talus // *Journal of World Energy Law and Business*. 2016. Vol. 9. Iss. 3. P. 189–202.
22. Heffron R.J. The Global Nuclear Liability Regime Post Fukushima Daiichi / R.J. Heffron, S. Ashley, W.J. Nuttall // *Progress in Nuclear Energy*. 2016. Vol. 90. P. 1–10.
23. Heffron R.J. The Global Nuclear Liability Regime Post Fukushima Daiichi / R.J. Heffron, S. Ashley, W.J. Nuttall // *Progress in Nuclear Energy*. 2016. Vol. 90. P. 1–10.
24. Heffron R.J. What is the ‘Just Transition’? / R.J. Heffron, D. McCauley // *Geoforum*. 2018. Vol. 88. P. 74–77.