

## Эволюция международно-правового регулирования сотрудничества государств в сфере энергетики

### Антонов Ярослав Валерьевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
 Директор Центра развития механизмов электронной демократии  
 Доцент кафедры правоведения  
 Кандидат юридических наук  
 reoverclock@gmail.com

### Николаев Сергей Геннадьевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
 Магистрант юридического факультета

#### РЕФЕРАТ

В статье рассматривается эволюция международно-правового регулирования сотрудничества в области энергетики: исторические аспекты и перспективы такого сотрудничества, ключевые международные нормативно-правовые акты, подписанные сообществом государств в сфере энергетики, современное значение концепций повышения эффективности использования энергетических ресурсов, а также увеличения значимости применения возобновляемых источников энергии, предлагаются возможные шаги по улучшению ситуации в области международно-правового регулирования вопросов обмена и использования источников энергии.

#### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Россия, Европейский союз, международное сотрудничество, энергетическое сотрудничество, мировая энергетика, международные отношения, сотрудничество России и ЕС, Договор к Энергетической хартии, Европейская Энергетическая Хартия, Международная Энергетическая Хартия

Antonov Ya. V., Nikolaev S. G.

## The Evolution of International Legal Regulation of Cooperation of the States in the Energy Sector

### Antonov Yaroslav Valeryevich

North-West Institute of Management, Branch of RANEPA (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
 Director of the Center for Development of E-democracy Mechanisms  
 Associate Professor of the Chair of Law  
 PhD in Jurisprudence  
 reoverclock@gmail.com

### Nikolaev Sergey Gennadievich

North-West Institute of Management, Branch of RANEPA (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
 Master's student of the Law Faculty

#### ABSTRACT

In this article examines the evolution of international legal regulation of cooperation in the field of energy: historical aspects and prospects of such cooperation, key international legal acts, signed by the community of states in the energy sector, the current significance of concepts for increasing the efficiency of energy resources use, and increasing the importance of renewable sources energy, suggests possible steps to improve the situation in the field of international legal regulation of the issues of exchange and use of energy sources.

#### KEYWORDS

Russia, European Union, international cooperation, energy cooperation, global energy, international relations, EU-Russia cooperation, the Energy Charter Treaty, the European Energy Charter, the International Energy Charter

Завершение периода холодной войны положило начало совершенно новому этапу отношений между государствами Западной Европы и республиками, некогда входившими в Советский Союз. Конец острого противостояния предоставил возможность преодолеть прежнее экономическое разделение европейского континента. Пожалуй, самым взаимовыгодным направлением развития отношений между Востоком и Западом было в то время и продолжает оставаться сейчас сотрудничество в энергетической сфере [5].

Говоря об эволюции института международно-правового регулирования сотрудничества в области энергетики, следует в первую очередь отметить некоторые ключевые исторические события,

которые стали своеобразным «фундаментом» для построения современной системы международных-правовых норм в сфере обмена и использования источников энергии.

За отправную точку формирования «единого энергетического пространства» обычно принимают проходившие в 1990 г. совещания Европейского совета в Дублине, несмотря на тот факт, что в 1977 г., т.е. тринадцатью годами ранее, Леонид Ильич Брежнев, на тот момент генеральный секретарь ЦК КПСС, выразил инициативу созыва Общеευропейского совещания по энергетике [6]. Так, на одном из совещаний в Дублине, Рууд Любберс, являвшийся тогда Премьер-министром Нидерландов, выступил с предложением о создании «Европейского энергетического сообщества» в качестве фундаментальной правовой и организационной основы для развития сотрудничества в сфере энергетики между государствами Евразии и за ее пределами.

Именно благодаря инициативе Р. Любберса в 1991 г. Комиссия Европейских сообществ, проведя многосторонний анализ наиболее эффективных вариантов энергетического сотрудничества государств, предложила концепцию Энергетической Хартии (далее — Хартии). Обсуждение проекта указанного документа проходило на нескольких конференциях в течение всего 1991 г. и завершилось в Гааге подписанием Хартии в декабре того же года большинством западноевропейских государств, ЕС (как отдельной стороной), и иными государствами, в том числе Турцией, Канадой, Австралией, США и Японией. В ней были сформулированы общие принципы, цели и позиция стран-участниц по поводу дальнейшего сотрудничества в энергетическом секторе<sup>1</sup>.

Следующим событием в истории становления международного сотрудничества в области энергетики стало подписание в 1994 г. в Лиссабоне Договора к Энергетической Хартии (далее — Договора) и Протокола по вопросам энергетической эффективности и соответствующим экологическим аспектам (далее — Протокола) [1]. Договор являлся юридически обязательным многосторонним соглашением, в отличие от декларативно-политического характера самой Хартии. Договор был открыт для присоединения всех государств, приверженных его принципам. По этому поводу, Рия Кемпер — Генеральный Секретарь Секретариата Энергетической Хартии — высказалась в сентябре 2004 г. следующим образом: «...важно, что такие государства, как Китай, Иран, Корея и страны АСЕАН проявляют большой интерес к процессу Хартии, открывая тем самым возможность дальнейшего расширения его географического охвата»<sup>2</sup>.

Договор и Протокол установили единую правовую площадку для регулирования инвестиций в энергетический сектор, сотрудничества стран-производителей, потребителей и транзитеров энергии, содействия в транзите энергии на недискриминационной основе, в соответствии с принципами свободы транзита, продвижения энергоэффективности, а также сформулировали механизмы и порядок урегулирования споров. Договор вступил в силу 16 апреля 1998 г., после прохождения ратификации 30 государствами.

В отличие от Протокола, чьей основной идеей является повышение энергетической эффективности, ослабление негативного воздействия энергетического цикла на окружающую среду в государствах и установление приоритета работы с возобновляемыми источниками энергии<sup>3</sup>, Договор в своей сути представляет собой многостороннее инвестиционное соглашение с широким спектром целей применения, однако только в сфере энергетики. Так, например, он служит цели обеспечения защиты иностранных инвесторов в принимающих странах, что в свою очередь способствует притоку большого числа инвестиций в энергетический сектор государств с развивающейся (переходной) экономикой [1].

Потребность обеих сторон в сотрудничестве, которое в конечном итоге было урегулировано данным Договором, состояла — если выразить причину наиболее простым образом — в исторически сложившемся географическом расположении европейских государств. Так, страны Западной Европы имели недостаточные объемы энергетических ресурсов для обеспечения своей промышленности и экономики, а страны Восточной Европы — в первую очередь республики бывшего Советского Союза — обладали богатым запасом указанных ресурсов [7]. Именно в виду такого положения

<sup>1</sup> Европейская Энергетическая Хартия 1991 г. Заключительный документ Гаагской конференции по Европейской энергетической хартии [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901762613> (дата обращения: 28.10.2017).

<sup>2</sup> Договор к Энергетической Хартии и связанные с ним документы: Предисловие к Договору к Энергетической Хартии, Генеральный Секретарь Секретариата Энергетической Хартии Рия Кемпер. Брюссель: Секретариат ЭХ, 2004 [Электронный ресурс]. URL: [www.energycharter.org/fileadmin/DocumentsMedia/Legal/ECT-ru.pdf](http://www.energycharter.org/fileadmin/DocumentsMedia/Legal/ECT-ru.pdf) (дата обращения: 28.10.2017).

<sup>3</sup> Договор к Энергетической Хартии и связанные с ним документы: Протокол об Энергетической эффективности и Соответствующих экологических аспектах. Брюссель: Секретариат ЭХ, 2004 [Электронный ресурс]. URL: [www.energycharter.org/fileadmin/DocumentsMedia/Legal/ECT-ru.pdf](http://www.energycharter.org/fileadmin/DocumentsMedia/Legal/ECT-ru.pdf) (дата обращения: 28.10.2017).

дел, в целях международной гармонизации и с помощью Договора было достигнуто стабильное, насколько это возможно, сотрудничество по обмену и использованию энергии, как для стран-потребителей, с одной стороны, так и для стран-производителей и транзитеров — с другой [10].

В последующие годы ситуация постепенно менялась. Многократные кризисные ситуации с поставками источников энергии в Восточной Европе сформировали понимание того, что необходимы какие-то изменения, касающиеся урегулирования энергетического сотрудничества. В 2009 г. Российская Федерация вышла из временного применения положений Договора [12], заявив, в частности, о «бездействии Хартии и неспособности/нежелании решать проблемы, связанные с нарушением положений Договора» [8], т. е. фактически обвинила Хартию и ее политическое руководство в недееспособности, а также предложила провести переработку существующих конвенциональных положений в сфере энергетики (на основе положений Хартии и Договора). Это положило начало этапу реформирования, который длился фактически до середины 2015 г.

С 2013 г. была введена практика председательства в Конференции по Энергетической Хартии, которое предоставляло правительству государства, которое бы занимало этот пост, проявлять лидерство и определять актуальную повестку работы организации. Председательство на конференции было установлено на срок одного календарного года. Так, в 2014 г., первой в истории организации, эту роль взяла на себя республика Казахстан. В 2015 г. ее сменила Грузия, а в 2016 г. председательствовала Япония. В 2017 г. председателем конференции был избран Туркменистан.

Однако несмотря на стремление к новациям, положения Хартии, позиционировавшейся как Европейская Энергетическая Хартия, в полном объеме не отражают всех новых вызовов, возникающих на современном этапе. Это и значительный упор на ископаемые ресурсы, в противоположность политике возобновляемых источников энергии, и устаревший понятийный аппарат: в Хартии имеют место ссылки на Генеральное соглашение по тарифам и торговле, а также упоминание Союза Советских Социалистических Республик. Именно естественное устаревание и неспособность более отвечать требованиям времени, а также привлечение новых членов, находящихся за пределами первоначального территориального охвата Хартии, ставшее главной задачей организации, обусловило необходимость в новом правовом и организационном инструменте.

Результатом процесса модернизации, запущенного организацией Договора к Энергетической Хартии, на сегодняшний день является принятие новой политической декларации. Обсуждение концепции документа продолжалось в 2013–2014 гг. и завершилось торжественным подписанием в Гааге в мае 2015 г. новой, Международной Энергетической Хартии (далее — Международная Хартия). При ее создании, в качестве основных источников, были использованы базовые принципы Европейской Энергетической Хартии 1991 г. В том числе в ней присутствуют принципы суверенитета государства над его энергетическими ресурсами, политического и экономического сотрудничества, развития эффективных энергетических рынков, а также устранения дискриминации и создания благоприятных условий для притока инвестиций в энергетический сектор. В Международной Хартии сформулирована усовершенствованная концепция энергетической безопасности. Теперь она стала более полно отражать позиции зрения всех стран: производителей, потребителей, транзитеров, а также стран с ограниченным доступом к энергоресурсам<sup>1</sup>.

Следует сказать, что в общей сложности на конференции в Гааге в мае 2015 г. новую Международную Хартию единогласно приняли 73 присутствовавшие страны, а также Европейская комиссия и Экономическое сообщество западноафриканских государств, важно между тем отметить, что теперь среди подписавших Международную Хартию есть Корея, Камбоджа, Кыргызстан, Китай, Иран, а также некоторые государства Латинской Америки: Колумбия и Чили. Ожидается, что в ближайшем будущем список стран-участниц будет пополняться и дальше. В связи с этим, можно говорить о значительном расширении границ распространения идей и принципов Международной Энергетической Хартии.

Принятие концептуального документа как итог многолетней работы может показаться не очень значительным, однако нужно сказать, что в данном случае — это лишь первый шаг к построению новой системы энергетического сотрудничества, с еще более широким пространственным применением. Предполагается, что принятая декларация в ближайшем будущем послужит основой для обновления юридически обязательных норм, предусмотренных положениями Договора к Энергетической Хартии, от которого однако новая Международная Хартия юридически отделена и не имеет к нему отсылку.

<sup>1</sup> Международная Энергетическая Хартия 2015 г. Секретариат Энергетической хартии, 2015 г. [Электронный ресурс]. URL: [www.energycharter.org/fileadmin/DocumentsMedia/Legal/IEC\\_RU.pdf](http://www.energycharter.org/fileadmin/DocumentsMedia/Legal/IEC_RU.pdf) (дата обращения: 28.10.2017).

Так, на сегодняшний день уже сформировано несколько рабочих групп, в которых ведутся работы по различным актуальным направлениям, в том числе: урегулирование инвестиционных споров путем медиации — согласительное урегулирование, методология для определения и обсуждения вариантов устранения дискриминационных барьеров, а также других проблем, которые могут возникнуть на этапе планирования и осуществления инвестирования.

Работа в формате новой Хартии не отстывает и от старых проблем. Например, среди целей обозначены и переговоры для решения вопроса по многостороннему рамочному соглашению по транзиту энергетических ресурсов. Данное соглашение считается крайне важным, так как наличие такого документа обеспечит стабильный и надежный транзит энергоресурсов. Сопровождения экспертов уже прошли в Брюсселе и Пекине в 2015 г. По плану Секретариата Энергетической Хартии (далее — Секретариат), готовый документ также сможет заменить проект транзитного протокола, переговоры по которому велись с участием стран ЕС и Российской Федерации в течение долгого периода времени, однако так и не смогли увенчаться каким бы то ни было успехом [2].

В декабре 2015 г. на Парижской конференции было подписано Соглашение в рамках конвенции ООН об изменении климата, которое призвано было принять необходимые меры по снижению углекислого газа в атмосфере с 2020 г. Парижское соглашение по климату (далее — Парижское соглашение) предполагает начало нового этапа глобального перехода к низкоуглеродной экономике и модели устойчивой энергетики. Такой переход планировался посредством увеличения объема инвестиций в низкоуглеродный сектор, а также принятия мер по повышению эффективности использования энергетических ресурсов [3]. Здесь Секретариат преследует цели повышения стабильности нормативно-правовой базы, регулирующей данные отношения, которая в свою очередь повышает доверие участников рынка к инвестированию в «чистую» энергетику. Договор к Энергетической хартии 1991 г., хоть и нуждается в модернизации, охватывает такие инвестиции. Его положения способны обеспечить устойчивость и прозрачность нормативной правовой базы и доверие как на национальном, так и на международном рынке.

Итак, на сегодняшний день организация Международной Хартии в наибольшей степени нацелена на достижение целей, обозначенных в Парижском соглашении. Обеспечить планомерное выстраивание новой модели энергетики призвано создание благоприятного инвестиционного климата и укрепление доверия к идее «чистой энергии». Вместе с тем Международная Хартия продолжает работу и по расширению: вслед за подписанием Международной Хартии ЭКОВАС, к ней присоединилась и Мавритания, вышедшая из ЭКОВАС в 2002 г.; конференция Международной Хартии одобрила вступление данного государства в организацию. Есть основания полагать, что присоединение других стран Африканского континента к Международной Хартии теперь составляет лишь вопрос времени.

Подводя итог, стоит отметить, что спустя более чем двадцать пять лет с момента принятия первой, Европейской Хартии, создание новой, Международной Хартии позволяет говорить о начале следующего этапа для еще большего расширения области применения правовой системы в области энергетики, созданной при участии государств Европы на основе принципов гармонизации и унификации. Европейская Энергетическая Хартия добилась определенных успехов в Европе, однако необходимо предпринимать дальнейшие шаги, направленные на вовлечение в процесс интеграции страны других континентов, а также расширять круг тех вопросов, которые способна решить теперь уже Международная Хартия.

Необходимо отразить и другие интеграционные процессы в международном пространстве. В данный момент происходит модернизация сотрудничества государств на постсоветских территориях. Договор о Евразийском экономическом союзе также имеет в качестве одной из своих целей долгосрочное и взаимовыгодное сотрудничество в сфере энергетики, что поможет выработать общую политику и скоординировать совместные действия в указанной области [4]. Важно в этой связи отметить, что все государства ЕАЭС, за исключением Российской Федерации, принимают активное участие и являются полноправными членами организации Международной Энергетической Хартии [9].

Также, говоря о перспективах развития правового сотрудничества в области энергетики на всем международном пространстве, возможно сформулировать некоторые ключевые моменты. Во-первых, на сегодняшний день достаточно перспективным выглядит присоединение Российской Федерации к Международной Хартии, тем более что отказ от ратификации Договора к Энергетической Хартии 1994 г. в данном случае существенно не влияет на формирование позиции по поводу принятия и разработки новой Хартии, которая в свою очередь является самостоятельным документом. С другой стороны, участие России имело бы для Хартии огромное значение: Россия не только способна, в силу большого опыта и возможностей в этой сфере, предложить множество

решений для ключевых проблем, возникающих сегодня в области энергетики, но и оказать содействие в разработке новых правовых актов, регулирующих данные взаимоотношения [11]. Тем самым Российская Федерация могла бы обеспечить себе если не лидерство, то как, по крайней мере, признание и учет своих интересов в будущем, особенно по вопросам грядущей модернизации Договора к Энергетической Хартии.

Во-вторых, говоря уже непосредственно о новых нормативных правовых актах, следует заметить, что нормы Договора, Протокола, а также приложения к нему, ставшие в середине 1990-х годов катализатором процесса изменения и усовершенствования международно-правового регулирования, в соответствии с потребностями, продиктованными энергетической и экологической ситуацией в мире, на сегодня имеют ни чуть не меньшее значение, однако необходимость внесения в них изменений, обусловленных современными тенденциями, — также не вызывает никаких сомнений. Но исключительно внесением поправок невозможно ограничиться, когда стоит вопрос о будущем экологии и энергетической отрасли, а стало быть — будущем мира и благосостоянии человечества. В связи с этим видится необходимым принятие в ближайшие годы не только поправок в уже принятые нормативные правовые акты, но и их унификация, а также интеграция вновь принятых международных правовых актов с теми, которые приняты иными межправительственными и международными организациями. Представляется перспективным последующее принятие единого, кодифицированного международного правового акта, который позволит аккумулировать в себе весь перечень аспектов международного правового регулирования в области энергетики и экологии.

## Литература

1. *Белый А. В.* Россия и Договор Энергетической Хартии // ЭКО. 2010. № 6. С. 97–114.
2. *Данилов Д. А.* Россия — ЕС: особенности политического диалога // Европейский Союз в XXI веке: время испытаний / под ред. О. Ю. Потемкиной (отв. редактор), Н. Ю. Кавешникова, Н. Б. Кондратьевой. М.: Весь Мир, 2012.
3. *Денчев К.* Мировая энергетическая безопасность: история и перспективы // Новая и новейшая история. 2010. № 2. С. 39–58.
4. *Дубровина А. С.* Роль энергодиалога Россия — ЕС как формы взаимодействия России и Евросоюза в энергетической сфере // Известия Иркутского государственного университета. Сер.: Политология. Религиоведение. 2014. Т. 8. С. 57–64.
5. *Жизнин С. Э.* Российская энергетическая дипломатия и международная энергетическая безопасность (геополитика и экономика) // Балтийский регион. 2010. № 1. С. 8–21.
6. *Конопляник А. А.* Россия и Энергетическая Хартия : учеб. пособие. М.: РГУ нефти и газа им. И. М. Губкина, 2010.
7. *Конопляник А. А.* Вхождение Украины в Договор об Энергетическом Сообществе ЕС со странами Юго-Восточной Европы: последствия для всех заинтересованных сторон // Нефть и газ. 2010. № 6. С. 20–36.
8. *Конопляник А. А.* Выход России из временного применения ДЭХ и «дело ЮКОСа»: комментарий по итогам процедурного решения арбитражного суда в Гааге // Нефть, Газ и Право. 2010. № 1. С. 42–49.
9. *Оболенский В. П.* Перспективы формирования европейско-азиатского экономического пространства в условиях осложнения отношений России с ЕС // Российский внешнеэкономический вестник. 2015. № 6. С. 10–19.
10. *Пашковская И. Г.* Формирование энергетической политики Евросоюза в отношении России и новых независимых государств: автореф. дис. ... д-ра полит. наук. МГИМО (У) МИД РФ, 2013.
11. *Пашковская И. Г.* Энергетическая политика Европейского Союза в отношении России и новых независимых государств: монография. М.: Проспект, 2010.
12. *Черницына С. Ю.* Роль энергетической дипломатии в формировании внешней политики России на современном этапе. М.: АНО Изд. дом «Научное обозрение», 2015.