



УДК 341.217(4)
ББК 67.910.621(4)

ПРЕИМУЩЕСТВА ПРАВОВЫХ ФОРМ ФИКСАЦИИ ПРИНЦИПАЛЬНЫХ ОСНОВ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ ЕС

Игорь Павлович Марчуков

Аспирант кафедры гражданского и международного частного права,
Волгоградский государственный университет, базовая кафедра ЮИЦ РАН
gimchr@volsu.ru
просп. Университетский, 100, 400062 г. Волгоград, Российская Федерация

Аннотация. В статье определяется роль и значение мягкого права ЕС в правовой регламентации энергетического сектора. Делается вывод о том, что акты мягкого права ЕС являются весомым элементом системы ориентиров и программ, регулирующих энергетический сектор. Выделяются основные принципы осуществления энергетической политики региона, среди которых принцип недискриминации, принцип транспарентности, принцип непричинения вреда окружающей среде, принцип учета социального фактора в энергетической политике. Установлено, что эти принципы одновременно являются и принципами энергетического права ЕС. Дается определение интеграционного энергетического права Европы.

Ключевые слова: европейская социально-экономическая интеграция, энергоресурсы, энергетический рынок, энергетическая политика, принципы энергетической политики ЕС, энергетическое право ЕС, источники энергетического права ЕС, мягкое право.

Вопросы энергетики были и остаются одним из важнейших факторов развития европейской социально-экономической интеграции [4, с. 95–115]. Поэтому четкая правовая регламентация отношений в энергетической сфере является необходимым условием процветания ЕС и благополучия его граждан.

ЕС проводит последовательную энергетическую политику, преследующую конкретно определенные цели и нашедшую свое отражение в документах, не имеющих обязательной юридической силы и разрабатываемых Европейской комиссией. Эти документы можно отнести к источникам мягкого права, которые, как правило, в дальнейшем служат основой для принятия юридически обязательных актов.

Среди основных документов – носителей современной энергетической политики ЕС

стоит отметить, во-первых, опубликованную 8 марта 2006 г. Зеленую книгу (*Green paper*)¹ под названием «Европейская стратегия для устойчивой, конкурентной и надежной энергетики» (*A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy*), во-вторых, сообщение Комиссии «Энергетическая политика для Европы» (*Energy Policy for Europe*), являющееся составной частью третьего энергетического пакета.

Содержание Зеленой книги разделено на три раздела. Первый из них содержит описание ситуации, сложившейся в энергетической сфере. Отмечается зависимость ЕС от импортируемых энергоресурсов. Размер необходимых инвестиций в энергетическую инфраструктуру на ближайшие 20 лет оценивается в 1 трлн евро. Особое внимание уделяется проблеме глобального потепления, деклариру-

ется ведущая роль ЕС в сфере возобновляемых форм энергии и в развитии низкоуглеродистых технологий. В конце раздела сформулирован перечень вопросов о мерах, которые необходимо предпринять для улучшения сложившейся ситуации в сфере энергетики.

Второй и самый обширный раздел посвящен рассмотрению шести приоритетных для энергетической политики сфер, к которым относятся: 1) энергия для развития и занятости в Европе: завершение построения единого рынка газа и электроэнергии; 2) внутренний энергетический рынок, обеспечивающий надежность энергопоставок: единство государств-членов; 3) поддержание надежности и конкуренции в сфере поставок энергии: на пути к более устойчивому, эффективному и диверсифицированному соотношению источников энергии; 4) единый подход к борьбе с изменением климата; 5) развитие инноваций: стратегический план по энергетическим технологиям; 6) путь к согласованной внешней политике. В каждой из частей, посвященной соответствующей сфере, содержится перечень мер, которые уже были приняты и которые еще необходимо принять.

Третий, заключительный, раздел содержит основные выводы исходя из первых двух разделов. Устанавливаются три ключевые цели: обеспечение устойчивого развития, конкурентоспособности и надежности поставок. Под каждой из целей кратко перечисляется набор предлагаемых мер, которые были более подробно описаны во втором разделе [2, с. 47–54].

Другим важнейшим актом в сфере энергетической политики, упоминавшимся выше, является сообщение Комиссии «Энергетическая политика для Европы». Этот документ представляет собой стратегический обзор энергетической ситуации в Европе, который согласно положениям Зеленой книги должен составляться ежегодно и содержит цели и набор необходимых для их достижения мер.

В первой части документа отмечаются основные проблемы в сфере энергетики: 1) устойчивое развитие (утверждается, что существующие энергетические политики в рамках ЕС не являются устойчивыми, уделяется внимание выбросу парниковых газов и глобальному потеплению); 2) надежность поставок (отмечается возрастающая зависимость ЕС

от импорта); 3) конкурентоспособность (внутренний энергетический рынок признается средством достижения справедливых цен и конкуренции).

Следует отметить, что цели, определенные в Зеленой книге, абсолютно коррелируют с положениями данного документа. Более того, во второй части называется *стратегическая цель энергетической политики ЕС*, которая имеет триединую основу: борьбу с изменением климата; сокращение зависимости от импортируемых углеродов; развитие и увеличение занятости, благодаря чему должны обеспечиваться надежность и доступность энергии для потребителей.

Центральное место среди обозначенных в документе целей отводится борьбе с изменением климата, так как таким образом достигаются две другие цели. Увеличивается доля энергии, производимой из возобновляемых источников энергии, что, в свою очередь, способствует росту занятости и конкуренции, а также снижению зависимости ЕС от импортируемых углеродов.

Основой для достижения поставленных целей является концепция «20-20-20», которая подразумевает, что к 2020 г. на 20 % должен уменьшиться выброс CO₂, на 20 % повыситься энергетическая эффективность, а также на 20 % возрасти доля возобновляемых источников энергии [5].

Для реализации этих целей третья часть содержит План действий (*Action plan*), в котором говорится о том, что уже предпринятые меры дали свой позитивный эффект, однако являются недостаточными. Предусматривается необходимость дальнейшей работы по ряду направлений, среди которых выделяются следующие: 1) внутренний энергетический рынок; 2) единство государств-членов и надежность поставок нефти, газа и электричества; 3) долгосрочные обязательства по сокращению выбросов парниковых газов и европейская система торговли квотами; 4) программа мер по повышению энергетической эффективности на коммунитарном, национальном, местном и международном уровнях; 5) более долгосрочные цели для возобновляемых источников энергии; 6) международная энергетическая политика, активно преследующая европейский интерес.

В обоих документах большое внимание уделяется вопросам *внешней политики*. ЕС стремится всячески расширить ареал распространения своей системы. Важным шагом стало подписание в 2005 г. Соглашения, учредившего энергетическое сообщество ЕС со странами Юго-Восточной Европы, благодаря чему энергетическая политика ЕС стала распространяться на восемь стран Балканского полуострова [6].

Одним из ключевых документов в области внешней политики ЕС является подписанная 16–17 декабря 1991 г. Европейская энергетическая хартия², которая не имеет обязательной юридической силы. Для развития основных идей, заложенных в Хартии, и придания им юридической силы был разработан Договор к Энергетической хартии, вступивший в силу 16 апреля 1998 года. Согласно ст. 2 Договора его целью является установление правовых рамок для «оказания содействия долгосрочному сотрудничеству в области энергетики на основе взаимодополняемости и взаимной выгоды в соответствии с целями и принципами Хартии».

На настоящий момент Договор подписало 51 государство, 46 из них уже ратифицировало³. Подавляющее большинство стран, за исключением России и Норвегии, являются импортерами энергоресурсов. Такие важные энергопоставщики, как Саудовская Аравия, ОАЭ, Венесуэла и многие другие, не стали подписывать документ. Россия в соответствии с положениями ст. 45 применяет Договор на временной основе: «Каждая подписавшая сторона соглашается временно применять настоящий Договор впредь до его вступления в силу для такой подписавшей стороны в соответствии со Статьей 44, в той степени, в которой такое временное применение не противоречит ее конституции, законам или нормативным актам» [1, с. 46–50].

Лидирующая роль в реализации энергетической политики ЕС отведена Комиссии. Сегодня деятельность этого института в сфере энергетики строится на основе приоритетов, обозначенных в Сообщении Комиссии от 23 апреля 1997 г. об общей перспективе энергетической политики и действий.

Функции Комиссии в этой области преимущественно концентрируются на координа-

ции, надзоре и контроле деятельности участников энергетического рынка Союза. Так, например, Регламент «Об уведомлении Комиссии об инвестиционных проектах, затрагивающих интересы ЕС в нефтяном, газовом секторах и секторе электроэнергетики» от 22 апреля 1996 г. № 736/96 требует раскрытия перед Комиссией информации об инвесторах по крупным инвестиционным проектам в энергетическом секторе.

В структуре Комиссии функционирует специальный департамент, курирующий вопросы европейской энергетики: Генеральный директорат по вопросам транспорта и энергетики. Комиссией создан также ряд специализированных учреждений в этой сфере, таких как Европейский форум по транспорту и энергетике или Европейская группа регулирования электричества и газа.

Комиссия и государства-члены ЕС активно используют и такую форму актов, как стратегии, например, в феврале 2006 г. принята Стратегия по биологическим видам топлива (*An EU Strategy for Biofuels*). Еврокомиссия 10 ноября 2010 г. одобрила проект новой Энергетической стратегии ЕС на ближайшие 10 лет. Комиссия делает ежегодные доклады Европарламенту об исполнении государствами европейских предписаний. Руководства (*Guidelines*) также занимают свое место в системе актов мягкого права ЕС: они принимаются с 1999 г. на так называемых европейских форумах по регулированию рынка (Мадридском по газу, и Флорентийском по электроэнергетики).

С помощью актов мягкого права обосновывается необходимость участия в новой сфере деятельности, в результате чего Комиссия получает мандат на ее разработку. Юридические нормы заменяют акты мягкого права, когда достигается нужная степень готовности государств – членов ЕС к их принятию. К числу актов такого рода мягкого права относятся стратегии, программы, планы, зеленые и белые книги, рекомендации, меморандумы, рамочные решения Совета и т. п. Последние 10 лет развитие энергетики в ЕС определяется различного рода программами. Только в сфере возобновляемых источников энергии в общем энергопотреблении ЕС их принято несколько: «FP IV», «FP V».

К числу актов мягкого права, имеющих внешнеполитическое значение, следует отнести прежде всего Европейскую энергетическую хартию (ЕЭХ) и Меморандум о промышленном сотрудничестве в энергетическом секторе между Министерством топлива и энергетики РФ и Комиссией ЕС от 11 февраля 1999 года.

Таким образом, анализ правового регулирования ЕС в области энергетики позволяет раскрыть роль и значение так называемого мягкого права ЕС в правовой регламентации энергетического сектора. Можно сделать вывод о том, что акты мягкого права ЕС являются весомым элементом системы ориентиров и программ, регулирующих энергетический сектор. Не имея юридически обязывающего значения, эти акты предопределяют формирование права ЕС на будущее и стратегически очерчивают рамки нормотворчества.

Кроме того, анализ энергетического законодательства ЕС позволяет выделить несколько основных принципов осуществления его энергетической политики:

– принцип недискриминации, который вытекает из общего принципа недискриминации и для энергетической сферы означает, в первую очередь, недискриминацию на энергетическом рынке, запрет на включение дискриминационных условий в договоры об энергоснабжении, возможности «доступа третьей стороны»;

– принцип транспарентности, характеризующий прозрачность ситуации на внутреннем энергетическом рынке, возможность получения информации потребителями об уровне цен на энергоносители, а также наблюдения Сообществом за поставками и транзитом энергоресурсов;

– принцип непричинения вреда окружающей среде, отражающий необходимость проведения превентивных мероприятий по охране окружающей среды при осуществлении деятельности по энергоснабжению;

– принцип учета социального фактора в энергетической политике, требующий уделять внимание зависимости уровня безработицы в энергетике от конъюнктуры рынка, обеспечению безопасности работников в энергетическом секторе, повышенной социальной значимости услуг общеэкономического значения.

В целом необходимо признать, что эти принципы одновременно являются и принципами энергетического права ЕС как совокупности норм права региона, регулирующих отношения, складывающиеся в процессах функционирования внутреннего энергетического рынка, обеспечения стабильности энергоснабжения, повышения энергоэффективности и развития альтернативных и возобновляемых источников энергии с учетом целей достижения устойчивого развития и предотвращения изменения климата.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Зеленая книга – документ, публикуемый Комиссией в сфере одной из политик, осуществляемых ЕС, который предназначен для обсуждения. В первую очередь документ адресован заинтересованным сторонам – организациям и индивидам, которые привлекаются для участия в консультациях и дебатах (см.: [3]).

² Заключительный документ Гаагской конференции по Европейской энергетической хартии.

³ См: http://www.encharter.org/fileadmin/user_upload/document/ECT_ratification_status.pdf.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Вальде, Т. Договор к Энергетической Хартии и его роль в мировой энергетике / Т. Вальде, А. Конопляник // Нефть, газ и право. – 2009. – № 1. – С. 46–50.

2. Гудков, И. В. Построение системы энергетической безопасности: Зеленая книга ЕС об энергетической политике / И. В. Гудков // Нефть, газ и право. – 2006. – № 2. – С. 47–54.

3. Зеленая книга. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/greenpapers/index_en.htm. – Загл. с экрана.

4. Иншакова, А. О. Основы европейского интеграционного права / А. О. Иншакова. – М. : Юрист, 2012. – 607 с.

5. Концепция «20-20-20». – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1696&format=HTML&aged=0&language=en&guiLanguage=en>. – Загл. с экрана.

6. Селиверстов, С. С. Энергетическое право ЕС / С. С. Селиверстов, И. В. Гудков. – М. : Аспект-Пресс, 2014. – 288 с.

REFERENCES

1. Valde T., Konoplyanik A. Dogovor k Energeticheskoy Khartii i ego rol v mirovoy energetike [The Treaty to the Energy Charter and Its Role in the Global Energy Sector]. *Neft, gaz i pravo*, 2009, no. 1, pp. 46-50.

2. Gudkov I.V. Postroenie sistemy energeticheskoy bezopasnosti: Zelenaya kniga ES ob energeticheskoy politike [Building a System of Energy Security: the EU Green Paper on Energy Policy]. *Neft, gaz i pravo*, 2006, no. 2, pp. 47-54.

3. *Zelenaya kniga* [Green Book]. Available at: http://ec.europa.eu/green-papers/index_en.htm.

4. Inshakova A.O. *Osnovy evropeyskogo integratsionnogo prava* [The Basics of European Integration Law]. Moscow, Yurist Publ., 2012. 607 p.

5. *Kontsepsiya "20-20-20"*. Available at: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1696&format=HTML&aged=0&language=en&guiLanguage=en>.

6. Seliverstov S.S., Gudkov I.V. *Energeticheskoe pravo ES* [EU Energy Law]. Moscow, Aspekt-Press Publ., 2014. 288 p.

ADVANTAGES OF LEGAL FORMS OF FIXING
THE FUNDAMENTAL PRINCIPLES OF EU ENERGY POLICY

Igor Pavlovich Marchukov

Postgraduate Student, Department of Civil and International Private Law,
Volgograd State University,
Base Department of Southern Scientific Center of the Russian Academy of Sciences
gimchp@volsu.ru
Prosp. Universitetsky, 100, 400062 Volgograd, Russian Federation

Abstract. Questions of formation of a common energy policy of the EU, and, above all, legal consolidation of its main directions and principles remain one of the most important conditions for successful development of European integration. A clear legal regulation of relations in the energy sector is a prerequisite for EU prosperity and well-being of its citizens. These factors determine the relevance of the present article.

The article defines the role and importance of soft law in the EU legal regulation of the energy sector. The conclusion is that soft law instruments are a significant element of the EU system of benchmarks and programs governing the energy sector. Without legally-binding values, these acts determine the formation of EU law for the future and outline the strategic framework for the rulemaking.

The author highlighted the basic principles of the energy policy in the region. These include non-discrimination principle, the principle of transparency, the principle of not causing harm to the environment, taking into account the principle of the social factor in energy policy. It was established that these principles are also the principles of the EU energy law. The definition of the integration of energy law in Europe is provided.

Key words: European social and economic integration, energy resources, energy market, energy policy, principles of EU energy policy, EU energy law, sources of EU energy law, soft law.