

DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.185-202

А. С. Гуласарян*

Российская Федерация и международные энергетические объединения: проблемы, современное состояние и перспективы взаимодействия¹

Аннотация. В статье отмечается, что борьба с новыми вызовами, с которыми приходится сталкиваться в современных условиях мировой энергетике, требует использования возможностей многостороннего сотрудничества в рамках международных энергетических объединений с целью создания эффективных механизмов обеспечения международной энергетической безопасности. Обеспечение международной энергетической безопасности не представляется возможным без участия Российской Федерации как крупнейшей энергетической державы. Важнейшим условием для участия Российской Федерации в работе международных объединений в сфере энергетики должна быть реализация ее национальных интересов. В работе анализируются современные проблемные аспекты функционирования международных энергетических объединений как на универсальном, так и на региональном уровнях с целью выработки практических рекомендаций по вопросам взаимодействия Российской Федерации с этими объединениями. При написании работы использованы следующие обще- и частнонаучные методы исследования: формально-юридический, историко-правовой, системного анализа, сравнительно-правовой, эмпирический, прогнозирования.

Ключевые слова: международное право; публичные международные организации; международные неправительственные организации; неформальные объединения; ЕС; ЕАЭС; Россия; энергетика; вызовы; международная безопасность.

Для цитирования: Гуласарян А. С. Российская Федерация и международные энергетические объединения: проблемы, современное состояние и перспективы взаимодействия // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 8. — С. 185—202. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.185-202.

Russian Federation and International Energy Associations: Problems, Current State and Prospects of Interaction²

Artur S. Gulasaryan, Cand. Sci. (Law), Senior Lecturer of the Department of International Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
intl777@gmail.com

Abstract. The paper notes that the fight against new challenges that the global energy industry has to face in modern conditions requires the use of the possibilities of multilateral cooperation within the framework of

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-311-00200.

² The reported study was funded by RFBR according to the research project № 18-311-00200.

© Гуласарян А. С., 2020

* Гуласарян Артур Сергеевич, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры международного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
intl777@gmail.com

international energy associations in order to create effective mechanisms for ensuring international energy security. Ensuring international energy security is not possible without the participation of the Russian Federation as a major energy power. The most important condition for the participation of the Russian Federation in the work of international associations in the energy sector should be the realization of its national interests. The paper analyzes modern problematic aspects of the functioning of international energy associations both at the universal and regional levels in order to develop practical recommendations on the interaction of the Russian Federation with these associations. The following general and specific scientific research methods are used: formal legal, historical legal, system analysis, comparative legal, empirical, forecasting.

Keywords: international law; public international organizations; international non-governmental organizations; informal associations; EU; EAEU; Russia; energy; challenges; international security.

Cite as: Gulasaryan AS. Rossiyskaya Federatsiya i mezhdunarodnye energeticheskie obedineniya: problemy, sovremennoe sostoyanie i perspektivy vzaimodeystviya [Russian Federation and International Energy Associations: Problems, Current State and Prospects of Interaction]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2020;15(8):185-202. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.185-202. (In Russ., abstract in Eng.).

Сегодня численность населения Земли достигла 7,7 млрд человек³. По прогнозу развития мировой энергетики до 2030 г., опубликованному British Petroleum (BP), численность мирового населения будет расти и к 2030 г. составит 8,3 млрд человек. Рост населения станет одним из ключевых факторов увеличения спроса на энергию⁴.

В современном мире наблюдается рост потребления государствами первичных источников энергии (нефть, природный газ, уголь, атомная энергия, гидроэлектроэнергия, возобновляемые источники энергии). По последним имеющимся данным на 2018 г., он составил 13 864,9 Мтое (миллион тонн нефтяного эквивалента)⁵. При этом в структуре энергопотребления на нефть приходилось 4 662,1 млн т, на природный газ — 3 309,4 Мтое, на уголь — 3 772,1 Мтое⁶. Темпы роста мирового потребления

первичной энергии в 2007—2017 гг. составили 1,5 % (в 2018 г. — 2,9 %). Большой рост энергопотребления в 2007—2017 гг. приходился на долю стран Ближнего Востока (3,8 %), АТР (3,2 %), Африки (2,7 %)⁷.

Для сравнения: объемы мировой добычи нефти, по данным на 2018 г., составили 4 474,3 млн т (темпы роста в 2007—2017 гг. — 1,0 %)⁸, добычи природного газа — 3 325,8 Мтое (темпы роста в 2007—2017 гг. — 2,3 %)⁹, добычи угля — 3 916,8 Мтое (темпы роста в 2007—2017 гг. — 1,3 %)¹⁰. Иными словами, добыча нефти уступала ее потреблению по объемам, а добыча природного газа и угля по объему лишь незначительно превышала их потребление.

В последнее время имеет место и изменение структуры мирового потребления первичной энергии. По прогнозу BP, такая тенденция сохранится в обозримом будущем (до 2030 г.).

³ См.: Worldometers — Real Time World Statistics // URL: <http://www.worldometers.info/world-population/> (дата обращения: 08.02.2020).

⁴ См.: BP: прогноз развития мировой энергетики до 2030 г. (январь 2013 г.). С. 9 // URL: https://www.bp.com/content/dam/bp-country/ru_ru/folder/2030_Booklet_rus.pdf (дата обращения: 08.02.2020).

⁵ См.: BP Statistical Review of World Energy. June 2019. 68th edition. P. 9 // URL: <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2019-full-report.pdf> (дата обращения: 08.02.2020).

⁶ См.: BP Statistical Review of World Energy. June 2019. P. 9.

⁷ См.: BP Statistical Review of World Energy. June 2019. P. 8.

⁸ См.: BP Statistical Review of World Energy. June 2019. P. 17.

⁹ См.: BP Statistical Review of World Energy. June 2019. P. 33.

¹⁰ См.: BP Statistical Review of World Energy. June 2019. P. 44.

Так, наиболее быстро будет расти потребление возобновляемых видов энергии. Их рост составит в среднем 7,6 % в год. Атомная (2,6 % в год) и гидроэнергетика (2,0 % в год) будут расти быстрее, чем энергетика в целом. В том, что касается ископаемых видов топлива, наиболее быстро будет расти потребление газа (2,0 % в год), за ним следуют уголь (1,2 % в год) и нефть (0,8 % в год)¹¹.

По оценкам ВР, Россия останется крупнейшим в мире экспортером первичных энергоресурсов и вторым по величине производителем нефти и газа в период до 2040 г. Производство первичных источников энергии в России в указанный период вырастет на 20 %¹².

В кратком обзоре World Energy Outlook («Перспективы мировой энергетики») Международного энергетического агентства (МЭА) Организации экономического сотрудничества (ОЭСР), опубликованном в ноябре 2018 г., приводятся прогнозы на период до 2040 г., которые вызывают серьезную озабоченность, в частности, в отношении угрозы причинения ущерба окружающей среде, связанного с производством и потреблением энергии, а также неравного доступа населения мира к современным видам энергии¹³.

В свете вышеизложенного становится очевидным, что мировая энергетика сегодня сталкивается с новыми вызовами. Речь идет о вопросах регулирования энергетических рынков, охраны окружающей среды, устойчивого развития. Адекватным ответом на эти вызовы может стать использование возможностей многостороннего взаимодействия в рамках международных энергетических объединений с целью создания эффективных механизмов обеспечения международной энергетической безопасности¹⁴.

Обеспечение международной энергетической безопасности не представляется возможным без участия России как крупнейшей энергетической державы. Вместе с тем важнейшим условием для участия России в работе международных объединений в сфере энергетики должна быть реализация ее национальных интересов¹⁵. Для предотвращения угроз энергобезопасности России необходима активизация ее работы в рамках международных энергетических организаций, а также использование потенциала международных объединений с ее участием¹⁶.

¹¹ См.: ВР: прогноз развития мировой энергетики до 2030 г. (январь 2013 г.). С. 11.

¹² См.: ВР: прогноз развития мировой энергетики до 2040 г. // URL: <https://www.bp.com/content/dam/bp/en/corporate/pdf/energy-economics/energy-outlook/bp-energy-outlook-2018-country-insight-russia-in-russian.pdf> (дата обращения: 08.02.2020).

¹³ См.: World Energy Outlook 2018: краткий обзор. IEA/OECD, 2018 // URL: <https://webstore.iea.org/download/summary/190?fileName=Russian-WEO-2018-ES.pdf> (дата обращения: 08.02.2020).

¹⁴ МЭА определяет энергетическую безопасность как бесперебойный доступ к источникам энергии по приемлемой цене (URL: <https://www.iea.org/topics/energysecurity/> (дата обращения: 08.02.2020)). В 2015 г. Генеральной Ассамблеей ООН (ГА ООН) был принят Итоговый документ «Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.», в котором сформулированы 17 целей в области устойчивого развития, которые 193 государства — члена ООН согласились достичь к 2030 г. Представляет интерес содержащаяся в документе цель 7, которая направлена на обеспечение всеобщего доступа к недорогим, надежным, устойчивым и современным источникам энергии для всех (см.: Резолюция ГА ООН A/RES/70/1 от 25 сентября 2015 г. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/70/1> (дата обращения: 08.02.2020)).

¹⁵ В Доктрине энергетической безопасности РФ от 13 мая 2019 г. подчеркивается, что Россия вносит существенный вклад в обеспечение международной энергетической безопасности исходя из своих национальных интересов, своего ресурсного и интеллектуального потенциала, с учетом необходимости достижения целей устойчивого развития, определенных Генеральной Ассамблеей ООН (п. 7 разд. II Доктрины // URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/44252/print> (дата обращения: 08.02.2020)).

¹⁶ См.: Выступление Президента России В. В. Путина на заседании Совета Безопасности Российской Федерации от 29 ноября 2018 г.: «Обращаю также внимание на то, что нужно усилить поддержку российских»

Вышесказанное актуализирует необходимость научно-правового анализа проблем функционирования международных энергетических объединений в современном мире с целью выработки практических рекомендаций по вопросам взаимодействия России с ними.

Международные энергетические объединения, анализируемые в работе: Организация стран — экспортеров нефти (ОПЕК), Форум стран — экспортеров газа (ФСЭГ), Международное агентство по возобновляемым источникам энергии (ИРЕНА), Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ), Европейское сообщество по атомной энергии (Евратом/ЕСАЭ), Электроэнергетический Совет СНГ (ЭЭС СНГ), Энергетическое Сообщество (ЭС), Конференция по Энергетической хартии (КЭХ), МЭА, Международный энергетический форум (МЭФ), Мировой энергетический совет (МИРЭС), Международный газовый союз (МГС), Мировой нефтяной совет (МНС), «Группа двадцати» (G20).

Россия имеет статус полноправного члена в МАГАТЭ, ЭЭС СНГ, КЭХ, ФСЭГ, ИРЕНА, МИРЭС, МГС, МНС, G20, МЭФ. С Евратомом/ЕСАЭ, ОПЕК, МЭА, ЭС Россия находится в отношениях сотрудничества.

Монопольное ценообразование на мировом нефтяном рынке со стороны крупнейших нефтяных компаний, так называемых «Семи сестер» (Exxon, Royal Dutch Shell, Texaco, Chevron, Mobil, Gulf Oil и British Petroleum), побудило представителей правительств Ирана, Ирака, Кувейта, Саудовской Аравии и Венесуэлы созвать конференцию в Багдаде 14 сентября 1960 г., по результатам которой было достигнуто соглашение об учреждении ОПЕК¹⁷.

В резолюции, принятой на данной конференции, в частности, подчеркивалось, что эти страны будут требовать, чтобы указанные нефтяные компании поддерживали стабильные цены на нефть, свободные от ненужных колебаний; что они должны гарантировать, что в случаях, если будут возникать новые обстоятельства, которые, по мнению нефтяных компаний, сделают необходимым изменение нефтяных цен, названные компании должны проводить консультации с конкретной страной или конкретными странами в целях полного разъяснения обстоятельств (п. 2 Резолюции I.1 Соглашения об учреждении ОПЕК)¹⁸. ОПЕК была учреждена в качестве организации, призванной защищать интересы стран — производителей (экспортеров) нефти.

Основная цель ОПЕК — координация и унификация нефтяной политики стран-членов и определение наилучших способов защиты их индивидуальных и общих интересов (п. «А» ст. 2 Устава ОПЕК). ОПЕК обеспечивает стабилизацию цен на мировом нефтяном рынке с целью устранения вредных и ненужных колебаний (п. «В» ст. 2 Устава ОПЕК), обеспечению справедливого дохода от инвестиций в нефтяную промышленность (п. «С» ст. 2 Устава ОПЕК).

Однако сегодня возможности регулирования цен на мировом нефтяном рынке со стороны стран — членов ОПЕК снижаются (в период с 2007 по 2017 г.: Венесуэла –4,2 %, Нигерия –1,1 %, Ливия –6,9 %, Габон –1,5 %, Экваториальная Гвинея –6,6 %, Алжир –2,6 %). Индонезия, являющаяся членом ОПЕК, достигла пика нефтедобычи и стала страной — импортером нефти. По этой причине она была вынуждена прекратить свое членство в ОПЕК 30 ноября 2016 г.¹⁹

энергокомпаний, действующих за рубежом. Поскольку — и мы с вами хорошо это знаем — частенько в последнее время используются возможности многостороннего и глобального энергетического сотрудничества не как инструменты развития, а как инструменты сдерживания. Нужно активизировать в этой связи работу в рамках международных энергетических организаций, а также использовать потенциал международных объединений с участием Российской Федерации, чтобы купировать эти угрозы» (URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/59262> (дата обращения: 08.02.2020)).

¹⁷ См.: Brief History // URL: https://www.opec.org/opec_web/en/about_us/24.htm (дата обращения: 08.02.2020).

¹⁸ См.: Соглашение об учреждении ОПЕК от 14 сентября 1960 г. // URL: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20443/volume-443-I-6363-English.pdf> (дата обращения: 08.02.2020).

¹⁹ См.: OPEC Member Countries // URL: https://www.opec.org/opec_web/en/about_us/25.htm (дата обращения: 08.02.2020).

Вместе с тем увеличивается общемировая доля добычи стран, не входящих в ОПЕК (в период с 2007 по 2017 г.: Россия +1,1 %, США +6,5 %, Колумбия +4,9 %, Бразилия +4,1 %, Китай +0,3 %, Канада +4,2 %, Казахстан +2,6 %) ²⁰.

Со временем ОПЕК осознала, что обеспечение стабильности цен на мировом нефтяном рынке возможно путем сотрудничества также со странами — производителями нефти, которые не являются членами ОПЕК. Речь идет прежде всего о сотрудничестве с Россией.

10 декабря 2016 г. была подписана Декларация о сотрудничестве между странами — членами ОПЕК и 11 странами, не являющимися ее членами (в настоящее время участников 10, Экваториальная Гвинея стала членом ОПЕК в мае 2017 г.). Декларацию неформально называют Соглашением ОПЕК+. В преамбуле Декларации признается «необходимость совместного сотрудничества стран — экспортеров нефти для достижения устойчивой стабильности на нефтяном рынке в интересах производителей и потребителей нефти», подтверждается их «заинтересованность в стабильном и сбалансированном рынке нефти» ²¹. Декларация предусматривает сокращение добычи нефти участниками Декларации. 6 декабря 2019 г. на седьмой совместной министерской встрече участники Декларации решили сократить добычу до уровня 1,7 млн баррелей в сутки. Срок действия Декларации в последний раз был продлен до 31 марта 2020 г. на шестой совместной министерской встрече, состоявшейся 2 июля 2019 г. ²²

Не представляется целесообразным дальнейшее участие после 31 марта 2020 г. России в Соглашении ОПЕК+ в силу того, что некото-

рые крупные страны — производители нефти (например, Бразилия и США) не желают присоединяться к этому Соглашению, имеются даже планы по увеличению объемов добычи нефти этими странами.

Сокращение объемов добычи нефти Россией в рамках Соглашения ОПЕК+ несет в себе риск того, что освободившуюся долю рынка могут занять США и Бразилия. Дальнейшее же увеличение объемов производства нефти некоторыми странами, не участвующими в Соглашении ОПЕК+, может привести к его девальвации.

Дальнейшее сотрудничество России с ОПЕК предлагается продолжить в рамках установленного в 2005 г. формального ЭнергодIALOGA «Россия — ОПЕК», который предполагает взаимодействие сторон на ежегодной основе на уровне министра энергетики РФ и Генерального секретаря ОПЕК для обсуждения актуальных вопросов развития нефтяного рынка ²³.

В настоящее время ОПЕК сталкивается как с новыми вызовами и угрозами, так и со старыми проблемами, от успешного решения которых будет зависеть эффективность и востребованность организации.

В рамках ОПЕК действуют лишь инвестиционные планы в Upstream ²⁴, отсутствуют совместные проекты между ее членами в нефтяной отрасли (например, создание совместных судостроительных и нефтяных компаний), не проводится работа по принятию единообразных законов в нефтяной отрасли в ее странах-членах, отсутствует квалифицированный и опытный персонал, поскольку большинство стран не имеют достаточно развитых политических и административных структур ²⁵.

²⁰ См.: BP Statistical Review of World Energy. June 2019. P. 17.

²¹ См.: Declaration of Cooperation Meeting of 24 Ministers from OPEC and non-OPEC oil producing countries, 30 November 2017 Vienna, Austria. P. 5 // URL: https://www.opec.org/opec_web/en/publications/4580.htm (дата обращения: 08.02.2020).

²² См.: Declaration of Cooperation // URL: https://www.opec.org/opec_web/en/publications/4580.htm (дата обращения: 08.02.2020).

²³ См.: Министерство энергетики РФ, сотрудничество с ОПЕК // URL: <https://minenergo.gov.ru/node/496> (дата обращения: 08.02.2020).

²⁴ См.: OPEC Upstream Investment Plans // URL: https://www.opec.org/opec_web/en/647.htm (дата обращения: 08.02.2020).

²⁵ См.: Sedra A. F. The Organisation of Petroleum Exporting Countries: A Study of its Organisation, Policies and Legal Significance : PhD Thesis. The University of Hull Law School, 1998. Pp. 359—363.

В ОПЕК до сих пор сохраняются разрыв в уровнях экономического развития ее членов (например, между Венесуэлой и Саудовской Аравией), политические и религиозные противоречия (например, между Саудовской Аравией и Ираном, между Ираком и Ираном, между Ираком и Кувейтом). Увеличение населения, истощение запасов нефти в странах — членах ОПЕК, технический прогресс актуализируют вопрос о поиске альтернативных (возобновляемых) источников энергии. К сожалению, рынки иных (кроме нефти) источников энергии (например, газа, угля, атомной энергии) находятся за пределами сферы регулирования ОПЕК.

Для заполнения институционального и регуляторного вакуума на мировом рынке газа представителями 11 государств (из которых 8 — члены ОПЕК: Алжир, Венесуэла, Иран, Катар, Ливия, Нигерия, ОАЭ, Ирак) 23 декабря 2008 г. было принято решение об учреждении отраслевой организации — ФСЭГ. Государства — члены ФСЭГ должны способствовать обмену опытом, мнениями и информацией, в частности по вопросам существующего и ожидаемого баланса спроса и предложения на газ, по структуре и развитию газовых рынков (региональных и глобальных), транспортировке газа по трубопроводам и СПГ, с целью защиты своих суверенных прав использовать и сохранять запасы природного газа во благо своих народов (ст. 3 Устава ФСЭГ).

Возможности ФСЭГ влиять на мировые рынки газа сегодня ограничены, поскольку в его состав не входят такие крупнейшие производите-

ли газа, как США, Канада, Саудовская Аравия, Китай, Норвегия, Австралия, суммарный объем производства газа в которых превышает соответствующий объем производства в странах, входящих в ФСЭГ²⁶. В этой связи представляется необходимым расширение членства организации.

Россия придает большое значение взаимодействию с ФСЭГ. Она является государством — учредителем ФСЭГ, с момента его учреждения принимает активное участие в его работе²⁷. Учредительные акты ФСЭГ — Соглашение о функционировании ФСЭГ и Устав ФСЭГ — были подписаны в России (в Москве). В качестве депозитария Соглашения определена Россия (п. 4 ст. 4 Соглашения). Факт избрания Генеральным секретарем ФСЭГ представителей от России (в 2008 г. — Л. Бохановский, в 2018 г. — Ю. Сентюрин) — лишнее свидетельство особой роли и веса России в организации. Россия, как один из крупнейших производителей и экспортеров газа, должна и впредь вносить весомый вклад в реализацию целей ФСЭГ²⁸.

Новые вызовы, с которыми сталкивается ФСЭГ сегодня, — увеличение доли альтернативных источников энергии в мировом энергопотреблении; появление рынков сжиженного природного газа (СПГ). СПГ меняет систему продаж и ценообразования на рынке газа. Если ранее природный газ транспортировался по трубопроводам и использовались долгосрочные контракты, то в случае с СПГ транспортировка осуществляется с помощью танкеров-газовозов и используются, как правило, краткосрочные

²⁶ Данные на 2018 г. по объему производства газа (миллионов тонн нефтяного эквивалента) по странам, входящим в ФСЭГ: Алжир — 79,4, Боливия — 13,7, Египет — 50,4, Иран — 205,9, Ливия — 8,4, Нигерия — 42,3, Катар — 150,9, Россия — 575,6, Тринидад и Тобаго 29,2, ОАЭ — 55,6, Венесуэла — 28,6. Данные на 2018 г. по объему производства газа (миллионов тонн нефтяного эквивалента) по странам, не входящим в ФСЭГ: США — 715,2, Канада — 158,8, Саудовская Аравия — 96,4, Китай — 138,9, Норвегия — 103,7, Австралия — 111,9 (см.: BP Statistical Review of World Energy. June 2019. P. 33).

²⁷ См.: Министерство энергетики РФ, сотрудничество с ФСЭГ // URL: <https://minenergo.gov.ru/node/500> (дата обращения: 08.02.2020).

²⁸ В Доктрине энергетической безопасности РФ 2019 г. подчеркивается, что одной из задач по обеспечению международно-правовой защиты российских организаций топливно-энергетического комплекса является развитие сотрудничества с иностранными государствами в рамках ФСЭГ и ОПЕК (п. 28) (см.: Указ Президента РФ от 13 мая 2019 г. № 216 «Об утверждении Доктрины энергетической безопасности Российской Федерации» // URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/44252> (дата обращения: 08.02.2020)).

контракты. Цены по краткосрочным контрактам при экспорте СПГ более волатильны, в то время как при экспорте природного газа по долгосрочным контрактам цены фиксируются в контракте на определенный срок. Долгосрочные контракты позволяют странам — производителям и экспортерам газа обеспечивать относительную стабильность цен на рынке газа.

С учетом взаимозависимости цен на природный газ и нефть (привязанности цен на газ к ценам на нефть) в перспективе представляется целесообразным слияние двух отраслевых организаций — ОПЕК и ФСЭГ — в одну. Это позволит лучшим образом обеспечить глобальную энергетическую безопасность и стабильность на рынках природного газа и нефти.

В самое ближайшее время серьезным конкурентом нефти и газа может стать «зеленая» энергетика. Рост возобновляемых источников энергии (ВИЭ) был стимулирован необходимостью ответа на актуальные глобальные вызовы, включая угрозу изменения климата. К странам с наибольшим объемом производства ВИЭ по состоянию на 2018 г. относились: США (458,5 тераватт в час (Тв/ч)), Бразилия (104,5 Тв/ч), Германия (209,2 Тв/ч), Великобритания (105,6 Тв/ч), Китай (634,2 Тв/ч), Индия (121,5 Тв/ч), Япония (112,1 Тв/ч)²⁹. В 2018 г. доля ВИЭ в мировой электрогенерации составляла 26 %. По прогнозам МЭА, доля ВИЭ в глобальном производстве электроэнергии к 2030 г. должна составить его половину³⁰.

26 января 2009 г. в Бонне (ФРГ) состоялась конференция по учреждению организации в области ВИЭ — ИРЕНА. Устав организации вступил в силу 8 июля 2010 г. Цель ИРЕНА — содейство-

вать широкому распространению и возросшему внедрению, а также устойчивому использованию всех форм ВИЭ (биоэнергии, геотермальной энергии, энергии океана, включая, помимо прочего, энергию приливов и отливов, волновую энергию и тепловую энергию океана, энергию ветра) (ст. 2 и 3 Устава ИРЕНА).

Россия присоединилась к ИРЕНА 28 августа 2014 г.³¹ Вступление в ИРЕНА предоставляет России широкий доступ к существующей практике использования и внедрения возобновляемых источников энергии, результатам последних исследований, позволит участвовать в выработке международных стандартов и в целом влиять на развитие возобновляемой энергетики в мире³².

В 2017 г. Россия была избрана на двухгодичный срок в непленарный орган ИРЕНА — в его Совет, однако уже в сформированном в 2020 г. на ротационной основе составе Совета Россия не представлена. Россия должна прилагать усилия для своего представительства в Совете, поскольку участие в работе этого органа позволяет ей участвовать, в частности, в рассмотрении проектов рабочей программы и бюджета, в подготовке проекта повестки дня организации (ст. 10 Устава ИРЕНА).

По прогнозам ИРЕНА, для России на 2030 г. объем возобновляемой энергетики в конечном потреблении достигнет 11,3 %. Самая большая доля возобновляемой энергии придется на сектор производства электроэнергии, составив к 2030 г. около 30 %, где 20 % — гидроэлектроэнергия, а 10 % — такие виды электроэнергии, как ветряная, солнечная и геотермальная. Доля возобновляемой энергии в производстве тепловой энергии составит к 2030 г. около 15 %³³.

²⁹ См.: BP Statistical Review of World Energy. June 2019. P. 52.

³⁰ См.: IEA, Renewables // URL: <https://www.iea.org/fuels-and-technologies/renewables> (дата обращения: 08.02.2020).

³¹ См.: распоряжение Правительства РФ от 28 августа 2014 г. № 1657-р «О вступлении Российской Федерации в Международное агентство по возобновляемой энергии» // URL: <http://static.government.ru/media/files/dS4jN9HsZM0.pdf> (дата обращения: 08.02.2020).

³² См.: Министерство энергетики РФ // URL: <https://minenergo.gov.ru/node/2334> (дата обращения: 08.02.2020).

³³ См.: IRENA REmap 2030 Renewable Energy Prospects for the Russian Federation // URL: https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2017/Apr/IRENA_REmap_Russia_findings_2017_RU.pdf?la=en&hash=EE9753688F1E1A92EA6DE848C1905C1F8FADC458 (дата обращения: 08.02.2020).

Приведенные выше прогнозные данные по России актуализируют необходимость дальнейшего ее участия в работе ИРЕНА. А присоединение РФ к Парижскому соглашению в 2019 г. по климату 2015 г. в рамках Рамочной конвенции об изменении климата (РКИК) — дополнительный стимул для расширения сотрудничества и проектов России с ИРЕНА³⁴.

МАГАТЭ и Евратом/ЕСАЭ — две международные организации, в рамках которых осуществляется сотрудничество государств в области мирного использования атомной энергии.

МАГАТЭ является универсальной по своему членскому составу организацией (171 государство-член)³⁵, была она учреждена в 1957 г. Евратом/ЕСАЭ — региональная организация, созданная в 1958 г. (27 государств — членов ЕС).

Неотъемлемым компонентом деятельности этих двух организаций является *система гарантий (safeguards)*, предусмотренная Уставом МАГАТЭ (ст. 12) и Договором о Евратоме/ЕСАЭ (гл. 7). Цель системы гарантий — обеспечить, чтобы ядерные материалы не были использованы таким образом, чтобы способствовать какой-либо военной цели (пп. 5 п. «А» ст. III Устава МАГАТЭ; ст. 77, п. «е» ст. 2 Договора о Евратоме/ЕСАЭ). С учетом того факта, что все государ-

ства — члены Евратома/ЕСАЭ являются еще и членами МАГАТЭ, представляется серьезной и актуальной *проблема дублирования функций* этих организаций в сфере осуществления гарантий.

Имеющиеся соглашения между МАГАТЭ и Евратомом/ЕСАЭ³⁶ по координации осуществления системы гарантий, к сожалению, не решают названную проблему. Сохраняющаяся двойная система инспекций (собственный штат инспекторов имеется как у МАГАТЭ (п. «В» ст. 12 Устава МАГАТЭ), так и у Евратома/ЕСАЭ отдельно (ст. 82 Договора о Евратоме/ЕСАЭ)) создает серьезную угрозу существующему режиму нераспространения ядерного оружия. Роль Евратома/ЕСАЭ в обеспечении соблюдения режима нераспространения ядерного оружия весьма сомнительна в силу региональной природы этой организации³⁷. Кроме того, в соответствии с Договором о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) 1968 г. именно МАГАТЭ определена в качестве контрольного механизма по выполнению его государствами-участниками, не обладающими ядерным оружием, положений этого договора (ст. 3 ДНЯО).

Как представляется, давно назревшим является реформирование Евратома/ЕСАЭ. В силу

³⁴ См.: постановление Правительства РФ от 21 сентября 2019 г. № 1228 «О принятии Парижского соглашения» // URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201_909240028 (дата обращения: 08.02.2020).

³⁵ См.: List of Member States // URL: <https://www.iaea.org/about/governance/list-of-member-states> (дата обращения: 08.02.2020).

³⁶ См.: Agreement between the Kingdom of Belgium, the Kingdom of Denmark, the Federal Republic of Germany, Ireland, the Italian Republic, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands, the Euratom and the IAEA in implementation of Article III (1) and (4) of the NPT (78/164/Euratom) — Protocol // URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A21978A0222%2801%29> (дата обращения: 08.02.2020); Additional Protocol to the Agreement between the Republic of Austria, the Kingdom of Belgium, the Kingdom of Denmark, the Republic of Finland, the Federal Republic of Germany, the Hellenic Republic, Ireland, the Italian Republic, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands, the Portuguese Republic, the Kingdom of Spain, the Kingdom of Sweden, the Euratom and the IAEA in implementation of Article III (1) and (4) of the Treaty on the NPT (1999/188/Euratom) // URL: [https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21999A0313\(01\):EN:HTML#ntr1-L_1999067EN.01000101-E0001](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21999A0313(01):EN:HTML#ntr1-L_1999067EN.01000101-E0001) (дата обращения: 08.02.2020); Protocol Additional to the Agreement(s) between State(s) and the IAEA for the Application of Safeguards, IAEA, INF/CIRC/540 // URL: <https://www.iaea.org/sites/default/files/infcirc540c.pdf> (дата обращения: 08.02.2020).

³⁷ См.: Lindroos A. The Role of Euratom in the Non-Proliferation Regime // The Finnish Yearbook of International Law. 1997. Vol. VIII. Pp. 334—335.

того что многие положения Договора о Евратоме/ЕСАЭ устарели и дублируют (ст. 106а)³⁸ положения ДФЕС, встречаются предложения по удалению этих положений и включению всех остальных положений в ДФЕС в качестве отдельной его главы либо в уже существующую главу (разд. XXI (Энергия) ДФЕС)³⁹. Иными словами, в данном случае предлагается демонтаж Евратома/ЕСАЭ. Однако наиболее правильным вариантом в сложившейся ситуации могла бы стать *рениционализация политики в области атомной энергии* и передача соответствующей политики на национальный уровень, отнесение ее к исключительной компетенции членов ЕС. Это позволило бы государствам — членам ЕС самостоятельно выстраивать свои отношения с МАГАТЭ в конкретной сфере, а вместе с тем исключить дублирование систем гарантий МАГАТЭ и Евратомом/ЕСАЭ.

Государства — члены ЕС занимают второе место в мире по доле потребления атомной энергии (212,1 млн т нефтяного эквивалента)⁴⁰. Одним из основных экспортеров ядерных материалов (урана) в ЕС является Россия. Между РФ и Евратомом/ЕСАЭ действуют следующие соглашения: Соглашение между СССР и ЕЭС и Евратомом/ЕСАЭ атомной энергии о торговле, коммерческом и экономическом сотрудничестве от 14 февраля 1990 г.; Соглашение между Правительством РФ и Евратомом о сотрудничестве в области ядерной безопасности от 3 октября 2001 г.; Соглашение между Правительством РФ и Евратомом/ЕСАЭ о сотрудничестве в области управляемого термоядерного синтеза от 3 октября 2001 г.

В том, что касается МАГАТЭ, серьезную озабоченность вызывает «квазипостоянное» членство в его Совете управляющих 13 государств, наиболее развитых в области технологии атомной энергии (п. «А» ст. VI Устава МАГАТЭ). Совет управляющих сам решает, какие государства-члены являются наиболее развитыми, и группа представленных в Совете государств переназначает периодически сама себя. Нелучайно состав Совета управляющих остается почти неизменным с самого начала его функционирования, поскольку в него входят страны, первоначально участвовавшие в разработке Устава МАГАТЭ (Канада, Китай, Франция, Россия, Великобритания, США, Аргентина, Бразилия, Япония, Индия, Австралия). Неизменность состава вызывает озабоченность в силу того, что некоторые «квазипостоянные» члены более не могут быть отнесены к категории стран, наиболее развитых в области технологии атомной энергии (например, Бельгия, Австралия), в то время как некоторые страны (например, Индонезия и Вьетнам) не имеют такого статуса в Совете управляющих⁴¹.

Нельзя не отметить и то, что не все члены МАГАТЭ являются участниками ДНЯО. Некоторые члены МАГАТЭ, входящие в его Совет управляющих (Индия, Пакистан)⁴², не являющиеся участниками ДНЯО⁴³, создают препятствия на пути реализации договора. В этой связи следует привязать членство государств в Совете управляющих МАГАТЭ к их предварительному участию в ДНЯО.

СССР являлся учредителем МАГАТЭ, ратифицировавшим Устав МАГАТЭ 29 июля 1957 г. Рос-

³⁸ См.: Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Atomic Energy Community // URL: https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/consolidated_version_of_the_treaty_establishing_the_european_atomic_energy_community_en.pdf (дата обращения: 08.02.2020).

³⁹ См.: *Cenevska I.* The European Atomic Energy Community in the European Union Context: The 'Outsider' Within. Brill-Nijhoff: Leiden — Boston, 2016. P. 68.

⁴⁰ См.: BP Statistical Review of World Energy. June 2019. P. 48.

⁴¹ См.: *Findlay T.* Unleashing the Nuclear Watchdog: Strengthening and Reform of the IAEA. CIGI: Waterloo, 2012. P. 16.

⁴² См.: IAEA Board of Governors // URL: <https://www.iaea.org/about/governance/board-of-governors> (дата обращения: 08.02.2020).

⁴³ См.: Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons // URL: <https://treaties.un.org/pages/showDetails.aspx?objid=08000002801d56c5> (дата обращения: 08.02.2020).

сия продолжает участвовать в качестве члена в работе МАГАТЭ. При ее активном участии в рамках МАГАТЭ разработаны и действуют следующие важные документы в области ядерной безопасности: Конвенция о физической защите ядерного материала и ядерных установок 1979 г.; Конвенция о ядерной безопасности 1994 г.; Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма от 13 апреля 2005 г. Россия участвует во всех этих актах.

Между РФ и МАГАТЭ действует Соглашение о подготовке младших профессиональных кадров от 25 октября 2010 г., а 29 марта 2010 г. между Правительством РФ и МАГАТЭ было подписано Соглашение о создании на территории РФ физического запаса низкообогащенного урана и поставках низкообогащенного урана из него МАГАТЭ для его государств-членов.

На Российской Федерации как на постоянном члене Совета Безопасности ООН лежит особая ответственность за поддержание международной ядерной безопасности. Российская Федерация должна добиваться универсализации системы гарантий МАГАТЭ и ее признания в качестве единственно применимой верификационной системы.

Единственная отраслевая организация в сфере энергетики на постсоветском пространстве — ЭЭС СНГ. Учреждена она была 14 февраля 1992 г. на основе межправительственного соглашения государств — участников СНГ. Членами ЭЭС СНГ являются 11 государств — участников СНГ⁴⁴. Целью объединения государств в рамках ЭЭС СНГ является обеспечение устойчивого и надежного энергоснабжения народного хозяйства и населения государств — участников СНГ на основе эффективного функционирования объединенных энергетических систем (ст. 1 Соглашения о координации межгосударственных отношений

в области электроэнергетики СНГ от 14 февраля 1992 г.).

Несмотря на заявленную выше цель обеспечить интеграцию энергосистем государств — участников СНГ, она так и не достигнута в рамках ЭЭС СНГ полностью. В объединении энергосистем государств — участников СНГ параллельно работают 9 из 11 энергосистем государств СНГ⁴⁵. Энергосистемы Туркменистана и Армении изолированы от объединения государств — участников СНГ и работают параллельно с энергосистемой Ирана. В 2007 г. была создана Целевая рабочая группа по подготовке и восстановлению параллельной работы энергосистем Армении и Туркменистана с объединением энергосистем стран СНГ, однако поставленная цель не достигнута. В 2018 г. о своих планах выйти из ЭЭС СНГ заявила и Молдова⁴⁶. За почти 30 лет существования организации членский состав оставался неизменным, за этот период ни одно из государств не присоединилось к ней. Отмеченные обстоятельства не могут не бросать тень на эффективность работы ЭЭС СНГ.

Интеграционные процессы в рамках ЕАЭС делают в перспективе актуальным формирование общего электроэнергетического рынка стран бывшего СССР в рамках этого объединения. Предусматривается поэтапное формирование общего электроэнергетического рынка Союза на основе параллельно работающих электроэнергетических систем (п. 1 ст. 81 Договора о ЕАЭС). Определен даже крайний срок запуска общего электроэнергетического рынка ЕАЭС — не позже 1 января 2025 г.⁴⁷ Интеграция в рамках ЕАЭС позволит интегрировать Армению в его общий электроэнергетический рынок. В перспективе, с присоединением к ЕАЭС всех остальных государств — участников СНГ, ЭЭС СНГ утратит свой *raison d'être* и сможет быть распушен.

⁴⁴ См.: Члены Электроэнергетического Совета СНГ // URL: http://energo-cis.ru/chleny_soveta/ (дата обращения: 08.02.2020).

⁴⁵ См.: ЭЭС СНГ, Современное состояние // URL: <http://energo-cis.ru/rumain2175/> (дата обращения: 08.02.2020).

⁴⁶ См.: Интерфакс-Запад: Молдова собирается выйти из Электроэнергетического совета СНГ // URL: <https://interfax.by/news/policy/raznoe/1246261/> (дата обращения: 08.02.2020).

⁴⁷ См.: Общий электроэнергетический рынок ЕАЭС будет запущен не позже 1 января 2025 г. // URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/16-08-2019-2.aspx> (дата обращения: 08.02.2020).

Россия как государство — учредитель ЭЭС СНГ участвует в его работе с 1992 г. ЭЭС СНГ — единственная организация в сфере энергетики, штаб-квартира которой находится в России (в Москве). В 2018 на пост президента ЭЭС СНГ был переизбран министр энергетики России — А. Новак⁴⁸. Все это свидетельство особо важной роли России в ЭЭС СНГ.

Имеются публичные международные организации, деятельность которых охватывает не одну отдельно взятую отрасль энергетики, а несколько отраслей энергетики. Речь идет о КЭХ, ЭС и МЭА.

Так, в рамках КЭХ ее государства-члены сотрудничают с целью развития открытого и конкурентного рынка *энергетических материалов и продуктов* (в их числе уголь, природный газ, нефть и нефтяные продукты, электрическая энергия, атомная энергия) (п. 4 ст. 1, ст. 3 ДЭХ, Приложение ЕМ I: Энергетические материалы и продукты к ДЭХ)⁴⁹. ДЭХ был принят в 1994 г., вступил в силу в 1998 г. Членами КЭХ являются государства и региональные международные организации, подписавшие/ратифицировав-

шие ДЭХ. Сегодня их число достигает 56 (52 государства, ЕС и Евратом)⁵⁰. Хотя деятельность КЭХ и ограничивается только одним сектором экономики — энергетическим, она охватывает международное сотрудничество государств в области инвестиций (ст. 10 ДЭХ); торговли (ч. II ДЭХ), транзита энергоресурсов (ст. 7 ДЭХ); экологических аспектов, связанных с энергией (ст. 19 ДЭХ). Идея ДЭХ — обеспечить участие в нем государств, являющихся производителями, потребителями и транзитерами энергии.

Россия подписала ДЭХ 17 декабря 1994 г., временно применяла его до 18 октября 2009 г., а 30 июля 2009 г. заявила о своем намерении не становиться участником ДЭХ⁵¹. Такой шаг был продиктован национальными интересами России. ДЭХ, а вместе с тем и КЭХ, не оправдали ожиданий, возложенных на них, поощрению взаимовыгодного энергетического сотрудничества между Востоком и Западом (обмен энергоресурсов с Востока на инвестиции с Запада).

В 2009 г. ЕС был принят пакет актов (2 директивы и 3 регламента)⁵², регулирующих газовую и электроэнергетическую отрасли ЕС (Третий

⁴⁸ См.: Новак переизбран на пост Президента ЭЭС СНГ // URL: <https://minenergo.gov.ru/node/12983> (дата обращения: 08.02.2020).

⁴⁹ См.: The International Energy Charter Consolidated Energy Charter Treaty. Pp. 105—107 // URL: <https://www.energycharter.org/fileadmin/DocumentsMedia/Legal/ECTC-en.pdf> (дата обращения: 08.02.2020).

⁵⁰ См.: Members and Observers to the Energy Charter Conference // URL: <https://www.energycharter.org/process/energy-charter-treaty-1994/energy-charter-treaty/> (дата обращения: 08.02.2020).

⁵¹ См.: Russian Federation, Energy Charter // URL: <https://www.energycharter.org/who-we-are/members-observers/countries/russian-federation/> (дата обращения: 08.02.2020); распоряжение Правительства РФ от 30 июля 2009 г. № 1055-р «О намерении Российской Федерации не становиться участником Договора к Энергетической хартии» // URL: <http://docs.cntd.ru/document/902169103> (дата обращения: 08.02.2020).

⁵² См.: Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC // URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32009L0073> (дата обращения: 08.02.2020); Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC // URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32009L0072> (дата обращения: 08.02.2020); Regulation № 715/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on conditions of access to the natural gas transmission networks and repealing Regulation (EC) № 1775/2005 // URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32009R0715> (дата обращения: 08.02.2020); Regulation № 714/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on conditions of access to the networks for crossborder exchanges in electricity and repealing Regulation (EC) № 1228/2003 // URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32009R0714> (дата обращения: 08.02.2020); Regulation № 713/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing an Agency for the Cooperation of Energy Regulators //

энергетический пакет), положения которых прямо противоречат ДЭХ. Так, например, Директива 2009/73/ЕС от 13 июля 2009 г. предусматривает разделение функций производителя (поставщика) и оператора газотранспортной системы (ст. 9 Директивы). Эта Директива нарушает принцип свободы транзита, который закреплен в ст. 7 ДЭХ. Он обязывает участвующие в ДЭХ стороны принимать все необходимые меры для облегчения транзита энергетических материалов и продуктов в соответствии с принципом свободы транзита и без различий в том, что касается происхождения, места назначения или владельца таких энергетических материалов и продуктов. Регламент № 715/2009 от 13 июля 2009 г. предусматривает открытие доступа третьих лиц к получению услуг применительно к операторам газотранспортных систем (ст. 14 Директивы), что противоречит также ДЭХ, в соответствии с которым положения ДЭХ не обязывают никакую его сторону открывать обязательный доступ для третьих сторон (Понимание 1(b)(i) ДЭХ)⁵³. На деле это несет в себе риск лишения ПАО «Газпром» экспорта трубопроводного газа в Европу, а также представляет собой нарушение российского законодательства, в соответствии с которым исключительное право на экспорт газа предоставляется организации — собственнику единой системы газоснабжения (ЕСГ) (ст. 3 Федерального закона «Об экспорте газа» 2006 г.)⁵⁴. Собственником ЕСГ является ПАО «Газпром». Другая Директива — 2009/72/ЕС предусматривает функциональное разделение систем передачи электроэнергии и операторов систем передачи электроэнергии (ст. 9 Директивы 2009/72/ЕС).

Названные акты ЕС девальвировали положения ДЭХ, сделали бессмысленным присоеди-

ние России к нему. Кроме того, ДЭХ имеет ограниченный географический охват, не включает в качестве участников, например США, Норвегию, Катар, Венесуэлу, Саудовскую Аравию — основные страны — производители энергоресурсов. На деле ДЭХ защищает интересы только стран — потребителей энергии.

21 апреля 2009 г. Россия предложила свой концептуальный подход к разработке новой правовой базы международного сотрудничества в сфере энергетики, приняв соответствующий документ⁵⁵. В нем подчеркивается целесообразность создания нового универсального международного юридически обязывающего документа, сторонами которого, в отличие от существующей системы, построенной вокруг Энергетической хартии, станут все основные страны — производители (экспортеры), транзитеры и потребители (импортеры) энергоресурсов и который будет охватывать все аспекты глобального энергетического взаимодействия (п. 3 Концептуального подхода). Кроме того, акцентируется внимание на признании безопасности предложения (поставок) и спроса (прозрачный и предсказуемый сбыт) в качестве ключевых аспектов глобальной энергетической безопасности.

Позиция России по отношению к ДЭХ побудила КЭХ начать назревшее реформирование ДЭХ. 24 ноября 2010 г. решением КЭХ утверждена «Дорожная карта по модернизации Процесса Энергетической хартии» (Road Map for the Modernisation of the Energy Charter Process), в которое определены основные направления модернизации: расширение географического охвата ДЭХ, транзитная/трансграничная торговля; реагирование на чрезвычайные ситуации; поощрение и защита инвестиций; энергетиче-

URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:211:0001:0014:EN:PDF> (дата обращения: 08.02.2020).

⁵³ См.: *Gragl P.* The Question of Applicability: EU Law or International Law in Nord Stream 2 // *Review of Central and East European Law.* 2019. Vol. 44. Pp. 128—131.

⁵⁴ См.: URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102108018&rdk=&backlink=1> (дата обращения: 08.02.2020).

⁵⁵ См.: Концептуальный подход к новой правовой базе международного сотрудничества в сфере энергетики (цели и принципы) от 21 апреля 2009 г. // URL: <http://kremlin.ru/supplement/258> (дата обращения: 08.02.2020).

ская эффективность; управление, финансы и юридические дела⁵⁶. 6 ноября 2019 г. в рамках КЭХ учреждена Группа по модернизации ДЭХ.

С целью обеспечения энергетической безопасности ЕС и продвижения его стратегических энергетических интересов в отношении с третьими странами в 2005 г. был подписан Договор, учреждающий ЭС. Он вступил в силу 1 июля 2006 г. Он имеет определенный срок действия — 10 лет, но может быть продлен (ст. 97 Договора, учреждающего ЭС). 24 октября 2013 г. решением Министерского совета ЭС срок действия Договора был продлен еще на 10 лет.

Учредителями ЭС стали ЕС и 9 договаривающихся сторон — Албания, Болгария, Босния и Герцеговина, Хорватия, Бывшая югославская Республика Македония, Черногория, Сербия, Румыния, Косово (Миссия ООН по делам временной администрации в Косово). В настоящее время в ЭС 10 членов: ЕС и 9 государств Юго-Восточной Европы (Албания, Босния и Герцеговина, Косово, Бывшая югославская Республика Македония, Грузия, Молдова, Черногория, Сербия и Украина)⁵⁷. Можно говорить о явной антироссийской направленности ЭС, поскольку в его состав входят страны, которые находились/находятся в сфере традиционного влияния СССР/России.

Задача ЭС — создать правовые и экономические основы общего рынка *электроэнергии и газа* стран Юго-Восточной Европы (ст. 2 Договора, учреждающего ЭС). Для достижения на-

званной задачи требуется прежде всего имплементация членами ЭС *acquis communautaire* в области энергетики, окружающей среды, конкуренции и возобновляемых источников энергии (п. «а» ст. 3 Договора, учреждающего ЭС). Иными словами, предусматривается строительство регионального энергетического рынка стран Юго-Восточной Европы и его интегрирование во внутренний энергетический рынок ЕС. Такое интегрирование представляется только долгосрочной целью⁵⁸.

Политика по имплементации *acquis communautaire* членами ЭС не может не вызывать озабоченность и опасения у России относительно надежности поставок газа из России через Украину в страны Европы, поскольку предполагает имплементацию Третьего энергетического пакета. Решение об имплементации этого пакета со стороны ЭС уже принято его Министерским советом в 2011 г.⁵⁹

Несмотря на то что ЭС было учреждено относительно недавно, уже сегодня в рамках ЭС актуальным стал вопрос о необходимости его реформы. Так, в 2013 г. решением Министерского совета ЭС создана Специальная группа (High Level Reflection Group) для независимой оценки адекватности институциональной структуры и рабочих методов ЭС и представления рекомендаций по совершенствованию работы ЭС. В 2014 г. ею был подготовлен доклад по реформе ЭС⁶⁰. Отмеченный факт свидетельствует о низкой эффективности работы организации.

⁵⁶ См.: Road Map for the Modernisation of the Energy Charter Process // URL: https://www.energycharter.org/fileadmin/DocumentsMedia/News/20101124-Energy_Charter_Process_Modernisation_Road_Map.pdf (дата обращения: 08.02.2020).

⁵⁷ См.: Membership, Energy Community // URL: <https://www.energy-community.org/aboutus/whoweare.html> (дата обращения: 08.02.2020).

⁵⁸ См.: Report from the Commission to the European Parliament and the Council under Article 7 of Decision 2006/500/EC (Energy Community Treaty) (COM(2011) 105 final) // URL: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2011/EN/1-2011-105-EN-F1-1.Pdf> (дата обращения: 08.02.2020).

⁵⁹ См.: Decision of the Ministerial Council of the Energy Community — D/2011/02/MC-EnC: Decision of 6 October 2011 on the implementation of Directive 2009/72/EC, Directive 2009/73/EC, Regulation (EC) No 714/2009 and Regulation (EC) No 715/2009 and amending Articles 11 and 59 of the Energy Community Treaty // URL: https://www.energy-community.org/dam/jcr:a3205108-28f6-41aa-9e71-b62ede376cfa/Decision_2011_02_MC_3PA.pdf (дата обращения: 08.02.2020).

⁶⁰ См.: Report by the HLG of the Energy Community: An Energy for the Future // URL: https://www.ceas-serbia.org/images/2015-i-pre/Energy_Community_HLRG_Report.pdf (дата обращения: 08.02.2020).

МЭА была создана в 1974 г. в ответ на нефтяной кризис 1973—1974 гг., когда арабские страны — члены ОПЕК ввели эмбарго на поставки нефти в США, которые поддерживали Израиль в войне с Сирией и Египтом⁶¹. МЭА следует исторически рассматривать в качестве организации, призванной защищать интересы государств — импортеров энергоресурсов. В этой связи тот факт, что Россия не представлена в МЭА в качестве его члена, никак не должен вызывать удивления.

Главные цели МЭА — создание общей системы самообеспеченности запасами нефти на случай чрезвычайных ситуаций, а также разработка и реализация мер по распределению имеющейся нефти во время чрезвычайной ситуации (ст. 6 Решения Совета, учреждающего МЭА; п. 1 ст. 2 Соглашения по МЭП).

Несмотря на то что МЭА призвано управлять чрезвычайной нефтяной программой, последняя никогда так и не была формально активирована и, вероятно, никогда не будет. Иными словами, положения в отношении чрезвычайных нефтяных запасов остались не востребуемыми, ни разу не применялись, хотя они составляют *raison d'être* МЭА и образуют значительную часть учредительного акта МЭА (Соглашения по МЭА 1974 г.).

В трех случаях МЭА расконсервировало свои нефтяные резервы: в 1991 г. накануне войны в Персидском заливе; в 2005 г. после ураганов «Катрина» и «Рита»; в 2011 г. в связи конфликтов в Ливии⁶². Для использования нефтяных резервов в 1991, 2005 и 2011 гг. координация между членами МЭА велась через неформальную процедуру CERM (Координированные чрезвычайные меры реагирования), а не процедуру, прописанную в Соглашении по МЭП. Процедура CERM была введена Управляющим советом в

1984 г. Отход от процедуры Соглашения и переход на процедуру CERM свидетельствует об эрозии механизма МЭА, предусмотренного в Соглашении по МЭП⁶³.

Другое положение в Соглашении МЭП, кроме чрезвычайной нефтяной программы, которое вызывает сегодня критику и нуждается в изменении, это система «взвешенного голосования» в Управляющем совете МЭА. Она представляет собой отход от принципа суверенного равенства государств. Каждой стране в настоящий момент предоставляется по 3 «базовых голоса», а также предоставляются «голоса за нефтепотребление», количество которых определяется в соответствии с данными о потреблении нефти странами (ст. 62 Соглашения по МЭП). Цифры по количеству голосов за нефтепотребление не отражают реалии сегодняшнего дня.

Наконец, критерий членства в МЭА, в соответствии с которым членами МЭА могут быть только члены ОЭСР, серьезным образом подрывает потенциал МЭА к расширению своего влияния⁶⁴. Несмотря на то что МЭА является клубом государств — потребителей энергии, в нем не представлено все сообщество государств — нетто-потребителей энергии. Так, например, членами МЭА не являются Китай и Индия. При этом, по прогнозам ВР, доля именно Индии и Китая в глобальном потреблении первичных источников энергии в период до 2040 г. будет расти, в то время как доля стран — членов ОЭСР будет падать⁶⁵. Расширение же членства МЭА за счет включения в его состав государств с растущим нетто-потреблением энергии позволило бы значительно увеличить эффективность работы МЭА.

МЭА развивает отношения сотрудничества со странами — производителями нефти и с другими странами — потребителями нефти, особенно из развивающихся стран (пп. vi п. «а» ст. 6 Реше-

⁶¹ См.: History of the IEA // URL: <https://www.iea.org/about/history/> (дата обращения: 12.01.2019).

⁶² См.: Oil Security, IEA // URL: <https://www.iea.org/areas-of-work/ensuring-energy-security/oil-security> (дата обращения: 02.03.2020).

⁶³ См.: *Van de Graaf T.* The Politics and Institutions of Global Energy Governance. Palgrave Macmillan: New York, 2013. Pp. 91—92.

⁶⁴ См.: *Leal-Arcas R. L., Filis A., Abu Gosh E. S.* International Energy Governance: Selected Legal Issues. Edward Elgar Publishing Limited: Cheltenham, 2014. P. 70.

⁶⁵ См.: BP Statistical Review of World Energy. June 2019. P. 65.

ния Совета, учреждающего МЭА). Так, имеется неформальное сотрудничество МЭА с Китаем, Индией, Россией, Бразилией.

Что касается взаимодействия России с МЭА, то в 1994 г. подписана Совместная декларация о сотрудничестве в области энергетики между Правительством РФ и МЭА⁶⁶, в 2011 г. — Меморандум о сотрудничестве между МЭА и РФ⁶⁷. В 2009 г. также принято Совместное заявление Министерства энергетики РФ и МЭА⁶⁸. Документами определены основные направления сотрудничества: энергетическая безопасность, энергетическая эффективность, информация и статистика.

Важную роль в сближении интересов членов МЭА и ОПЕК призвано играть созданное в 1991 г. неформальное объединение государств — МЭФ⁶⁹. Последний служит нейтральным посредником в проведении неформального, открытого, информированного и непрерывного глобального энергетического диалога между его членами: государствами — производителями и государствами — потребителями энергии, включая транзитные государства (п. 2 разд. III Устава МЭФ). На 70 стран — членов МЭФ приходится почти 90 % мирового предложения и спроса на нефть и газ⁷⁰.

Конкретным результатом энергетического диалога между производителями и потребителями энергии является JODI (совместная инициатива по нефтяным данным). Инициатива собирает данные примерно из 100 стран о ключевых

показателях спроса и предложения на нефть и примерно из 80 стран о ключевых показателях спроса и предложения на газ. Данные, прежде всего представляемые через партнерские организации JODI (среди которых МЭА, ОПЕК, ФСЭГ, МЭФ, Евростат)⁷¹, сопоставляются и распространяются через мировые базы данных JODI-Oil и JODI-Gas, которые ведутся МЭФ. JODI имеет своей целью смягчение чрезмерной волатильности цен, тем самым повышая доверие инвесторов и способствуя большей стабильности на энергетических рынках по всему миру⁷².

Однако, несмотря на широкое представительство стран в МЭФ, деятельность ее ограничена, она не выходит за пределы мандата по продвижению диалога между странами. По сути, МЭФ ограничивается обменом информацией, поскольку принимать юридически обязательные решения он не в состоянии, в его Уставе содержатся не юридические, а политические обязательства (п. 3 разд. I Устава МЭФ). Думается также, что факт размещения штаб-квартиры организации в Эр-Рияде (Саудовской Аравии) может не способствовать реально независимому диалогу между его членами.

Россия присоединилась к МЭФ в 2009 г.⁷³ Участие России в этом объединении представляется важным с учетом того, что она не имеет членства в МЭА и ОПЕК. Участие России способно содействовать еще большей транспарентности, стабильности и устойчивости мировых энергетических рынков.

⁶⁶ См.: URL: http://www.pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&nd=102031081&page=1&rdk=0&intelsearch=%CE+%CF%C5%D0%D1%CE%CD%C0%CB%DC%CD%DB%D5+%C4%C0%CD%CD%DB%D5++&link_id=18#10 (дата обращения: 08.02.2020).

⁶⁷ См.: URL: http://rosenergo.gov.ru/mezhdunarodnoe_energeticheskoe_agentstvo_mea (дата обращения: 08.02.2020).

⁶⁸ См.: URL: <https://minenergo.gov.ru/node/1589> (дата обращения: 08.02.2020).

⁶⁹ См.: URL: <https://www.ief.org/about-ief/organisation/member-countries.aspx> (дата обращения: 08.02.2020).

⁷⁰ См.: IEF Members // URL: <https://www.ief.org/about-ief/organisation/member-countries.aspx> (дата обращения: 08.02.2020).

⁷¹ См.: JODI Partners // URL: <https://www.jodidata.org/about-jodi/partners.aspx> (дата обращения: 08.02.2020).

⁷² См.: Joint Organisations Data Initiative (JODI) // URL: <https://www.ief.org/press-media/jodi.aspx> (дата обращения: 08.02.2020).

⁷³ См.: распоряжение Правительства РФ от 14 сентября 2009 г. № 1313-р «Об определении Минэнерго России органом, участвующим от имени Российской Федерации в деятельности МЭФ» // URL: <http://docs.cntd.ru/document/902175519> (дата обращения: 08.02.2020).

Другим неформальным, гибким форматом сотрудничества между государствами является G20 («Группа двадцати»). G20 — ведущий неофициальный форум международного сотрудничества по наиболее важным аспектам международной экономической и финансовой повестки дня. Была учреждена 26 сентября 1999 г. министрами финансов и управляющих центральными банками «Группы семи» (G7)⁷⁴.

Привлекательность неформального формата сотрудничества в рамках G20 состоит во многом в конфиденциальности их работы, а также в возможности быстрого принятия решений⁷⁵.

По данным Исследовательской группы по вопросам G20 Университета Торонто (Канада), в рамках саммита лидеров G20 за период с 2008 по 2015 г. было принято 98 обязательств (commitments) в сфере энергетики⁷⁶. Встреч же на уровне министров энергетики стран в рамках G20 за период с 2015 по 2019 г. было проведено 4⁷⁷. Общим трендом является увеличение числа обязательств, принимаемых в рамках G20.

Россия с 1998 г. принимает активное участие в работе G20. В рамках председательства России в G20 в 2013 г. в повестку дня был включен вопрос об устойчивом развитии глобальных энергетических рынков (разд. V Концепции председательства России в «Группе двадцати»), была создана Рабочая группа по устойчивой энергетике (ESWG)⁷⁸. Важность дальнейшего участия в

G20 усиливается тем фактом, что Россия с 2014 г. более не участвует в работе G8. Энергетическая безопасность в мире не может быть обеспечена без участия России в G20.

России следует продолжить развивать сотрудничество и с другими неправосубъектными по международному праву акторами в сфере энергетики. Речь идет о международных неправительственных организациях (МНС, МГС, МИРЭС).

Неправительственные международные организации, в отличие от публичных международных организаций, позволяют должным образом учитывать интересы также частных лиц — организаций в сфере энергетики государств-членов, представители которых получают право участвовать в работе таких международных организаций.

МИРЭС был учрежден в 1923 г. Целью МИРЭС является поддержка рациональных поставок и использования энергии во благо всего человечества (ст. 3.1.1 Устава МИРЭС). Россия (ранее — СССР) принимает активное участие в МИРЭС с самого начала его деятельности. В МИРЭС участвуют комитеты членов из 92 государств и два непосредственных члена⁷⁹. Энергетические интересы России представляет в МИРЭС Ассоциация топливно-энергетического комплекса «Российский национальный комитет Мирового энергетического совета» (РНК МИРЭС), который

⁷⁴ См.: «Группа двадцати», ЦБ РФ // URL: <https://www.cbr.ru/today/ms/smo/g20/> (дата обращения: 08.02.2020).

⁷⁵ Экс-премьер-министр Великобритании Д. Кэмерон в своем докладе, подготовленном в 2011 г., особо отмечал, что достоинством G20 является то, что ограниченный состав государств-участников и неформальный формат сотрудничества способствуют достижению консенсуса по глобальным вопросам «быстро, гибко и эффективно» (см.: Governance for Growth: Building Consensus for the Future, A Report by David Cameron, Prime Minister of the United Kingdom. London, 2011. P. 14 (para. 1.13) // URL: <http://www.g20.utoronto.ca/2011/2011-cameron-report.pdf> (дата обращения: 08.02.2020)).

⁷⁶ См.: G20 Summit Commitments by Issue: 2008 to 2015, G20 Research Group, December 14, 2015 // URL: <http://www.g20.utoronto.ca/compliance/commitments.html> (дата обращения: 08.02.2020).

⁷⁷ См.: G20 Meetings of Energy Ministers, G20 Research Group // URL: <http://www.g20.utoronto.ca/energy/index.html> (дата обращения: 08.02.2020).

⁷⁸ См.: Россия и G20, Концепция председательства России в «Группе двадцати» // URL: http://ru.g20russia.ru/docs/g20_russia/outline.html#10 (дата обращения: 08.02.2020).

⁷⁹ См.: Membership of the WEC // URL: <https://www.worldenergy.org/impact-communities/members> (дата обращения: 08.02.2020). Также см.: URL: <https://www.worldenergy.org/impact-communities/members/entry/russian-federation> (дата обращения: 08.02.2020).

был учрежден в 2000 г.⁸⁰ Юбилейный мировой энергетический конгресс будет проведен в России (в Санкт-Петербурге) в 2022 г.

МГС был учрежден в 1931 г. Целью МГС является содействие политическому, техническому и экономическому прогрессу в мировой газовой отрасли (п. 1 ст. 2 Устава МГС). Более 90 стран, включая наиболее важные страны — производители и потребители газа, являются уставными членами МГС. Члены МГС представляют свыше 95 % глобального рынка газа⁸¹. Россия (ранее — СССР) участвует в деятельности МГС с 1957 г.⁸² Действительным членом МГС от России является ПАО «Газпром». В 1970 г. Всемирная газовая конференция проводилась в Москве.

МНС был учрежден в 1933 г. Цели МНС заключаются в продвижении идеи устойчивого снабжения и эффективного использования нефти, газа и других энергетических ресурсов в интересах общественности (ст. 2.1 Устава ВНС). 65 стран — членов МНС представляют свыше 95 % от мирового производства и потребления

нефти и газа⁸³. Россия (ранее — СССР) участвует в работе МНС с 1958 г.⁸⁴ Энергетические интересы России представляет в МНС Ассоциация «Российский национальный комитет Мирового нефтяного совета по организации и проведению мировых нефтяных конгрессов» (РНК МНС)⁸⁵. Россия дважды успешно организовывала проведение мировых нефтяных конгрессов: 8-го в 1971 г. и 21-го в 2014 г.

Современная архитектура международного (глобального) энергетического управления позволяет говорить о том, что все более возрастает роль неправосубъектных по международному праву акторов, способных оперативно и гибко реагировать на различные новые вызовы, стоящие перед мировой энергетикой⁸⁶. В сложившихся реалиях задача Российской Федерации — обеспечить согласованное и скоординированное взаимодействие всех элементов структуры международного (глобального) энергетического управления с целью поддержания международной (глобальной) энергетической безопасности.

⁸⁰ Членами РНК МИРЭС: ПАО «Россети», ГК «Росатом», ПАО «Силовые машины», ПАО «НОВАТЭК», ООО «ИНК», АО «НИКИЭТ» им. Н. А. Доллежаля, ОАО «ВТИ», ОАО «ЭНИН им. Г. М. Кржижановского», ООО «Евроконтракт-ВВА», АО «Ленгидропроект», ПАО САК «Энергогарант», ЗАО НТФ «Энергопрогресс», АО НПО «Нетраэл», Ассоциация «Ветроиндустрии», Ассоциация «Национальное объединение организаций в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности» // URL: <http://members.worldenergyrussia.ru/> (дата обращения: 08.02.2019).

⁸¹ См.: About IGU // URL: <https://www.igu.org/about-igu> (дата обращения: 08.02.2020).

⁸² См.: URL: <https://www.gazprom.ru/press/news/forum/igu/> (дата обращения: 08.02.2020).

⁸³ См.: WPC Membership Statistics // URL: <https://www.world-petroleum.org/members/54-list-of-members> (дата обращения: 08.02.2020).

⁸⁴ См.: URL: <https://rus-petroleum.ru/history.html> (дата обращения: 08.02.2020).

⁸⁵ Членами РНК МНС являются: ПАО АНК «Башнефть», ОАО «ВНИПинефть», ПАО «Транснефть», ЗАО «ГрозНИИ», АО «Зарубежнефть», ИНХС РАН, Институт проблем нефти и газа, ПАО НК «Роснефть», ПАО НК «РуссНефть», ПАО «Сургутнефтегаз», Российский государственный университет нефти и газа им. И. М. Губкина, СМК «Стройтрансгаз», ПАО «Татнефть», Химический факультет МГУ, ФГУП «25 ГосНИИ Минобороны» // URL: <https://rus-petroleum.ru/founders/> (дата обращения: 08.02.2019).

⁸⁶ Более подробно анализ роли международных энергетических объединений в процессе международного управления в сфере энергетики см.: Гуласарян А. С. Правовая природа международных энергетических объединений в современном мире // Lex russica. 2019. № 5. С. 72—90.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Гуласарян А. С.* Правовая природа международных энергетических объединений в современном мире // *Lex russica*. — 2019. — № 5. — С. 72—90.
2. *Cenevska I.* The European Atomic Energy Community in the European Union Context: The 'Outsider' Within. — Leiden — Boston : Brill-Nijhoff, 2016. — 356 p.
3. *Findlay T.* Unleashing the Nuclear Watchdog: Strengthening and Reform of the IAEA. — CIGI: Waterloo, 2012. — 146 p.
4. *Gragl P.* The Question of Applicability: EU Law or International Law in Nord Stream 2 // *Review of Central and East European Law*. — 2019. — Vol. 44. — Pp. 117—147.
5. *Lindroos A.* The Role of Euratom in the Non-Proliferation Regime // *The Finnish Yearbook of International Law*. — 1997. — Vol. VIII. — Pp. 307—335.
6. *Sedra A. F.* The Organisation of Petroleum Exporting Countries: A Study of its Organisation, Policies and Legal Significance : PhD Thesis. — The University of Hull Law School, 1998. — 516 p.
7. *Van de Graaf T.* The Politics and Institutions of Global Energy Governance. — New York : Palgrave Macmillan, 2013. — 190 p.

Материал поступил в редакцию 31 марта 2020 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Gulasaryan A. S.* Pravovaya priroda mezhdunarodnyh energeticheskikh ob"edinenij v sovremennom mire // *Lex russica*. — 2019. — № 5. — S. 72—90.
2. *Cenevska I.* The European Atomic Energy Community in the European Union Context: The 'Outsider' Within. — Leiden — Boston : Brill-Nijhoff, 2016. — 356 p.
3. *Findlay T.* Unleashing the Nuclear Watchdog: Strengthening and Reform of the IAEA. — CIGI: Waterloo, 2012. — 146 p.
4. *Gragl P.* The Question of Applicability: EU Law or International Law in Nord Stream 2 // *Review of Central and East European Law*. — 2019. — Vol. 44. — Pp. 117—147.
5. *Lindroos A.* The Role of Euratom in the Non-Proliferation Regime // *The Finnish Yearbook of International Law*. — 1997. — Vol. VIII. — Pp. 307—335.
6. *Sedra A. F.* The Organisation of Petroleum Exporting Countries: A Study of its Organisation, Policies and Legal Significance : PhD Thesis. — The University of Hull Law School, 1998. — 516 p.
7. *Van de Graaf T.* The Politics and Institutions of Global Energy Governance. — New York : Palgrave Macmillan, 2013. — 190 p.