

Л.Т. Назаркулова, кандидат юридических наук, научный эксперт
М.С. Шугайнова, магистр международного бизнес-права, эксперт
ТОО «Консалтинговая группа «Болашақ», Астана (Казахстан)

Ключевые слова: энергетика; экология; экономическая интеграция; общий энергетический рынок; зеленая экономика.

Аннотация: Энергетика является не только одной из ключевых, но и оказывающей наиболее негативное влияние на экологию отраслей экономики. В этой связи одним из важных направлений международного сотрудничества государств в рамках ЕАЭС является сотрудничество в сфере экологии. Поэтому в международно-правовых актах, регулирующих данную сферу, прежде всего в Договоре ЕАЭС, необходимо предусмотреть нормы, направленные на охрану окружающей среды. В результате проведенного анализа международно-правовых документов, являющихся основой интеграции в сфере энергетики, можно заключить, что вопросам экологии здесь отводится неоправданно мало внимания. Это может повлечь за собой существенные экологические проблемы при формировании общих рынков энергоресурсов. Для решения возникающих проблем авторами вносится ряд предложений соответствующего характера.

Учитывая масштабы и последствия сложившихся в мире глобальных и локальных экологических проблем, в настоящее время широкое распространение сегодня приобретает процесс экологизации (озеленения) экономики. Опыт XX века со всей очевидностью доказывает, что преследование экономических целей государств и хозяйствующих субъектов, не должно приносить ущерба экологии. Более того, вопросы экологии носят трансграничный характер, требующий объединения усилий государств, и всего мирового сообщества в целом.

«Важнейшее право каждого человека на жизнь лежит в основе существования всего человечества. Экология в этом случае играет важнейшую роль, поскольку хорошо известно, что замедление решения как планетарных, так и региональных экологических проблем может привести к исчезновению всего живого на планете, в том числе и человека», – пишет Б.В. Ерофеев [1, с. 8].

Насколько это серьезно, в частности, говорит содержание Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года.

В п. 3 ст. 1 означенной директивы констатируется, что в 40 субъектах РФ более 54 % городского населения находится под воздействием высокого и очень высокого загрязнения атмосферного воздуха. Объем сточных вод, сбрасываемых в поверхностные водные объекты без очистки или недостаточно очищенными, остается высоким.

В документе указывается, что практически во всех регионах сохраняется тенденция к ухудшению состояния почв и земель. Интенсивно развиваются процессы, ведущие к потере плодородия сельскохозяйственных угодий и к выводу их из хозяйственного оборота. Опустыниванием в той или иной мере охвачены 27 субъектов страны на площади более 100 млн. гектаров.

Количество отходов, которые не вовлекаются во вторичный хозяйственный оборот, а направляются на размещение, возрастает. Однако условия хранения и захоронения отходов не соответствуют требованиям экологической безопасности [2].

В этой связи важно при развитии интеграционных процессов в сфере экономики в рамках Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС) рассматривать их и с точки зрения влияния на окружающую среду, а одним из фундаментальных направлений международного сотрудничества государств в рамках ЕАЭС должно быть сотрудничество в сфере экологии.

Например, на сегодняшний день в мире синтезировано несколько миллионов новых химических веществ. В повседневной жизни людей используются десятки тысяч видов различной химической продукции. Из них около

40 тыс. обладают вредными для человека свойствами, а 12 тыс. являются токсичными, – пишут Г.А. Мисник и Е.П. Моторин [3, с. 17].

«На грани веков в связи с интенсивным развитием научно-технического прогресса резко возросло отрицательное влияние человеческой деятельности на окружающую природную среду. Наиболее интенсивно загрязняются атмосфера, вода, земля», – также отмечает А.А. Гогин [4, с. 348]. Справиться с такими и иными угрозами в одиночку не способна ни одна страна с самой высокоразвитой экономикой и наукой. Противостоять подобным вызовам можно лишь сплоченными усилиями всего цивилизованного мира.

Между тем, по мнению А.В. Малько, категория «качество жизни» является интегральной качественной характеристикой жизнеобеспечения, жизнедеятельности и жизнеспособности общества по эффективному осуществлению своих социальных, духовных и биологических функций [5, с. 95].

Поэтому в условиях глобализации рынка энергоресурсов не стал исключением топливно-энергетический сектор, интеграционные процессы в котором направлены на формирование общих энергетических рынков: электроэнергетики, нефти, газа и нефтепродуктов. Энергетика является одной из ключевых отраслей экономики, но именно она оказывает наиболее негативное воздействие на экологию. Очевидно, что в каждой из стран-участниц ЕАЭС сегодня имеются собственные экологические проблемы, возникающие в результате развития энергетики.

Бесспорно то, что интеграция в сфере энергетики, создание общего энергетического рынка влияет на окружающую среду. Рассмотрим отражение вопросов экологии в правовых актах, регулирующие интеграционные процессы в рамках ЕАЭС, прежде всего в Договоре о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (далее – Договор о ЕАЭС) [6].

Согласно статье 1 Договора ЕАЭС «Стороны учреждают Евразийский экономический союз, в рамках которого обеспечивается свобода движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, проведение скоординированной, согласованной или единой политики в отраслях экономики, определенных настоящим Договором и международными договорами в рамках Союза». Далее определяются принципы, цели Союза. Однако ни в одной из первых основных статей Договора вопросы экологии не отражены, – считает А. Курбаналиев [7, с. 16].

Согласно Договору о ЕАЭС в целях эффективного использования потенциала топливно-энергетических комплексов государств-членов, а также обеспечения национальных экономик основными видами энергетических ресурсов (электроэнергия, газ, нефть и нефтепродукты),

государства-члены развивают долгосрочное взаимовыгодное сотрудничество в сфере энергетики, проводят скоординированную энергетическую политику, осуществляют поэтапное формирование общих рынков энергетических ресурсов на основании соответствующих международных договоров с учетом обеспечения энергетической безопасности (пункт 1 статьи 79).

На основании заключенного соглашения мониторинг реализации Раздела XX Договора о союзе осуществляет ЕЭК. Далее сформулированы принципы взаимодействия в сфере энергетики (обеспечение рыночного ценообразования на энергетические ресурсы; обеспечение развития конкуренции на общих рынках энергетических ресурсов и др.).

Исходя из содержания закрепленных норм, очевидно, что основные интеграционные ориентиры и приоритеты сотрудничества государств-членов Союза в сфере энергетики – это преследование экономических целей: проведение скоординированной энергетической политики и создание общих энергетических рынков.

Мы согласны с тем, что создание указанных рынков позволит более эффективно использовать мощный энергетический потенциал Союза и решать проблемы энергообеспечения экономик стран-участниц; расширить экспортные возможности и транзитный потенциал; повысить устойчивость энергетического сектора и его инфраструктуры к внешним и внутренним воздействиям. Все это в целом положительно повлияет на экономический рост данных государств.

Вместе с тем, погоня за экономическим ростом не должна влечь за собой ущерб окружающей среде. В частности, вопросы экологии и экологической безопасности не нашли прямого отражения, как в указанных положениях, так и иных нормах Договора о ЕАЭС.

Лишь в отдельных правилах предусмотрены меры, косвенно способствующие обеспечению экологической безопасности. Так, статья 29 (Исключения порядка функционирования внутреннего рынка товаров) Договора формулирует право государств-членов применять ограничения во взаимной торговле товарами, основанных на защите жизни и здоровья человека; защите окружающей среды; защите животных и растительных видов и культурных ценностей; и другие. Также в разделах о сельском хозяйстве, транспорте закреплены некоторые статьи, косвенно регулирующие вопросы экологии.

Однако названные нормы не в полной мере обеспечивают стандарты предотвращения негативного воздействия на окружающую среду (например, такие, какие есть в Европейском Союзе). Статья 52 раздела X (технический регламент) определяет, что технические регламенты должны быть приняты в рамках Союза в целях защиты жизни и (или) здоровья человека, имущества, окружающей среды, жизни и (или) здоровья животных и растений, предупреждения действий, вводящих в заблуждение потребителей, и обеспечения энергетической эффективности и инженерных ресурсов в рамках Союза. Отсюда следует, что некоторые экологические проблемы в рамках ЕАЭС могут регулироваться отдельными нормативными актами.

Вместе с тем, согласно Протоколу о правилах доступа к услугам субъектов естественных монополий в сфере транспортировки газа по газотранспортным системам, включая основы ценообразования и тарифной политики (Приложение № 22 к Договору ЕАЭС) Государства-члены осуществляют поэтапное формирование общего рынка газа Союза, а также обеспечивают доступ к услугам субъектов естественных монополий в сфере транспортировки газа по газотранспортным системам государств-членов, исходя из в том числе основного принципа – обеспечение экологической безопасности [8].

Аналогичное условие предусмотрено в Протоколе о порядке организации, управления, функционирования и развития общих рынков нефти и нефтепродуктов

(Приложение № 23 к Договору ЕАЭС), согласно которому обеспечение экологической безопасности является одним из основных принципов при формировании общих рынков нефти и нефтепродуктов Союза государств-членов (пункт 3 Приложения) [9].

Рассмотрим другие документы, являющиеся правовой базой интеграции в сфере энергетики в ЕАЭС.

Одним из ключевых направлений развития интеграционных процессов в сфере энергетики в ЕАЭС является формирование общих рынков энергоресурсов, что позволит устранить барьеры во взаимной торговле и обеспечить свободное перемещение энергоресурсов по территориям государств – членов Союза, создать конкурентную среду в сфере энергетики, обеспечить равный доступ к услугам естественных монополий в области транспортировки и транзита энергоносителей, совместное развитие инфраструктуры энергетических рынков и проведение согласованной тарифной политики, содействовать созданию равных условий для хозяйствующих субъектов государств-членов и увеличить объемы взаимовыгодных поставок этих ресурсов.

Так, согласно Договору ЕАЭС предусматривается создание следующих общих рынков энергетических ресурсов: электроэнергетики, газа, нефти и нефтепродуктов.

Формирование правовой базы данных рынков предполагается поэтапно: до 1 июля 2015 года предполагалось, что Высший совет утвердит в целях формирования общего электроэнергетического рынка Союза концепцию, а до 1 июля 2016 года программу формирования общего электроэнергетического рынка Союза, предусмотрев срок выполнения мероприятий программы до 1 июля 2018 года; по завершении выполнения мероприятий программы формирования общего электроэнергетического рынка Союза государства-члены заключат международный договор в рамках Союза о формировании общего электроэнергетического рынка Союза, содержащий в том числе единые правила доступа к услугам субъектов естественных монополий в сфере электроэнергетики, и обеспечат вступление его в силу не позднее 1 июля 2019 года (пункты 2 и 3 статьи 81, пункты 2 и 3 статьи 104 Договора ЕАЭС).

Далее в целях формирования общих рынков нефти и нефтепродуктов Высший совет утвердит до 1 января 2016 года концепцию, а до 1 января 2018 года программу формирования общих рынков нефти и нефтепродуктов Союза, предусмотрев срок выполнения мероприятий программы до 1 января 2024 года.

По завершении выполнения мероприятий программы формирования общих рынков нефти и нефтепродуктов Союза государства-члены заключат международный договор о формировании общих рынков нефти и нефтепродуктов Союза, содержащий, в том числе, единые правила доступа к системам транспортировки нефти и нефтепродуктов, расположенным на территориях государств-членов, и обеспечат вступление его в силу не позднее 1 января 2025 года (пункты 6 и 7 статьи 104 Договора ЕАЭС).

Отметим, что указанные мероприятия в настоящий момент реализуются, а документы принимаются в срок. Так, разработана и утверждена 8 мая 2015 года концепция общего электроэнергетического рынка Союза (разработаны в рамках выполнения соответствующей НИР (исполнитель – СОПС). Что касается Программы, то 27 мая 2016 года на 9-м заседании Консультативного комитета окончательно согласован проект программы формирования ОЭР Союза (данные документы разрабатывались в том числе и по результатам проведения соответствующих научно-исследовательских работ) [10].

В результате проведенного анализа международно-правовых документов, являющихся основой интеграции в сфере энергетики, можно заключить, что вопросам экологии здесь отводится неоправданно мало внимания. Это может повлечь за собой существенные экологические про-

блемы при формировании общих рынков энергоресурсов. В этой связи нами вносится ряд предложений.

Прежде всего, важно в самых первых статьях Договора ЕАЭС, посвященных принципам и целям Союза, прописать в качестве одной из целей экономической интеграции развитие экономик не в ущерб экологии.

Кроме того, можно предусмотреть в Договоре ЕАЭС самостоятельный раздел, посвященный вопросам взаимодействия государств в сфере экологии, а в Основных направлениях экономического развития ЕАЭС до 2030 года (утверждена 16 октября 2015 года на заседании Высшего Евразийского экономического совета) следует учесть взаимосвязь экономических задач с экологическими.

Одной из мер может стать гармонизация законодательств стран-участниц ЕАЭС в сфере регулирования экологических правонарушений и ответственности за них. Это значимо в связи с тем, что проблемы экологии в подавляющем большинстве своем носят трансграничный характер.

Поэтому для более эффективной борьбы с экологическими правонарушениями, обеспечения экологической безопасности важно не только принятие соответствующих правовых норм на национальном уровне, но и выработка единых международных стандартов, таких как определение круга деяний, рассматриваемых как экологические правонарушения; выработка единого понятийного аппарата и единой терминологии; пересмотр существующих правовых норм с учетом стандартов, установленных международно-правовыми документами.

Предлагаемые меры могут способствовать повышению международно-правовой охраны окружающей среды при формировании общих рынков энергоресурсов и иных интеграционных процессов в сфере экономики.

В ходе интеграционных процессов в рамках ЕАЭС вопросы экологической безопасности, наряду с вопросами развития экономики, должны быть обеспечены в приоритетном порядке. При формировании международно-правовой базы общего рынка энергоресурсов, основа для которой сегодня активно создается, необходимо уделить самое пристальное внимание вопросам охраны окружающей среды.

Республика Казахстан, выступившая инициатором многих важных интеграционных инициатив,

в состоянии взять на себя инициативу и в данном направлении, продвигая вопрос об охране окружающей среды в рамках ЕАЭС.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ерофеев Б.В. Экологическое право России. М.: Юриспруденция, 2000. 448 с.
2. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года // Консультант Плюс: справочно-правовая система. URL: consultant.ru.
3. Мисник Г.А., Моторин Е.П. Экологическое право. М.: Академцентр, 2013. 382 с.
4. Гогин А.А. Правонарушение: общетеоретический, межотраслевой и отраслевой аспекты. М.: Юрлитинформ, 2016. 376 с.
5. Малько А.В. Теория правовой политики. М.: Юрлитинформ, 2012. 328 с.
6. Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: adilet.zan.kz/rus/docs/Z1400000240.
7. Курбаналиев А. Разработка механизмов формирования общего электроэнергетического рынка Евразийского экономического союза : дис. ... канд. экон. наук. М., 2016. 142 с.
8. Протокол о правилах доступа к услугам субъектов естественных монополий в сфере транспортировки газа по газотранспортным системам, включая основы ценообразования и тарифной политики: приложение № 22 к Договору ЕАЭС // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: adilet.zan.kz/rus/docs/Z1400000240.
9. Протокол о порядке организации, управления, функционирования и развития общих рынков нефти и нефтепродуктов: приложение № 23 к Договору ЕАЭС // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: adilet.zan.kz/rus/docs/Z1400000240.
10. Проект Программы формирования общего электроэнергетического рынка Евразийского экономического союза (не утвержденный) // Официальный интернет-ресурс Евразийской экономической комиссии. URL: eurasiancommission.org/ru/act/energetikaiinfr/energy/Programma.aspx.

ENVIRONMENTAL ISSUES IN THE INTEGRATION PROCESSES IN THE ENERGY SECTOR IN THE FRAMEWORK OF THE EAEU (OVERVIEW)

© 2016

L.T. Nazarkulova, candidate of law science, scientific expert
M.S. Shugaipova, master of international business law, expert
LLP «Consulting Group «Bolashak», Astana (Kazakhstan)

Keywords: energy; environment; economic integration; a common energy market; green economy.

Abstract: In the article discusses the incorporation of environmental issues in international legal acts regulating integration processes in the energy sector within the framework of the EAEU. Energy is one of the key, but has the most negative impact on the environment, and industries. In this regard, one of the important directions of international cooperation within the EEU should be cooperation in the field of ecology. And in international legal acts in this sphere, especially in the EAEC Treaty should include provisions aimed at the protection of the environment. In the result of the analysis of the international legal instruments underpinning integration in the energy sector, we can conclude that ecology is given unduly little attention. This can lead to substantial environmental problems in the formation of common markets of energy resources. In this regard, the authors propose certain measures.