

УДК 330.15:504:342

«ЗЕЛЕНАЯ» ЭКОНОМИКА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Егорова М.С., Глик П.А.

*Национальный исследовательский Томский политехнический университет, Томск,
e-mail: angelohec82@mail.ru*

Дано определение понятию «зеленая экономика». Сделан вывод об отсутствии единого взгляда на данное понятие в рамках международного сообщества. Представлены основные инструменты, применяемые в условиях «зеленой» экономики. Из анализа инструментария «зеленой» экономики следует, что отдельные её идеи, не будучи обозначены с использованием новой терминологии, тем не менее, находят отражение в нормах российского права. Проанализирован спектр мер по поддержке и поощрению экологически значимой деятельности, отраженный в Федеральных законах Российской Федерации. Сделан вывод о несостоятельности законодательства Российской Федерации на сегодняшний день по обеспечению создания «зелёной» экономики.

Ключевые слова: «зеленая экономика», правовое обеспечение, инструменты государственного регулирования, законы

«GREEN» ECONOMY: PROBLEMS AND PROSPECTS OF LEGAL SUPPORT

Egorova M.S., Glik P.A.

National research Tomsk polytechnical university, Tomsk, e-mail: angelohec82@mail.ru

Definition is given to the concept «green economy». The conclusion is drawn on lack of a uniform view of this concept within the international community. The main tools applied in the conditions of «green» economy are presented. Follows from the analysis of tools of «green» economy that her separate ideas, being not designated with use of new terminology, nevertheless, find reflection in norms of Russian law. The range of measures for support and encouragement of ecologically significant activity reflected in Federal laws of the Russian Federation is analysed. The conclusion is drawn on insolvency of the legislation of the Russian Federation today on ensuring creation of «green» economy.

Keywords: «green economy», legal support, instruments of state regulation, laws

Такое понятие, как «зеленая» экономика, практически неизвестно российскому праву. Иногда оно упоминается в речи российских политиков. В некоторых правовых актах речь идет о зеленых инвестициях, «зеленом» росте российской экономики, «зеленом» послекризисном восстановлении экономики. Причем обозначенные явления и понятия чаще всего упоминаются в одном ряду с модернизацией или обеспечением учета энергетических ресурсов, внедрением энергоэффективных технологий. Следует отметить, что осознание актуальности «зеленых» аспектов современной экономики начинает отражаться в документах главным образом программного, стратегического характера [1].

«Зеленая экономика» определяется как экономика, которая повышает благосостояние людей и обеспечивает социальную справедливость. Важными чертами такой экономики являются: эффективное использование природных ресурсов; сохранение и увеличение природного капитала; уменьшение загрязнения; низкие углеродные выбросы; предотвращение утраты экосистемных услуг и биоразнообразия; рост доходов и занятости [3].

Однако следует отметить отсутствие единого взгляда на данное понятие в рам-

ках международного сообщества. В работе государств по обозначенным для «Рио+20» пунктам особенную важность приобретает выделение основных инструментов, применяемых в условиях «зеленой» экономики. По мнению Подготовительного комитета к таким относятся: введение налогов на то, что вредит окружающей среде; государственная закупочная политика, поощряющая формирование «зеленых» предприятий и рынков; использование государственных инвестиций в устойчивую инфраструктуру (включая общественный транспорт, возобновляемые источники энергии или переоснащение имеющихся объектов инфраструктуры и зданий в целях повышения энергоэффективности) и природного капитала в целях восстановления, поддержания и, где это возможно, увеличения объема природного капитала [1].

Из анализа инструментария «зеленой» экономики следует, что отдельные её идеи, не будучи обозначены с использованием новой терминологии, тем не менее, находят отражение в нормах российского права, а именно в смысле, уточненном для Конференции ООН по устойчивому развитию. Сегодня инструменты «зеленой» экономики в праве России находят отражение преимущественно:

а) в сфере обложения налогами и сборами, взыскания платежей в сфере природопользования;

б) в процессе развития регулирования энергетической эффективности и энергосбережения.

При этом оба обозначенных направления тесно взаимосвязаны между собой, поскольку в совокупности призваны стимулировать деятельность, направленную на рациональное, бережное отношение к природным ресурсам [4].

Наиболее широко спектр мер по поддержке и поощрению экологически значимой деятельности отражен в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [6], где вопросам экономического регулирования в области охраны окружающей среды посвящено несколько статей, объединенных в самостоятельную главу IV. К данным мерам относятся:

а) установление платы за негативное воздействие на окружающую среду;

б) предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, а также при осуществлении иных эффективных мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством Российской Федерации;

в) поддержка предпринимательской, инновационной и иной деятельности (в том числе экологического страхования), направленной на охрану окружающей среды [4].

Формы платы за негативное воздействие на окружающую среду определяются также ст. 28 Федерального закона от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» [7], ст. 23 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» [8].

Среди природоресурсных законодательных актов значительный комплекс мер экономического стимулирования охраны, воспроизводства и устойчивого использования объектов животного мира предусмотрен Федеральным законом от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» (ст. 54) [9]. В отличие от Федерального закона «О животном мире» Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (ст. 2) [10] и Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [11]

(ст. 2, 42) среди всех возможных мер экономического воздействия на субъектов экологических отношений предусматривают соответственно лишь платность использования водных биоресурсов, платность пользования охотничьими ресурсами.

Земельный кодекс Российской Федерации предусмотрел возможность осуществления экономического стимулирования охраны и использования земель (ст. 13).

Водный кодекс РФ и Лесной кодекс РФ устанавливают основы платности использования соответственно водных объектов и лесов. Экономическое регулирование в Законе Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (в редакции Федерального закона от 3 марта 1995 г. № 27-ФЗ) осуществляется преимущественно через платежи при использовании недр (раздел V). Платежи за пользование природными ресурсами с учетом определенного предмета правового регулирования предусмотрены также ст. 40 Федерального закона от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» [12], ст. 34 Федерального закона от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» [13].

Несмотря на широкий перечень законодательных актов, предусматривающих меры экономического регулирования деятельности по использованию природных ресурсов и охране окружающей среды, и декларируемое разнообразие этих мер, практическое внедрение методов экономической заинтересованности в экологически корректном ведении хозяйственной деятельности существенно сдерживается отсутствием надлежащих правовых норм в смежном законодательстве – о налогах и сборах, об инвестиционной деятельности, о банках и банковской деятельности и др. [5].

Отдельные аспекты поощрения природоохранительной деятельности отражены в Налоговом кодексе Российской Федерации (НК РФ). Например, п. 4 ст. 270 НК РФ к расходам, не учитываемым в целях налогообложения, относит суммы платежей за сверхнормативные выбросы загрязняющих веществ в окружающую среду. Ставки сбора за каждый объект животного мира, объект водных биологических ресурсов, признанный Налоговым кодексом Российской Федерации объектом обложения, устанавливаются в размере 0 рублей в случаях, если пользование такими объектами осуществляется в ресурсосберегающих це-

лях (ст. 333.3). Согласно ст. 333.9 Налогового кодекса при уплате водного налога не признаются объектами налогообложения некоторые виды деятельности, связанные с охраной окружающей среды, вод, водных биологических ресурсов.

Тем не менее, общая фрагментарность такого правового регулирования не даёт основания для позитивных выводов. При отсутствии норм, обеспечивающих механизм экономического стимулирования экологически значимой деятельности, нормы экологического законодательства следует охарактеризовать лишь как декларации, выражающие намерения государства на будущее.

Примечательно, что Президент Российской Федерации обратил внимание именно на экономическую основу в совершенствовании природоохранной деятельности. В частности, по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации 27 мая 2010 г. им были даны поручения внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекты федеральных законов, направленных на:

- разработку экономических механизмов, в том числе налоговых, стимулирующих хозяйствующие субъекты на снижение негативного воздействия на окружающую среду;
- экономическое стимулирование деятельности в области обращения с отходами.

Часть поручений Президента касалась расширения источников финансирования природоохранных мероприятий, в частности, следовало подготовить предложения:

а) по созданию федерального и региональных экологических фондов, направленных на совершенствование системы финансовой поддержки деятельности по охране окружающей среды и внедрению экологически эффективных технологий;

б) о порядке применения добровольных механизмов экологической ответственности. Очевидно, что возможность использования разных источников финансирования природоохранных мероприятий, поощрения деятельности различных субъектов в области охраны окружающей среды будет способствовать развитию элементов «зелёной» экономики в России.

Признаком «зеленой» экономики является и обращение государства к деятельности в области эффективного использования энергетических ресурсов. Законодательство об энергоэффективности находится в настоящее время на новом этапе своего становления, который обозначился принятием Федерального закона от 23 ноября 2009 г.

№ 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [14]. Период реализации положений данного законодательного акта составляет уже около трех лет, в связи с чем оценка собственной его эффективности является обоснованной и своевременной [5].

Сейчас в данной сфере принято более 40 подзаконных нормативных актов, ряд из них носят временный характер. К сожалению, в этом комплексе немалую часть составляют акты промежуточного характера (принципы, требования, перечни, примерные формы), непосредственно не регулирующие общественные отношения.

Важным следствием из выбранного способа регулирования отношений по энергосбережению и повышению энергетической эффективности – через принятие значительного числа подзаконных нормативных правовых актов – явилось значительное увеличение периода реализации общей концепции Закона об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности, так как принятие всего необходимого комплекса подзаконных нормативных правовых актов даже по плану предполагает длительные сроки их разработки – вплоть до 2015 года.

Наблюдается общая неспешность в реализации базовых требований в области энергоэффективности. Так, приостановлено действие Федерального закона от 27 декабря 2009 г. № 347-ФЗ «Технический регламент о безопасности низковольтного оборудования», который принят в целях обеспечения энергетической эффективности; им предусмотрена, в частности, маркировка низковольтного оборудования, включая класс энергетической эффективности.

Управление в сфере энергосбережения отличается дроблением функций и полномочий различных государственных органов. В настоящее время те или иные функции по управлению в области энергосбережения осуществляют девять федеральных специально уполномоченных органов. Ряд функций – контроль, мониторинг, планирование, разработка программ – это компетенция одновременно разных органов власти (в пределах компетенции каждого органа). При реализации подобной модели управления неизбежно возрастает риск дублирования, недостаточно чёткого разграничения действий между разными субъектами осуществления полномочий, что не может не

отразиться на эффективности реализации правовых норм [2].

Энергосбережение – деятельность в целом непривычная для российского общества, требующая пропаганды новых идей. Очевидно, что в значительной степени успешность реализации норм Закона зависит от каждого энергопотребителя, в связи с чем вопросы закрепления в обществе необходимых представлений о происходящих процессах, формирования общественного и индивидуального сознания в части энергосбережения приобретает особую актуальность и значимость.

Несомненно, что в немалой степени анализируемый Закон устремлен в будущее, как минимум, на новых принципах должно подрасти молодое поколение. В такой ситуации существенная роль обычно отводится образовательному процессу. Однако в этой части закон предусмотрел лишь возможность образования в рассматриваемой сфере.

Таким образом, очевидно, что практическое воплощение идеи энергосбережения и повышения энергетической эффективности связано с серьезными затруднениями в процессе ее реализации, в значительной степени оно тормозится ввиду причин, коренящихся в самом подходе к регулированию соответствующих отношений [2].

Заключение

В заключении можно сделать следующие выводы. В нынешнем виде законодательство не может обеспечить создание «зелёной» экономики. Требуется чёткая концепция системы мер экономического регулирования, закреплённых в правовых нормах разных отраслей законодательства, направленного на регулирование, прежде всего, не экологических, а экономических общественных отношений. Необходим кардинальный пересмотр и существенное развитие законодательства о налогах и сборах, банковского, бюджетного законодательства, во-первых, для подкрепле-

ния и реализации тех общих правовых норм об экономическом регулировании, которые содержатся в законодательстве об охране окружающей среды и природных ресурсах; во-вторых, для надлежащего правового оформления множественности источников финансирования экологически значимой деятельности.

Список литературы

1. Альханакта В.В. Экономическое стимулирование охраны окружающей среды. – Минск: Бел НИЦ «Экология», 2011. – XIV, 208 с.
2. Башорина О.В. Экологизация экономики России: проблемы и перспективы // Известия Уральского федерального университета. Серия 3: Общественные науки. – 2011. – Т. 94, № 3. – С. 94–102.
3. Егорова М.С. Влияние технологии и технологических изменений на процесс становления «зеленой экономики» // Фундаментальные исследования. № 5 (часть 2) 2014, С. 299–302.
4. Карпович Н.А. Экологическая функция государства: [монография]: в 2 ч. / Наталья Александровна Карпович; [в авторской редакции]. – Минск: Республиканский институт высшей школы, 2011.
5. Проблемы экологических рисков и устойчивого развития территорий/ [В.Е. Левкевич и др.; научный редактор В.Е. Левкевич]; Национальная академия наук Беларуси, Институт экономики, Сибирское отделение Российской академии наук, Институт вычислительной математики. – Минск: Право и экономика, 2011. – 314 с.
6. Федеральный закон Российской Федерации от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».
7. Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха».
8. Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».
9. Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире».
10. Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».
11. Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
12. Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации».
13. Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации».
14. Федеральный закон от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».