

О СТИМУЛИРУЮЩИХ МЕРАХ ЭКОНОМИЧЕСКОГО МЕХАНИЗМА ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

В. В. Кванина

заведующий кафедрой предпринимательского, конкурентного и экологического права
Юридического института Южно-Уральского государственного университета,

доктор юридических наук, профессор

kaf.pk@susu.ru

В статье в рамках экономического механизма охраны окружающей среды рассмотрены прямые и косвенные методы экономического регулирования в области охраны окружающей среды. Автор приходит к выводу, что в современных условиях, когда государство ограничено в ресурсах, в указанной сфере необходимо выстраивать на взаимовыгодных условиях новые договорные формы сотрудничества между государством и бизнесом, позволяющим привлечь частные инвестиции в решение проблем охраны окружающей среды.

Ключевые слова: экономический механизм охраны окружающей среды; прямые и косвенные методы экономического регулирования в области охраны окружающей среды; договорные формы государственно-частного партнерства.

В экологическом праве часто используемой является категория «экономический механизм охраны окружающей среды». При этом в ФЗ «Об охране окружающей среды» она отсутствует, а в доктрине нет однозначного восприятия этой категории. Категория «экономический механизм охраны окружающей среды», как представляется, предопределена названием главы IV («Экономическое регулирование в области охраны окружающей среды») указанного закона. До 1 января 2015 г. в ней в ст. 14 «Методы экономического регулирования в области охраны окружающей среды» были перечислены методы: «разработка государственных прогнозов социально-экономического развития на основе экологических прогнозов; разработка и проведение мероприятий по охране окружающей среды в целях предотвращения причинения вреда окружающей среде; установление платы за негативное воздействие на окружающую среду» и др. После указанной даты ст. 14 ФЗ «Об охране окружающей среды» утратила силу. Из перечисленных в ней методов экономического регулирования в главе IV закона остались лишь плата за негативное воздействие на окружающую среду, государственная поддержка хозяйственной и (или) иной деятельности, осуществляющей в целях охраны окружающей среды, по определенным направлениям, и экологическое страхование (ст. 16-18). При этом глава IV закона дополнена статьей (ст. 18.1), посвященной экономическому стимулированию прекращения производства и использования озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции.

В экономической литературе методы экономического регулирования относят к прямым и косвенным методам государственного регулирования. Прямые методы выражаются в принятии правового акта, содержащего предписание императивного характера на совершение определенных действий; косвенные методы «основываются на экономических средствах воздействия на регулируемые отношения со стороны субъектов

государственно-управленческой деятельности. Они опосредованно через экономические интересы без прямого властного воздействия отражаются на поведении экономических субъектов путем создания условий, влияющих на мотивацию должного поведения участников экономических отношений посредством материальных стимулов, таких как материальное поощрение и ответственность» [1, с. 406–407]. С учетом данной характеристики большинство методов экономического регулирования в области охраны окружающей среды относятся к косвенным методам (установление платы за негативное воздействие на окружающую среду, проведение экономической оценки природных объектов, предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших технологий и др.) [2; 3]. К прямым методам государственного регулирования охраны окружающей среды относят лицензирование, выдачу комплексного экономического разрешения и др. В то же время ряд авторов относит их к организационному или правовому механизму охраны окружающей среды. С учетом данных методов экономический механизм охраны окружающей среды предложено понимать, как комплекс правовых средств, посредством которых у хозяйствующих субъектов появляется «экономическая заинтересованность в проведении экологических мероприятий, принятии мер по снижению негативного воздействия на окружающую среду и обеспечении рационального природопользования» [2; 4].

В структуре экономического механизма охраны окружающей среды основная роль должна принадлежать правовым средствам экономического характера, посредством которых у хозяйствующих субъектов, как отмечает Н. В. Кичигин, появляется экономическая заинтересованность в проведении экологических мероприятий [2]. Речь идет о косвенных методах экономического механизма охраны окружающей среды, содержанием которых являются меры стимулирования, преференции. В ст. 3 Федерального закона «О промышленной политике в Российской Федерации» от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ под мерами стимулирования деятельности в сфере промышленности понимаются «действия правового, экономического и организационного характера, которые осуществляются органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, входящими в состав инфраструктуры поддержки деятельности в сфере промышленности, и направлены на достижение целей промышленной политики» (Общероссийский классификатор видов экономической деятельности деятельность в сфере охраны окружающей среды относит к промышленности).

Наиболее полно меры экономического стимулирования охраны окружающей среды представлены в разделе IV «Основные механизмы реализации государственной политики в области экологического развития» Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г., утвержденных Указом Президента РФ от 30 апреля 2012 г. : «стимулирование предприятий, осуществляющих программы экологической модернизации производства и экологической реабилитации соответствующих территорий; применение государственно-частного партнерства при государственном финансировании (софинансировании) мероприятий по оздоровлению экологически неблагополучных территорий, ликвидации экологического ущерба, связанного с прошлой экономической и иной деятельностью» и др.

Как справедливо отмечают в литературе, в системе механизмов охраны окружающей среды преобладают административные методы стимулирования, рыночные же инструменты воздействия на окружающую среду не получили широкого распространения [5, с. 6]. И,

кроме того, необходимо заметить, что эти меры стимулирования, как правило, не наделены должным реализацийным механизмом и не отражают всех потребностей данной сферы.

Рыночные правовые средства воздействия на окружающую среду можно классифицировать на два вида. Первые из них выступают защитной мерой исполнения хозяйствующими субъектами обязательств по охране окружающей среды перед всем обществом, третьими лицами, но ложатся на них («загрязнителей») дополнительным финансовым бременем (например, экологическое страхование, экологический аудит); вторые – направлены на решение разнообразных экологических проблем, бенефициаром которых являются как общество в целом, так и хозяйствующий субъект. В качестве таковых выступают инвестиционные договорные формы, посредством которых он получает государственные преференции.

В условиях сложившейся социально-экономической ситуации в России субъектам, осуществляющим деятельность, направленную на реализацию мероприятий по охране окружающей среды, ожидать от государства полномасштабных административных преференций не приходится. Это обуславливает необходимость привлечения на взаимовыгодных условиях для государства и инвесторов частного капитала посредством ГЧП.

ГЧП в литературе рассматривается в широком и узком смыслах слова; в первом случае – это институт публично-частного партнерства в целом, во втором – конкретные его формы. Наиболее распространенными формами ГЧП в РФ являются соглашение о таком партнерстве и концессионное соглашение [6, с. 126–145]. Данные соглашения в соответствии с законодательством могут заключаться только в отношении недвижимого имущества или недвижимого имущества и движимого имущества, технологически связанных между собой. В сфере охраны окружающей среды применение форм ГЧП существенно ограничено: из перечисленных в п. 1 ст. 7 Федерального закона «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ объектов ГЧП к сфере охраны окружающей среды могут быть отнесены только отдельные объекты (по производству, передаче и распределению электрической энергии, объекты, на которых осуществляется обработка, утилизация, обезвреживание, размещение твердых коммунальных отходов, мелиоративные системы и объекты их инженерной инфраструктуры, за исключением государственных мелиоративных систем). Аналогичные объекты за отдельным исключением предусмотрены и в п. 1 ст. 4 Федерального закона «О концессионных соглашениях» от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ.

Ситуация с правовым ограничением привлечения частного капитала в сферу охраны окружающей среды в рамках механизма ГЧП не вполне понятна. В литературе неоднократно поднимался вопрос о расширении объектов ГЧП в данной сфере, и не только за счет недвижимого имущества [7, с. 12]. Особенно актуален механизм ГЧП для устранения последствий исторических загрязнений окружающей среды [8, с. 80–81]. У инвесторов интерес в применении ГЧП в отношении объектов накопленного вреда окружающей среде может проявиться в использовании загрязненных территорий для повторного использования в качестве зеленых насаждений, артпарков, торговых центров, рекреационных зон и жилых участков [9, с. 15–20], размещении технопарков,

производственных зон, предприятий. В 2020 г. данный вопрос стал предметом законодательной инициативы (законопроект № 11022731-7), который однако был отклонен в связи с нарушением требований ч. 3 ст. 104 Конституции РФ.

Практике известны и другие формы ГЧП, например, к договорным формам взаимодействия государства и бизнеса относят офсетный контракт, специальный инвестиционный контракт, контракт жизненного цикла [10], договор инвестиционной аренды [11] и др. Представляется, что осмысливание и предложение новых форм ГЧП в сфере охраны окружающей среды – злободневная задача практиков и ученых в сфере экологического и предпринимательского права, решение которой позволит привлечь частные инвестиции в решение проблем охраны окружающей среды и не ляжет тяжелым бременем на государственный бюджет и хозяйствующих субъектов.

Библиографический список

1. Предпринимательское право Российской Федерации / Отв. ред. Е. П. Губин, П. Г. Лахно. – М. : Юристъ, 2004. – 1001 с.
2. Кичигин, Н. В. Законодательное обеспечение экономического механизма охраны окружающей среды / Н. В. Кичигин // Журн. рос. права. – 2008. – № 10. – С. 45–51.
3. Ялбулганов, А. А. Экономико-правовые механизмы защиты окружающей среды от загрязнения отходами производства и потребления / А. А. Ялбулганов // Законодательство. – 2019. – № 10. – С. 48–56.
4. Гетьман, А. П. Организационно-правовой механизм охраны окружающей среды / А. П. Гетьман // Проблемы законности. – 2014. – № 125. – С. 119–128.
5. Хлуденева, Н. И. Правовое обеспечение экономического стимулирования в области охраны окружающей среды / Н. И. Хлуденева // Журн. рос. права. – 2013. – № 2. – С. 5–13.
6. Инвестиционное право: учебник / отв. ред. И. В. Ершова, А. Ю. Петраков. – М. : Проспект, 2021. – 304 с.
7. Бабич, А. А. Правовое регулирование государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды: дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Бабич Арсений Андреевич ; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Рос. Федерации» – М., 2021. – 208 л.
8. Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной правовой реальности России. В 12 т. Т. II. Экологическое право : моногр. / Под ред. С. А. Боголюбова, Р. Л. Хачатурова. – М. : Юрлитинформ, 2020. – 389 с.
9. Кабацкая, Л. Н. Применение механизма государственно-частного партнерства при ликвидации накопленного вреда окружающей среды / Л. Н. Кабацкая // Государственная власть и местное самоуправление. – 2020. – № 1. – С. 15–20.
10. Козлова, Е. Б. Развитие договорных механизмов государственно-частного партнерства как фактор достижения устойчивого экономического роста / Е. Б. Козлова // Хозяйство и право. – 2024. – № 6. – С. 27–41.
11. Иванова, Т. Н. Договор инвестиционной аренды как инструмент развития инфраструктуры ИНТИЦ / Т. Н. Иванова // Предпринимательское право. – 2025. – № 1. – С. 16–21.