

УДК 349.6

Д. Нұрмуханқызы

PhD докторант 2 курса юридического факультета ЖГУ им. И. Жансугурова, Казахстан, г. Талдыкорган
E-mail: daniyafmo@mail.ru

Особенности правового регулирования инвестиционной деятельности в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов в условиях перехода к «зеленой экономике»

В данной статье рассматриваются вопросы правового регулирования инвестиционной деятельности в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов в условиях перехода к «зеленой экономике». Рассматриваются вопросы введения или усовершенствования экологического законодательства, с целью перехода к «зеленой» экономике, национальное законодательство в области охраны окружающей среды, транспорта, строительства и энергоснабжения, что может создавать мощные рыночные стимулы и поощрять инвестиции в «зеленую» экономику.

Ключевые слова: правовое регулирование, зеленая экономика, охрана окружающей среды, инвестиция

D. Nurmukhankyzy

Features of legal regulation of investment activity in the field of environmental protection and use of natural resources in the transition to a «green economy»

This article deals with the legal regulation of investment activity in the field of environmental protection and use of natural resources in the transition to a «green» economy. Questions of introduction or improvement of environmental legislation, with a view to the transition to a «green» economy, the national legislation in the field of environmental protection, transport, construction and energy that can create powerful market incentives and encourage investment in «green» economy.

Key words: legal regulation, the green economy, environment, investment.

Д. Нұрмұханқызы

«Жасыл экономикаға» өту жағдайында қоршаған ортаны қорғау және табиғи ресурстарды пайдалану аумағындағы инвестициялық қызметті құқықтық реттеу ерекшеліктері

Мақалада «жасыл» экономикаға өту жағдайында қоршаған ортаны қорғау және табиғи ресурстарды пайдалану аумағындағы инвестициялық қызметті құқықтық реттеу мәселелері қарастырылған. Сонымен қатар «жасыл» экономикаға өту мақсатында экологиялық заңнамаларды, қоршаған ортаны қорғау аумағындағы, көлік, құрылыс және энергияны қамту аумағындағы ұлттық заңнамаларды жетілдіру немесе өзгерістер енгізу, «жасыл» экономикада инвестицияны кеңейту және мықты нарықтық күш жасау керектігі қарастырылған.

Түйін сөздер: құқықтық реттеу, жасыл экономика, қоршаған ортаны қорғау, инвестиция.

Измерение прогресса на пути к зеленой экономике в области показателей устойчивого развития за последние два десятилетия были достигнуты значительные успехи. Создан ряд международных инициатив для наблюдения за показателями стабильности. Тем не менее остались серьезные проблемы для национальных правительств, связанные с разработкой базовых показателей и способов измерения прогресса на

пути к зеленой экономике. Различные потребности и разные пути движения стран в сторону зеленой экономики требуют гибкости, при этом разработка и координация разрешающих условий на международном уровне требуют некоторой степени стандартизации и сопоставимости. Зеленая экономика – это, в первую очередь, изменение направления роста экономики. В настоящее время рост обычно формируется путем

инвестиций в виды деятельности, которые отличаются высоким уровнем выбросов, сильным загрязнением окружающей среды, образованием отходов, ресурсоемкостью и разрушением экосистем. Зеленая экономика требует сместить инвестиции в такие виды деятельности, которые характеризуются низкими выбросами углеродных соединений, чистотой, минимизацией отходов, эффективным использованием ресурсов и совершенствованием экосистем. К основным показателям преобразования экономики, следовательно, относятся изменения и, со временем, результирующий рост производства экологически чистых товаров и услуг и связанной с ними занятости. Некоторые существующие статистические классификации в системах национальных счетов, например, «сектор экологически чистых товаров и услуг», предоставляют подходящую начальную точку для измерения перехода к зеленой экономике наряду с различными инициативами, иногда предлагаемыми частным секторе, по мониторингу потоков инвестиций в зеленую экономику. Показатели эффективности использования ресурсов. Главное преимущество преобразования экономики, помимо ожидаемого чистого роста доходов и занятости, по меньшей мере, в среднесрочной и долгосрочной перспективе – это повышение эффективности использования ресурсов как в относительных, так и в абсолютных величинах. Главными показателями являются: использование материалов, энергии, воды, земли, изменение экосистем, образование отходов и выбросы вредных веществ, связанные с экономической деятельностью [1].

Республика Казахстан относится к числу мировых лидеров по разнообразию и количеству полезных ископаемых. Наибольший «удельный вес» с позиции экономической значимости для страны имеют нефть и газ, уголь и иные рудные полезные ископаемые, что обуславливает факт развитости системы правового регулирования в данных секторах экономики. В этой же связи развитию альтернативных источников энергии исторически уделялось ошутимо меньше внимания со стороны государства. К примеру, большинство электростанций Казахстана в настоящее время работают на природном газе, угле или производных нефти [2].

Принятая Стратегия «Казахстан-2050: новый политический курс состоявшегося государства» [3] ставит четкие ориентиры на по-

строение устойчивой и эффективной модели экономики, основанной на переходе страны на «зеленый» путь развития. «Зеленая экономика» определяется как экономика с высоким уровнем качества жизни населения, бережным и рациональным использованием природных ресурсов в интересах нынешнего и будущих поколений и в соответствии с принятыми страной международными экологическими обязательствами, в том числе с Рио-де-Жанейрскими принципами, Повесткой дня на XXI век, Йоханнесбургским планом и Декларацией Тысячелетия [4].

Говоря о положительном влиянии перехода на «зеленую экономику», следует отметить, что переход к «зеленой» экономике окажет влияние на создание материальных благ, занятость, искоренение бедности и долгосрочное экономическое процветание.

Приоритет государственных инвестиций и расходов в областях, стимулирующих «озеленение» секторов экономики Субсидии, предоставляемые в интересах общества или имеющие позитивный внешний эффект, могут быть мощным стимулом для перехода к «зеленой» экономике. «Зеленые» субсидии, такие, как меры по поддержке цен, налоговые стимулы, прямые гранты и гарантии по кредитам, могут применяться для различных целей: (а) для быстрого принятия мер во избежание замораживания средств в «неустойчивых» активах и системах или потери ценного природного капитала, от которого зависит существование людей; (б) для обеспечения создания «зеленой» инфраструктуры и внедрения «зеленых» технологий, особенно предоставляющих существенные финансовые или нефинансовые преимущества, труднодостижимые для частных компаний; (с) для поддержки находящихся в начальной стадии развития «зеленых» отраслей в рамках стратегии накопления сравнительных преимуществ и стимулирования долгосрочной занятости и роста. Налоговые стимулы могут способствовать инвестициям в «зеленую» экономику и мобилизации частного капитала. Подобные стимулы могут быть ориентированы как на потребление, так и на производство товаров или оказание услуг. Например, ряд муниципалитетов Индии ввел скидки на налог на имущество для пользователей солнечных водонагревателей [5]. Другой вид налоговых льгот, нередко применяемый с целью стимулирования производства энергии из возобновляемых источ-

ников, – ускоренная амортизация. Она позволяет инвестору быстрее амортизировать стоимость подпадающих под льготу основных фондов и тем самым уменьшить свою налогооблагаемую прибыль. В Мексике ускоренная амортизация разрешена инвесторам, вкладывающим средства в инфраструктуру, не оказывающую негативного влияния на экологию, с 2005 года [6]. Внедрению технологий производства энергии из возобновляемых источников успешно способствуют меры по поддержке цен и методы нетто-учета электроэнергии. Меры по поддержке цен обычно путем предоставления субсидий или регулирования цен гарантируют рыночную цену определенного товара или услуги и обеспечивают долгосрочную определенность, необходимую частным инвесторам. Наиболее распространенной и известной из этих мер, как отмечается в ключевых выводах доклада, является применение стимулирующих тарифов для внедрения и совершенствования технологий производства электроэнергии из возобновляемых источников. Во многих странах также используют метод нетто-учета для стимулирования малой энергетики, основанной на использовании возобновляемых источников. При использовании этого метода потребитель получает вычет из будущих счетов за электроэнергию, если количество электроэнергии, поступающей в национальную энергетическую систему из генератора потребителя, работающего на возобновляемом сырье, превышает количество энергии, забираемой потребителем из системы. Нетто-учет широко распространен в США, а также внедрен в Мексике и Таиланде [7]. Государственные расходы должны быть ограничены по времени. Однажды введенные субсидии бывает сложно отменить, поскольку получатели материально заинтересованы в том, чтобы лоббировать их сохранение. Как правило, государство старается минимизировать свои расходы и, разрабатывая программы предоставления субсидий, предусматривает различные методы контроля. Например, иногда условия программы регулярно пересматриваются, и осуществляются согласованные корректировки, а иногда устанавливаются ограничения на общие расходы, и четко определяется, когда реализация программы заканчивается [8]. Проведенный Международным энергетическим агентством анализ субсидирования производства энергии из возобновляемых источников показал, что в

ситуации, когда государство хочет увеличить частные инвестиции в тот или иной сектор, важно, чтобы поддержка была стабильной и предсказуемой, давала инвесторам определенность и своевременно отменялась для стимулирования инноваций [9].

В «зеленой» экономике рост доходов и занятости обеспечивается государственными и частными инвестициями, уменьшающими выбросы углерода и загрязнение, повышающими эффективность использования энергии и ресурсов и предотвращающими потерю биоразнообразия. Эти инвестиции необходимо катализировать и поддерживать посредством целевых государственных расходов, реформ в области политики и изменения регулирования. Такой путь развития должен сохранять, увеличивать и, где это необходимо, восстанавливать природный капитал как важнейший экономический актив и источник общественных благ, особенно для бедных слоев населения, источники дохода и защищенность которых зависят от природы. Навстречу «зеленой» экономике: пути к устойчивому развитию и искоренению бедности [1].

В последнее время правительства многих стран мира начали использовать активную экономическую политику с помощью внедрения пакетов программ восстановления экономики. Сравнить «зеленые» составляющие этих программ восстановления достаточно тяжело, вследствие того, что не существует единого мнения относительно того, какие элементы программ действительно можно отнести к «зеленым». Создание продуманной системы регулирования экономики может определить права и создать стимулы, которые, в свою очередь, активизируют переход к «зеленой» экономике, а также устранить существующие барьеры для «зеленого» инвестирования. С помощью системы регулирования можно регламентировать наиболее вредные виды деятельности, несовместимые с устойчивым развитием, или установить минимальные стандарты или полностью запретить некоторые виды деятельности. Кроме того, адекватная система регулирования снизит риски изменения национального законодательства, что будет способствовать повышению доверия инвесторов к рынкам. Положительным дополнением к государственной нормативно-правовой системе может служить саморегулирование отраслей и добровольные соглашения между правительством и компания-

ми. В рамках добровольных соглашений компании берут на себя обязательства по повышению эффективности использования энергоресурсов и внедрению на производстве энергосберегающих проектов.

В практике ЕС существуют два подхода к реализации добровольных соглашений в сфере улучшения энергоэффективности: обязательный подход – используется в странах с целью оправдания освобождения от налогов на выбросы CO₂ энергоемких отраслей производства; добровольный подход – применяется в странах, где существуют программы по проведению энергоаудита предприятий, что, в свою очередь, дает возможность предприятиям создавать более эффективные проекты для достижения целей в сфере энергосбережения. Среди преимуществ добровольных соглашений для компании следует выделить: уменьшение производственных затрат, получение субсидий или уменьшение налогового давления, получение имиджа компании, которая заботится об окружающей среде. В тоже время заключение добровольных соглашений дает возможность, учитывая особенности каждой компании, выбирать цели и способы энергосбережения и сроки реализации этих целей. Несмотря на эффективность рыночных инструментов, в некоторых ситуациях необходимо использовать командно-административные меры, которые иногда бывает легче реализовать. В краткосрочной перспективе проще установить новые нормы эффективности и устранить препятствия при планировании и получении разрешений для проектов в сфере возобновляемых источников энергии, чем создать рынок выбросов углерода и отменить субсидии на закупку ископаемого топлива. Эффективными инструментами достижения целей в области экологии и формирования рынков устойчивых товаров и услуг могут стать нормы и стандарты требования, которые могут предъявляться к конструкции или конкретным свойствам продукции или к их рабочим характеристикам. В частности, обязательные для соблюдения стандарты могут быть эффективными для достижения поставленных результатов [10].

Введение или усовершенствование экологического законодательства – важная область, в которой правительства могут получить для себя выгоду, если они задумаются над проведением внутренней реформы в дополнение к фискаль-

ным и другим мерам, нацеленным на переход к «зеленой» экономике. Национальное законодательство в области охраны окружающей среды, транспорта, строительства и энергоснабжения, кроме всего прочего, может создавать мощные рыночные стимулы и поощрять инвестиции в «зеленую» экономику.

Уменьшение вырубки лесов и восстановление лесов экономически целесообразны сами по себе, а также положительно влияют на сельское хозяйство и уровень жизни сельского населения. Существуют экономические механизмы, такие, как программы производства сертифицированной древесины, сертификация продукции из древесины дождевых лесов, введение платежей за экосистемные услуги, программы совместного использования. В этом контексте требуются изменения в законодательстве и государственном управлении, чтобы перейти к устойчивому лесоводству. «Зеленое» сельское хозяйство характеризуется переходом высокотоварного и натурального хозяйства к использованию экологически безопасных методов работы, таких, как эффективное использование воды, широкое использование органических и природных удобрений, оптимальная обработка почвы. В этой сфере изменения политического курса должны быть направлены, прежде всего, на уменьшение и, в конечном счете, прекращение предоставления субсидий, за счет которых наносится вред экологии, а также на проведение таких реформ ценообразования и регулирования, в результате которых затраты, связанные с ухудшением экологии, включались бы в цены на пищевые продукты и сырьевые товары. Растущая нехватка воды может быть уменьшена с помощью политики, направленной на увеличение инвестиций в улучшение водоснабжения и повышение эффективности использования воды. Предоставление пресной воды в необходимом количестве и достаточно высокого качества – важнейшая экосистемная услуга. Без перехода к «зеленой» экономике между мировым водоснабжением и расходом воды возникнет большой разрыв. Решение этой проблемы возможно только посредством инвестирования в инфраструктуру и реформы в области водной политики, то есть посредством «озеленения» водного сектора. Эти реформы могут быть направлены на улучшение институциональных механизмов, а также систем предоставления помощи и выделения

средств, на более активное взимание платы за экосистемные услуги, а также на изменения финансовых схем платы за водоснабжение. Рыболовецкий сектор очень важен для экономического развития, занятости и продовольственной безопасности миллионов людей. «Озеленение» этого сектора требует переориентации государственных расходов на улучшение управления рыбным хозяйством и финансирование уменьшения избыточных мощностей посредством вывода судов из эксплуатации и перемещения работников на другие рабочие места в короткие сроки. Все эти меры призваны также обеспечить восстановление истощенных рыбных запасов. Развитие возобновляемой энергии будет способствовать снижению затрат при реализации стратегии устранения энергетической бедности. Благодаря технологиям получения возобновляемой энергии и соответствующей энергетической политике предполагается, что будет внесен значительный вклад в повышение уровня жизни и улучшение состояния здоровья населения регионов с низкими доходами, особенно удаленных от электрических сетей. К эффективным с точки зрения затрат решениям относятся использование чистой биомассы и автономных солнечных фотоэлектрических устройств, которые отличаются низкими эксплуатационными расходами и возможностями гибкого маломасштабного внедрения. Рост снабжения энергией из возобновляемых источников уменьшает риск повышения цен на ископаемое топливо и уменьшает вредное воздействие на окружающую среду. «Озеленение» энергетического сектора требует перехода от инвестиций в углеводородные источники энергии к инвестициям в чистую энергетику, а также повышения эффективности использования энергии. Возобновляемые технологии представляются более конкурентоспособными, если учесть связанные с технологиями утилизации ископаемого топлива и частично откладываемые на будущее издержки для общества. В этом понимании заключение глобального соглашения по выбросам углерода и установление соответствующих цен на выбросы углерода являются сильным стимулом для дальнейшего инвестирования в возобновляемую энергию. Государственная политика играет важнейшую роль в создании стимулов для инвестирования в возобновляемую энергию. В свою очередь, методы стимулирования способны повышать привлека-

тельность инвестиций в возобновляемую энергию посредством улучшения соотношения между риском и доходностью. Такие методы стимулирования дополняются программами торговли квотами на выбросы или введением специальных налогов. Строительство новых «зеленых» зданий и переоборудование существующих зданий с высоким энерго- и ресурсопотреблением позволит добиться существенной экономии средств при незначительных затратах при проведении соответствующей государственной политики. Инициатива ЮНЕП по устойчивому развитию строительства показала, что наиболее эффективные и экономичные из множества возможных политических инструментов предусматривают применение стандартов устойчивого строительства, нередко в сочетании с экономическими и фискальными стимулами и мерами. Кроме экономии электроэнергии, «озеленение» строительного сектора также способствует более эффективному использованию сырья, земли и воды и снижению отходов и рисков, связанных с опасными веществами.

В будущем политика «озеленения» в сфере транспорта должна будет основываться на трех взаимосвязанных принципах:

- исключение/сокращение лишних поездок за счет объединения планирования землепользования и транспортного планирования с локализацией производства и потребления;

- переход на более экологически эффективные виды транспорта;

- совершенствование используемой техники и топлива для уменьшения их негативного влияния на экологию.

В число необходимых мер следует включить:

- планирование землепользования, обеспечивающее компактную или основанную на магистральных транспортных;

- создание государством экономических стимулов для внедрения предприятиями энергоэффективных технологий и современного оборудования;

- усовершенствование экономических стимулов для использования возобновляемых источников энергии;

- создание специальных финансовых инструментов для привлечения инвестиций в энергосбережение, энергоэффективность и развитие возобновляемых источников энергии:

- а) частичная компенсация государством про-

центных ставок по кредитам для энергосберегающих проектов;

б) предоставление государственных субсидий для реализации энергосберегающих проектов общегосударственного значения;

в) сотрудничество с международными финансовыми организациями, которые финансируют программы по энергоэффективности;

г) активное использование механизмов Киотского протокола для финансирования проектов в сфере энергоэффективности;

– разработка и внедрение регуляторных ме-

ханизмов и мероприятий в сфере энергоэффективности:

а) разработка и принятие государственных энергетических стандартов;

б) внедрение маркировки энергопотребляющих товаров и устройств по уровню их энергоэффективности;

в) внедрение государственных экспертиз по энергосбережению на предприятиях. Стимулирование потребителей электроэнергии к энергосбережению, консультирование населения в отношении энергосбережения и энергоэффективности.

Литература

1. Навстречу «зеленой» экономике: пути к устойчивому развитию и искоренению бедности. Обобщающий доклад для представителей властных структур. – ЮНЕП, 2011г.- с. 52.
2. Правовое регулирование сферы использования возобновляемых источников энергии в Республике – Подготовлено юридической фирмой Уайт энд Кейс., Нью-Йорк, 2013.
3. Послание Президента РК народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050: новый политический курс состоявшегося государства»» \ http://www.akorda.kz
4. Концепция по переходу Республики Казахстан к «зеленой экономике», Астана, 2013 \ ИС «Параграф-2013
5. Годовой отчет 2009-10. Министерство новых и возобновляемых источников энергии Индии, параграф 5.17.
6. Accelerated Depreciation for Environmental Investment (Depreciaciyn acelerada para inversiones que reportan beneficios ambientales). ОЭСР-МЭА, База данных по изменениям климата.
7. Trade and Climate Change. ВТО-ЮНЕП (2009), стр. 115.
8. Victor, D. The Politics of Fossil-Fuel Subsidies. IISD и GSI (2009), с. 27.
9. Deploying Renewables: Principles for Effective Policies. ОЭСР-ИЭА (2008), с. 23.
10. Правовые основы развития зеленой экономики в странах-членах организации черноморского экономического сотрудничества – Совместный проект Чес-Гиц, 2012.

References

1. Towards a «green» economy: Towards Sustainable Development and Poverty Eradication . Synthesis report for representatives of government agencies. – UNEP, 2011. – p. 52.
2. Legal regulation of the use of renewable energy sources in the Republic – Prepared by the law firm White & Case, New York, 2013.
3. Message from the President of Kazakhstan «Strategy «Kazakhstan- 2050» – a new policy established state » \ http://www.akorda.kz
4. Concept of Kazakhstan’s transition to a «green economy», Astana, 2013 \ IP “Paragraph 2013.
5. Annual Report 2009-10. Ministry of New and Renewable Energy India, paragraph 5.17.
6. Accelerated Depreciation for Environmental Investment (Depreciaciun acelerada para inversiones que reportan beneficios ambientales). OECD – IEA database on climate change .
7. Trade and Climate Change. WTO -UNEP (2009), page 115.
8. Victor, D. The Politics of Fossil-Fuel Subsidies. IISD and GSI (2009), p. 27.
9. Deploying Renewables: Principles for Effective Policies. OECD – IEA (2008), p. 23.
10. Legal framework for development of a green economy in the countries of the Black Sea Economic Cooperation, Joint project Ches – GIC, 2012 .