

УДК: 346.9

С.Ж. Смоилов

PhD докторант, Евразийский национальный университет им. Л.Н. Гумилева, Казахстан, г. Астана
E-mail: smoilovs@mail.ru

К вопросу о правовом обеспечении механизма экономического регулирования охраны окружающей среды и природопользования в Республике Казахстан

В статье рассмотрены теоретические взгляды по вопросам толкования понятия финансирования окружающей среды, его составляющих элементов, изучаются проблемы определения конкретизированного пояснения сущности финансирования охраны окружающей среды и природопользования. Рассматриваются вопросы изучения объектов и субъектов финансирования охраны окружающей среды и природопользования.

Особое внимание уделяется проблеме финансирования охраны окружающей среды и природопользования, вопросам возможных угроз окружающей среде и природопользованию в международном масштабе. Предусматриваются рекомендации по дальнейшему международному сотрудничеству в вопросах охраны окружающей среды и природопользования.

Ключевые слова: экология, зеленая экономика, экосистема, энергоэффективность, земельные ресурсы, экологические выбросы.

S.J. Smoilov

On the question of legal support mechanism for economic regulation of environmental protection and natural resources in the Republic of Kazakhstan

The article discusses theoretical views on the interpretation of the notion of financing environment, its constituent elements, studied the problem of determining concretized explanations essence of financing environmental protection and nature. The questions the study of objects and subjects of financing environmental protection and nature. Particular attention is paid to the problem of financing environmental protection and natural resources, on possible threats to the environment and wildlife on an international scale. Provides recommendations for further international cooperation in the protection of the environment and wildlife.

Key words: environment, green economy, ecosystem, energy, land resources, environmental emissions.

С.Ж. Смоилов

Қазақстан Республикасында қоршаған ортаны қорғау мен табиғат пайдалануды экономикалық реттеу механизмін құқықтық қамтамасыз ету мәселесі

Мақалада қоршаған ортаны қаржыландыру түсінігі, оны құрайтын элементтерді түсіндіру бойынша теориялық көзқарастар қарастырылып, қоршаған ортаны қорғау мен табиғатты пайдалануды қаржыландырудың мәнін нақтылап түсіндірмесін анықтау мәселесі зерттелген.

Қоршаған ортаны қорғау мен табиғатты пайдалануды қаржыландыру объектілері мен субъектілерін зерттеу мәселелері қарастырылған. Автор қоршаған ортаны қорғау мен табиғатты пайдалануды қаржыландыру, халықаралық деңгейдегі қауіп мәселелеріне ерекше назар аударған. Қоршаған ортаны қорғау мен табиғатты пайдалануда халықаралық ынтымақтастықты әріқарай дамыту бойынша ұсыныстар көрсетілген.

Түйін сөздер: экология, жасыл экономика, экожүйе, энерготімділік, жер ресурстары, экологиялық шығарылымдар.

Казахстан поставил высокие цели по национальному развитию: к 2050 году страна планирует войти в число 30 наиболее развитых стран мира с современной и диверсифицированной экономикой. Приоритетные задачи, поставлен-

ные страной до 2030 г., будут включать снижение интенсивности использования основных ресурсов (например, водных и земельных), усовершенствование на текущий момент недостаточно развитой и устаревающей инфраструкту-

ры (например, в электроэнергетике), повышение благополучия населения и сокращение местного загрязнения окружающей среды (например, загрязнения воздуха и водоемов), а также повышение национальной безопасности (например, снижение зависимости от водных ресурсов других стран). Основной целью экономического механизма является финансовое обеспечение природоохранной деятельности во всем многообразии ее форм, уровней, объектов и субъектов.

Финансовые гарантии составляют одно из основных условий реализации норм экологического права, конституционных прав граждан в области охраны окружающей среды.

В условиях кризисного состояния экономики, бюджетной и кредитно-денежной систем возможность финансирования во многом определяется наличием автономных, стабильных, юридически установленных источников, обоснованным распределением бремени затрат между различными субъектами экологических отношений (государством, природопользователями, гражданами и пр.), закреплением целей и порядка расходования средств, аккумулируемых на различных уровнях [1, с. 32].

При выполнении данных целей особое внимание должно уделяться процессу правового обеспечения финансирования охраны окружающей среды и природопользования. Известно, что финансирование проектов по охране окружающей среды требует пристального внимания государства и общества, так как нередко наблюдается ситуация, когда денежные суммы неэффективно осваиваются либо расхищаются организациями, ответственными за финансирование проектов по охране окружающей среды.

С практической точки зрения, экономический механизм представляет собой совокупность общественных отношений по поводу финансового и материально-технического обеспечения природоохранной деятельности во всем многообразии ее форм и объектов.

Указанные отношения являются не только экологическими, но и имущественными, управленческими, финансовыми, т.е. находятся в сфере регулирования различных правовых отраслей.

Их формирование идет под воздействием не только права, но и иных регулирующих факторов – экономики, науки и техники, экологической политики, культуры, правосознания и пр.

Степень экологизации возникающих право-

отношений отражает уровень эффективности экономического механизма, а основным юридически определенным критерием эффективности следует признать не объемы вложенных в те или иные природоохранные мероприятия средств и не денежные оценки условного «ожидаемого и предотвращенного ущерба» окружающей среде, а фактическое достижение значений нормативов качества окружающей среды, включая предельно допустимые уровни вредного воздействия на нее.

В теоретическом плане экономический механизм представлен многочисленными, преимущественно экономическими концепциями, предлагаемыми для решения глобальных, общегосударственных, региональных, отраслевых экологических проблем.

Их основные идеи связаны с попытками оптимизировать финансовые потоки и решать экологические проблемы наиболее выгодными в экономическом отношении способами [2, с. 87].

Они представляет собой ценный теоретический и практический материал для эколого-правовых исследований с позиций возможности и целесообразности внедрения тех или иных эколого-экономических конструкций в законодательство и практику.

Задачами правовых исследований применительно к концепциям экономического механизма являются: а) оценка предлагаемых конструкций в контексте конституционных норм, основных институтов экологического права, с учетом положений бюджетного, налогового, гражданского, антимонопольного и иного законодательства, б) создание, в случае необходимости, понятийного правового аппарата, системы нормопределений, позволяющих трансформировать экономические, технические, естественнонаучные и иные категории в правовые; в) установление основных элементов будущих правоотношений – субъектов, объектов, оснований их возникновения и прекращения, прав и обязанностей сторон и др.

Неэффективность ряда предложенных указанным Законом экономико-правовых инструментов обусловлена не их концептуальной ошибочностью, а дефектами правового обеспечения как в рамках самого Закона, так и в ином законодательстве.

Фактором, дестабилизирующим действие механизма, следует признать изменение отдель-

ных его положений нормами бюджетного и налогового законодательства.

Концепция Закона должна быть принята за основу при работе над его новой редакцией, откорректирована, конкретизирована и дополнена с учетом появления новых экономико-правовых инструментов, нуждающихся в правовом обосновании.

Экономический механизм как правовая категория рассматривается с двух позиций: а) как часть общего механизма реализации эколого-правовых норм и всего экологического права в целом; б) как опосредствованный правом механизм регулирования экологических отношений с использованием таких экономико-правовых инструментов, как платежи, налоги, льготы, и т.п.

В первом случае экономический механизм предстает перед нами как система законодательно закрепленных экономических гарантий (финансовых, материально-технических), способствующих материализации эколого-правовых норм (обязывающих, управомочивающих, запрещающих).

В отсутствии или недостаточности экономических гарантий ослабевает действие иных гарантий – организационных, идеологических и пр.

Если рассматривать экономический механизм именно под этим углом зрения, то на первый план выступает его способность аккумулировать, направлять и эффективно использовать финансовые потоки и материально-технические ресурсы в целях реализации предоставленных экологических прав, выполнения установленных законом экологических требований, предписаний, обязанностей различными субъектами экологических правоотношений (специально уполномоченными государственными органами в области охраны окружающей среды, юридическими и физическими лицами и пр.).

Понимание экономического механизма как опосредствованного правом механизма регулирования экологических отношений при помощи ряда экономико-правовых инструментов выдвигает на первый план регулирующие функции составляющих его элементов, их способность оказывать позитивное воздействие на поведение субъектов экологических правоотношений [3, с. 67].

Понятие «экономический механизм» охраны окружающей среды не следует ассоциировать с неким самостоятельным институтом в рамках

экологического права. И законодательство, и правовая доктрина включают в данную систему весьма неоднородные и внешне невзаимосвязанные элементы.

Иногда связь между ними устанавливается законом (например, между платой за загрязнение и экологическими фондами). В ряде случаев эти связи носят скрытый, опосредствованный характер. Так, связь между экономико-экологической оценкой природных ресурсов и платой за природопользование теоретически может быть обоснована в качестве необходимой, но в законодательстве нет последовательного механизма ее реализации. Связь между элементами механизма должна фиксироваться правом, в том числе через процедурные нормы.

Экономический механизм охраны окружающей среды в рассматриваемом смысле представляет собой систему взаимосвязанных правовых форм, некоторые из которых являются универсальными и используются в регулировании иных, не связанных с охраной окружающей среды отношений (например, лицензия, договор, учет, планирование, налоги и налоговые льготы, бюджетные и внебюджетные фонды и пр.).

В то же время некоторые правовые формы являются типичными только для экологического права, например, плата за загрязнение окружающей природной среды.

Проблема соотношения правовой формы и содержания регулируемых отношений неоднократно затрагивалась в теории права в контексте необходимости учета правом объективных экономических законов, выводов естественных, технических и иных наук.

В оценке используемого понятия «правовая форма» автор разделяет позицию ученых-правоведов, подразумевавших под данной категорией «совокупность норм или правовых институтов, опосредствующих определенный вид отношений».

Правовая форма может конструироваться из норм и институтов различных отраслей права, исходя из содержания регулируемых отношений.

Основная роль в рамках указанных правовых форм должна принадлежать эколого-правовым нормам, позволяющим направить действие правовой формы в русло, прежде всего, экологических, а не иных, например, фискальных или экономических интересов субъектов.

Правовая форма не безразлична к содержанию регулируемых отношений, в данном случае экологических.

Она может стать и стимулом, и тормозом в их развитии. Выбор правовой формы – это выбор желаемой модели их регулирования, в которой могут преобладать запреты и предписания либо дозволения.

Развитие существующих и поиск новых правовых форм, отвечающих меняющимся условиям экономической деятельности, новым экологическим проблемам, должно осуществляться на базе правовых и эколого-экономических теоретических разработок.

Экономическая и правовая науки используют различные методы исследования, но интеграция этих наук в рамках рассматриваемой проблемы ведет к взаимному обогащению методами.

Один из методов экономической науки – моделирование с целью теоретического воспроизведения эколого-экономических конструкций. Он применялся при проведении многочисленных экспериментов на базе отдельно взятых административно-территориальных единиц.

Через этапы моделирования прошли многие действующие элементы экономического механизма (некоторые виды платы за природопользование, экологическое страхование и др.).

Отмечается сложившаяся закономерность их внедрения в законодательство и практику: 1) теоретическое обоснование с точки зрения экономической целесообразности, экологической эффективности; 2) установление правовых основ проведения эксперимента; 3) апробация путем проведения эксперимента в течение определенного срока и в пределах одного или нескольких регионов; 4) анализ и оценка результатов эксперимента; 5) полноценное правовое закрепление в законах и иных нормативных правовых актах.

Два последних этапа представляются наиболее важными, поскольку позволяют установить целесообразность и эффективность тех или иных экономико-правовых инструментов и обеспечить их надлежащей правовой базой для последующего повсеместного применения.

Несмотря на свое позитивное значение, эксперимент не может длиться сколь угодно долго. В противном случае узакониваются любые отступления от установленного порядка регулирования [4, с. 112].

Очевидно, что право, фиксируя на определенном этапе существования эколого-экономических отношений правовые формы их реализации, в какой-то мере мешает их дальнейшему поступательному развитию, но этот этап является безусловно необходимым с точки зрения корректировки самих отношений, установления их основных элементов в качестве элементов правоотношений: субъектов, их прав и обязанностей, оснований возникновения и прекращения.

Структура действующего экономического механизма рассматривается на базе Закона об охране окружающей природной среды, который впервые реализовал системный подход к нему и попытался придать правовую форму ряду экономических инструментов.

Наиболее «работающим» элементом экономического механизма на данном этапе является плата за природопользование (за загрязнение окружающей среды и за использование природных ресурсов).

Исследованию ее правовой природы, функций и форм посвящена значительная часть диссертационного исследования.

Будучи одним из основных источников образования централизованных денежных фондов природоохранного назначения (экологических, воспроизводства и охраны природных ресурсов и пр.) плата за природопользование взаимосвязана с механизмом финансирования, включающим, помимо платы, и иные элементы – налоговые, бюджетные, кредитные и иные льготы, экологическое страхование и пр.

Особенностью правового механизма финансирования в связи с реформированием налогово-бюджетной системы стал приоритет норм бюджетного и налогового законодательства, меняющих порядок аккумулирования, перераспределения, направления и расходования средств, установленный экологическим законодательством.

Последнее, в частности, предусматривало как бюджетное (отдельная строка в бюджетах различного уровня), так и внебюджетное (экологические фонды) централизованное финансирование.

Став бюджетными, экологические фонды заменили собой отдельную строку бюджетных расходов, что ведет к общему сокращению уровня государственных расходов в его абсолютном выражении.

Отмечается следующая диспропорция в правовом механизме финансирования: указывая на источники формирования денежных фондов (плата за природопользование, средства, полученные по искам о возмещении вреда и др.) законодательство недостаточно четко определяет цели их расходования, создавая простор для усмотрения как в процессе бюджетного планирования, так и в процессе исполнения со стороны федеральных министерств, ведомств, их территориальных органов, являющихся распорядителями соответствующих ресурсов.

Пространные формулировки целей расходования – «природоохранные меры», «меры по оздоровлению окружающей среды», «восстановление нарушенного состояния природных объектов», «иные природоохранные цели» и др. – ведут к их расширительному пониманию и, как следствие, к искажению и злоупотреблениям, а также порождают конфликтные ситуации в процессе финансового и иного контроля.

Финансирование взаимосвязано с иным экономико-правовыми инструментами – экологическим планированием и материально-техническим обеспечением [5, с. 78].

Требования законодательства в части экологического планирования адресованы преимущественно государственным специально уполномоченным органам в области охраны окружающей среды.

Очевидно, что установление такой обязанности для всех без исключения субъектов экологических отношений, включая природопользователей, означало бы вмешательство в их производственно-хозяйственную деятельность. В то же время обязанность разрабатывать, согласовывать и выполнять планы по охране окружающей среды под угрозой применения юридических санкций в виде прекращения или ограничения экологически вредной деятельности следует считать оправданной в отношении природопользователей, для которых установлены временно согласованные нормативы вредного воздействия на окружающую среду (ВСВ, ВСС и пр.).

Закон легализовал их право на сверхнормативное воздействие на окружающую среду

под условием поэтапного достижения значений экологически допустимых уровней вредного воздействия.

Невыполнение этих условий по вине природопользователя следует рассматривать как правонарушение, влекущее не только меры административной ответственности (аннулирование или приостановление действия разрешения на ВСВ), но и прекращение действия предоставленных льгот и их взыскание в установленном порядке (в экологические фонды – если льгота была предоставлена по платежам за загрязнение) [6, с. 79].

Отсутствие мер юридической ответственности и экономических санкций за невыполнение плановых мер по снижению экологически вредного воздействия делает рассматриваемый процесс перманентным.

На основании вышеизложенного предлагаются следующие выводы:

1) экономический механизм охраны окружающей среды представляет собой систему взаимосвязанных правовых форм, опосредствующих процессы аккумулирования, направления и расходования финансовых ресурсов на решение практических проблем охраны окружающей среды, воспроизводства и охраны природных ресурсов;

2) сложившийся экономический механизм конструируется преимущественно из правовых форм, выражающих экономическое принуждение субъектов к экологически добросовестному поведению, при недостаточной развитости правовых форм экономического поощрения;

3) имеется общая диспропорция в правовом механизме финансирования в сфере охраны окружающей среды: устанавливая источники и порядок формирования денежных фондов, законодательство недостаточно четко определяет цели и порядок их расходования, создавая простор для усмотрения как в процессе бюджетного планирования, так и в процессе исполнения со стороны федеральных министерств, ведомств, их территориальных органов, являющихся распорядителями соответствующих ресурсов.

Литература

1. Бринчук М.М. О понятийном аппарате экологического права // Государство и право. – N 9. – 1998. – С. 25.
2. Певзнер М.Е. Горное право России // Материалы заседания круглого стола. 30 мая 1994 г. – М.: РАЕН, 1994. – С. 34.
3. Нарышкин А.Р. Природно-ресурсное право и правовая охрана ОПС. – М., 1988. – С. 65.
4. Петров В.В. Экологическое право России. – М., 1994. – С. 78.
5. Петрова Т.В. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. – М.: Зерцало, 2000. – (12 п.л.).
6. Петрова Т.В. Экономический механизм реализации эколого-правовых норм. – М.: МГУГиК, 2000. – (4 п.л.).

References

1. Brinchuk MM On the conceptual basis of environmental law // State and Law. – N 9. – 1998. – P. 25.
2. Pevzner ME Mining Law of Russia // Materials of the round table. May 30, 1994 – Moscow: Academy of Natural Sciences, 1994. – P. 34.
3. Naryshkin AR Natural-resource law and legal protection OPS. – M., 1988. – P. 65.
4. Petrov V. Russian environmental law. – M., 1994. – P. 78.
5. Petrova T.V. Legal problems of the economic mechanism of environmental protection. – M.: Mirror, 2000. – (12 pp).
6. Petrova T.V. Economic mechanism for implementing environmental and legal norms. – M.: MGUGiK, 2000. – (4 pp).