

Ю.А. ЕЖОВ,  
кандидат юридических наук,  
доцент кафедры  
административного  
и информационного права  
Финансового университета  
при Правительстве РФ

Y.A. YEZHOV,  
Ph.D., associate professor  
of the Administrative  
and Information Law Department  
of the Financial University under  
the Government  
of the Russian Federation

МЕРЫ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО  
РЕГУЛИРОВАНИЯ  
ЭКОНОМИКИ В ЦЕЛЯХ  
ЭКОЛОГИИ

MEASURES  
OF STATE REGULATION  
OF THE ECONOMY  
TO ECOLOGY

**В** данной работе будут затронуты вопросы влияния современной экономики на состояние окружающей природной среды, рассмотрены основные механизмы регулирования государственного управления в данной сфере, а также будут представлены и проанализированы некоторые нововведения законодательства по вопросу регулирования экономики для целей сохранения экологии государства.

Ключевые слова: экономика, экология, эколого-экономические проблемы, окружающая среда, нормирование, мониторинг, юридическая ответственность.

**I**n this work will be affected by the impact of today's economy on the state of the environment, the basic mechanisms of government regulation in this area, and will be presented and analyzed some of the innovations of legislation on economic regulation for conservation ecology of the state.

Tags: economy, ecology, environmental and economic issues, the environment, regulation, monitoring, legal liability.

В соответствии со ст. 42 Конституции РФ каждому гражданину Российской Федерации принадлежит право на благоприятную окружающую среду. В силу очевидных обстоятельств, право на благоприятную окружающую среду не может быть реализовано каждым гражданином непосредственно, и поэтому это право должно обеспечиваться государством. Средствами обеспечения и реализации такого права должны быть мероприятия государства, направленные на обеспечение экологической безопасности и формирование благоприятной окружающей среды.

Благоприятная окружающая среда – это такое ее состояние, которое соответствует установленным в экологическом законодательстве требованиям, касающимся чистоты (незагрязненности), ресурсоемкости (неистощимости), экологической устойчивости, видового разнообразия, эстетического богатства, сохранения уникальных (достопримечательных) объектов природы, природопользования с учетом допустимого экологического и техногенного риска.<sup>1</sup>

Но, к сожалению, сегодня окружающую нас природную среду вряд ли можно назвать благоприятной. Что было подтверждено мнением общественности. В ходе опроса, прове-

<sup>1</sup> Бринчук М.М. Благоприятная окружающая среда как правовая категория // Актуальные проблемы развития экологического права в XXI веке / Отв. ред. М.М. Бринчук, О.Л. Дубовик // Труды Института государства и права РАН. 2007. № 5. С. 36.

денного Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ) совместно с Минприроды основными источниками ухудшения экологической ситуации жители России назвали транспорт, промышленные предприятия и энергетические объекты.<sup>2</sup>

В настоящее время в экономике происходит ее столкновение с неоднозначными процессами глобализации. Т.е. с одной стороны, растут потребности в производстве товаров и услуг, которые в различных странах различны, или, можно даже сказать, противоположны. Например, если в Северной Америке и странах Евросоюза речь идет о современных высокотехнологичных товарах и услугах, то в странах Африки, Центральной Азии – это товары первой необходимости и жизнеобеспечения. С другой стороны (в экологическом аспекте), одновременно с загрязнением окружающей среды, изменением климата и природными катаклизмами увеличиваются и экологические требования к производственным процессам: растет спрос на экологичные и безопасные технологии, альтернативные источники энергии, средства очистки и защиты природы.

В связи с этим различаются частные и общественные интересы в отношении природопользования и характера влияния производственной деятельности на окружающую среду. Но в настоящее время идет тенденция к тому, что экологические аспекты производственной деятельно-

<sup>2</sup> <http://www.mnr.gov.ru/iiews/detail.php?ID=117903>.

сти будут приобретать особую значимость для общества. Это обуславливает необходимость развития эколого-экономических потребностей, т.е. простыми словами встает необходимость развития у общества и отдельных лиц (в т.ч. и хозяйствующих субъектов рынка) интереса к сохранению окружающей их природной среды.

На основе таких эколого-экономических интересов и потребностей возникает определенное экологическое поведение хозяйствующего субъекта. И такое поведение одновременно способствует развитию общественного производства и при этом сохраняет все свойства окружающей среды.

Но проблема заключается в том, что для достаточного формирования такого рода эколого-экономических потребностей, интересов и поведения необходимы конкретные условия их формирования, которые обеспечиваются экономическими стимулами со стороны государственной и муниципальной власти к экологической деятельности субъектов рынка, включающей в себя, как говорит А.Д. Урсул, «все виды и формы деятельности людей, связанные с рациональным решением экологической проблемы, экологизацией общественного производства и всей социальной деятельности»<sup>3</sup>.

Следовательно, государственное регулирование природоохранной деятельности в процессе обществен-

ного воспроизводства может стать намного эффективней в случае применения возможности поощрения тех производств, которые осуществляют экономическую деятельность, «благоприятно» (нейтрально) воздействуя на окружающую среду, а также использование строжайших экономических санкций в отношении экономических субъектов, причиняющих окружающей среде значительный вред.<sup>4</sup>

Так в скором времени будет рассмотрен во втором чтении ряд законопроектов на весенней сессии Государственной Думы. В целях экономического стимулирования внедрения «зеленых стандартов» проектами предусмотрено увеличение размера платы за выбросы и сбросы. При этом допускается возможность корректировки платы для предприятий, внедряющих наилучшие доступные технологии.

Первый законопроект – о совершенствовании системы нормирования негативного воздействия на окружающую среду и экономического стимулирования наилучших доступных технологий.

Во втором чтении будет также рассмотрен законопроект об экономическом стимулировании деятельности в области обращения с отходами, нацеленный на привлечение инвестиций в сферу переработки, отходов и увеличение их использования в качестве вторичных ресурсов.

<sup>3</sup> Урсул А.Д. О понятии «экологическая деятельность» // *Философские науки*. 1986. № 1. С. 35-42.

<sup>4</sup> Клытин А.В. Экономические инструменты совершенствования экологической деятельности // *«Управление собственностью: теория и практика»*. 2011. № 1.

Третий законопроект о сохранении морской среды и ее защите от нефтяного загрязнения устанавливает для эксплуатирующих организаций обязательства по предупреждению разливов нефти и нефтепродуктов, а также вводит механизмы финансового обеспечения.<sup>5</sup>

Однако, к сожалению, российский народ отличается своим особым менталитетом. Частные интересы преобладают над общественными. Поэтому, по мнению автора данной работы, теория, выдвинутая А.Д. Урсул еще в XX-ом веке, по крайней мере в Российской Федерации ближайшее время в полной мере не сможет реализоваться. Большая часть общества находится только на стадии начала понимания важности сохранения и охраны окружающей его среды.

Но ничто не стоит на месте, и государственное экологическое управление в том числе, как видно из вышеприведенных данных о внедряемых законопроектах.

Одним из основных звеньев механизма охраны окружающей среды является природоохранное нормирование. Посредством установления нормативов качества окружающей среды и допустимого воздействия на нее осуществляется государственное регулирование воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду с целью обеспечения условий для сохранения благоприятной окружающей среды, рационального природопользования и

<sup>5</sup> <http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=128105>.

воспроизводства природных ресурсов.

По содержанию нормативы качества окружающей среды являются такими показателями ее состояния, при соблюдении которых обеспечивается ее сохранность. В свою очередь, нормативы допустимого воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду – это показатели,

при которых соблюдаются нормативы ее качества. Первые из названных природоохранных нормативов позволяют оценить состояние окружающей среды, а вторые – объемы (уровни) допустимого воздействия на нее и (или) ее отдельные компоненты<sup>6</sup>.

Так Министерство природных ресурсов и экологии РФ еще в 2010 г. подготовило пакет законопроектов, направленных на снижение негативного воздействия на окружающую среду. В январе 2012 г. стало известно, что законопроекты будут рассмотрены во втором чтении на весенней сессии Государственной Думы.

Законопроект о совершенствовании системы нормирования и экономического стимулировании предлагает отмену действующей сегодня системы лимитов, позволяющей предприятиям неограниченно загрязнять воздух, воду, почву.

Реформа экологического законодательства предусматривает также увеличение штрафов за негативное

<sup>6</sup> Хлуденева Н.И. Система природоохранного нормирования в России: направления модернизации // «Журнал российского права». 2011. № 12.

воздействие на окружающую среду, повышение эффективности государственного экологического контроля и мониторинга, стимулирование переработки отходов и сокращение объемов их захоронения, сохранение морской среды от нефтяного загрязнения, развитие особо охраняемых природных территорий и экологического туризма.<sup>7</sup>

Также в ноябре 2011 подписан Президентом Российской Федерации, разработанный Минприроды России Федеральный закон «О внесении изменений в ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>8</sup> и отдельные законодательные акты Российской Федерации», направленный на повышение эффективности государственного экологического мониторинга. Также закон предполагает создание единого государственного фонда данных экологического мониторинга, который должен стать основой для принятия управленческих решений в области охраны окружающей среды.

Кроме того, закон определяет правовой статус единой государственной автоматизированной системы мониторинга радиационной обстановки, устанавливает необходи-

мые для ее функционирования положения.

Проблема изменений климата была поставлена на 35-том саммите «Большой восьмерки» в июле 2009 г. в итальянском городе Аквила в один ряд с такими проблемами современности, как бедность и экономический кризис. Ожидается, что переход к «зеленому» экономическому росту окажет существенное содействие преодолению экономического и финансового кризиса. В этом отношении можно отметить, что еще в феврале 2009 г. Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун и бывший вице-президент США Альберт Гор опубликовали в газете Financial times статью, где призвали глав государств и правительств использовать «пакеты мер по стимулированию экономики» не только для противостояния глобальному кризису, но и для начала долгосрочной «зеленой революции»<sup>9</sup>.

В этой статье Пан Ги Мун и Альберт Гор заявили, что пришло время для новой эры – эры «зеленой экономики». Они считают, что в ходе противостояния глобальному кризису необходимо решать срочные экономические и социальные проблемы и одновременно увеличивать инвестиции в возобновляемые источники энергии, а также расширять помощь на развитие аграрного сектора в бедных государствах.

В анализируемом документе «Большой восьмерки» заложена до-

<sup>7</sup> <http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php7ID-117904>:

<sup>8</sup> <http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php7ID-117904>. Федеральный закон от 21.11.2011N 331-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 28.11.2011, № 48, ст. 6732.

<sup>9</sup> *Ban Ki-moon, Gore Al. Green growth is essential to any stimulus.* URL: [www.ft.com/cms/s/0fa98852-fc45-11dd-aed8-000077b07658.html](http://www.ft.com/cms/s/0fa98852-fc45-11dd-aed8-000077b07658.html).

вольно интересная формула: финансирование и инвестирование должны способствовать созданию «зеленых» рабочих мест и обеспечению энергоэффективного и устойчивого роста, что обеспечивается прежде всего снижением выбросов углерода. Это предполагается достигнуть благодаря инвестициям в инфраструктуру общественного транспорта, стимулированию производства экономических автомобилей, исследованию в области альтернативных источников энергии, содействию освоению технологий, основанных на возобновляемых источниках энергии.<sup>10</sup>

Защиту публичных экологических интересов в том числе поможет обеспечить изменение инвестиционной политики государства, направленной на модернизацию технологий и оборудования, предотвращение появления новых источников воздействия, снижение интенсивности и масштабов воздействия на окружающую среду.

Повысить уровень правовой обеспеченности публичных экологических интересов и прав человека на чистую, благоприятную окружающую природную среду возможно на самых начальных стадиях инвестиционной деятельности, которая предшествует любой хозяйственной деятельности.

Наряду с мерами технологического, организационно-правового, экономического и идеологического

характера важны меры юридической ответственности за совершенные экологические правонарушения. Юридическая ответственность играет весьма существенную роль в функционировании и развитии всего человеческого общества, в том числе общественного производства, поскольку является необходимой гарантией благоприятных условий жизни и здоровья людей, успешного выполнения эколого-правовых правил и требований юридическими лицами и гражданами при осуществлении ими хозяйственной и иной деятельности, а также в процессе использования и охраны природных ресурсов.

Меры юридической ответственности служат важным фактором реализации права граждан на благоприятную окружающую среду, других экологических прав и свобод граждан, а также обеспечивают экологическую безопасность на территории страны и ее регионов.

Так уже с начала августа 2011 г. (по данным Минприроды России) были выявлены 21123 свалки твердых бытовых отходов (ТБО) на общей площади 7932 га, из них уже ликвидировано 12860 на площади 2950 га. Возбуждено 1930 дел об административных правонарушениях. Наложено 1305 штрафов на общую сумму 22,8 млн руб, из них взыскано 882 – на общую сумму 9,4 млн руб.<sup>11</sup>

Или же более конкретный пример: в результате контрольно-надзорных мероприятий, проведенных в

<sup>10</sup> Копылов М.Н., Солнцев А.М. Экология как пункт повестки дня «Большой восьмерки» // «Экологическое право». 201X. № 1.

<sup>11</sup> <http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=128120>.



сентябре 2011 г. по обращению граждан Одинцовского р-на Московской области, Росприроднадзор подтвердил факт концентрированных выбросов в атмосферу с территории ЗАО «Фабрика «Золотые купола». В результате инспекторами Департамента Росприроднадзора вынесено определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении дальнейшего расследования. В случае выявления нарушений природоохранного законодательства будут наложены штрафы на юридических лиц.<sup>12</sup>

Также, по мнению автора, неким механизмом регулирования экономики для целей экологии является учет юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, имеющих источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух.

Для этого в июле 2011 г. Минприроды России подготовило проект приказа, направленный на совершенствование правовой базы в области защиты атмосферного воздуха.

Основной целью государственного учёта является обеспечение достоверной информацией о юридических лицах и индивидуальных предпринимателях, имеющих источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ, об источниках, количестве и составе выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух. В документе предусмотрено создание базы данных «Государственный учёт юридических лиц, ин-

дивидуальных предпринимателей, имеющих источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух» (БД ГУИВ).

Государственный учёт, формирование и пополнение БД ГУИВ будут осуществляться Федеральной службой по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) и ее территориальными органами.

БД ГУИВ это федеральный информационный ресурс, данные которого будут общедоступными, за исключением информации, доступ к которой ограничен законодательством РФ.

Данные такого учёта будут поступать в Единый государственный фонд данных о состоянии окружающей среды, ее загрязнении.<sup>13</sup>

Таким образом, мы видим, что основная цель природоохранного законодательства России – создание эффективной правовой модели регулирования общественных отношений, складывающихся в области охраны окружающей среды, адекватно отражающей соотношение экологических и экономических интересов общества, экологические приоритеты государства.

При этом совершенствование экологического законодательства должно быть увязано с проводимыми в стране экономическими, социальными и иными реформами. Законодательные акты, образующие целостную систему природоохранного законодательства, не только должны быть привязаны к решению текущих,

<sup>12</sup> <http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=127590>.

<sup>13</sup> <http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=127326&phraseid=110914>.

часто взаимоисключающих друг друга задач в области охраны окружающей среды, но и призваны способствовать достижению долгосрочных целей, основанных на соблюдении экологических приоритетов государства.

#### Библиографический список:

1. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // «Собрание законодательства РФ», 26.01.2009, № 4, ст. 445.
2. Федеральный закон от 21.11.2011 № 333-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 28.11.2011, № 48, ст. 6732.
3. Ban Ki-moon, Gore Al. Green growth is essential to any stimulus. URL: [www.ft.com/cms/s/0fa98852-fc45-11dd-aed8-000077b07658.html](http://www.ft.com/cms/s/0fa98852-fc45-11dd-aed8-000077b07658.html).
4. Бринчук М.М. Благоприятная окружающая среда как правовая категория // Актуальные проблемы развития экологического права в XXI веке / Отв. ред. М.М. Бринчук, О.Л. Дубовик // Труды Института государства и права РАН. 2007. № 5. С. 36.
5. Ермолаева А.Е. Государственное управление в области природопользования и охраны окружающей природной среды // «Законодательство и экономика». 2011.
6. Клыпин А.В. Экономические инструменты совершенствования экологической деятельности. // «Управление собственностью: теория и практика». 2011. № 1; Копылов М.Н., Солнцев А.М. Экология как пункт повестки дня «Большой восьмерки» // «Экологическое право». 2011. № 1.
7. Урсул А. Д. О понятии «экологическая деятельность» // Философские науки. 1986. № 1. С. 35 - 42.
8. Хлуденева Н.И. Система природоохранного нормирования в России: направления модернизации. // «Журнал российского права». 2011. № 12; <http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=128120>.
9. <http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=127590>.
10. <http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=128105>.
11. <http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=117904>.
12. <http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=117903>.