

Министерство образования и науки Российской Федерации

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра уголовного,
экологического права
и криминологии

**Экономическое регулирование природопользования и охраны
окружающей среды**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студента 2 курса 265 группы
направления 40.04.01. – «Юриспруденция»
юридического факультета
Золотарева Евгения Владимировича

Научный руководитель
д-р юрид. наук, профессор
кафедры уголовного,
экологического права
и криминологии

подпись дата

Н.Т. Разгельдеев

Заведующий кафедрой
уголовного, экологического права
и криминологии, д-р юрид. наук,
профессор:

подпись дата

Н.Т. Разгельдеев

Саратов 2018

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность на сегодняшний день существует огромное разнообразие рычагов воздействия на природопользователей. Исходя из мирового опыта, можно сделать вывод, что самыми эффективными являются применение административных санкций и экономического метода. В Российской Федерации задачи охраны окружающей среды решаются путем сочетания вышеуказанных методов.

Анализ российского законодательства в сфере экологии позволяет выделить ряд проблем и неточностей, которые имеют место быть.

Данная проблема является актуальной, потому что все мировое сообщество ставит перед собой задачи по охране окружающей среды путем предотвращения неблагоприятных последствий несоблюдения, установленных законодателем правил природопользования.

На данный момент экономическое регулирование в области охраны окружающей среды не занимает достойное место в механизме охраны окружающей среды. Экономические реформы непоследовательны, часто встречаются нестыковки экологического и налогового законодательства, а субъекты экологического права не имеют реальной заинтересованности.

Развитое экономическое регулирование позволит в полной мере реализовать основополагающий принцип охраны окружающей среды, обеспечит благоприятную среду и устойчивое технологическое развитие общества. Субъекты экологических правоотношений будут иметь экономическую заинтересованность в соблюдении норм, технических регламентов в ходе осуществления деятельности.

Развивая отрасль экономического регулирования можно достичь основные цели экологического права. Окружающая среда будет сохранена, улучшено состояние и качество, восстановление элементов, обеспечение экологической безопасности, установление безвредного использования окружающей среды. Будет нормализован контроль за состоянием окружающей среды,

прогнозирование, поддержание экологического порядка, предупреждение экологических катастроф.

Предметом данной дипломной работы является совокупность общественных отношений, возникающих в области экономических механизмов регулирования природопользования и охраны окружающей среды в процессе взаимодействия общества и природы, урегулированная эколого-правовым нормам.

Экономические механизмы воздействия на природопользователей должны быть сформулированы таким образом, чтобы не ущемлять права и не мешать полноценному развитию и процветанию современному технологическому обществу. Необходимо найти грань, при которой природопользователь не будет ограничен в возможностях развития технического процесса, который на прямую связан с возможностями взаимодействия с окружающей средой. Также экономические меры воздействия должны балансировать с общественной заинтересованностью. В случае, серьезно ущемляющих возможности пользователей природными ресурсами, механизмов, есть вероятность нежелания соблюдения и как следствие прекращение развития производства и технического прогресса, что негативно скажется на экономике государства.

Формирование правильной политики государства в сфере экономических рычагов, позволяет не только формировать и развивать благоприятные для природы и общества технологии, но и исключить неблагоприятные воздействия на природу.

Баланс регулирования влияния на природу и возможностей технического развития, позволит в полной мере повышать уровень жизни граждан государства, т.к. именно от этого зависит развитая экономика страны.

Необходимо реалистично взглянуть на сегодняшние реалии и понять, что при должном прогрессе будет наноситься вред природе. Это неизбежно, но минимализировать ущерб просто необходимо. Именно этот баланс необходим нам на сегодняшний день.

Эмпирическую базу исследования составляют законодательные акты, регулирующие данные правоотношения, судебная практика, зарубежное законодательство

Объектом исследования являются общественные отношения по поводу осуществления экономического регулирования деятельности субъектов, воздействующих на окружающую среду.

Целью исследования является изучение сущности экономических рычагов воздействия на природопользователей. Выявление проблем в законодательстве, а именно дефектов, неточностей противоречий, которые осложняют реализацию и применение права.

Структура магистерской работы состоит из введения, трех глав, восьми параграфов, заключения и списка использованных источников.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

В Главе 1 «Общая характеристика экономического регулирования в области природопользования и охраны окружающей среды».

Параграф 1.1 «История развития экономического регулирования». Несмотря на то что с момента конференции ООН прошло почти двадцать лет, понятие устойчивого развития до сих пор не имеет однозначного толкования – сегодня насчитывается более 60 его определений. Однако, несмотря на различия в формулировках, в каждой из них присутствует общая черта, отличающая устойчивое развитие от других его типов: необходимость учета интересов будущих поколений при удовлетворении потребностей нынешнего поколения живущих на Земле людей. Важно обратить внимание и на то, что во всех случаях в устойчивом развитии выделяют его экологическую, экономическую и социальную составляющую, на взаимосвязи и взаимообусловленности которых делается особый акцент.

Модель материального баланса между экономической системой и окружающей средой красноречиво свидетельствует о том, что оборотной стороной долгосрочного экономического роста неизбежно являются потери качества окружающей среды и истощение запасов природных ресурсов. Поэтому одной из серьезнейших проблем, с которыми сталкивается современное общество, является достижение приемлемых темпов экономического роста с минимальной нагрузкой на окружающую среду и без ущерба для удовлетворения потребностей будущих поколений. Достижение необходимого баланса между экономическими и природоохранными целями – главная цель устойчивого развития.

Параграф 1.2 «Анализ зарубежного законодательства». Во многих странах кроме административных мер законодатель применяет меры финансового регулирования. Европейское агентство в процессе правоохранительной деятельности использует следующие инструменты экономического регулирования: коммерчески реализуемые разрешения, которые создаются с целями снижения выбросов вредных веществ, налоги экологического характера, которые существенно влияют на стоимость и как следствие на поведение производителей,

также влияет на доход бюджета государства, экологические единовременные платежи, которые играют роль санкции или результатом сверхзагрязнения хозяйствующим субъектом. Европа активно использует экономическое поощрение, к примеру снижение налогов и сборов для субъектов, которые стремятся повысить экологическую безопасность своего производства.

Параграф 1.3 «Понятие и краткая характеристика экономических методов регулирования природопользования и охраны окружающей среды». В результате наличия огромной терминологии и сплетении различных экономических, технических элементов могут появиться элементарные языковые дефекты. Есть слова с несколькими четко определенными значениями. Эти значения легко свести в таблицу. А есть слова, о которых можно сказать, что они употребляются тысячами различными способами, постепенно сливающимися друг с другом. Неудивительно, что мы не можем свести в таблицу строгие правила их употребления»

Отсутствие единства терминологии нарушает согласованность системы правовых актов, что отмечается как в Концепции развития российского законодательства в целях обеспечения единого правового пространства, так и в проекте Концепции правотворческой политики в Российской Федерации.

При этом не ясно что именно имеет ввиду законодатель, при перечислении экономических стимулов, какие кроме перечисленных мер

Глава 2. «правовое регулирование платы за негативное воздействие на окружающую среду» состоит из двух параграфов:

Параграф 2.1 «Понятие и характеристика платы за негативное воздействие». Для более полного регулирования негативного воздействия на окружающую среду законодатель предусматривает еще несколько методов, а именно экологическое нормирование и выдача разрешений на выброс загрязняющих веществ. Данные элементы взаимосвязаны очень плотно и дают результат только в случае полноценного взаимодействия

Параграф 2.2 «Направления совершенствования законодательства о плате за негативное воздействие на окружающую среду». на данный момент

законодательство в сфере платы за негативное воздействие является не достаточно сформированным, имеет пробелы, которые в свою очередь рождают споры. Считаю необходимым выделить основные проблемы.

Отсутствие правового определения платы в законодательстве. Данную проблему можно решить путем изменения налогового законодательства. Данное решение является кординальным и может повлечь за собой огромный пласт изменений. Данные реформы должны быть тщательно продуманы и соотнесены с другим сферами и общественными отношениями. Введение новых видов платежей позволит более точно сформулировать необходимость оплаты негативных последствий и поможет разрешить споры касаясь объема и сроков выплат, также в некой степени поможет решить проблему с определением надлежащих субъектов.

Проблема возложения обязанности по внесению платы за размещение отходов на правильный субъект тоже имеет место быть. Платность размещения отходов утверждена статьями 21, 23 Федерального закона «Об отходах производства и потребления». Одновременно ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» гласит, что деятельность по размещению и ликвидации отходов 1-4 класса опасности является лицензируемой и как следствие появляется требование к определенным экологическим сооружениям.

Плата за негативное воздействие на окружающую природу по праву занимает самое ведущее место в списке экономических регуляторов природопользования и экологии. С помощью данного метода государство способно реализовать свои задачи по предоставлению каждому гражданину благоприятных условий для существования. Но нужно отметить, что плата за негативное воздействие хозяйствующих субъектов имеет в себе массу неточностей и минусов. Все это происходит из-за не очень тщательно продуманного механизма, из-за отсутствия точных определений и огромного количества терминологических неточностей, которые имеют место быть из-за совокупности наук, технологий, уставов и правил, которые имеют в себе огромное количество понятий и терминов.

Законодатель всеми силами пытается исправить сложившуюся ситуацию, однако гораздо больше внимания уделяет системе технологических нормативов. Также отменяется ответственность некоторых категорий хозяйствующих субъектов, что плодотворно влияет на экономическую составляющую, но негативно сказывается на экологических параметрах. Золотая середина на данный момент не найдена, обнаружить ее можно только эмпирическим путем. Создался прецедент ухода от экологической ответственности, который повлек за собой негативную практику.

Но на данный момент созданы предпосылки для важнейшего из принципов, который плодотворно влияет на развитие природоохраны, а именно «загрязнитель платит». Этот принцип применяется всеми странами с развитой экологической правовой базой, так называемы страны с зеленой экономикой. В данных странах в приоритете ставятся нормы экологического права.

Глава 3. «Планирование в сфере охраны окружающей среды и природопользования» состоит из двух параграфов:

Параграф 3.1 «Понятие значение и правовая сущность» понятия планирования в сфере природопользования и охраны окружающей среды, нам необходимо понять, что является предметом и объектом планирования. Как таковым объектом планирования являются предусмотренные плановым документом мероприятия и ресурсы, необходимые для их осуществления, которые и служат средством обеспечения рационального природопользования и охраны природы. Предметом в свою очередь является природопользование и охрана окружающей среды, которые имеют правовое закрепление.

Планирование охраны окружающей среды в экологическом словаре определяется как установление норм и стандартов на компоненты природной среды (чистоту воздуха, воды и т.д.),

Параграф 3.2 «Потребности развития правовых основ экологического планирования». В условиях дефицита природных ресурсов, объективной неспособности природы их воспроизводства в масштабе, соответствующем «потребностям» мировой рыночной экономики, очевидно, нуждается в

коррекции, совершенствовании сама эта экономика, механизм ее функционирования. Совершенствование, вероятно, должно происходить с учетом, как минимум, разработки концепции общественных потребностей, на удовлетворение которых ориентирован рынок; сочетания принципов свободы рынка и планирования использования природных ресурсов. Должен быть применен комбинированный подход капиталистической и социалистической экономик. При этом мировая экономика может максимально исходить из лимита использования лишь того объема природных ресурсов, которые природа в соответствующий период может воспроизвести. Решение соответствующих задач жизненно необходимо. И возможно оно лишь на основе международных договоренностей и их оформления в нормах международного, вероятно преимущественно, экологического права. Существенную роль при этом может сыграть планирование, в том числе экологическое планирование.

Глава 4. «Финансирование охраны окружающей среды» содержит в себе две главы.

Параграф 4.1. Необходимо вносить изменения в бюджетное законодательство и налоговое. Фонды должны быть целевыми, доходы федеральных целевых фондов необходимо равномерно распределять между местными экологическими фондами и территориальными. Также необходимо принять Федеральный закон, который будет регулировать деятельность экологических фондов, а именно способы пополнения. Я считаю что самыми актуальными способами пополнения будут являться: часть налогов и сборов, в том числе неналоговых платежей, включая плату за негативное воздействие на окружающую среду, а также суммы, полученные по искам о возмещении вреда и штрафам за экологические правонарушения; средства от реализации конфискованных орудий незаконного природопользования и незаконно добытых с их помощью природных ресурсов.

Также в федеральном законе должны закрепляться и нормативы распределения поступающих денежных средств. Я считаю что доходы фонда должны делиться следующим образом 30%-федеральный бюджет, 50%- бюджет субъектов РФ, 20%- муниципальные бюджеты. Такое распределение связано с

количество экологических проблем. Большая часть проблем возникает именно на уровне субъекта РФ, также на этом уровне расходование средств обретает более прозрачный и открытый вид.

Параграф 4.2 Расходы на финансирование мероприятий по охране окружающей среды, охране и воспроизводству природных ресурсов, обеспечению гидрометеорологической деятельности финансируются совместно из бюджетов Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований

Глава 5. «Экологическое страхование» содержит в себе 3 параграфа

Параграф 5.1. «Характеристика экологического страхования» Экологическое страхование представляет из себя страхование гражданской ответственности владельцев или пользователей объектов повышенной экологической опасности, направленные на защиту от случаев причинения третьим лицам ущерба.

По сути страхование представляет из себя гарантию того, что в случае причинения вреда жизни, здоровью или имуществу в результате загрязнения окружающей среды будет возмещено при любых обстоятельствах. Между страхователем, который является хозяйствующим субъектом и страховщиком заключается договор страхования, согласно которому при вносе страховой премии, страхователь берет на себя обязанности по выплате денежной компенсации в случае наступления негативных последствий, которые закрепляются договором.

Параграф 5.2. «Анализ зарубежного законодательства».

Страхование имущественной ответственности появилось еще в 60-х годах. Тогда возмещению подлежал любой ущерб, который был причинен по неосторожности или халатности. В период с 1960 по 1990 гг. было несколько происшествий, в результате которых был причинен значительный вред окружающей среде, который был возмещен в результате заключенных договоров страхования. В то время отечественные и зарубежные законодатели были единогласны во мнении, что необходимо на законодательном уровне урегулировать вопрос обязательного страхования предприятий на случай наступления неблагоприятных последствий. При всей условности сопоставления советских,

российских и зарубежных данных, всё-таки, в то время считалось, что количество аварий, приводящих к загрязнению окружающей среды в России в расчете на душевой объем производства валового национального продукта (ВНП) в 2-3 раза больше, чем в развитых странах, а масштабы ущерба многократно превосходят зарубежные

Параграф 5.1 «актуальные проблемы экологического страхования» Предусмотрены различные формы страхования, как добровольная, так и обязательная. В настоящее время отсутствует форма обязательного страхования и заключения страхового договора. При добровольном страховании договор заключается между государственной страховой компанией и страхователем. Производится оценка договора, страховые платежи, порядок и условия выплаты.

Основная цель страхования это защита прав граждан на благоприятную окружающую среду, защита имущественных интересов в случае аварии на производстве. Возмещается ущерб нанесенный жизни, здоровью и имуществу. Введение в действие экологического страхования в России является особенно актуальным в связи с высокой степенью вероятности аварийного загрязнения окружающей природной среды, низким уровнем капиталовложений в природоохранную сферу и затрат на предупреждение и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций. Однако при низкой экономической ответственности руководителей предприятий очень сложно убедить их заключить договор страхования. Каждый из них видит в страховании только первую часть – затратную. А вторая – возможность получения возмещения третьим лицом – их мало интересует.

Страховые взносы являются отличным способом пополнения средств, инвестициями для реализации мероприятий по охране окружающей среды. Рынок экологического страхования будет непрерывно развиваться

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Существует ряд мер и способов экономического влияния на субъекты природопользования и охраны окружающей среды. Плату за негативное воздействие на окружающую среду можно охарактеризовать в качестве правовой меры, направленной на регулирование деятельности хозяйствующих субъектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, в целях контроля и снижения такого негативного воздействия. Во взаимосвязи с другими элементами комплексного эколого-правового регулятора хозяйственной деятельности она является одним из способов исполнения государством своей экологической функции, важнейшим элементом экономического механизма охраны окружающей среды.

Следовало ожидать, что реформа в области нормирования и взимания экологических платежей 2014 года решит основные проблемы, связанные с правовым регулированием платы за негативное воздействие на окружающую среду, определив ее место в российской системе права. Однако законодатель уделил внимание в основном внедрению системы технологических нормативов на основе наилучших доступных технологий. При этом были необоснованно сокращены виды негативного воздействия на окружающую среду, создан прецедент ухода от экологической ответственности отдельных категорий предприятий, введен экологический сбор, который можно рассматривать в качестве еще одного «фискального сбора», по своей сути аналогичного плате за негативное воздействие на окружающую среду. Так и не был принципиально решен вопрос о неправомерности взимания платы за размещение отходов производства и потребления с отдельных хозяйствующих субъектов.

Созданы предпосылки для имплементации в отечественное законодательство важнейшего международного принципа «загрязнитель платит», который мог бы послужить базой для правового регулирования отношений по поводу взиманий платы за негативное воздействие на окружающую среду, поскольку принцип платности природопользования не в полной мере отвечает ее

содержанию. Кроме того, данный принцип является одним из основополагающих условий для реализации концепции устойчивого развития.

Данная проблема является актуальной, потому что все мировое сообщество ставит перед собой задачи по охране окружающей среды путем предотвращения неблагоприятных последствий несоблюдения, установленных законодателем правил природопользования.

В Российской Федерации остро стоит проблема накопленного экологического ущерба, при возрастании общего негативного воздействия на окружающую среду. В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года²⁴⁴ сказано, что «динамика основных экологических показателей развития России показывает на увеличение

В этих условиях, невзирая на трудности экономического развития Российской Федерации, возможность сверхнормативного загрязнения представляется опасной для окружающей среды. При этом подвергаются критике и базовые нормативы платы. В научной литературе отмечается, что «существующая плата за загрязнение окружающей среды не может удовлетворительно выполнять ни функции стимулирования природоохранной деятельности, ни функции аккумуляции средств на выполнение экологических программ и природоохранных мероприятий.

К великому сожалению планирование не имеет должного законодательного закрепления. Данная сфера должна быть закреплена в федеральном законодательстве. Это тот способ экономического регулирования, который полностью описывает необходимые меры и их порядок, исполнение которых приведет к достижению целей и задач в сфере экологии и природопользования. Планирование способно правильно распределить ресурсы, позволить восстановить ущерб причиненный природе в ходе производства.

Мероприятия в сфере охраны окружающей среды и природопользования крайне ресурсозатратны, но эффективны. На данный момент у большинства хозяйствующих субъектов отсутствует возможность в полной мере реализовывать

природоохранные мероприятия из-за нехватки средств. Фонды и инвестиции помогают соблюдать законодательство и нормы в полной мере. Осуществление природоохранных мероприятий с участием денежных средств из фондов или бюджета позволяет производителям осуществлять деятельность по предотвращению неблагоприятных последствий. К сожалению на данном этапе экологически фонды были упразднены, а денежные средства больше не имеют целевой расход. Данные вопросы требуют тщательной проработки и законодательного закрепления.

При взаимодействии производителя и природы существуют огромные риск наступления неблагоприятных последствий для жизни и здоровья граждан, а также для их имущества. В случае наступления неблагоприятных последствий организации за частую не в состоянии в полном объеме и своевременно восстановить нарушенные права. Страхование тот метод экономического регулирования, который в ускоренном порядке и полной форме восстановит последствия. Сегодня обязательно экологическое страхование сведено к минимуму, что по моему мнению является не правильным. Также крайне завышены страховые ставки, что также уменьшает интерес субъектов к использованию данных мероприятий, которые за частую являются невыгодными для страхуемого. Необходимо законодательное регулирование данного вопроса, формирование обязательного обширного страхования, это уменьшит риски и увеличит поток денежных средств, которые будут целевыми и направленными на экологические мероприятия.

Развитое экономическое регулирование позволит в полной мере реализовать основополагающий принцип охраны окружающей среды, обеспечит благоприятную среду и устойчивое технологическое развитие общества. Субъекты экологических правоотношений будут иметь экономическую заинтересованность в соблюдении норм, технических регламентов в ходе осуществления деятельности.

Проблемы возникают в результате низкой заинтересованности природопользователя в данных мероприятиях. Зачастую в приоритете у субъектов природопользования и охраны окружающей среды стоят экономические интересы, что противоречит интересам общества в сфере благоприятной окружающей среды.