

ПРОБЛЕМЫ ТРАНСФОРМАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО И ЭКОНОМИЧЕСКОГО МЕХАНИЗМОВ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В УСЛОВИЯХ ДАЛЬНЕЙШЕЙ ИНТЕГРАЦИИ РОССИИ В МЕЖДУНАРОДНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ

Мастушкин М.Ю.* (Россия, г. Москва)

***Аннотация.** Рассматриваются вопросы закрепления в системе государственного управления функции устойчивого развития, а также создания эффективного механизма ее реализации за счет трансформации группировок административных и экономических методов управления в связи с необходимостью соответствия актуальным требованиям международных, в том числе международных экономических, организаций.*

Дальнейшая интеграция Российской Федерации в международные экономические отношения ставит перед страной ряд новых вызовов в комплексной сфере охраны окружающей среды, обеспечения необходимого уровня экологической безопасности и рационального использования природных ресурсов. Во многом эти вызовы обусловлены необходимостью соблюдения взятых на себя обязательств или необходимостью более полного соответствия глобальным трендам, определяющим магистральные направления развития всего мира. Примерами вызовов, возникающих перед страной и иллюстрирующих проблемы, стоящие перед системой охраны окружающей среды являются:

1. Присоединение Российской Федерации к ВТО (Всемирной торговой организации)

10 июля 2012 г. Государственной Думой РФ был ратифицирован пакет документов о присоединении России к ВТО, в том числе Протокол о присоединении России к ВТО, подписанный Сторонами 16 декабря 2011 г. в рамках министерской конференции. К сожалению, даже в тот момент не все в полной мере осознавали объем неучтенных последствий присоединения к ВТО, в т.ч. фактически возникающий объем работы по приведению практики государственного регулирования охраны окружающей среды и смежных вопросов экологической безопасности и рационального природопользования к прямо или косвенно отраженным в документах ВТО требованиям. В настоящее время страна находится в длительном переходном периоде к соблюдению основных требований Соглашений ВТО, обусловленным необходимостью:

- преодоления системных инерционных проблем системы государственного управления;
- применения новых по качеству мер и методов в рамках административно-правового, экономического и информационного механизмов обеспечения соблюдения требований ВТО;
- использования возможностей и процедур ВТО для защиты отечественного товаропроизводителя, что должно привести к формированию стройной системы государственных органов, действующих как внутри страны, так и за рубежом;
- адаптации механизма принятия государственных решений к оперативному прогнозированию и учету проблем, возникающих у отечественных производителей товаров и услуг, вследствие несоблюдения другими государствами / контрагентами Соглашений ВТО и др.

Следует подчеркнуть, что одной из самых значимых проблем, связанных как со вступлением в ВТО, так и соблюдением требований организации в качестве ее полноправного члена, является полномасштабный переход к техническому регулированию, в корне изменивший ранее (до 2002 г.) действовавшую национальную систему стандартизации и сертификации.

* Мастушкин Михаил Юрьевич, кандидат технических наук, доцент кафедры государственного управления и права, Московский государственный институт международных отношений.

Несмотря на принятие ФЗ «О техническом регулировании» в 2002 г., связанное с необходимостью соответствия Соглашению ВТО о технических барьерах в торговле (ТБТ), само техническое регулирование как административно-правовой метод государственного управления развивалось скачкообразно под влиянием многих причин, к основным из которых следует отнести:

а) Проблемы выбора способа применения международных стандартов, правил и регламентов, относительно анализа качества национальной производственной системы. Непринятие предполагаемого количества технических регламентов в 2006–2007 г.г. было связано, в основном, с образовавшимися технологическими разрывами с зарубежной экономической системой, а также существенной инерцией советского подхода к стандартизации и сертификации. Решался вопрос о выборе следующих путей использования международных стандартов:

- полное заимствование;
- частичное заимствование;
- гармонизация.

Возможно заявить о том, что первый этап технического регулирования в РФ был провален, что подтверждается как недостаточным количеством принятых, в т.ч. в форме федеральных законов, технических регламентов, так и фактическим возвращением к ранее использовавшейся системе нормативных технических актов с одновременным снятием запрета на появление новых нормативных технических актов в форме обязательных стандартов и нормативов.

б) Образование межгосударственных структур, в частности Таможенного союза / ЕАЭС.

Именно в рамках Таможенного союза и в настоящее время в ЕАЭС развивается процесс разработки и принятия технических регламентов, а различные органы межгосударственного объединения (Совет Евразийской экономической Комиссии в области технического регулирования, Коллегия Евразийской экономической Комиссии в области технического регулирования, Комиссия Таможенного союза) наделены различными полномочиями в сфере технического регулирования.

Особо необходимо отметить, что Согласно Соглашению ВТО о ТБТ именно существующие международные стандарты, в т.ч. в экологической сфере, должны являться основой для разработки технических регламентов. В то же самое время вследствие длительного периода параллельного развития советской и зарубежной производственных систем российские национальные стандарты существенным образом стали отличаться от стандартов ведущих стран, положенных в основу международных стандартов хозяйственной деятельности. В первую очередь это касается в первую очередь критериев оценки, используемых в международных стандартах и технических регламентах. Так, вследствие того, что в технических регламентах различные виды безопасности оцениваются с учетом степени риска, в Российской Федерации фактически должен быть осуществлен переход к новой форме нормирования хозяйственной деятельности – нормированию на основе оценки риска. Причем оценка риска должна проводиться и в ходе мероприятий по государственному контролю и надзору.

Активно используются в практике деятельности ВТО и другие методы, примерами которых являются: требования к качеству продукции (включая «экологическое качество»), обязательства по утилизации, определение экологических требований при государственных закупках, использование экологической маркировки и др. Причем для каждой отдельной страны, в зависимости от особенностей ее социально-экономического развития, вышеуказанные требования могут относиться как к административному, так и к экономическому или информационному механизмам реализации государственной политики.

2. Необходимость следования общемировому тренду устойчивого развития

Переход к устойчивому развитию является признанным на мировом уровне путем преодоления негативных тенденций, связанных с изменением качества социоприродной среды в результате многоаспектной деятельности постоянно растущего по численности глобального общества [1, с. 7].

Полноценный переход к устойчивому развитию будет возможен лишь в случае правового закрепления на различных уровнях определения, общего и частного принципов, объектов регулирования, показателей (критериев) и т.п. устойчивого развития, а также формирования межгосударственных и государственных управленческих структур, способных эффективно осуществлять совокупность административных, экономических и информационных методов управления, ориентированных на достижение заданного качества уровня устойчивого развития.

Фактически речь идет о построении многоуровневой системы управления переходом к устойчивому развитию, которая накладывает определенные ограничения на различные виды человеческой деятельности в связи с необходимостью сохранения окружающей среды для настоящих и будущих поколений человека, который должен воспроизводиться в прежнем качестве и эволюционировать не под воздействием преимущественно искусственных факторов, а, наоборот, традиционном воздействии естественных факторов окружающей среды.

Российская Федерация, к сожалению, долгое время идет не по опережающему, а по догоняющему мировое сообщество пути к устойчивому развитию. Так, длительное время фактически единственным доктринальным документом, полностью посвященным переходу к устойчивому развитию, является Указ Президента Российской Федерации от 01.04.1996 г. №440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию». Ни принятая распоряжением правительства в 2002 г. накануне Всемирного саммита по устойчивому развитию в Йоханнесбурге в 2002 г. Экологическая доктрина страны, ни утвержденные Президентом РФ Медведевым Д.А. в апреле 2012 г. «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» (документ разработан к проходившей июне 2012 г. Конференция ООН по устойчивому развитию «Рио+20» в Рио-де-Жанейро) не имеют не только соответствующего юридического статуса, но и в полной мере не посвящены именно целевым аспектам перехода России к устойчивому развитию.

В то же самое время Организация объединенных наций эволюционно принимает новые документы, определяющие цели и критерии устойчивого развития. Так, например, Всемирная торговая организация заявляла и заявляет о приверженности целям в области развития Декларации тысячелетия ООН и пришедшим на смену им целям устойчивого развития, закрепленным в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, принятой резолюцией Генеральной Ассамблеи 25 сентября 2015 г. Резолюцией определены 17 целей в области устойчивого развития и 169 задач / критериев, определяющих их выполнение.

Именно на Цели устойчивого развития (ЦУР) будет ориентироваться мировое сообщество, определяя вклад каждого государства в комплексное решение экономических, социальных и экологических проблем.

Два приведенных выше вызова не определяют весь круг проблем, которые нужно решить государству в экологической сфере, но они являются показательными с точки зрения анализа нового качества системы государственного управления охраной окружающей среды, экологической безопасностью и рациональным природопользованием, которое предстоит создать в ближайшее время.

Позитивным аспектом для создания такой системы является Указ Президента РФ от 19.04.2017 г. №176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» [2]. Принятие этой и других стратегий (например, Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года, принятой Указом Президента РФ от 13.05.2017 г. №208) происходит в рамках создания группировки базовых документов стратегического планирования, необходимых для реализации положений федеральных законов от 28.12.2010 г. №390-ФЗ «О безопасности» и от 28.06.2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Согласно тексту документа, новая Стратегия экологической безопасности «...определяет комплекс взаимоувязанных приоритетов, целей, задач и мер во внутренней и внешней политике, направленных на обеспечение экологической безопасности на федеральном уровне, уровнях субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в отраслях экономики, а также обеспечение устойчивого развития государства на долгосрочную перспективу».

Значительным достижением рассматриваемой Стратегии, является то, что она определяет организационные, нормативные правовые и информационные основы обеспечения экологической безопасности Российской Федерации, а также, пусть и не в полном объеме, ожидаемые результаты и основные показатели ее реализации. Представляется, что этот и иные документы, позволяют говорить о полноценном признании государством принадлежащей именно ему экологической функции, которую по тем или иным причинам Россия не рассматривала как одну из основных длительное время. Несмотря на то, что основные функции государства закреплены в Конституции РФ 1993 г., формы и методы их осуществления зачастую далеки от идеальных и социально ориентированных. В связи с этим, а также в связи с осознанием роли РФ в глобальных процессах, к которым относится и устойчивое развитие, в настоящее время признается, что существенным трансформациям должны подвергаться как внутренние функции государства: экономическая, социально-политическая, культурно-воспитательная, охрана правопорядка, собственности, прав и свобод гражданина, экологическая, так и также внешние: оборона страны, поддержание добрососедских отношений с другими государствами и интеграция в мировую экономику, а также участие в международной охране окружающей среды и международных отношениях, связанных с переходом к устойчивому развитию [1, с. 25].

Реализация указанных функций в долговременной перспективе, ориентированной на переход к устойчивому развитию, должна опираться на принципы устойчивого развития, которые уже закреплены или предполагаются к закреплению в нормативных правовых актах различного уровня. Представляется, что связанная с принципами устойчивого развития функция устойчивого развития является более сложной, чем традиционные функции государства, и являющейся продуктом их трансформации.

На переходном к устойчивому развитию этапе, в зависимости от рассматриваемого уровня (глобального, регионального, национального или локального) необходимо рассматривать качественные изменения традиционных функций государства, являющиеся базой перехода к функции устойчивого развития.

В частности, одной из самых сложных для анализа является эволюция экономической функции государства, традиционно ориентированного на нерациональное использование природных ресурсов, что особенно значимо для России, ошибочно определившей для себя иллюзорную картину избыточности различных видов природных ресурсов, долгое время считавшихся фактически неисчерпаемыми.

Более того, экономисты-либералы «новой волны», долгое время не закладывали в экономические стратегии показатели / критерии устойчивого развития, которые могли бы уже сейчас исключить значительный объем экологического вреда, нанесенного социоприродным системам различного уровня бездумным использованием природных ресурсов, а также использованием экосистем в качестве биологической емкости для поглощения различных видов загрязнений.

В настоящее время следует говорить о необходимости признания государственной функции устойчивого развития, фактически исключенной государством из числа таковых в рамках административной реформы 2003–2004 гг.

Признание императива устойчивого развития в государственном управлении [3] должно привести к созданию эффективной системы охраны окружающей среды, имеющей логичную конструкцию, состоящую из следующих базовых элементов: цели, функции, показателей / критериев и механизмов реализации. Не следует также избегать четкого определения и закрепления понятия и принципов устойчивого развития в нормативных правовых актах различного уровня. Так, анализируя тексты новейших Стратегий экономической и экологической безопасности, мы не находим в них базового определения устойчивого развития, а само устойчивое развитие используется в контексте «устойчивого развития экономики», что меняет суть самого понятия, связанного с целевыми экологическими ограничениями, определяющими социальное и экономическое развитие.

В связи с идентифицированными проблемами дальнейшей интеграции Российской Федерации в международные экономические отношения значительной трансформации должны подвергаться административно-правовой и экономический механизмы охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования как с точки зрения их насыщения конкретными методами / инструментами государственного управления, так и с точки зрения баланса «весов»

этих механизмов на различных этапах развития природоохранной системы. Так, на этапе становления нового качества этой системы потребуются больший «вес» административно-правовых методов, а на последующем этапе – экономических методов, стимулирующих субъектов экологически значимой хозяйственной деятельности соблюдать, а иногда и опережать установленные требования. Анализируя возможное видоизменение системы административных методов управления охраной окружающей среды и рациональным природопользованием, можно рассмотреть два сценария:

1. Модернизация используемых методов за счет использования в них новых методик, основанных на учете показателей устойчивого развития и эколого-экономических характеристик конкретного вида хозяйственной и др. деятельности.

2. Трансформация системы методов с переходом к комплексному методу административно-правового регулирования, который будет базироваться или на одном из существующих, или на их интеграции.

В настоящее время возможно говорить о постепенно меняющемся наборе и качестве административно-правовых методов управления, применяемых государством в природно-ресурсной сфере.

В 2002 г. в связи с принятием федерального закона «О техническом регулировании», который стал необходимым условием соответствия Соглашению ВТО по ТБТ, был осуществлен переход от ранее действовавшей в России двухкомпонентной системы стандартизации и сертификации к трехкомпонентной системе, состоящей из технического регулирования, стандартизации подтверждения соответствия.

Закон ввел понятие технического регулирования как правового регулирования отношений в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, а также в области установления и применения на добровольной основе требований к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг и правового регулирования отношений в области оценки соответствия. Кроме того, было установлено, что основными документами, определяющими требования к продукции и услугам стали технические регламенты, принимаемые в настоящее время для РФ и других стран ЕАЭС на межгосударственном уровне.

Технические регламенты в связи с необходимостью обеспечения экологической и смежных видов безопасности товаров и услуг вводят экологические требования, ранее не учитываемые производителем. Например, требования по утилизации использованной продукции или выведенных из эксплуатации машин и оборудования. Такой подход, безусловно, потребует осуществить значительные изменения в системе государственного контроля и надзора в экологической сфере.

Другим существенным новшеством является переход на риск-ориентированный подход при организации государственного контроля и надзора. Принятое 17.08.2016 г. постановление Правительства Российской Федерации №806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» ставит новые задачи перед органами исполнительной власти, специально уполномоченными в сфере государственного контроля (надзора), по ранжированию субъектов хозяйственной деятельности по критерию риска с целью отнесения их к определенному классу / категории опасности.

Следует отметить, что малое количество видов государственного контроля (надзора), указанное в постановлении №806, обусловлено в основном констатацией неудовлетворительного уровня работы в отдельных органах исполнительной власти по созданию отраслевой нормативной правовой базы идентификации и расчета рисков, характерных для отдельных аспектов хозяйственной деятельности. В полной мере это касается таких рисков, как экологический и смежных с ним техногенного и природного рисков.

Переход к анализу и управлению экологическим риском, который, наряду со стоимостными и физическими / натуральными нормативами, все больше проникает в практику эколого-экономического анализа хозяйственной деятельности, используемого как органами государственной власти в целях повышения эффективности государственного управления охраной окружающей среды, рациональным

природопользованием и экологической безопасностью, так и субъектами хозяйственной деятельности, позволит существенно изменить практику экологического нормирования, создав трехкомпонентную систему экологических нормативов.

В Российской Федерации существует сложная система нормативов в области охраны окружающей среды. В ФЗ «Об охране окружающей среды» определяется, что нормативы в области охраны окружающей среды – это установленные нормативы качества окружающей среды и нормативы допустимого воздействия на нее, при соблюдении которых обеспечивается устойчивое функционирование естественных экологических систем и сохраняется биологическое разнообразие.

Процесс разработки нормативов – экологическое нормирование – это научная, правовая, административная и иная деятельность, направленная на установление предельно допустимых норм воздействия (экологических регламентов, нормативов) на окружающую среду, при соблюдении которых не происходит деградации экосистем, гарантируется сохранение биологического разнообразия и экологическая безопасность населения.

Существуют законодательная и научная классификация экологических нормативов, которые имеют значительные различия, в том числе и в силу недостатков законодательно закрепленной их системы.

Следует отметить, что существующая система нормативов не соответствует современным целям и задачам охраны окружающей среды и не определяет порядок эксплуатации экосистем или отдельных их элементов с позиции устойчивости.

В первую очередь это касается как качества самих нормативов, так и учета территориального (регионального) фактора при их использовании с целью выдачи разрешений на выброс и сброс загрязняющих веществ, а также размещение отходов производства и потребления.

В 2014 г. было внесено существенное изменение в систему экологического нормирования, в связи с включением в нее подхода, основанного на использовании наилучших доступных технологий (НДТ). К настоящему времени определены области применения НДТ: хозяйственная и другая деятельность, которая оказывает значительное негативное воздействие на окружающую среду, и технологические процессы, оборудование, технические способы и методы, применяемые при проведении такой деятельности. Так, для хозяйственной и (или) иной деятельности, которая оказывает значительное негативное воздействие на окружающую среду, установлено 26 областей применения НДТ, а для технологических процессов, оборудования, технических способов и методов, применяемых при проведении хозяйственной и (или) иной деятельности – 5 областей. Методология НДТ заимствована нами из европейской практики экологического нормирования (Директива IPPC 1996 г.). Однако на уровне субъекта хозяйственной деятельности необходимо управлять не соответствием существующим нормативам, а риском их превышения / несоответствием. В то же самое время следует отметить, что экологический риск – это совершенно иная категория, связанная с вероятностью нанесения вреда экосистеме и отдельным ее элементам.

В практике зарубежного управления рисками уже сформирован ряд подходов, а также разработаны основы формирования систем управления отраслевыми, в т.ч. экологическими рисками. Они представлены в международных стандартах хозяйственной деятельности, которые, в свою очередь, исходя из принятой на национальном уровне концепции перехода к техническому регулированию, гармонизированной с требованиями Всемирной торговой организации, могли бы быть приняты в качестве национальных.

Экологический риск должен оцениваться через вероятность причинения вреда жизни или здоровью граждан (как полноправных элементов экосистемы), а также окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений с учетом тяжести этого вреда. Оценка риска должна подразумевать присвоение ему определенного значения. Для каждой группы рисков используется расчет потенциального вреда и других последствий, имеющих значения для эффективного функционирования предприятия. При создании полноценно функционирующей системы идентификации и оценки экологического и смежного с ним видов риска, в ближайшее время нужно решить ряд «фундаментальных» проблем, к числу которых относится экономическая оценка справедливого экологического ущерба, базисом для которой являются теоретические подходы, разрабатываемые в рамках экологической экономики, а также ряда наук экологического цикла.

В заключении следует отметить, что экономические методы управления, составляющие основу экономического механизма охраны окружающей среды, также должны развиваться государством на современном этапе. Наличие государственных программ стимулирования природоохранной деятельности конкретных хозяйствующих субъектов должно быть заменено на объективное оценивание затрат предприятий на природоохранную деятельность, а также стимулирования налоговыми и неналоговыми инструментами экологически ориентированных инвестиций. Например, парадоксальным фактом является отсутствие признания государством наличия на предприятиях различных форм собственности систем экологического менеджмента, снижающих воздействие на окружающую среду, как декларируемого позитивного достижения.

Стимулирование предприятий к охране окружающей среды должно учитывать использование ими международных экологических стандартов (стандартов в сфере социально-экологической ответственности), с необходимостью соответствия которым столкнулось и государство при реализации мегапроектов, таких как Олимпиада в Сочи 2014 г., Чемпионат мира по футболу 2018 г. и др., когда контролирующие подготовку к таким масштабным соревнованиям организации, в частности МОК, предъявляли и предъявляют требования по соответствию стандартам зеленого строительства, минимального экологического / углеродного следа, устойчивого развития и др., что заставляет отечественные организации принимать титанические усилия по соблюдению указанных требований, не характерных для сложившейся на национальном уровне системы экологического управления.

Именно поэтому следует ориентировать предприятия и учитывать это как достижение конкретного субъекта в сфере охраны окружающей среды на создание:

- систем экологического (эколого-экономического) учета;
- систем экологического менеджмента, соответствующих требованиям МС ИСО 14001 и другим стандартам серии ИСО 14000;
- систем менеджмента устойчивого развития, интегрирующих в себя подсистемы экологического, социального и др. менеджмента, имеющие внутреннюю и внешнюю ориентацию (например, соответствующих требованиям наиболее распространенного стандарта в этой сфере GRI (версия G4)).

Список литературы

- [1] Бринчук М.М., Урсул А.Д., Мастушкин М.Ю. Правовые аспекты устойчивого развития. – М.: СТУПЕНИ, 2005.
- [2] Указ Президента РФ от 19.04.2017 №176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» [2] // СЗ РФ. 24.04.2017. №17. Ст. 2546.
- [3] Мастушкин М.Ю. Императив устойчивого развития в государственном управлении // Право и управление. XXI век, 2009. №2. – С. 38–46.