

**Федеральное государственное бюджетное учреждение
«Научно-исследовательский финансовый институт» (НИФИ)**

Центр международных финансов

НИР 21 «Сравнительный анализ подходов к разработке механизмов эколого-экономического регулирования на примере стран «Группы двадцати»

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

«Эколого-экономическое регулирование в странах «Группы двадцати»: причины и подходы к его организации»

2018 - МАРТ

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
1. Становление и развитие эколого-экономического регулирования: опыт отдельных стран «Группы двадцати»	4
1.1. Индия	4
1.2. Китайская Народная Республика (КНР).....	6
1.3. Бразилия	9
1.4. США.....	12
1.5. Великобритания	15
1.6. Канада	17
1.7. Германия	19
1.8. Япония	22
1.9. Республика Корея	25
2. Выводы	27
Список исполнителей	29

Введение

В настоящем исследовании под эколого-экономическим регулированием в области охраны окружающей среды подразумевается совокупность способов воздействия различных органов власти на поведение субъектов экологических правоотношений (физических и юридических лиц) для формирования у названных субъектов экономической заинтересованности в соблюдении экологических норм, требований и технических регламентов в ходе осуществления хозяйственной и иной деятельности, а также пополнения бюджетных источников финансирования природоохранных мероприятий.

Основной целью такого регулирования является создание условий для реализации основополагающего принципа охраны окружающей среды – обеспечения научно обоснованного сочетания экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды.

Актуальность исследования опыта стран «Группы двадцати» в сфере эколого-экономического регулирования обусловлена тем, что Россия в настоящее время находится на этапе реформирования сложившегося к концу XX в. механизма природопользования в направлении его большего соответствия целям и задачам стратегии устойчивого развития.

В связи с этим в настоящем исследовании эколого-экономическое регулирование рассматривается не с позиции проблем общемирового развития (глобальный контекст), а с позиции решения национальных задач, связанных с обеспечением устойчивого социально-экономического развития (национальный контекст). Именно это определяет актуальность систематизации информации об историческом опыте становления и развития эколого-экономического регулирования в зарубежных странах.

Цель аналитической записки – раскрыть основные подходы к решению первой задачи НИР, а именно уточнить суть и роль эколого-экономического регулирования в странах «Группы двадцати».

Задача исследования имеет комплексную формулировку и включает в себя раскрытие следующих элементов (в разрезе каждой из рассматриваемых стран):

1. Изучение причин появления эколого-экономического регулирования, являющихся частным случаем конкретной страны;
2. Сравнительный анализ хронологии развития и охватываемых сфер эколого-экономического регулирования;
3. Оценка зарубежного опыта построения механизма эколого-экономического регулирования.

Изучение эколого-экономического регулирования на примере опыта стран «Группы двадцати» позволит выявить основные причины появления данного вида регулирования, проследить динамику процесса становления и развития регулирования, а также выделить общие и особенные элементы зарубежного опыта регулирования, что будет способствовать формированию

адекватного представления о сути наблюдаемого процесса и перспективах его дальнейшего развития.

В процессе аналитической работы:

1) проанализирована история становления и развития эколого-экономического регулирования в странах «Группы двадцати»;

2) раскрыты применяемые в странах «Группы двадцати» инструменты эколого-экономического регулирования;

3) выделены комплексные направления, в разрезе которых происходит формирование эколого-экономического регулирования в странах «Группы двадцати»;

4) структурированы основные итоги проделанной в ходе исследования работы.

Таким образом, настоящее аналитическое исследование обобщает исторический опыт стран «Группы двадцати» по внедрению в государственную политику управления развитием национальной экономики инструментов эколого-экономического регулирования и закладывает основы для проведения дальнейшего углубленного анализа современной практики эколого-экономического регулирования, существующей сегодня в странах «Группы двадцати».

1. Становление и развитие эколого-экономического регулирования: опыт отдельных стран «Группы двадцати»

1.1. Индия

Начало формирования в Индии системной эколого-правовой базы относится к 1970-м годам, и этот процесс последовательно продолжался на протяжении нескольких десятилетий. После Стокгольмской конференции ООН по проблемам окружающей среды 1972 г. Индия стала активным участником процессов международного сотрудничества в области окружающей среды. Были созданы первые органы государственной власти в области экологии, а законодательная база расширилась за счет введения закона об охране водных ресурсов (1974) и двух важных законов об охране водной среды – закона о воде (1974) (контроль и предотвращение загрязнения) и закона о сборах за потребление воды (1977), а также ряда подзаконных актов. Позднее был принят новый закон о лесах (1980), закон об охране атмосферного воздухе (1981) и создан Департамент охраны окружающей среды (1980).

Новый этап развития экологического регулирования связан с техногенной химической катастрофой 1984 г. в городе Бхопал, после которой было принято решение о создании в 1985 г. Министерства окружающей среды и лесов, в функции которого входила выработка государственной экологической политики. В 1986 г. был принят полноценный Закон об окружающей среде, который вместе с подзаконными актами создал основу для борьбы с загрязнением окружающей среды и стал основным документом для реализации экологической политики Индии.

В дальнейшем экологическое законодательство развивалось как в плане появления новых и обновления существующих законов, так и в плане появления новых природоохранных учреждений на всех уровнях власти. На уровне штатов появились управления по контролю за состоянием окружающей среды, укомплектованные инспекторами, уполномоченными осуществлять контроль за работой промышленных предприятий и за уровнем использования инсектицидов. Широкое распространение получили национальные парки, заповедники и биосферные резервации¹.

В 1990–2000-х гг. были учреждены новые институты, и была введена ответственность за экологические правонарушения. В 1995 г. для рассмотрения экологических правонарушений был создан Государственный экологический трибунал, а в 1997 г. – Государственный экологический апелляционный комитет для решения вопросов ограничения хозяйственной деятельности на определенных территориях. В 2010 г. вместо этих институтов был создан Государственный зеленый трибунал для рассмотрения всех дел, связанных с окружающей средой.

В настоящее время в Индии законодательство в области окружающей среды носит децентрализованный характер². Законы принимает как парламент республики, так и парламенты штатов, а федеральное и региональные правительства контролируют их выполнение. На уровне штатов функционируют природоохранные ведомства, которые подчиняются одновременно региональному правительству и федеральному Министерству окружающей среды и лесов. Кроме этого, существуют консультативные органы: центральный совет по вопросам охраны окружающей среды и советы на уровне штатов.

Кроме законов и подзаконных актов, был принят ряд программных и пояснительных документов, которые сформировали концептуальную основу государственной политики в сфере окружающей среды. В 2000–2006 гг. были разработаны и приняты концепции государственной политики в сельском хозяйстве, охраны водной среды, в области демографии и экологии.

В настоящее время в Индии сформирована как законодательная база, так и механизм реализации государственной экологической политики. Разработаны инструменты проведения государственной экологической политики в реальный сектор экономики, включающие в том числе:

– инструменты управления и контроля (стандарты по загрязнению, обязательность оценки воздействия на окружающую среду при планировании хозяйственной деятельности, система мониторинга состояния окружающей среды, механизм юридической ответственности, система ограничений и штрафов, сеть заповедников и др.);

¹ Охрана окружающей среды в странах Азии (Китай, Индия). [Электронный ресурс] Учебные материалы для студентов. Режим доступа: https://studme.org/57345/ekologiya/ohrana_okrzhayuschey_sredy_stranah_azii_kitay_indiya (дата обращения 21.03.2018).

² Саблин И.В. Институциональное оформление внутренней экологической политики Китая и Индии. Молодой ученый, № 6 (29), Том II, июнь 2011. С. 52 – 56. [Электронный ресурс] Молодой ученый. Режим доступа: <https://moluch.ru/archive/29/3386/> (дата обращения 21.03.2018).

– экономические инструменты (экологические налоги, компенсации экологического ущерба, финансовое стимулирование использования экологически чистых технологий и др.);

– мотивационные инструменты, побуждающие экономических субъектов к добровольному экологическому регулированию экономической деятельности (экологическая маркировка, сертификация по стандартам ISO 14000 и 14001);

– инструменты вовлечения граждан в процесс экологического регулирования, включающие в себя, в частности, повышение информированности общественности и повышение экологической грамотности, выражающиеся, например, в таких мероприятиях, как проведение массовых информационных кампаний, форумов и конференций, развитие экологического образования и др.

С учетом остроты существующих социально-экономических проблем, продолжающегося роста экономики и численности населения, сформированных национальных приоритетов развития можно сделать вывод о высоком уровне сложности для Индии решения задачи внедрения в повседневную практику экономических субъектов экологически ответственного экономического поведения.

1.2. Китайская Народная Республика (КНР)

Участие делегации КНР в 1972 г. в Стокгольмской конференции ООН является точкой отсчета китайской экологической политики – с 1973 г. правительство КНР впервые занялось решением экологических проблем. В августе 1973 г. Китай провел первую национальную конференцию по охране окружающей среды, где был принят общий план рационального использования имеющихся ресурсов и предусмотрены меры защиты окружающей среды. На этой конференции впервые были сформулированы 32 принципа деятельности по охране окружающей среды, а также ряд экспериментальных положений по защите и улучшению состояния экологии.

В 1978 г. в новую Конституцию страны были включены статьи по защите окружающей среды со стороны государства³. Принятый в 1979 г. «Закон об охране окружающей среды»⁴ должен был обеспечить эффективное использование ресурсов окружающей среды, предотвращать ее загрязнение, а «Закон о защите морской окружающей среды» от 1982 г. должен был обеспечить восполняемость морских аквакультур в прибрежных районах страны.

Начиная с 80-х гг. XX в. охрана окружающей среды становится одним из основных приоритетов государственной политики КНР. С этой целью в 1984 г. в Китае учреждается Комитет по охране окружающей среды и ресурсам, в функции которого входила также координация природоохранной

³ Beyer, Stefanie. Environmental Law and Policy in the People's Republic of China // Chinese Journal of International Law, Vol. 5, №1, 2006, pp. 185–211.

⁴ 中华人民共和国环境保护法 (Закон об охране окружающей среды КНР).

деятельности различных министерств, а также был принят целый ряд новых законов в сфере природоохранной деятельности: «Закон КНР о предотвращении и ликвидации загрязнения воды»⁵, «Закон КНР о лесах», в 1985 г. – «Закон КНР о пастбищных угодьях», в 1987 г. – «Закон КНР о предотвращении и ликвидации загрязнения воздуха». Обновлённый «Закон КНР об охране окружающей среды» был принят в 1989 г.

В последующие годы идет расширение нормативно-правовой базы природоохранного законодательства Китая. Принимаются «Закон КНР о предотвращении и ликвидации радиоактивного загрязнения» (2003), а также большое количество нормативных актов на уровне провинций, регламентирующих механизмы контроля по соблюдению природоохранного законодательства.

Госсоветом КНР было опубликовано более 50 различных нормативно-правовых актов по защите от загрязнения химическими веществами. Департаментом охраны окружающей среды было разработано около 200 правил и нормативных документов, утверждено более 500 национальных экологических стандартов, подписан и утвержден 51 многосторонний международный договор по охране окружающей среды. Главный законодательный орган КНР Всекитайское собрание народных представителей (ВСНП) ратифицировал более 1600 местных природоохранных законов и нормативных актов, принятых на муниципальном уровне, уровне провинций и автономных районов, ставших основой формирования системы экологического права.

В июне 1992 г. руководство КНР разработало 10 мер по реализации стратегии защиты окружающей среды в Китае, которые стали ориентиром для устойчивого развития на будущее и включали борьбу с промышленным загрязнением, улучшение энергетической структуры, развитие инфраструктуры научных исследований по охране окружающей среды, определялись экономические инструменты для защиты окружающей среды, шло создание прочной правовой базы и укрепление экологического менеджмента.

В марте 1994 г. Госсовет КНР обнародовал программу 21 мер по защите населения, окружающей среды и развитию, определив тем самым национальные условия реализации общей стратегии устойчивого развития. В 1995 г. была проведена систематизация данных по провинциальным предприятиям, было проведено общенациональное обследование предприятий, загрязняющих окружающую среду.

С 1996 по 2005 гг. в стране реализовался широкомасштабный проект в рамках «проекта зеленого креста», который был сконцентрирован на проблемах «трех рек» и «трех озер», проблемах, связанных с контролем за загрязнением SO₂, а также проблемах «трех ущелий», которые были связаны с реализацией проекта строительства водохранилищ в верхнем течении рек, и новых водозаборов в северных регионах и иных областях.

⁵中华人民共和国海洋环境保护法 (Закон о защите морской окружающей среды).

В 2006 г. был взят курс на создание целостной системы охраны окружающей среды, которая включала в себя пять направлений деятельности по эффективной защите окружающей среды:

- активизацию мер защиты окружающей среды в ходе социально-экономического развития;
- развитие правовой системы и укрепление правоохранительных органов;
- мобилизацию общественных сил на защиту окружающей среды;
- развитие природоохранной науки и технологий;
- формирование условий для поддержки системы охраны окружающей среды промышленностью.

В марте 2008 г. на смену Комитету по охране окружающей среды и ресурсам пришло Министерство охраны окружающей среды (Ministry of Environmental Protection). В настоящее время в структуре министерства 20 различных подразделений, на которые возложена задача по контролю воздушной и водной среды, а также почв и защиты их от загрязнения. Кроме контрольно-регулирующих функций, данное министерство осуществляет финансирование и организует исследования и разработки в сфере экологии. Оно также наделено функциями агентства по атомной безопасности КНР⁶.

Хотя Китай и создал комплексную нормативно-правовую систему по многим сферам охраны окружающей среды, но комплексный механизм принятия решений по разработке экологической политики и организации ее политической поддержки на всех уровнях административного управления до сих пор не сформирован.

Политика сохранения окружающей среды в Китае пока ориентирована лишь на решение отдельных задач, таких как контроль за воздушной средой в крупных городах, контроль загрязнения воды, борьба с увеличением твердых отходов и т. д., а не на системную борьбу за окружающую среду и ресурсы, пока отсутствуют четкие стратегические цели и согласованная политика, что создает трудности для кардинального решения проблемы экологии в стране.

Контроль за реализацией мер экологической политики, осуществляемый учреждениями надзора, зачастую осуществляется на основе компромисса и не отличается эффективностью.

Система контроля и решения экологических проблем в КНР в основном ориентирована на инициативу со стороны представителей исполнительной власти на всех уровнях госуправления и не предполагает активного участия широких общественных масс. Растущий интерес руководства КНР к проблеме охраны окружающей среды в последние годы мотивируется политическими соображениями: деградация окружающей среды вызывает рост социальной напряженности и представляет все большую угрозу для стабильности государственной власти.

С 1 января 2018 г. вступил в силу «Закон КНР о налоге на защиту окружающей среды». С введением данного налога было прекращено взимание

⁶ <http://english.mep.gov.cn/>

«платы за выбросы загрязняющих веществ», практиковавшейся в Китае в течение последних 40 лет. По прогнозам экспертов, новый налог позволит ежегодно получать в бюджет до 8 млрд долл.

1.3. Бразилия

Одним из ключевых факторов, оказавших влияние на развитие эколого-экономического регулирования в Бразилии, стала ситуация, связанная с интенсивной эксплуатацией лесных ресурсов бассейна Амазонки. Особенно крупные масштабы использование лесных ресурсов в Амазонии приобрело после 1953 г., когда было принято решение о государственной пятилетней программе колонизации с упором на развитие сельского хозяйства и строительство дорог, а также создание Управления по реализации плана развития Амазонии. До конца 1970-х годов сведение лесов частными компаниями поощрялось государственной налоговой политикой, в результате чего обезлесение приобрело крупные масштабы и было потеряно более 15% территории лесов. Позднее были приняты государственные меры по сокращению объемов эксплуатации лесных ресурсов и по усилению государственного регулирования в этой сфере. В 1978 г. по инициативе Бразилии семь стран Южной Америки заключили Амазонский пакт, ставящий целью решение проблем хозяйственного использования и охраны природы в бассейне Амазонки и её притоков на межгосударственной основе.

В настоящее время Бразилия испытывает острые экологические проблемы в трех областях:

- охрана лесов;
- охрана водных ресурсов;
- эксплуатация минерально-сырьевых (главным образом железорудных) ресурсов, по запасам которых Бразилия занимает одно из первых мест в мире.

Эти проблемы усугубляются необходимостью борьбы с бедностью и наращивания промышленного производства, что приводит к увеличению антропогенной нагрузки на природную среду.

Одним из источников экологического права является Конституция Бразилии (1988), в которой содержатся общие положения в отношении охраны окружающей среды. Также в Конституции определены функции органов государственной власти в сфере охраны окружающей среды:

- 1) сохранять и восстанавливать основные экологические процессы и обеспечивать управление экологическими системами и подсистемами;
- 2) сохранять разнообразие и единство генетического наследия страны и осуществлять контроль за учреждениями, которые занимаются исследованиями и практическими работами с генетическими материалами;
- 3) устанавливать во всех единицах федерации территориальные пространства и их составляющие элементы, которые должны специально охраняться; изменения в отношении их или упразднение может быть разрешено только путем издания закона; запрещено любое использование, угрожающее нарушению характеристик, ради которых они были объявлены охраняемыми зонами;

4) в соответствии с предписаниями закона требовать от любого учреждения, производство строительных работ или деятельность которого может нанести значительный вред окружающей среде, предварительных исследований в отношении экологических последствий, которые должны быть опубликованы;

5) контролировать производство, продажу и использование техники, технологии или материалов, которые создают риск для жизни, угрозу качеству жизни и окружающей среды;

6) содействовать экологическому образованию на всех уровнях обучения и формированию общественного самосознания о необходимости сохранения окружающей среды;

7) охранять фауну и флору; в соответствии с предписаниями закона запрещается практическая деятельность, ставящая под угрозу экологические функции фауны и флоры, вызывающая их затухание или ведущая к жестокому обращению с животными.

В силу федеративного устройства в Бразилии полномочия и ответственность за охрану окружающей среды распределены между федеральными, региональными и муниципальными органами власти. Все три уровня власти уполномочены заниматься вопросами охраны окружающей среды (загрязнение, биоразнообразие и др.), а также концессионных отношений в области изыскания и эксплуатации минеральных и гидроресурсов, что способствует выполнению природоохранных задач.

Ведущим законом Бразилии в области охраны окружающей среды является Федеральный закон № 6938 «О национальной экологической политике» (1981), который закрепил механизм формирования, реализации и защиты прав на использование природных ресурсов и создал Национальный совет, подведомственный Министерству окружающей среды, главной задачей которого является координация деятельности трех уровней (федерации, штатов и муниципалитетов) в области охраны окружающей среды.

Другими важными законодательными актами являются:

– Федеральный закон № 7735 о создании государственного агентства по защите окружающей среды (1989);

– Федеральный закон № 9605 об экологических преступлениях (1998);

– Федеральный закон № 9985 о природоохранных зонах (2000);

– Федеральный закон № 11516 о государственном агентстве по управлению природоохранными зонами (2007);

– Постановление Правительства № 6514 об административной ответственности за экологические нарушения (2008);

– Федеральный закон № 12305 о государственной политике в отношении твердых отходов (2010);

– Федеральный закон (дополнительный) № 140 об управлении в сфере окружающей среды (2011), который расширил систему управления природоохранной сферы, сделав её более децентрализованной и демократичной, и включил в нее социальные аспекты экологии;

– Федеральный закон № 12651 о введении в действие нового Лесного кодекса (2012), который в значительной степени сократил ограничения на эксплуатацию лесных ресурсов, в результате чего объемы вырубki леса резко увеличились.

Отдельными нормативными правовыми актами регулируются рекультивация зараженных территорий и использование вредных веществ (например, асбеста) при строительстве.

В экологическом законодательстве Бразилии применяется система нормативного регулирования (лицензии, квоты, разрешения, оценка воздействия на окружающую среду и др.). Специальные природоохранные агентства (федерального, регионального либо местного уровней) обязаны вести реестр выданных лицензий, квот и разрешений и следить за их соблюдением.

Важную роль играют надзорные административные инструменты регулирования. Промышленные компании обязаны регулярно проводить экологический аудит своей деятельности. Для нарушителей законодательства предусмотрено три вида юридической ответственности: гражданско-правовая, административно-правовая и уголовно-правовая ответственность. Гражданско-правовая ответственность в области охраны окружающей среды регулируется законом № 7347 «О государственном гражданском иске» (1985). Гражданско-правовая ответственность наступает в случае, когда действие или бездействие правонарушителя повлекли экологический ущерб любого типа. Результатом такой ответственности является устранение ущерба, причиненного окружающей среде и пострадавшим третьим лицам.

Административно-правовая ответственность за нарушения экологического законодательства регулируется Указом № 6.514 (2008). Она наступает в результате действий или бездействия нарушителя, повлекших нарушение природоохранного законодательства, независимо от наступления фактического ущерба окружающей среде. К правонарушителям применяют следующие административные взыскания: предупреждение; штраф (в размере до 50 млн реалов); конфискацию незаконных доходов, продуктов и средств, используемых для совершения преступления; приостановление деятельности; закрытие помещений; демонтажные работы и ограничение прав.

Законом № 9.605 «Об экологических преступлениях» (1998) рассматриваются экологические преступления и административные санкции. Экологическая уголовно-правовая ответственность наступает в результате действия или бездействия нарушителя, которое характеризуется как преступление по федеральному закону и зависит от установления вины или злого умысла у правонарушителя. Уголовная ответственность носит персонифицированный характер по отношению к юридическим лицам. К такой ответственности также привлекаются и физические лица, имевшие отношение к совершенному преступлению. Виды уголовного наказания в сфере природопользования, предусмотренные законодательством Бразилии, включают в себя: штраф, временное ограничение прав, частичное или полное

приостановление деятельности, домашний арест, изъятие орудия совершения преступления.

Из экономических методов регулирования в Бразилии применяются экологические налоги (в зависимости от объемов производства и масштабов негативного воздействия на окружающую среду), а также гарантии и компенсации за причиненный ущерб.

В Бразилии с 1986 г. внедрена практика обязательного проведения оценки воздействия на окружающую среду согласно утвержденной процедуре при реализации инвестиционных проектов.

В Бразилии большую роль в области охраны окружающей среды играют неправительственные организации, например «Гринпис», Всемирный фонд дикой природы и др.

Кроме того, для Бразилии большое значение имеет международное сотрудничество, определяющее общий вектор развития экологической политики. Бразилия известна своей активностью на экологическом направлении, она принимала крупнейшие саммиты по этой тематике в 1992 и 2012 гг., выступая не только как страна-хозяйка, но и одним из главных идеологов разработки итоговых документов. Бразилия подписала и ратифицировала Парижское соглашение по климату 2015 г., взяв на себя серьезные обязательства по сокращению выбросов CO₂ в атмосферу.

1.4. США

Эволюция экологического регулирования в США во многом схожа с историей его развития в других промышленно развитых странах.

1960-е годы были отмечены возрастанием экологической активности и общественного интереса к вопросам охраны окружающей среды, что было обусловлено растущим беспокойством по поводу негативных последствий воздействия на окружающую среду. В этот период в США существовали две концепции взаимоотношений человека с окружающей средой:

– концепция «мудрого использования» предполагала минимальное влияние правительства при максимальном использовании рыночных механизмов, в основе которых лежала ответственность производителя и его финансовая заинтересованность в сохранении окружающей среды;

– концепция «уравновешивающего действия» предполагала ведущую роль государства путем установления стандартов и основывалась на предположении об отсутствии противоречий между экономическим развитием и охраной окружающей среды.

Дополнительными предпосылками для введения взаимосвязанного законодательства и для создания специальных органов, ответственных за решение вопросов по охране окружающей среды, стали крупные события – разлив нефти 1969 г. в Санта-Барбаре и «шоссейные бунты» 1960-х годов, причиной которых стало разрушение огромных площадей экосистем и сообществ при строительстве автомагистралей.

С 1 января 1970 г. в США вступили в силу два закона – «Закон о национальной политике в области окружающей среды», ставший одним из

первых шагов в развитии экологической политики США, и «Закон о чистом воздухе», которые значительно расширили полномочия и роль правительства в области охраны окружающей среды. Наиболее важным результатом принятия Закона о национальной политике в области охраны окружающей среды стало требование подготовки исполнительными органами власти оценки воздействия на окружающую среду. Этот закон применяется к любому крупному проекту на уровне государства, штата или муниципалитета, выполняемому за счет федерального финансирования.

Закон содержит три раздела:

- национальная экологическая политика и ее цели;
- положения федеральных структур для реализации этой политики и целей;
- образование Совета по качеству окружающей среды при Президенте.

Цель закона – достижение того, чтобы экологические факторы имели одинаковый вес по сравнению с другими факторами в процессе принятия решений федеральными учреждениями. Закон охватывает широкий спектр деятельности, но применяется только там, где имеется федеральное влияние или финансирование. После введения этого закона были обновлены ранее введенные экологические законы: о чистоте водной среды, о борьбе с шумом, о безопасности питьевой воды и др.

В том же 1970 г. был создан Совет по качеству окружающей среды с целью выработки политики и рекомендаций для Президента, а также Национальное Агентство по защите окружающей среды, в задачу которого входило обеспечение надлежащего применения законодательных актов.

В 1970-е годы приоритет отводился административно-правовым методам, среди которых основное место занимали нормативы (стандарты) и административные правила. Такие стандарты предусматривали обязательное соблюдение определенных количественных нормативов, например предельной концентрации вредных веществ. Административные правила были основой программы мероприятий по достижению указанных стандартов. Эти правила требовали сбора и обобщения информации, определения минимальных требований для освобождения от налогов и предназначались для регулирования мощности основных источников загрязнения в США.

В 1980-е годы постепенно начали внедряться в практику методы экономического стимулирования, к которым относились прямые и косвенные субсидии (инвестиционные и на покрытие эксплуатационных издержек) частным фирмам, региональным и местным органам власти; займы и кредиты по низким процентным ставкам, гарантии по банковским ссудам; предоставление режима ускоренной амортизации очистного оборудования и другой экологической техники; льготные ставки по косвенным налогам на продажу экологической техники или освобождение ее от налогообложения; налоговые льготы на доходы от природоохранных программ частным предприятиям; льготные тарифы фирмам на очистку стоков на муниципальных централизованных водоочистных сооружениях и др.

Позднее, в 1908-90 гг., тенденция расширения законодательной и исполнительной системы экологического регулирования была продолжена, была усовершенствована система сбалансированности центральных и местных органов власти при проведении экологической политики. В это время в США в области охраны окружающей среды использовались в основном три инструмента:

- добровольные инициативы и инициативы, предпринимаемые под влиянием общественности, показавшие свою эффективность на местном уровне;

- административное регулирование с использованием стандартов и норм предельно допустимых выбросов, оказавшее влияние на отдельные предприятия и отрасли;

- экономическое регулирование при помощи инструментов ценовой и фискальной политики (продажа прав на загрязнение, субсидирование экологических программ, штрафные санкции и др.).

С конца 80-х годов начался переход от политики контроля за загрязнением к его предотвращению путем внедрения новых технологий. Лидирующая роль в осуществлении экологической политики переходит от общественных организаций к государству при активном участии бизнес-сообщества и общественных организаций.

В последние годы в государственном регулировании природопользования наметилась тенденция к принятию мер, которые направлены на внедрение превентивных методов борьбы с загрязнением среды. Главное место при этом отводится механизму экологической экспертизы, проводимой по инициативе и под контролем государства. Механизм экологической экспертизы включает в себя:

- экологическую экспертизу хозяйственных проектов с целью корректировки их экологических параметров или принятия альтернативного варианта, более полно отвечающего природоохранным требованиям;

- экологическую экспертизу действующих предприятий в форме предоставления разрешения на их эксплуатацию или модернизацию;

- экологическую экспертизу новой продукции.

Экологическая экспертиза существенно сокращает расходы на охрану окружающей среды, хотя иногда приводит к отказу или отсрочке выполнения представленных проектов.

В среднем в США ежегодно проводится экологическая экспертиза для 1 тыс. новых федеральных проектов, при этом временная или частичная приостановка выполнения проектов, запрет на их осуществление касаются не более 2-3% их общего числа.

В экономической политике государства в области охраны окружающей среды существенное место занимают инструменты стимулирующего характера (субсидии, займы, налоговые льготы, долгосрочные ссуды) и штрафные административные меры (платежи и штрафы за ее загрязнение).

В настоящее время в США наряду с системой налогообложения атмосферных загрязнений существует система выдачи разрешений (квот) на

допустимые эмиссии, за превышение которых компании подвергаются крупным штрафам, пропорциональным избыточному выбросу. Вместе с тем действует система торговли квотами между компаниями, чьи эмиссии ниже допустимых или которые готовы добровольно сократить эти выбросы, и теми, которые предпочитают компенсировать свои чрезмерные эмиссии покупкой дополнительных квот.

1.5. Великобритания

В Великобритании не существует единого законодательного или нормативного акта, регламентирующего вопросы экологического регулирования. Вместо него разработаны и введены отдельные законы и подзаконные акты, которые регулируют вопросы охраны отдельных элементов природной среды либо конкретные аспекты деятельности человека, влияющие на природную среду.

Во многом это связано с историческими причинами, в частности, с тем, что на протяжении долгого времени применялось адресное реагирование на возникновение той или иной конкретной проблемы без создания единого экологического законодательства. В XIX веке таковыми проблемами стали охрана природы в сельской местности для противодействия ее чрезмерной эксплуатации, борьба с загрязнением воздуха в городах и вопросы землепользования, при этом основная часть функций выполнялась органами местного самоуправления.

Являясь лидером в развитии промышленности, Великобритания по многим аспектам опережала другие страны в области природоохранных норм. Однако большинство законов регулировали только наиболее опасные или значимые вопросы. Эта тенденция в значительной степени сохранялась вплоть до последнего времени. Примерами таких законов могут служить Закон о здравоохранении (1875), Закон о противодействии загрязнению рек (1876) и Закон о жилищном городском строительстве (1909). В дальнейшем эти законы были существенно переработаны, конкретизированы и дополнены другими законами. Ниже перечислены лишь некоторые наиболее важные из них.

В 1947 г. введен основополагающий правовой акт о городском и сельском планировании, который вводил систему управления земельными ресурсами на всей территории страны, установил правовое обоснование перехода функции землепользования от собственников и наследников земли к государству и наделил центральные и местные органы власти функцией контроля использования земельных ресурсов.

В 1949 г. появился Закон о национальных парках и о доступе к природе, который юридически защитил охраняемые природные комплексы.

В 1951 г. введен новый Закон о загрязнении рек (в 1977 г. принята новая редакция). Он наделил местные органы власти функциями по контролю качества водных ресурсов.

В 1956 г. и в 1968 г. последовательно было введено законодательство в области контроля загрязнения воздуха промышленными предприятиями любого типа.

Закон о лесном хозяйстве 1967 г. установил меры регулирования рубок леса и охраны лесных массивов.

В 1970 г. начала работать Комиссия по охране окружающей среды от загрязнения, имеющая статус независимой неправительственной организации, которая ведет наблюдение за эффективностью всей природоохранной деятельности в Великобритании и разрабатывает стратегические предложения в этой области.

В 1972 г. появился Закон о хранении (утилизации) ядовитых отходов, который устанавливает четкий порядок контроля местных властей за перевозками, хранением и утилизацией специальных видов отходов.

До середины 1970-х годов наблюдалось отсутствие системного подхода. Законы принимались не в результате планомерной законодательской деятельности, а в результате проведения кампаний по какому-либо одному вопросу и внесения законопроектов независимыми членами Парламента либо по политическим причинам.

Построение системного отраслевого законодательства началось с принятия в 1974 г. комплексного Закона о борьбе с загрязнением окружающей среды, который объединил большую часть норм по загрязнению вод и захоронению отходов и охватывал коммунально-бытовые и промышленные отходы, загрязнение водной среды, «шумовое» загрязнение и охрану воздушной среды, в частности был введен контроль химического состава транспортного топлива.

Закон об охране здоровья населения 1975 г. установил правовые основы природоохранных действий местных органов власти. В 1981 г. был введен Закон об охране дикой природы и природы сельской местности, который закрепил порядок охраны территорий особого научного значения и заповедников. Закон о предотвращении загрязнения окружающей среды 1985 г. ввел юридический запрет на сброс сельскохозяйственных сточных вод в реки и водоемы и грунтовые воды. Закон об охране пищевых продуктов и окружающей среды 1985 г. установил обязательный характер контроля токсичности пестицидов в сельском хозяйстве, а в 1987 г. во исполнение директивы ЕС от 1985 г. был введен Закон об охране интересов потребителей, который дал право потребителю на компенсацию ущерба, нанесенного ему производителем вредной продукции. С 1990 г. заметна тенденция усиления внимания к подзаконному уровню законодательной базы. В 1992 г. был введен (первым среди стран-членов ЕС) стандарт экологического менеджмента на предприятии.

В настоящее время в Великобритании выросло понимание необходимости единообразного и интегрированного планирования решения экологических проблем и действует система государственных органов, уполномоченных управлять охраной окружающей среды и использованием природных ресурсов во главе с Министерством окружающей среды, которое выполняет координационные функции и обеспечивает общее политическое руководство.

Особенности экологической политики и права Великобритании заключаются в следующем:

1. Предотвращение загрязнения осуществляется путем законов, устанавливающих стандарты изделий и технологических процессов, а не законов, устанавливающих объемы сбросов или выбросов.

2. Активное применение инструментов налогообложения для стимулирования бережного отношения к ресурсам, например, в водопотреблении.

3. Совместный характер ответственности за решение экологических проблем в обществе и ее распределение между правительством, производителями и потребителями.

4. Применение интегрального подхода, при котором экологические концепции внедряются во многие другие сферы деятельности.

5. Пропаганда идей, информирование населения и бизнеса о совместной ответственности за экологию.

6. Распространение экологического законодательства на неправительственные организации.

7. Интернационализация, следование международному праву в сфере охраны окружающей среды и учет опыта других стран.

8. Внедрение понятия устойчивого развития и включение в критерии качества жизни показателей, связанных с состоянием экологии.

9. Стратегический подход к построению экологического законодательства взамен традиционной политики «латания дыр».

10. Гибкость в выборе инструментов для достижения цели.

11. Применение понятия экологических прав и экологических обязанностей человека и разъяснение природы этих обязанностей применимо к каждому гражданину и обществу.

Таким образом, в Великобритании постепенно формируется единообразный и интегрированный подход к решению экологических проблем.

1.6. Канада

Специальное законодательство в области экологии, а также государственные органы по управлению природопользованием и охраной окружающей среды стали складываться в Канаде в 1970-х годах.

Были разработаны и приняты законы «Об охране окружающей среды Канады», «Об экологической экспертизе», «О рыболовстве», «О транспортировке опасных продуктов и материалов», «О предотвращении загрязнения арктических вод», «О чистом воздухе», «О безопасности автомобильного транспорта», «Об охране дикой природы», «О национальных парках», «О водных ресурсах» и др. Практическая деятельность во многом осуществляется на муниципальном уровне, в частности, планирование использования земель, распределение водных ресурсов, сбор и обработка отходов.

В соответствии с Конституцией Канады, ответственность за управление окружающей средой в стране разделена между федеральным правительством и провинциальными (субфедеральными) органами власти. Например, правительства провинций отвечают за управление ресурсами и за загрязнение (контролируют соблюдение предельно-допустимых норм промышленных выбросов, взимание налогов и платежей за использование природных ресурсов). Центральное правительство отвечает за управление использованием токсичных веществ в стране (например, бензол).

В структуру провинциальных и федеральных органов экологического регулирования Канады входят:

- Координационный совещательный орган провинций, который наблюдает за деятельностью исполнительного аппарата управления, состоящего из чиновников департаментов, министерств и других ведомств и призванного обеспечить выработку согласованных действий по решению комплексных проблем в экологической сфере.

- Постоянно действующие консультативные комиссии, основные функции которых заключаются в представлении рекомендаций по общим направлениям деятельности в области экологии с учетом интересов различных государственных органов, деловых кругов и общественных организаций. В провинции Онтарио, к примеру, действует Экологический совет, в который входят бывшие руководители провинциальных ведомств, известные экологи, представители корпораций. Его предназначение – готовить для провинциального руководства доклады и рекомендации по различным актуальным проблемам провинциальной экологической политики.

- Временные целевые рабочие группы, которые создаются на всех уровнях аппарата управления провинций и предназначены для исследования конкретных проблем экологического развития провинции.

В Канаде введены строгие административные инструменты регулирования: стандарты качества окружающей среды, экологические лицензии на строительство, указы правительства в отношении нарушителей природоохранного законодательства. На корпоративном уровне во многих компаниях введены кодексы экологического поведения и публикуются отчеты социальной ответственности. Высокая репутация компаний в области социальной ответственности рассматривается как конкурентное преимущество. Для внедрения новых природоохранных технологий частные компании (часто при поддержке правительств) создают специальные экологические центры по развитию передовых технологий. Активную роль играют гражданское общество и неправительственные организации – Канадская сеть защитников окружающей среды, Канадский фонд охраны окружающей среды, Канадское общество в защиту парков и дикой природы и многие другие. Таким образом, законодательные акты существенно дополняются реализацией многочисленных экологических программ и проектов, а также деятельностью экологических объединений.

К рыночным механизмам относятся налоги, платежи за пользование ресурсами, платежи за загрязнение среды, субсидии, страхование на случай

непредвиденных экологических ситуаций, прямая торговля допусками на загрязнение среды.

Особое внимание уделяется охране лесов и северных территорий, для чего в конце 1980-х годов был принят «зеленый план», в соответствии с которым из федерального бюджета и из бюджета провинций выделяются средства на природоохранную деятельность и защиту охраняемых природных территорий, которые занимают 15% территории страны. Совместно с США принимаются меры по охране экосистем Арктики и Великих озер.

Среди финансовых инструментов, помимо бюджетных ассигнований, можно отметить стабилизационные фонды будущих поколений (создаваемые за счет поступлений от нефти) и трастовые фонды, которые используются для финансирования крупных инфраструктурных и экологических проектов.

1.7. Германия

После Второй мировой войны основной задачей в экономической сфере Германии стала реконструкция энергетической инфраструктуры. Стратегия первого федерального правительства была ориентирована на использование внутренних источников энергии, таких как лигнит и каменный уголь. Но снижение цен на нефть и нефтепродукты, а также высокие издержки на немецкий уголь по сравнению с импортным привели к закрытию шахт и металлургических заводов. В целях защиты национальных отраслей правительство ввело ряд ограничивающих мер в сфере налогово-бюджетной политики (например, налог на выброс углеродов в 1974 году⁷).

В 1973 г. первый нефтяной кризис способствовал резкому увеличению цен на нефть, что способствовало принятию целого ряда мер, ограничивающих потребление энергии:

– закон по энергетической безопасности 1973 г. (например, вводил такую меру, как отказ от использования автомобильного транспорта в воскресенье),

– закон о сохранении энергии (EnEG) в 1976 г.⁸

В 70-х годах в Германии проводится политика, направленная на изучение и стимулирование возобновляемых источников энергии для отхода от ядерной и ископаемой энергии. В 1971 г. Германия выдвинула свою первую федеральную экологическую программу⁹. Были приняты законы по борьбе с загрязнением воздуха (1971), по утилизации отходов (1972) и другие. Но природоохранные меры в то время рассматривались как тормоз экономического развития.

В 1978 г. Христианско-демократический союз (ХДС) Германии проводит переоценку модели традиционного экономического роста. В

⁷ History of Energy and Climate Energy Policy in Germany: Christian Democratic Union perspectives 1958-2014 / Konrad Adenauer Stiftung (KAS) http://www.kas.de/wf/doc/kas_42301-1522-2-30.pdf?151215164230

⁸ Schröder M. et al. The KfW experience in the reduction of energy use in and CO2 emissions from buildings: operation, impacts and lessons for the UK //London: UCL Energy Institute, University College London and LSE Housing and Communities, London School of Economics. – 2011.

⁹ World Bank. Green growth policies: Germany [Электронный ресурс]// GOLDEN GROWTH. – Режим доступа: http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Resources/258598-1284061150155/7383639-1323888814015/8319788-1324485944855/16_germany.pdf (дата обращения: 03.06.2016).

программе Ludwigshafen указывается на недопустимость такого экономического роста, который наносит ущерб окружающей среде¹⁰, а в 1984 г. в «Штутгартских руководящих принципах для 80-х годов» (Stuttgarter Leitsätze für die 80er Jahre) закладываются основы по «торговле выбросами»¹¹.

В 1980-х годах из-за гибели лесов в ФРГ реализуется политика по ужесточению охраны воздушной среды. В 1986 г. было принято постановление об обязательном оснащении автомобилей каталитическими нейтрализаторами отработанных газов и переходе на неэтилированный бензин.

С 1989 г. вводятся налоговые льготы для покупателей автомобилей с технологиями, минимально загрязняющими окружающую среду¹².

Катастрофа в Чернобыле в 1986 г. послужила важным фактором изменения мнения об экологичности ядерной энергетики и был принят ряд программ, направленных на сокращение строительства в стране АЭС и использование ядерной энергии. Одним из компромиссных решений для продолжения развития атомной энергетики в стране и снижения протестных движений общественности стало учреждение в Германии Министерства окружающей среды, охраны природы и ядерной безопасности (BMU) (Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety). Новое министерство сконцентрировало у себя все функции в области охраны окружающей среды из других министерств¹³.

В конце 1980-х и начале 1990-х гг. основное внимание уделяется концепции распространения возобновляемых источников энергии, что было связано с формированием в рамках федерального правительства эколого ориентированной политической силы; усилением влияния экологических организаций и социальным лобби. За поддержку запуска рынка возобновляемых источников энергии также активно выступала Ассоциация средних предприятий в сфере гелиоэнергетики (Association of medium-sized solar industry).

Если до 1991 г. наблюдалось мягкое регулирование частных энергоснабжающих компаний при использовании возобновляемых источников, то есть было необязывающее соглашение, то с 1991 г. вступил в силу закон о поставках электроэнергии в государственные сети (Law on the supply of electricity from renewable energy sources in the public network). Данный закон обязал компанию, поставляющую электроэнергию, покупать по

¹⁰ Grundsatzprogramm. «Freiheit, Solidarität, Gerechtigkeit». 26. Bundesparteitag, 23.-25. Oktober 1978, Ludwigshafen. Präambel.

http://www.kas.de/upload/themen/programmatik_der_cdu/programme/1978_Ludwigshafen_Grundsatzprogramm-Freiheit-Solidaritaet-Ger.pdf

¹¹ Stuttgarter Leitsätze für die 80er Jahre: „Deutschlands Zukunft als moderne und humane. Industrienation". 32. Bundesparteitag, 9.-11. Mai 1984, Stuttgart.

http://www.kas.de/upload/ACDP/CDU/Programme_Beschluesse/1984_Stuttgart_07-001-9566.pdf

¹² Лебедева А. Н., Лаврик О. Л. Природоохранное законодательство развитых стран //Новосибирск: Аналит. – 1992. – Т. 1994. [http://www.spsl.nsc.ru/fulltext/ecology/Zk1_Gl2.pdf#\[23,{%22name%22:%22XYZ%22},-36,845,null\]](http://www.spsl.nsc.ru/fulltext/ecology/Zk1_Gl2.pdf#[23,{%22name%22:%22XYZ%22},-36,845,null])

¹³ History of Energy and Climate Energy Policy in Germany: Christian Democratic Union perspectives 1958-2014 / Konrad Adenauer Stiftung (KAS) http://www.kas.de/wf/doc/kas_42301-1522-2-30.pdf?151215164230

минимальной установленной цене электроэнергию из возобновляемых источников¹⁴.

В 1980-х годах было доказано разрушающее воздействие выбросов низших хлорфторуглеродов для озонового слоя. В 1985 г. была принята Венская конвенция о защите озонового слоя, но только в 1999 г. были приняты обязательства по сокращению производства низших хлорфторуглеродов в два раза. При этом Германия стала первопроходцем в этой области: в 1991 г. вступил в силу указ, который запретил использование почти всех видов низших хлорфторуглеродов к 1994 г.¹⁵

В 1995 г. в Берлине состоялась первая конференция ООН по изменению климата, где были определены политические основы для Киотского протокола. Стоит отметить, что министр по вопросам окружающей среды Ангела Меркель планировала вовлечение в этот процесс даже тех стран, которые скептически относились к задачам по изменению климата, заявив, что Германия сделает самый крупный вклад в сокращение выбросов CO₂.

В 1995 г. вступил в силу Закон об экологическом аудите (Environmental Auditing Law) и Федеральный закон о защите почвы (Federal Soil Protection Act) в 1998 г.¹⁶

Публикация докладов Николаса Стерна (2006 г.) и Межправительственной группы экспертов по климату о последствиях изменения климата (февраль 2007 г.), которые предсказывали угрозу основным элементам жизни человека на Земле, в значительной степени отразилась на немецкой политике в сфере экологии. Во-первых, федеральный канцлер Германии А. Меркель выступает на международной арене за реагирование на эти угрозы, а также во время председательства в ЕС Германии (в 2007 г.) главы ЕС договорились установить «цели 20-20-20»¹⁷. В 2007 г. в Германии на национальном уровне принимаются меры для защиты международного климата, выходящие за пределы «целей 20-20-20», известные как Meseberger decisions. Эти меры должны будут способствовать развитию возобновляемых источников энергии и улучшить энергоэффективность¹⁸.

В 2008 г. на съезде ХДС защита климата была признана основной задачей партии. Также было заявлено, что основная деятельность партии должна быть направлена на дальнейшее развитие возобновляемых источников энергии. В 2010 г. правительство А. Меркель представило энергетическую концепцию Германии, которая включала достаточно амбициозные цели по экологии и защите климата: увеличение энергоэффективности зданий, сокращение выбросов CO₂, увеличение использования возобновляемых

¹⁴ Там же.

¹⁵ Там же.

¹⁶ History of Energy and Climate Energy Policy in Germany: Christian Democratic Union perspectives 1958-2014 / Konrad Adenauer Stiftung (KAS) http://www.kas.de/wf/doc/kas_42301-1522-2-30.pdf?151215164230.

¹⁷ Достичь к 2020 году следующих целей: уровень выбросов углекислого газа в атмосферу должен сократиться на 20% (по сравнению с уровнем 1999 года), доля энергии из возобновляемых источников в общей структуре энергопотребления – вырасти до 20%, а общие энергозатраты – сократиться на 20%.

¹⁸ History of Energy and Climate Energy Policy in Germany: Christian Democratic Union perspectives 1958-2014 / Konrad Adenauer Stiftung (KAS) http://www.kas.de/wf/doc/kas_42301-1522-2-30.pdf?151215164230.

источников энергии, отказ от ядерной энергии. В Германии был принят ряд значимых документов по расширению использования возобновляемой энергии¹⁹.

1.8. Япония

Свою историю эколого-экономического регулирования Японии берет с 1967 г., когда в стране был принят «Основной закон по противодействию загрязнению окружающей среды»²⁰. До этого закона Конституцией Японии 1947 г. ответственность за охрану окружающей среды возлагалась на местные органы самоуправления.

С целью развития положений закона 1967 г. были приняты подзаконные акты и многочисленные нормативные акты (постановления, приказы, правила) местных органов власти, которые учитывали природно-географическую и социально-экономическую специфику той или иной префектуры Японии.

В законе 1967 г. центральное место занимала регламентирующая деятельность центральных органов страны в сфере природоохранной деятельности, а именно:

- внедрение стандартов качества окружающей среды;
- организация мониторинга и реализация программ контроля за загрязнением окружающей среды;
- проведение научных исследований по вопросам окружающей среды;
- бюджетное финансирование природоохранной сферы.

Острота экологических проблем в Японии в период 70-80-х гг. XX в. вынудила руководство Японии включить в текст закона 1967 г. положение о том, что все или большую часть финансовых расходов по природоохранным мероприятиям несут непосредственно компании.

В конце 1960-х гг. в Японии была принята целая серия нормативно-правовых актов в сфере экологии, среди которых «Закон об охране окружающей среды», «Основной закон о контроле за загрязнением», «Закон об охране воздушной среды», «Закон об охране водных ресурсов» и др.

Учрежденное в 1971 г. и имевшее статус министерства Управление по охране окружающей среды стало основным органом по координации деятельности различных министерств и ведомств Японии в экологической сфере. Данное учреждение планировало основные направления государственной политики в сфере охраны окружающей среды, разрабатывало законы в сфере экологии, стандарты и нормативы, координировало все природоохранные мероприятия. Всего же в Японии учреждены и действуют шесть основных типов государственных органов, которые контролируют меры по охране окружающей среды.

В Японии соответствующие механизмы эколого-экономического регулирования ориентированы на разработку в первую очередь экологических стандартов, дополненных специальными нормами для определенных отраслей промышленности. Особенностью экологической политики Японии является

¹⁹ Там же.

²⁰ <https://www.env.go.jp/en/laws/policy/basic/leaflet2.html>.

то, что на уровне префектур (наряду с общенациональными) разрабатываются региональные планы социально-экономического развития, учитывающие современные экологические стандарты. Эти проекты и экологические стандарты разрабатываются в ходе диалога между промышленными фирмами и местными органами.

Под давлением общественности, руководство Японии было вынуждено разработать жесткие экологические и санитарные стандарты, например по воде и воздушной среде.

Самым результативным по мерам эколого-экономического регулирования в Японии можно считать 1970 г., когда были приняты сразу 14 экологических законов. В итоге сложилась система законодательства и эколого-экономического регулирования, которая и в настоящее время позволяет эффективно решать природоохранные задачи в условиях интенсивного развития экономики.

Весьма примечательна практика Японии по защите населения от неблагоприятного воздействия экологической среды. В декабре 1969 г. был принят «Закон о специальных мерах по оказанию помощи пострадавшим от загрязнения», а в 1973 г. – «Закон о компенсации ущерба, нанесенного здоровью населения загрязнением». Этими законами предусматривается компенсация пострадавшим расходов на лечение и уход, избавляя их от необходимости возбуждать судебные дела против виновных предприятий и от необходимости сбора официальных документов и свидетельств. Все это обуславливает большую ответственность частных фирм в финансировании природоохранных мероприятий в Японии, доля которых в общей сумме расходов на экологические мероприятия достигает 50%, а иногда и больше.

Среди особенных черт японской политики эколого-экономического регулирования следует выделить:

- активную роль в сфере охраны окружающей среды местных органов власти;
- разработку и широкое внедрение новых, экологически чистых технологий за счет средств частного бизнеса;
- четко функционирующую государственную систему эколого-экономического регулирования, сформированную в 60–70-х гг. XX в. под давлением общественного экологического движения страны.

Особенностью эколого-экономического регулирования Японии является то, что префектуры Японии разрабатывают на своем уровне нормативы по охране окружающей среды и местные экологические программы, заключают соглашения с компаниями о контроле за загрязнением. В Японии в контроле за состоянием окружающей среды активную роль принимают созданные в компаниях (наряду с центральными и местными органами власти) природоохранные подразделения.

Экологическую экспертизу проходят даже проекты по созданию небольших предприятий. Наиболее существенными и эффективными элементами экологической экспертизы в Японии являются:

- стандартизация работ по экспертизе;

- их информатизация (компьютеризация);
- участие широких слоев общественности при обсуждении проектов и мониторинге природной среды.

Весьма значимым фактором эффективности контроля за состоянием окружающей среды в Японии является его автоматизация, которая уже в 1970 г. включала в себя 10700 постоянных и временных служб мониторинга, в том числе 4300 станций наблюдения за качеством воды, 2300 станций наблюдения за качеством воздуха и рядом других показателей.

В 1993 г. на смену закону об охране окружающей среды от 1967 г. и закону о сохранении природы от 1972 г. приходит «Основной закон об окружающей среде» (The Basic Environment Law), который формулирует основные принципы экологической политики в стране, определяет обязанности каждого члена общества (центрального правительства, местных органов власти, корпораций и физических лиц) и предусматривает инструменты, направленные на сохранение внутренней и глобальной среды. В дополнение к нормативным мерам, традиционно используемым в стране природоохранной политикой, закон предписывает экологическую экспертизу при разработке экономической политики, оценку воздействия на окружающую среду, экономические меры стимулирования для снижения нагрузки на окружающую среду, продвижение природоохранной деятельности корпорациями²¹.

Формирование эколого-экономического механизма регулирования в Японии базируется на принципе «загрязнитель платит», в результате чего промышленные предприятия вынуждены разрабатывать «зеленые» технологии, в минимальной степени оказывающие воздействие на окружающую среду. В случае несоблюдения предприятием экологических стандартов было предусмотрено привлечение к ответственности вплоть до уголовной. В соответствии с «Законом о компенсации ущерба для здоровья по причине экологического загрязнения», предприятие, допустившее загрязнение, должно компенсировать пострадавшему населению лечение заболеваний, вызванных данным загрязнением. В итоге в настоящее время в Японии действуют одни из самых строгих в мире параметров по контролю за загрязнением воздушной среды, превосходящие в 2–3 раза аналогичные нормативы в других странах²².

В эколого-экономическом регулировании Японии отмечается сочетание административных и экономических методов управления.

Административные меры включают в себя:

- внедрение стандартов качества производимой продукции и окружающей среды;
- проведение экологической экспертизы проектов;
- заключение соглашения между местными органами власти и предприятиями о контроле за загрязнением;

²¹ <https://www.env.go.jp/en/laws/policy/basic/index.html>

²² <http://www.env.go.jp/en/coop/pollution.html>

- судебное разбирательство (арбитраж) конфликтов в сфере экологии.
- Экономические меры включают:
- платежи за природные ресурсы (за счет этих средств осуществляется финансирование природоохранных мероприятий);
 - налогообложение источников выброса серы в атмосферу;
 - налогообложение автомобильного транспорта (налог на бензин);
 - налог на приобретение земельных участков вблизи городов.
- Одновременно с налогами на источники загрязнения в Японии, предоставляются льготы предприятиям, использующим экологически чистые технологии.

1.9. Республика Корея

Министерство охраны окружающей среды Республики Корея (далее – РК) призвано защищать территорию страны от угрозы загрязнения окружающей среды – сохранять чистой воздушную и водную среду. Кроме того, министерство активно участвует в международном сотрудничестве и стремится внести свой вклад в глобальные усилия по противодействию климатическим изменениям. С этой целью в феврале 2008 г. Метеорологическая администрация РК была переподчинена Министерству охраны окружающей среды, с тем чтобы облегчить международное сотрудничество по противодействию изменению климата.

В настоящее время Министерство охраны окружающей среды РК осуществляет:

- разработку и контроль за исполнением экологических законов и нормативов;
- учреждение различного рода природоохранных организаций, формирование сетевой структуры природоохранных органов;
- разработку и реализацию средне- и долгосрочных комплексных мер по охране окружающей среды;
- предоставление финансовой поддержки местным органам власти на экологические мероприятия;
- развитие сотрудничества с Корейской Народной Демократической Республикой (КНДР) в природоохранной сфере;
- налаживание эффективной кооперации в сфере экологии с другими странами мира.

Активная фаза формирования нормативно-правовой базы в области охраны окружающей среды берет отсчет с 1960 г. Это было связано с интенсивным развитием промышленности и сельского хозяйства. Сегодня РК имеет сложившуюся нормативно-правовую базу эколого-экономического регулирования²³. В Конституцию РК (статья 35) внесено положение о правах и обязанностях граждан в области природопользования и рачительного отношения к окружающей природной среде. При этом специально

²³ <http://eng.me.go.kr/eng/web/index.do?menuId=28>.

подчеркивается, что любые действия в области окружающей среды должны отвечать экологическому законодательству страны.

В 1963 г. был принят «Закон по предотвращению загрязнения окружающей среды», но уже в январе 1971 г. возникла необходимость пересмотра целого ряда положений данного закона. Были внесены конкретные положения по уровню, объему и качеству загрязняющих веществ.

Стремительное социально-экономическое развитие РК, особенно в области промышленности, привело ко второму пересмотру этого закона акта уже в декабре 1977 г., в результате чего «Закон по предотвращению загрязнения окружающей среды» был отменен, а ему на смену пришел «Закон об охране окружающей среды». Одновременно были введены специальные стандарты по оценке качества окружающей природной среды, что способствовало закреплению новых положений в природоохранной политике РК. В августе 1990 г. данный закон был трансформирован в ряд новых законов: акт по охране почвенных ресурсов, акт по охране пресной питьевой и бутилированной воды, акт по ограничению шумового загрязнения, акт по охране подземного пространства.

Все это способствовало принятию специальных мер в области природоохранной политики страны. В 2001 г. экологическое законодательство получило дальнейшее развитие в отношении отдельных природных объектов, в том числе водных ресурсов реки Хан, а также рек водораздела Накдонг, Геум, Йонгсан, Сеомджин.

В 2003 г. был принят еще один документ, относящийся к введению обязательных требований, предъявляемых к производителю соответствующей продукции в рамках сбора и утилизации отходов. Кроме того, были значительно повышены требования по использованию водно-болотных угодий с целью предотвращения их деградации.

По состоянию на 2015 г. (середина) в РК было принято более 556 законов и нормативных документов в сфере экологии и природопользования²⁴.

В РК разработаны и действуют ряд положений по активизации международного сотрудничества в сфере экологии:

- сформированы международные программы сотрудничества по вопросам охраны окружающей среды, что предоставляет возможность разрабатывать программы с участием не только внутренних, но и внешних инвестиций;

- разработаны глобальные программы сотрудничества с международными организациями (ООН, Всемирный банк и пр.);

- действует система развития международных технологий в области сохранения окружающей среды.

²⁴ <http://eng.me.go.kr/eng/web/law/list.do?maxPageItems=10&maxIndexPages=10&searchKey=&searchValue=&menuId=28&condition.typeCode=elaw&condition.ruleType=&pagerOffset=0>

2. Выводы

Проведенный анализ позволяет сформулировать следующие выводы:

1) Несмотря на существенные различия, которые имеются между рассмотренными странами «Группы двадцати» (в уровнях экономического развития, структуре и темпах роста промышленности, наделенности природными ресурсами, площади территории и географическом расположении и т.д.), *причины*, вызвавшие необходимость в разработке и последующем развитии национальных систем *эколого-экономического регулирования, одинаковы для всех*. Выделяются следующие:

- усиление эксплуатации минерально-сырьевой базы для обеспечения экономического роста;
- увеличение техногенной нагрузки на окружающую среду, вызванной экономическим ростом;
- многократное увеличение ущерба в результате техногенных аварий и экологических катастроф;
- необходимость установления государственного контроля за использованием водных, лесных, минерально-сырьевых и иных ресурсов;
- рост экологической активности и общественного интереса к вопросам охраны окружающей среды, появление гражданского общества.

2) Изучение развития процесса эколого-экономического регулирования показало, что на первоначальном этапе для всех стран характерным было отсутствие системного законодательства и институтов. По мере нарастания проблем в экологической сфере происходило:

- развитие и систематизация законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования;
- введение ответственности за экологические нарушения;
- развитие государственных институтов, ответственных за реализацию политики в области контроля эксплуатации природных ресурсов;
- разработка и внедрение административно-правовых методов регулирования (штрафы, стандарты, нормативы и др.);
- разработка и внедрение экономических методов регулирования (налоги, субсидии, льготы и др.);
- разработка и внедрение нормативного регулирования (лицензии, квоты, разрешения, обязательная оценка воздействия на окружающую среду).

3) Современный этап развития эколого-экономического регулирования примечателен тем, что сегодня происходит:

- введение системы технического регулирования в процессы использования природных ресурсов (стандарты изделий, стандарты технологических процессов, предельно допустимые нормы выбросов и др.);
- разработка и внедрение природоохранных технологий, использование возобновляемых источников энергии и т.д.;
- вовлечение граждан в процесс эколого-экономического регулирования посредством повышения информированности населения о проблемах охраны окружающей среды, повышения экологической грамотности.

4) Изучая механизмы эколого-экономического регулирования, выстраиваемые странами «Группы двадцати», можно предположить наличие как минимум трех подходов к организации регулирования. Во-первых, это подход, использующий жесткую систему административных предписаний, нормативных и технических требований и наказаний за их нарушение. Во-вторых, это подход, основанный на создании экономических стимулов для хозяйствующих субъектов по внедрению в свою деятельность принципов учета экологических рисков (мягкий), и, в-третьих, это подход, представляющий собой сочетание элементов первого и второго подхода (смешанный).

5) Анализ хронологии развития и охватываемых сфер регулирования на примере стран «Группы двадцати» позволяет предположить, что в настоящее время страны проходят стадию «смешанного» эколого-экономического регулирования, когда в одних секторах реализуется политика жесткого административного давления, технического регулирования и финансовых санкций, в то же время в других секторах реализуются программы, мотивирующие предпринимателей через налоги и государственную поддержку к экологически рациональной модели поведения.

Список исполнителей

1. **Яковлев Игорь Алексеевич** - первый заместитель директора, руководитель Центра международных финансов, кандидат экономических наук
2. **Кабир Людмила Сергеевна** – главный научный сотрудник Центра международных финансов, доктор экономических наук, профессор
3. **Ковалевская Антонина Сергеевна** – ведущий научный сотрудник Центра международных финансов, кандидат экономических наук
4. **Савинский Сергей Петрович**, ведущий научный сотрудник Центра международных финансов, кандидат экономических наук
5. **Ершов Дмитрий Николаевич**, старший научный сотрудник Центра международных финансов, кандидат физ.-мат. наук
6. **Никулина Светлана Игоревна** – научный сотрудник Центра международных финансов
7. **Урумов Тимур Русланович** - научный сотрудник Центра международных финансов
8. **Раков Иван Дмитриевич** – младший научный сотрудник Центра международных финансов