

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

УДК 349.6

ПРОБЛЕМЫ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В УСЛОВИЯХ ВСТУПЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ВТО

**Н. Г. ЖАВОРОНКОВА, доктор юридических наук, профессор,
Ю. Г. ШПАКОВСКИЙ, доктор юридических наук, профессор,
Московский государственный юридический университет
имени О. Е. Кутафина¹**

Анотація. В статье проведён комплексный анализ и определены направления систематизации действующего правового регулирования охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, а также предложено совершенствование действующего законодательства и правоприменительной практики.

Ключові слова: правовое регулирование, охрана окружающей среды, обеспечение экологической безопасности, ВТО

Коллизии и пробелы в действующем законодательстве в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при реализации соглашений в рамках ВТО вызывают объективную необходимость в комплексном анализе и систематизации действующего правового регулирования, а также совершенствовании действующего законодательства и правоприменительной практики.

Решение указанных проблем обуславливает необходимость проведения комплексного анализа норм международного права, федерального законодательства, регулирующего отношения в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, правоприменительной практики с целью выработки практических рекомендаций, направленных на совершенствование рассматриваемого вида деятельности.

Устойчивое развитие страны, создание эффективной экономики и равноправие в торговле с учетом национальных интересов при сохранении здоровой конкуренции – вот основные направления, поддерживаемые ВТО ее заинтересованными членами. Это же привлекает в ее ряды новых членов, которые видят в ВТО не столько механизм глобализации экономики, сколько «поле» корпоративного взаимовыгодного, но регламентированного, взаимодействия в условиях становления либерального мирового рынка [1, с. 14].

В связи с этим возникает закономерный вопрос о соотношении норм

соглашений ВТО, регулирующих международную торговлю, и норм, направленных на регулирование охраны окружающей среды, содержащихся как во внутригосударственном праве, так и в международных соглашениях по охране окружающей среды, заключенных вне рамок ВТО.

В современных условиях экологические аспекты в деятельности ВТО выходят на первый план, так как ухудшение состояния окружающей среды связывают именно с международной торговлей и ее отрицательным воздействием на окружающую среду. Сама торговля не является фактором, влияющим на окружающую среду, но товары и услуги, которые циркулируют и могут и оказывают отрицательное влияние на экологическую безопасность, чему существует большое количество примеров.

Необходимо сразу подчеркнуть, что среди документов, норм и правил ВТО прямо «антиэкологических» законов и норм не наблюдается.

Система правового регулирования в ВТО напрямую не связывает охрану окружающей среды, экологическую безопасность и международную торговлю. Охрана окружающей среды признается как принцип и как пожелание его учитывать для торговых партнеров. Специального соглашения, регулирующего отношения в экологической сфере, в пакете соглашений ВТО нет.

Вопросы взаимосвязи между охраной окружающей среды и международной торговлей не были урегулированы Генеральным соглашением по тарифам и торговле. ГАТТ предусматривало возможность для государств вводить односторонние торговые ограничения в том случае, если эти ограничения оправданы для достижения правомерных целей, среди которых отдельно упоминались меры, необходимые для защиты жизни или здоровья человека, животных и растений; а также меры, относящиеся к сохранению истощаемых природных ресурсов [2].

Охрана окружающей среды нашла отражение только среди общих исключений применения положений и других Соглашений ВТО.

На практике постоянно возникают ситуации, которые в литературе получили название «экопротекционизм» (установление запретов на импорт товаров, произведенных способом, противоречащим внутреннему праву, регламентирующему охрану окружающей среды) и «экодемпинг» (предоставление государствами, не уделяющими внимания экологическим проблемам, национальным предприятиям определенных преимуществ, связанных с отсутствием экологических норм).

В настоящее время у ВТО возникла потребность регулирования охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, поскольку данные вопросы оказывают непосредственное воздействие в сфере доступа на рынки. Институты ВТО, прежде всего «Орган по разрешению споров», суд ВТО, толкуя нормы ВТО, исходя из реалий сегодняшнего дня – в свете серьезной обеспокоенности государств вопросами защиты и сохранения окружающей среды, вынужден учитывать экологическую составляющую международной торговли.

Анализируя постатейно документы ВТО, можно найти много косвенных указаний на положения, касающиеся охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Особое значение для раскрытия

позиции ВТО с точки зрения экологической безопасности имеют некоторые формулировки раздела «Торговля и окружающая среда».

Влияние реализации требований, касающихся охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности на расходную и доходную часть федерального бюджета, достаточно сложно анализировать, так как в прямом виде в федеральном бюджете заложены лишь расходные обязательства на взнос в ВТО и содержание органов (представительств) Российской Федерации: единовременный взнос – 212 тыс. долл., ежегодный членский взнос – 3746, 4 тыс. долларов.

Выделение в государственных программах «экологической» составляющей крайне затруднительно в виду отсутствия не только внятной методики расчетов, но и согласия, что относится к «экологической безопасности» и охране окружающей среды, а что – к прямому «расходу-доходу» от тех или иных мероприятий в рамках ВТО.

Например, если рассматривать динамику средств государственного бюджета, выделяемых на экологическое развитие, то прослеживается следующая картина: 2011 г. – 17, 6 млрд руб., 2012 г. – 21, 7 млрд руб., 2013 г. – 22, 6 млрд руб., 2014 г. – 23, 6 млрд рублей.

Но в процентах (удельных расходах) и в сопоставлении с другими статьями бюджета динамика не выглядит столь радужной – от 1, 3 % в 2010 г. до 0,7 в 2014 году.

Сложно оценить даже, например, эффективность выполнения государственной программы по охране окружающей среды. Государственная программа по охране окружающей среды является небольшой частью (областью) охраны окружающей среды и мер по экологической безопасности в рамках ВТО. Так, в соответствии с Государственной программой Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 гг. финансовое обеспечение за счет средств федерального бюджета мероприятий в данной области составило соответственно: 2014 г. – 31 736,3 млн руб., 2015 г. – 33 499,6 млн руб., 2016 г. – 35 054,5 млн руб., 2017 г. – 33 867,3 млн руб. и т.д.

Присоединение России к ВТО и выделение мер по охране окружающей среды требует огромной аналитической и экспертной работы, изменения методической и информационной базы анализа, применения композитных характеристик процесса планирования на уровне бюджета, исполнения бюджета, анализа федеральных программ, обязательств ВТО, динамики процесса субсидирования отраслей экономики и много другого.

Финансовый контроль должен осуществляться в таких рамках: бюджетного процесса; выполнения федеральных целевых программ; отдельных отраслей промышленности; осуществления модернизации и инноваций; контроля экологических показателей и их изменения (например, в терминах снижения – увеличения загрязнений, удельного процента малоотходных – безотходных производств); эффективности кредитного механизма относительно экологической безопасности; уровня глобальной конкурентоспособности товаров изделий и услуг природоохранного назначения.

Эффективность финансового контроля осложнена еще и тем, что нет четко выраженного объекта анализа. Например, контроль за использованием

бюджетных средств, выделяемых в рамках присоединения к ВТО, мог бы быть эффективным в случае целевой ориентации на экологические показатели. Сегодня охрана окружающей среды является сопутствующим явлением к основной деятельности субъектов экономики.

По нашему мнению, органы финансового контроля нуждаются в научно обоснованном методическом инструментарии, предназначенном для оценки эффективности бюджетных ассигнований, направляемых на решение задач обеспечения экологической безопасности России в условиях членства в ВТО. Исходя из зарубежного опыта, такого комплексного анализа не проводит ни одно государство в рамках ВТО.

Назначение ВТО совершенно иное – снятие барьеров для свободного перемещения товаров и услуг, оценка эффективности затрат на меры по охране окружающей среды в рамках правил и нормативов ВТО не представляется возможным.

Следует заметить, что положения Соглашения ВТО по субсидиям и компенсационным мерам (ССКМ) устанавливают обязательства сторон о неприменении субсидий, условием предоставления которых является вывоз продукции на экспорт. Вместе с тем, устанавливая запрет на прямое субсидирование производства товаров на экспорт, правила ВТО разрешают осуществлять финансовую поддержку экспорта уже произведенных товаров в рамках системы государственного экспортного кредитования, соответствующей положениям Договора об ОЭСР об экспортных кредитах (ДОЭК).

В соответствии с ДОЭК в понятие государственной поддержки экспортного кредитования входят страхование и гарантирование экспортных кредитов, прямое финансирование экспортных кредитов, субсидирование процентных ставок по кредитам со стороны специализированных государственных или действующих от имени государства организаций.

Согласно действующей сегодня Концепции развития государственной финансовой (гарантийной) поддержки экспорта промышленной продукции в Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 октября 2003 г. № 1493-р, основными инструментами государственной финансовой поддержки экспорта являются: гарантирование экспортных операций, возмещение части процентных ставок по экспортным кредитам и долгосрочное и среднесрочное экспортное кредитование, а также страхование экспортных кредитов.

Таким образом, действующие в России инструменты государственной финансовой поддержки экспорта промышленной продукции могут применяться и после вступления России в ВТО с учетом норм ВТО и ОЭСР. Необходимо отметить, что правила ДОЭК ограничивают применение мер государственной поддержки экспорта определенными критериями: наличием ставок премий за государственное гарантирование и страхование экспортных контрактов, достаточных для покрытия хотя бы операционных издержек, и непревышением «минимально разрешенной ставки» при компенсации или установлении процентных ставок по экспортным кредитам.

Необходимо признать, что действующая в Российской Федерации система государственной финансовой поддержки экспорта существенно

уступает аналогичным мерам поддержки, применяемым в странах-членах ВТО, по масштабам и эффективности.

Очевидно, что члены ВТО свободны в принятии собственных внутригосударственных мер, направленных на защиту окружающей среды. Члены ВТО вправе осуществлять взаимодействие по вопросам охраны окружающей среды на двустороннем и многостороннем уровнях и за рамками функционирования ВТО. Вместе с тем это возможно только до тех пор, пока подобные меры не нарушают обязательств государств в рамках ВТО и осуществлены исходя из уважения прав других членов ВТО. Экстерриториальное действие ограничений, направленных на охрану окружающей среды, допустимо в тех случаях, когда оно способствует защите общих интересов и предотвращает угрозу мировому сообществу в целом.

Финансовый контроль возможен в традиционных рамках «освоения» бюджетных средств по отдельным разделам, отраслям и программам.

В то же время методические материалы для осуществления проверок нуждаются в дополнениях в части введения ряд новых позиций, оценивающих «побочные» (дополнительные) эффекты от реализации условий ВТО.

На первых этапах, как свидетельствует опыт других стран, ожидать одновременной эффективности как в прямом смысле (т.е. повышении экспортоориентированной экономики), так и в косвенном – обеспечении экологической безопасности и охраны окружающей среды, видимо, невозможно.

Счетная палата Российской Федерации неоднократно рассматривала проблемы последствий вступления и членства России в ВТО. Так, на коллегии Счетной палаты в апреле 2014 г. был рассмотрен вопрос «Анализ мер, принимаемых органами государственной власти по выполнению обязательств и реализации прав Российской Федерации, связанных с присоединением к ВТО по оценке влияния норм и правил ВТО на бюджетную систему и отрасли экономики». В результате обсуждения было отмечено, что законодательная база и государственное стимулирование мер по адаптации к правилам ВТО еще недостаточны, государственная поддержка сельхозпроизводителей пока не эффективна, присутствие России в органах ВТО практически незаметно, не выполнен план мероприятий, позволяющих субъектам экономики активно включиться в международный товарооборот. Поэтому государственная поддержка сельхозпроизводителей должна быть резко расширена.

Сегодня недолгий срок членства России в ВТО не дает значительного материала для всестороннего анализа, но некоторые выводы и предложения напрашиваются уже сейчас.

Говоря об охране окружающей среды и экологических последствиях реализации торговых соглашений, стоит отметить, что их крайне сложно точно спрогнозировать из-за разнонаправленной динамики процессов, сроков ведения тарифов, сложных географических и природоохранных связей, влияния государственной политики и других факторов.

По нашему мнению, возможны негативные последствия для окружающей среды в косвенном влиянии на нее режима ВТО. Рост безработицы в некоторых отраслях и ощутимый спад производства могут

снизить уровень жизни части населения и привести, напротив, к росту браконьерства и нагрузки на биоресурсы; возникновению рисков деградации неэффективных и затратных отраслей сельского хозяйства; продолжению заброса аграрных земель – сенокосов, пастбищ, пашни; открытию границ для экологически грязных производств, материалов, сырья и неэкологичных товаров, усилению инвазий чужеродных видов растений и животных, появлению более широкого ассортимента ГМО-продуктов, ГМО-культур, ГМО-сырья и технологий.

На наш взгляд, главной проблемой является не столько собственно членство в ВТО, сколько сложившаяся в России структура экономики и доли высокотехнологичной продукции.

Всемирная торговая организация только на словах предоставляет России широкий спектр возможностей для экологизации экономики. В частности, присоединение к ВТО, как заявлено в ряде документов удешевит импорт современного и более «зеленого» оборудования, технологий и услуг.

Если внешних стимулов не будет, то отставание усилится. Законодательная база по регулированию наилучших доступных технологий не поможет, важно повышение доступа к полной информации других стран по экологическому регулированию в соответствии с требованиями ВТО, стимулирование дальнейшей гармонизации национального экологического законодательства с нормами международного права, а также расширение возможностей для производства и экспорта российских экологически чистых товаров и услуг.

Членство в ВТО может привлечь иностранные инвестиции в современные экологически чистые производства и снизить уровень протекционизма по экологическим мотивам. Так, по правилам ВТО, допустимо инициировать судебную процедуру по разрешению споров, касающихся применения протекционистских мер, в том числе субсидирования производства товаров или использования «зеленого налогообложения».

Стоит отметить, что адаптация нашего аграрного сектора была минимальной, усиления, реальной борьбы с браконьерством фактически нет. Контроль за инвазиями чужеродных видов минимален, что способно привести уже в текущем десятилетии к экологическим катастрофам. При этом в России есть огромный резерв для производства экологически чистой продукции, а это – реальные условия. Ведь никакой стране нельзя запретить проводить национальную политику в области охраны природы и здоровья населения, а также экологическую политику на всех уровнях при условии, что такая политика не вызывает произвольной или неоправданной дискриминации между странами с аналогичными условиями, не создает скрытых барьеров для торговли и не противоречит условиям других соглашений ВТО.

В современных условиях только через повышение эффективности использования государственных ресурсов, переход на инновационный путь развития, использование достижений науки, новых технологий можно обеспечить устойчивое социально-экономическое развитие и безопасную среду обитания.

Список литературы:

1. Тишков А.А. Экологические последствия вступления России во всемирную торговую организацию (ВТО) / А.А. Тишков // ЭКО-БЮЛЛЕТЕНЬ ИНЭКА. – 2004. – № 12 (107). – С. 14–23.

2. Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ-1947) // Результаты Уругвайского раунда многосторонних переговоров. Правовые тексты : в 2 т. – М., 2001. – Т. 1. – С. 156–183.

У статті проведено комплексний аналіз та визначено напрями систематизації чинного правового регулювання охорони навколишнього середовища та забезпечення екологічної безпеки, а також запропоновано вдосконалення чинного законодавства і правозастосовної практики.

Правове регулювання, охорона навколишнього середовища, забезпечення екологічної безпеки, СОТ.

The article provides a comprehensive analysis and the directions of the systematization of the existing legal regulation of environmental protection and environmental safety, and suggested improving the existing legislation and practice.

Legal regulation, environmental protection, environmental safety, the WTO.