

ЭКОЛОГИЗАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ТЕРРИТОРИЯХ С ОСОБЫМ РЕЖИМОМ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Е. А. Громова

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск

В статье поднимается вопрос о необходимости экологизации законодательства о территориях с особым режимом экономической деятельности. Автором предлагаются критерии эффективности функционирования территорий с особым режимом экономической деятельности с позиции соблюдения требований законодательства об охране окружающей среды, позволяющие провести «тест на экологизацию» исследуемого законодательства. Сделан вывод о том, что законодательство об особых экономических зонах, свободных экономических зонах, территориях опережающего социально-экономического развития, зонах территориального развития, свободном порте Владивосток необходимо совершенствовать в области обеспечения защиты окружающей среды и минимизации причинения ей вреда в результате деятельности, осуществляемой в границах данных территорий.

Ключевые слова: *экологизация, особые экономические зоны, свободные экономические зоны, территории опережающего социально-экономического развития, зоны территориального развития, свободный порт Владивосток.*

В 2015 году Организацией Объединенных Наций (ООН) была принята повестка дня в области устойчивого развития до 2030 года, в которой были определены цели устойчивого развития человечества. Такие из них, как содействие всеохватной и устойчивой индустриализации и инновациям, а также сохранение экосистем и суши, чистой воды и санитарии, борьба с изменением климата, кажутся, на первый взгляд, диаметрально противоположными. Между тем, как отмечается ООН, для устойчивого развития общества необходимо принятие комплекса мер, начиная с усилий по наращиванию экономического роста заканчивая борьбой с изменением климата и защитой окружающей среды.

При этом очевидно, что современное общество не сможет функционировать нормально без симбиоза промышленности и экологии. В этой связи перед государствами всего мира стоит задача по их конвергенции, равно как и по привлечению инвестиций в развитие национальных экономик и развитию экологичного, «зеленого» производства.

Такие инструменты привлечения инвестиций, как особые (свободные, специальные) экономические зоны и иные территории с особым режимом экономической деятельности, получили широкую известность и используется более чем в 120 странах мира. Создание и функционирование таких территорий способствуют модернизации инфра-

структуры, развитию производства и созданию новых рабочих мест. Перечисленные потенциальные положительные экономические результаты привлекают внимание отечественного и зарубежного научного сообщества к таким территориям.

К сожалению, эколого-правовая составляющая функционирования таких территорий остается вне фокуса современных научных исследований. И если зарубежные представители юридической науки касаются вопросов экологической безопасности таких территорий, в частности особых экономических зон [5], то отечественным юридическим научным сообществом данному аспекту внимание практически не уделяется.

Между тем влияние предпринимательской деятельности, осуществляемой в границах территорий с особым режимом экономической деятельности, на окружающую среду, равно как соответствие данной деятельности нормам, принципам и требованиям экологического законодательства, а также «вклад» таких территорий в устойчивое развитие нашего общества, важны даже более, чем их высокая экономическая эффективность. При этом число территорий с особым режимом экономической деятельности постоянно растет. По данным последних исследований, в мире создано и успешно функционируют более 5400 особых экономических зон. В частности в одной лишь нашей стране на сего-

дняшний день существует более 20 особых экономических зон промышленно-производственного, технико-внедренческого, туристско-рекреационного и портового типов; особые экономические зоны Калининградской и Магаданской области, свободная экономическая зона Республики Крым и г. Севастополя, территории опережающего социально-экономического развития (более 90), зоны территориального развития, свободный порт Владивосток.

Следует согласиться с авторами, считающими, что хотя экономический рост и вносит существенный вклад в создание возможностей для будущих поколений «удовлетворять свои потребности», отсылка к долгосрочному будущему помещает экологические интересы в центр политических дебатов [3, с. 80]. В этой связи одним из мировых трендов развития территорий с особым режимом экономической деятельности является «экологизация» их правового регулирования. В частности, согласно Докладу ЮНКТАД «О мировых инвестициях» 2019 года политика иностранных государств в отношении создания свободных, специальных и особых экономических зон стремительно меняется. На сегодняшний день они стремятся создать новый тип таких территорий – модель специальной экономической зоны устойчивого развития. Например, государственная политика в области функционирования свободных экономических зон Китайской Народной Республики (наиболее успешной из существующих моделей свободных экономических зон) изменила приоритетный курс развития таких территорий от их экономической эффективности к устойчивому развитию и экологичному производству [5, с. 110].

В Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176, отмечается, что общее состояние окружающей среды на территории Российской Федерации оценивается как неблагоприятное. При этом свыше 30 млрд. тонн отходов производства и потребления накоплено в результате прошлой хозяйственной и иной деятельности. Именно поэтому, как отмечает С. А. Боголюбов, наиболее актуальными на сегодняшний день являются задачи обеспечения «экологизации» законодательства, сочетания экологии с экономикой [1, с. 16]. В Стратегии экологической

безопасности Российской Федерации на период до 2025 года предусматриваются такие меры по обеспечению экологической безопасности, как: совершенствование законодательства в области охраны окружающей среды, природопользования, институциональной системы обеспечения экологической безопасности; проведение стратегической оценки проектов и программ развития РФ, ее субъектов РФ и муниципальных образований; составление перечня индикаторов состояния экологической безопасности, уточняемого в процессе развития нормативно-правовой базы России в области охраны окружающей среды и природопользования.

Исследователями отмечается, что суть современного экологического подхода в сфере взаимодействия общества и природы заключается в восприятии экономики не исключительно как цели развития, а как средства поддержания жизни и настоящих, и будущих поколений. Более того, отдельным авторами обосновывается необходимость экологизации законодательства именно в сфере инвестиционной деятельности с целью обеспечения права настоящего и будущего поколений на благоприятную окружающую среду, неистощенную и способную самовосстанавливаться [4, с. 8].

В науке не выработаны критерии эффективности функционирования территорий с особым режимом экономической деятельности с позиции соблюдения требований законодательства об охране окружающей среды резидентами, органами управления и иными субъектами. Ответ на вопрос о соответствии данной деятельности таким критериям можно дать в случае проведения «теста на экологизацию», дающего возможность судить о соответствии исследуемого законодательства нормам и принципам экологического права. Определение критериев, позволяющих провести этот «тест», будет являться важным шагом на пути к совершенствованию законодательства о территориях с особым режимом экономической деятельности в соответствии с глобальными целями устойчивого развития общества.

Думается, что критериями эффективности функционирования территорий с особым режимом экономической деятельности с позиции соблюдения требований законодательства об охране окружающей среды, которые могут быть применимы при анализе законодательст-

ва о данных территориях, могут стать следующие.

1. Наличие в нормативно-правовых актах, содержащих условия создания различных видов территорий с особым режимом экономической деятельности, а также критерии оценки эффективности их функционирования, требований о соответствии деятельности, осуществляемой в их границах (как резидентами, так и органами управления, и другими субъектами), нормам экологического законодательства. Значимость «включения» в соответствующие документы таких требований сложно переоценить, поскольку они будут способствовать учету и оценке не только экономической эффективности исследуемых территорий, но и экологической безопасности деятельности, осуществляемой в их границах.

2. Гарантированная законом возможность участия представителей экологического сообщества (экологических правозащитных организаций и др.) в принятии решений в отношении создания и функционирования таких территорий. Осуществление общественного контроля за деятельностью, осуществляемой в границах таких территорий, способствовало бы повышению ее качества, а также минимизации риска причинения вреда окружающей среде. Как отмечают ученые, участие экологического сообщества в решении подобного рода вопросов представляется наиболее перспективным подходом организационно-правового обеспечения соблюдения законных интересов граждан в сфере охраны окружающей среды, защиты экологических прав, предусмотренных действующим законодательством [6, с. 17]. Кроме того, участие граждан в решении таких вопросов обеспечит сохранение разумного баланса между объективно необходимым использованием природных ресурсов в целях получения прибыли и конституционными требованиями охраны окружающей среды и защиты фундаментальных экологических прав человека [6, с. 18].

Анализ законодательства о территориях с особым режимом экономической деятельности на предмет его соответствия перечисленным выше критериям позволил прийти к выводу о недостаточном урегулировании экологических аспектов создания и функционирования таких территорий.

Во-первых, при принятии решения о создании данных территорий уполномоченный государством орган учитывает «соответствие»

потенциальной территории с особым режимом экономической деятельности установленным критериям и требованиям. Однако законодательство о данных территориях не содержит требований о соответствии осуществляемой в их границах деятельности экологическому законодательству. Такие требования отсутствуют в документах, содержащих условия создания различных видов территорий с особым режимом экономической деятельности, равно как и критерии оценки эффективности их функционирования.

Например, согласно Постановлению Правительства РФ «Об утверждении методики оценки эффективности и мониторинга показателей эффективности территорий опережающего социально-экономического развития, за исключением территорий опережающего социально-экономического развития, созданных на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)» от 23 сентября 2019 г. № 1240 критериями эффективности территории опережающего социально-экономического развития выступают: а) объем частных инвестиций; б) объем средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на финансирование создания объектов инфраструктуры территории опережающего развития; в) количество рабочих мест; г) объем добавленной стоимости, созданной резидентами территории опережающего развития; д) объем налоговых и таможенных льгот (за исключением льгот по страховым взносам); е) объем налоговых и таможенных платежей (за исключением сумм страховых взносов), уплаченных резидентами территории опережающего развития в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации; ж) совокупные расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; з) расходы федерального бюджета.

Аналогично содержание документов по оценке эффективности других территорий с особым режимом экономической деятельности. Например, в Постановлении Правительства РФ «Об утверждении критериев создания особых экономических зон» от 26 апреля 2012 г. № 398 отсутствуют критерии экологической безопасности планируемой к осуществлению деятельности в границах таких зон. Кроме того, критерии, которые позволили бы оценить вред окружающей среде, нанесенный созданием особых экономических зон, также

отсутствуют в Постановлении Правительства РФ «О порядке оценки эффективности особых экономических зон» от 7 июля 2016 г. № 643.

Можно констатировать, что критерии, установленные в перечисленных документах, позволяют осуществить лишь оценку экономической эффективности территорий с особым режимом экономической деятельности. Иные показатели, в том числе связанные с воздействием такой деятельности на окружающую среду, в данные документы не включаются и соответственно не учитываются. Это не верно, поскольку в данных нормативно-правовых актах не берутся в расчет долгосрочная перспектива развития таких территорий и их вклад в устойчивое развитие российского общества. Даже в том случае, когда сумма капиталовложений резидентов в региональную экономику довольно высока, положительный эффект от функционирования таких территорий может быть нивелирован в долгосрочной перспективе, если деятельность, осуществляемая в их границах, систематически наносит вред окружающей среде. Заметим, что такие требования отсутствуют и в законодательстве о других территориях с особым режимом экономической деятельности.

Кроме того, следует отметить, что такие требования не предъявляются законодателем не только при оценке эффективности функционирования территорий с особым режимом экономической деятельности. Соглашение об осуществлении предпринимательской деятельности, заключаемое между будущим резидентом и органами управления такими территориями, не содержит обязанностей контрагентов по обеспечению охраны окружающей среды и соответствия их деятельности требованиям экологического законодательства.

Переходя ко второму критерию эффективности функционирования территорий с особым режимом экономической деятельности с позиции соблюдения требований законодательства об охране окружающей среды, отметим, что законодательство о территориях с особым режимом экономической деятельности не предусматривает возможности участия представителей экологического сообщества в решении вопросов управления такими территориями. Так, органом, осуществляющим координацию деятельности участников указанных территорий, как правило, выступает наблюдательный совет. Такие советы существ-

вуют в частности в границах особых экономических зон, территорий опережающего социально-экономического развития, свободного порта Владивосток.

Например, в состав наблюдательного совета территории опережающего социально-экономического развития входят представители уполномоченного федерального органа, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, иных государственных органов и исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, а также управляющей компании. В состав наблюдательного совета также включаются представители территориальных объединений (ассоциаций) организаций профсоюзов и территориальных объединений работодателей с правом принимать участие в решении вопросов о доле иностранных работников, привлекаемых резидентом территории опережающего социально-экономического развития. Представители резидентов территории опережающего социально-экономического развития могут приглашаться для участия в заседаниях наблюдательного совета (ст. 6 Федерального закона «О территориях опережающего социально-экономического развития»).

В свою очередь в состав наблюдательного совета свободного порта Владивосток, помимо уполномоченных органов, также включаются представители территориальных объединений (ассоциаций) организаций профсоюзов и территориальных объединений работодателей (ст. 7 Федерального закона «О свободном порте Владивосток»).

Аналогичным образом формируется наблюдательный совет особой экономической зоны. В нем также отсутствуют представители экологических организаций или уполномоченных органов в области охраны окружающей среды. Как следует из ч. 3 ст. 7 Федерального закона «Об особых экономических зонах Российской Федерации», наблюдательный совет особой экономической зоны создается в целях координации деятельности участников такой зоны по ее развитию, осуществлению контроля за выполнением соглашения о создании особой экономической зоны, содействия в реализации проектов резидентов и иных инвесторов, а также в целях рассмотрения и утверждения перспективных планов развития особой экономической зоны, осуществления контроля за реализацией этих пла-

нов. При этом согласно ч. 5 ст. 7 указанного закона в состав наблюдательного совета, как правило, входят представители уполномоченного Правительством РФ федерального органа исполнительной власти, представители исполнительного органа государственной власти субъекта РФ или представители исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, представители исполнительно-распорядительного органа муниципального образования или представители исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований, представители управляющей компании, представители резидентов и иных организаций, в том числе представители образовательных и научно-исследовательских организаций, осуществляющих деятельность в границах муниципального образования или границах муниципальных образований, на территориях которых расположена особая экономическая зона.

Думается, что присутствие в составе такого совета представителей экологических организаций позволит оценивать и учитывать эколого-правовые аспекты функционирования таких территорий. Кроме того, мы считаем возможным законодательно закрепить возможность участия представителей экологических организаций при проведении оценки эффективности функционирования таких территорий.

Таким образом, анализ законодательства о территориях с особым режимом экономической деятельности на соответствие его предложенным выше критериям позволил заключить, что на сегодняшний день в этом законодательстве практически отсутствуют нормы об охране окружающей среды или хотя бы отсылки к ним. Это не является правильным, поскольку риск причинения существенного вреда экологии в результате функционирования таких территорий довольно высок. Представляется необходимым пересмотреть зако-

нодательство о территориях с особым режимом экономической деятельности, а также внести в него необходимые изменения и дополнения, в частности включить критерии эффективности функционирования территорий с особым режимом экономической деятельности с позиции соблюдения требований законодательства об охране окружающей среды в перечень критериев оценки эффективности таких территорий. Кроме того, следует предоставить общественности (в первую очередь представителям экологических организаций) возможность участвовать в принятии решений относительно функционирования таких территорий.

Литература

1. Боголюбов, С. А. Потенциал экологических норм Конституции России / С. А. Боголюбов // Журнал российского права. – 2018. – № 5. – С. 16–25.
2. Кванина, В. В. Антимонопольный комплаенс и его правовая природа / В. В. Кванина // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». – 2019. – № 1. – С. 46–52.
3. Менса, К. М. Концепция устойчивого развития в формате ЭКОВАС / К. М. Менса, М. Н. Копылов // Право и управление. XXI век. – 2015. – № 2 (35). – С. 79–84.
4. Шамсутдинов, М. Р. Теоретико-методологические проблемы экологизации российского законодательства: автореферат дис. ... канд. юрид. наук / М. Р. Шамсутдинов. – Уфа, 2009. – 27 с.
5. Mohiuddin M., Regnière M., Su A. The Special Economic Zone as a Locomotive for Green Development in China // Asian Social Science. 2014. no. 10 (18). Pp. 109–121.
6. Юрков, С. А. Социально-правовые механизмы природопользования: аналитический обзор / С. А. Юрков. – Новосибирск: Нова, 1995. – 129 с.

Громова Елизавета Александровна – кандидат юридических наук, доцент кафедры предпринимательского, конкурентного и экологического права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: gromovaea@susu.ru.

Статья поступила в редакцию 2 декабря 2019 г.

ECOLOGIZATION OF LEGISLATION ON TERRITORIES WITH A SPECIAL REGIME OF ECONOMIC ACTIVITY

E. A. Gromova

South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation

The article raises the question of the need for ecologizing the legislation on territories with a special regime of economic activity. The author proposes criteria for the effectiveness of the functioning of territories with a special regime of economic activity from the point of view of compliance with the requirements of the legislation on environmental protection, which make it possible to conduct a “greening test” of the legislation under study. It is concluded that the legislation on special economic zones, free economic zones, territories of priority social and economic development, zones of territorial development, the free port of Vladivostok needs to be improved in the field of protecting the environment and minimizing damage to it as a result of activities carried out within the borders of these territories.

Keywords: *greening, special economic zones, free economic zones, territories of advanced social and economic development, zones of the territorial development, free port of Vladivostok.*

References

1. Bogolyubov S. A. [Potential of ecological norms of the Constitution of Russia]. *ZHurnal rossiyskogo prava [Journal of Russian law]*, 2018, no. 5, pp. 16–25. (in Russ.)
2. Kvanina V. V. [Antimonopoly compliance and its legal nature]. *Vestnik YUzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya «Pravo» [Bulletin of the South Ural State University. Series “Law”]*, 2019, no. 1, pp. 46–52. (in Russ.)
3. Mensa K. M., Kopylov M. N. [The concept of sustainable development in the format of ECOWAS]. *Pravo i upravleniye. XXI vek [Law and management. XXI century]*, 2015. no. 2 (35), pp. 79–84. (in Russ.)
4. SHamsutdinov M. R. *Teoretiko-metodologicheskiye problemy ekologizatsii rossiyskogo zakonodatel'stva: avtoreferat dis. ... kand. jurid. nauk [Theoretical and methodological problems of ecologization of the Russian legislation. Author's abstract]*. Ufa, 2009, 27 p.
5. Mohiuddin M., Regnière M., Su A. The Special Economic Zone as a Locomotive for Green Development in China // *Asian Social Science*. 2014. no. 10 (18). Pp. 109–121.
6. YUrkov S. A. *Sotsial'no-pravovyye mekhanizmy prirodopol'zovaniya: analiticheskiy obzor [Social and legal mechanisms of environmental management: analytical review]*, Novosibirsk, 1995, 129 p.

Elizaveta Aleksandrovna Gromova – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor of Business, Competition and Environmental Law Department, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: gromovaea@susu.ru.

Received 2 December 2019.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Громова, Е. А. Экологизация законодательства о территориях с особым режимом экономической деятельности / Е. А. Громова // *Вестник ЮУрГУ. Серия «Право»*. – 2020. – Т. 20, № 1. – С. 23–28. DOI: 10.14529/law200104.

FOR CITATION

Gromova E. A. Ecologization of the legislation on territories with a special regime of economic activity. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2020, vol. 20, no. 1, pp. 23–28. (in Russ.) DOI: 10.14529/law200104.