**Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»**

*На правах рукописи*

**Слатин Ростислав Вячеславович**

# ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук,
доцент Ситник Александр Александрович

Москва — 2025

## Оглавление

**Введение** ..... 3

**Глава 1. Теоретико-правовые основы финансово-правового регулирования деятельности по охране окружающей среды** ..... 17

1.1. Регулирование охраны окружающей среды: соотношение финансового и экологического права ..... 17

1.2. Механизм финансово-правового регулирования охраны окружающей среды 39

1.3. «Зеленые» финансы в контексте концепции устойчивого развития ..... 66

**Глава 2. Основные направления финансово-правового обеспечения охраны окружающей среды** ..... 91

2.1. Бюджетно-правовое регулирование охраны окружающей среды ..... 91

2.2. Обязательные природоохранные платежи: правовая природа, виды и проблемы администрирования ..... 116

2.3. Правовое регулирование «зеленых» финансов на финансовом рынке ..... 153

**Заключение** ..... 180

**Список используемых источников и литературы** ..... 189

**Приложение 1** ..... 226

**Приложение 2** ..... 230

**Приложение 3** ..... 234

# Введение

**Актуальность темы исследования.** Конституция Российской Федерации гарантирует право каждого на благоприятную окружающую среду[1]. Во многом именно от состояния окружающей среды зависит качество и продолжительность жизни человека, показатели рождаемости, смертности, заболеваемости, а также иные параметры, характеризующие состояние общества. Таким образом, охрана окружающей среды представляет собой деятельность, осуществляемую во всеобщем, публичном интересе.

Вместе с тем объективно присущий человеческому обществу процесс эволюции экономических отношений, сопровождающийся усложнением производственных цепочек, ростом количества выпускаемой и потребляемой продукции, влечет за собой интенсификацию природопользования и увеличение негативного воздействия на окружающую среду. Стремясь максимизировать прибыль, хозяйствующие субъекты зачастую игнорируют экологические последствия своей деятельности, что ведет к деградации окружающей среды.

Усилению экологических проблем способствует и продолжающийся процесс глобализации. Несмотря на декларируемый целым рядом западных стран курс на построение «зеленой» экономики, направленной на интеграцию экологически безопасных технологий в производстве, снижение выброса парниковых газов в атмосферу, ужесточение ответственности загрязнителей и т.д., как показывает практика, внедрение более цивилизованных подходов к природопользованию распространяется только на эти страны. Одновременно с этим наиболее развитые государства удовлетворяют возрастающие потребности своего населения за счет усиления эксплуатации природных ресурсов развивающихся и наименее развитых стран. В то же время экологические катастрофы не знают государственных границ, и их последствия могут оказывать влияние как на несколько соседствующих государств, так и на весь мир в целом. Следовательно, экологические проблемы

[1] См.: ст. 42 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993; с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // РГ. 1993. 25 декабря.

носят трансграничный характер и их решение требует приложения значительных усилий со стороны всего международного сообщества.

Таким образом, охрана окружающей среды представляет собой деятельность, осуществляемую в публичном интересе, что обуславливает ведущую роль государства в ее осуществлении. В свою очередь, все более актуальными на современном историческом этапе становятся вопросы финансово-правового регулирования окружающей среды.

Государство может как напрямую влиять на процесс охраны окружающей среды, в частности, посредством финансирования природоохранных мероприятий, так и косвенно, например, путем предоставления налоговых льгот экологически-ответственным налогоплательщикам, придерживающимся в своей деятельности высоких стандартов. Между тем на сегодняшний день перед государством стоит целый ряд задач в рассматриваемой в рамках настоящей работы сфере, связанных, в том числе, с повышением эффективности расходования денежных средств бюджетов бюджетной системы, направляемых на финансирование охраны окружающей среды, обеспечением целевого использования денежных средств, поступивших от взимания обязательных платежей природоохранного характера, внедрением принципиально новых подходов к финансово-правовому регулированию общественных отношений, направленных на стимулирование экологически-ответственного поведения организаций и физических лиц. Отдельного внимания заслуживает решение вопроса о целесообразности дальнейшего внедрения ESG-стандартов[2] в условиях фундаментального изменения международных отношений. Требует дальнейшего научного осмысления и продолжающийся процесс усиления экологической направленности финансово-правового регулирования общественных отношений, складывающих на финансовом рынке, сопровождающегося созданием и имплементацией новых финансовых услуг и финансовых инструментов «зеленой» направленности,

[2] ESG – аббревиатура, используемая для обозначения трех сфер общественной жизни: экологии/окружающей среды (E – Environment), социальной сферы (S – Social) и области корпоративного управленческие (G – Government).

изменением подходов к оценке обязательных нормативов, учету рисков финансовых организаций и трансформации внутренних систем управления и контроля в финансовых организациях, связанных с учетом климатических аспектов и т.д.[3]

**Степень научной разработанности темы исследования.** Вопросы финансово-правового регулирования охраны окружающей среды нашли отражение в ряде диссертаций, подготовленных как представителями финансово-правовой науки (Н. Д. Вершило, К. В. Колесниковой, М. А. Моисеенко[4]), так и учеными, специализирующимися на проблемах экологического права (Т. В. Петровой[5]). Между тем указанные диссертации были подготовлены более десяти лет назад и не учитывают современного состояния правового регулирования общественных отношений, составляющих объект настоящего исследования.

В большей мере проблемы финансово-правового регулирования охраны окружающей среды нашли свое отражение в монографической и учебной литературе. Среди таких работ в первую очередь следует назвать монографию «”Зеленые” финансы: приоритеты правового регулирования» под редакцией профессора Е. Ю. Грачевой и профессора Ю. К. Цареградской, в которой нашли свое осмысление новые категории финансового права («зеленые» финансы, «зеленая» финансовая система, «зелёные» облигации и т.д.), осуществлено экологическое измерение публично-правовых платежей, раскрыто влияние принципов устойчивого развития на финансовый рынок, проанализирована практика использования «зеленых» облигаций в качестве долгового правового

---

[3] Доклад Банка России для общественных консультаций «Климатические риски в меняющихся экономических условиях» (декабрь 2022 года) // URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/143643/Consultation_Paper_21122022.pdf (дата обращения: 01.09.2024).

[4] Вершило Н. Д. Правовое регулирование финансирования мероприятий по охране окружающей природной среды : дис. … канд. юрид. наук. — Саратов, 1999. — 167 с.; Колесникова К. В. Правовое регулирование бюджетного финансирования охраны окружающей среды и природопользования : дис. … канд. юрид. наук. — Ставрополь, 2011. — 272 с.; Моисеенко М. А. Повышение эффективности финансово-правового механизма регулирования охраны окружающей среды : дис. … канд. юрид. наук. — М., 2003. — 236 с.

[5] Петрова Т. В. Проблемы правового обеспечения экономического механизма охраны окружающей среды : дис. … докт. юрид. наук. — М., 2007. — 291 с.

инструмента и т.д[6]. Проблемы правового регулирования «зеленых» финансовых инструментов рассматриваются в работах Е. Е. Фроловой[7] и А.А. Ялбулганова[8].

**Объектом** исследования выступает совокупность общественных финансовых отношений, складывающихся в процессе осуществления деятельности по охране окружающей среды.

**Предметом диссертации** выступили российское законодательство, подзаконные нормативные правовые акты, нормы международных и зарубежных правовых актов, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в процессе финансово-правового регулирования деятельности по охране окружающей среды, материалы правоприменительной практики, статистика, научная и учебная литература.

**Цель диссертации** заключается в том, чтобы на основе анализа нормативных правовых актов, международных договоров (соглашений, конвенций), научных трудов, правоприменительной практики разработать теоретические основы механизма финансово-правового регулирования охраны окружающей среды, сформулировать научно обоснованные предложения по развитию теории финансового права, а также российского законодательства, регулирующего общественные отношения в исследуемой области.

Обозначенная цель предопределила постановку следующих **задач**:

---

[6] «Зеленые» финансы: приоритеты правового регулирования: монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Ю. К. Цареградская. — М.: Проспект, 2024. — 144 с.

[7] Фролова Е. Е. Инновационные инструменты и новые финансовые институты в сфере «зеленого» финансирования // Евразийский юридический журнал. 2020. № 12 (151). С. 33 — 37; Фролова Е. Е. Зеленые облигации в странах северной Европы: особенности развития и правового регулирования // Журнал Белорусского государственного университета. Право. 2020. № 2. С. 43 — 48.

[8] Ялбулганов А. А. Экономико-правовые механизмы защиты окружающей среды от загрязнения отходами производства и потребления // Законодательство. 2019. № 10. С. 48 — 56; Ялбулганов А. А. Правовое регулирование платы за негативное воздействие на окружающую природную среду: обновленная структура платежа // Реформы и право. 2016. № 1. С. 27 — 32; Ялбулганов А. А. Утилизационный сбор: к вопросу о правовой природе платежа // Законы России: опыт, анализ, практика. 2021. № 12. С. 63 — 71; Ялбулганов А. А. Экологизация российского законодательства о налогах и сборах: к вопросу об экологических функциях налогового права // Реформы и право. 2014. № 4. С. 25 — 33.

– изучить понятие и содержание таких финансово-правовых понятий, как «”зеленые” финансы», «экологические (“зеленые”) платежи», «природоохранные платежи», а также ряда иных категорий;

– проследить взаимосвязь и взаимодействие норм финансового и экологического права в процессе регулирования общественных отношений, складывающихся в области охраны окружающей среды;

– раскрыть содержание механизма финансово-правового регулирования охраны окружающей среды;

– проследить процесс формирования концепции устойчивого развития и ее влияния на финансово-правовое регулирование;

– предложить меры, направленные на повышение эффективности учета доходов, получаемых от взимания обязательных платежей природоохранного характера, и расходов, осуществляемых из бюджетов бюджетной системы, на финансирование мероприятий по охране окружающей среды;

– доказать оправданность неналоговой формы природоохранных платежей, а также исследовать вопрос о целесообразности введения налога на углерод (углеродного налога);

– обосновать выделение правового «института финансово-правовое регулирование рынка “зеленых” финансов».

**Теоретическую основу** диссертации составили труды представителей науки финансового права, таких как: Н. М. Артемов, А. Р. Батяева, О. В. Болтинова, Т. А. Вершило, П. М. Годме, О. Н. Горбунова, Е. Ю. Грачева, А. Г. Гузнов, Д. Л. Комягин, С. М. Миронова, М. А. Моисеенко, Н. А. Поветкина, Е. В. Покачалова, И. И. Кучеров, Е. А. Ровинский, Т. Э. Рождественская, И. В. Рукавишникова, А. А. Ситник, Р. А. Тория, С. С. Тропская, Е. Е. Фролова, Н. И. Химичева, Ю. К. Цареградская, И. А. Цинделиани, В. В. Чистюхин, Н. А. Шевелева, А. А. Ялбулганов.

Комплексный характер работы обусловил необходимость обращения к трудам представителей теории права (С. С. Алексеев, Ю.В. Ерохина, В. Н. Карташов, Т. В. Кашанина, В. В. Лазарев, С. В. Липень, А. В. Малько,

Н. И. Матузов, Т. Н. Радько и др.), экологического права (В. Б. Агафонов, Е. Н. Абанина, С. А. Боголюбов, М. М. Бринчук, М. И. Васильева, Г. В. Выпханова, Н. Г. Жаворонкова, О. В. Зенюкова, И. О. Краснова, О. И. Крассов, В. В. Петров, Т. В. Петрова, Е. А. Сухова), иных отраслей российского права (Э. С. Теймуров, М. В. Мажорина и др.), а также философии и экономики (И. Г. Гердер, И. Кант, А. Пигу, П. А. Самуэльсон).

**Методологическую основу исследования** составляют общенаучные и частнонаучные методы познания. Так, общенаучный метод диалектического познания, охватывающий высшие уровни абстрагирования в методологии и предполагающий изучение познаваемых явлений с учетом принципов объективности, системности и историзма, позволил выявить тенденции, а также спрогнозировать перспективы финансово-правового регулирования охраны окружающей среды.

Исследование также основывалось на применении формально-догматического, исторического, сравнительно-правового, лингвистического методов, а также логических методов анализа, синтеза, дедукции, индукции. Использование формально-догматического метода позволило выявить особенности правовых норм и институтов (в частности, выделить институт финансово-правового регулирования рынка «зеленых» финансов), сформулировать понятия ряда юридических терминов (например, «зеленые» финансы»), классифицировать правовые явления (в том числе природоохранные платежи и углеродные рынки), а также интерпретировать правовые нормы, регулирующие общественные отношения, складывающиеся в сфере охраны окружающей среды, с точки зрения доктрины финансового права. Исторический метод использовался при изучении процесса становления концепции устойчивого развития. Сравнительно-правовой метод позволил проанализировать зарубежный опыт по вопросам установления экологических платежей в целом и углеродного налога в частности. Лингвистический метод позволил оценить обоснованность некритичного воспроизведения в российских нормативных правовых актах иностранной лексики.

**Эмпирическую базу** диссертации составляют материалы судебной и иной правоприменительной практики, статистические и другие данные, отражающие развитие правоприменительной деятельности при реализации нормативных правовых актов, регламентирующих и общественные отношения в области охраны окружающей среды, в том числе финансовые, а также доклады и иные аналитические материалы международных организаций и российских органов государственной власти, затрагивающие вопросы финансово-правового регулирования охраны окружающей среды.

**Научная новизна диссертации** предопределяется ее целью и задачами, теоретическим осмыслением и комплексной оценкой с позиций публично-правовой науки состояния финансово-правового регулирования общественных отношений, складывающихся в процессе охраны окружающей среды в Российской Федерации и за рубежом, а также полученными в результате этого выводами. Диссертация уточняет понятийный аппарат финансового права, в частности, в рамках проведенного исследования сформулированы понятия «механизм финансово-правового регулирования охраны окружающей среды», «”зеленые” финансы», «экологические платежи», а также ряда иных понятий. В диссертации аргументирована обоснованность применения неналоговой формы природоохранных платежей в Российской Федерации и нецелесообразность установления углеродного налога в законодательстве о налогах и сборах на современном историческом этапе. В рамках исследования сформулированы предложения по совершенствованию действующего финансового законодательства, нацеленные на повышение эффективности бюджетно-правового регулирования обеспечения целевого характера доходов, получаемых бюджетами бюджетной системы в результате взимания обязательных природоохранных платежей, а также предложения по совершенствованию практики администрирования указанных платежей. Диссертация расширяет научные воззрения на систему финансового права – в работе обосновывается возможность выделения нового института финансово-правового регулирования рынка «зеленых» финансов.

Научная новизна исследования отражена в **положениях, выносимых на защиту**:

1. Механизм финансово-правового регулирования охраны окружающей среды представляет собой сложноструктурированную систему, включающую такие элементы, как финансово-правовые нормы, финансовые правоотношения, юридические факты, акты реализации прав и обязанностей субъектов соответствующих правоотношений, направленные на финансовое обеспечение природоохранной деятельности публично-правовых образований, организаций и физических лиц. Механизм финансово-правового регулирования охраны окружающей среды отражает то, как государство осуществляет правовое воздействие на общественные отношения, возникающие в процессе охраны окружающей среды, финансово-правовыми средствами.

Финансовые правоотношения, возникающие в сфере охраны окружающей среды, являются результатом синергетического воздействия на общественные отношения норм финансового и экологического права. В то же время такие правоотношения, в первую очередь, являются финансовыми и обладают всеми специфическими чертами таковых – они возникают в процессе финансовой деятельности государства, носят властно-имущественный характер и обязательным участником указанных правоотношений выступает публично-правовой субъект.

2. В юридической науке термин «”зеленые” финансы», как правило, используется для обозначения частных финансов. Основная причина этого заключается в том, что рассматриваемое понятие возникает в странах англосаксонской правовой традиции, взгляд на определение финансов в которой значительным образом отличается от подхода, превалировавшего долгое время в континентальной правовой семье в общем и в российской школе финансового права, в частности. Термин «”зеленые” финансы» изначально зарождается в рамках ESG-повестки, которая отражает подходы к ведению хозяйственной деятельности организаций, т.е. частных субъектов.

Популяризация частно-правового подхода к определению финансов влечет за собой размывание границ финансового права, укоренение заблуждений относительно сущности и назначения указанной публичной отрасли права, необоснованный отказ от отечественной правовой традиции.

С позиции публично-правового подхода, «зеленые» финансы представляют собой общественные отношения, возникающие в процессе аккумулирования, распределения (перераспределения) и использования средств централизованных и децентрализованных денежных фондов для финансового обеспечения выполнения функций и достижения задач государства и муниципальных образований в сфере охраны окружающей среды, а также осуществления финансового контроля в указанной области.

3. В ходе проведенного анализа нормативных правовых актов, иных официальных документов, а также научных трудов ведущих представителей финансово-правовой науки, выявлено три подхода к определению экологических («зеленых») платежей:

1) с точки зрения широкого подхода, экологическими признаются любые платежи, которые способствуют интернализации негативных экологических внешних эффектов, то есть покрытию общественных издержек, связанных с охраной окружающей среды, возникающих в связи с деятельностью хозяйствующих субъектов. Таким образом, в качестве экологических выступают как природоресурсные, так и природоохранные платежи;

2) с позиции узкого подхода, к экологическим («зеленым») можно относить только природоохранные платежи, то есть форму отчуждения денежных средств, носящую компенсационный характер. Квалификация платежа в качестве экологического («зеленого») будет возможна в случае, если юридическим основанием для возникновения обязанности по уплате является осуществление деятельности, связанной с загрязнением окружающей среды, и (или) целью установления платежей является финансовое обеспечение мероприятий, направленных на компенсацию уже нанесенного ущерба и профилактику его

возникновения в будущем (это может достигаться как посредством «окрашивания», так и путем указания цели, на которые взимаются платежи);

3) в рамках специального подхода, экологическими являются не все природоохранные платежи, а лишь «окрашенные», т.е. имеющие строго целевой характер (на финансирование соответствующих расходов должны идти именно суммы поступивших платежей, а не их эквивалент).

Разграничение указанных подходов критически важно для корректной интерпретации содержания нормативных правовых актов и научных трудов, посвященных вопросам правового регулирования установления, исчисления и уплаты экологических («зеленых») платежей.

Представляется, что наиболее обосновано подходить к определению экологических («зеленых») платежей с позиции узкого подхода. Трактовка данного понятия в широком смысле ведет к включению в состав рассматриваемой категории обязательных платежей, которые лишь косвенно участвуют в финансировании мероприятий по охране окружающей среды, а интерпретация с позиции специального подхода делает невозможным отнесение к экологическим («зеленым») платежам утилизационного и экологического сборов.

4. Определено, что по своей правовой природе природоохранные платежи не могут соответствовать бюджетному принципу общего (совокупного) покрытия расходов, поскольку в них изначально заложена специализация – покрытие ущерба, нанесенного окружающей среде, профилактика недопущения такого вреда, а также финансирование иных мероприятий по защите окружающей среды. В связи с этим предлагается дополнить ст. 24.1 и 24.5 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» положениями, согласно которым утилизационный и экологический сбор носят целевой характер и они не могут расходоваться на цели, иные, нежели это предусмотрено данным законом.

В этих же целях предлагается воссоздать систему целевых экологических бюджетных фондов, которые будут служить инструментом индивидуализации экологических платежей, их обособления от иных обезличенных, не имеющих целевой направленности доходов, зачисляемых в бюджеты бюджетной системы.

Главные администраторы (администраторы) доходов смогут перечислять суммы экологических платежей в обособленные фонды, гарантируя тем самым, что в будущем на цели охраны окружающей среды будут направляться именно доходы, полученные в результате взимания таких платежей, а не «средства в объеме поступивших» в бюджеты бюджетной системы (то есть сами платежи, а не эквивалентная им сумма).

5. Обоснованность неналоговой формы природоохранных платежей, к которым относятся плата за негативное воздействие на окружающую среду, утилизационный и экологический сборы, предопределяется следующим:

во-первых, на основании ст. 35 БК РФ в настоящее время допускается отступление от принципа общего (совокупного) покрытия расходов только в отношении неналоговых платежей – налоги не могут носить целевого характера;

во-вторых, природоохранные платежи не отвечают конструкции налогов и налоговых сборов, закрепленных в ст. 8 НК РФ. В отличие от налоговых сборов, они не связаны с осуществлением в отношении плательщиков юридически значимых действий, а носят четко выраженный компенсационный характер;

в-третьих, в отношении природоохранных платежей отдельные элементы юридического состава, в частности, ставки, определяются подзаконными нормативными правовыми актами Правительства РФ.

Вместе с тем, неналоговые природоохранные платежи являются частью общероссийской системы налогов и сборов (в широком смысле). Указанные платежи, равно как и налоги, увеличивают общую фискальную нагрузку хозяйствующих субъектов. В связи с этим, при установлении и введении экологических платежей, а также повышении их ставок должен соблюдаться принцип фискальной (или бюджетной) нейтральности – это должно влечь одновременное снижение бремени по другим платежам. В контексте общей тенденции увеличения фискального бремени организаций и физических лиц, государство теряет возможность повышения ставок природоохранных платежей в качестве действенного инструмента стимулирования более ответственного отношения к природе, энергетического перехода и борьбы с изменением климата.

6. В настоящее время в России завершается первоначальный этап становления «зеленых» финансов как отдельного сектора финансового рынка. Данный вывод подтверждается:

во-первых, наличием сформировавшейся системы источников правового регулирования общественных отношений, складывающихся в процессе функционирования рынка «зеленых» финансов;

во-вторых, формированием системы участников правоотношений, возникающих в процессе функционирования рынка «зеленых» финансов, которая включает органы, осуществляющие регулирование данной сферы общественных отношений (Банк России и Правительство РФ) и профессиональных участников рынка.

Сказанное дает основание для выделения в рамках подотрасли финансового права «публичное право финансового рынка» (или «финансово-правовое регулирование финансового рынка») института финансово-правового регулирования рынка «зеленых» финансов. Рассматриваемый институт включает в себя нормы, устанавливающие порядок верификации инструментов «зеленого» финансирования, стандарты эмиссии «зеленых» облигаций (в широком смысле, т.е. включая адаптационные облигации), требования к оказанию «зеленых» финансовых услуг профессиональными участниками финансового рынка, нормы, регулирующие деятельность Банка России по развитию рынка «зеленых» финансов, осуществлению контроля и надзора со стороны Банка России за финансовыми организациями, оказывающими «зеленые» финансовые услуги, в том числе отражающие специфику учета экологических рисков в рамках риск-ориентированного надзора на финансовом рынке, устанавливающие требования к организации систем управления и контроля в финансовых организациях, связанных с учетом климатических аспектов в бизнес-планах, политиках, стратегиях и иных документах финансовых организаций (включая разработку отдельных документов, посвященных этим вопросам), формированием системы контроля за экологическими (в том числе климатическими) рисками.

**Теоретическая значимость** диссертации состоит в разработке современных концептуальных основ, касающихся механизма финансово-правового регулирования охраны окружающей среды, направленных на актуализацию научных знаний, обобщение и систематизацию научных изысканий в изучаемой сфере. Сформулированные в работе теоретические выводы и положения способствуют приращению научного знания в области бюджетно-правового регулирования деятельности по охране окружающей среды, правового регулирования установления и взимания обязательных природоохранных платежей, а также правового регулирования «зеленых» финансов на финансовом рынке. Материалы диссертации могут быть применены в учебной и методической деятельности, связанной с преподаванием финансового права, а также иных публично-правовых дисциплин.

**Практическая значимость** исследования проявляется в том, что положения, выводы и иные материалы диссертации могут быть использованы:

– в деятельности российских правотворческих органов при совершенствовании законов и подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих финансовые отношения, складывающиеся в процессе охраны окружающей среды;

– в правоприменительной практике федеральных органов исполнительной власти, Банка России и иных органов государственной власти;

– для подготовки учебников, учебных пособий, практикумов и методической литературы, а также для проведения лекционных и практических занятий по финансовому и экологическому праву, а также основанных на них спецкурсах.

**Степень достоверности и обоснованности** научных выводов и предложений диссертации определяется их доказанностью путем применения, соответствующего поставленным задачам, системного анализа предмета исследования, использованием обширной базы нормативных и доктринальных источников, достоверных данных государственной статистики, материалов правоприменительной практики, соответствующих объекту исследования. В

рамках исследования применялся комплекс методов научного познания, коррелирующий с целью и задачами исследования, который позволил аргументировать полученные выводы. Достоверность и обоснованность результатов исследования подкрепляется их согласованностью с известными и общепринятыми теоретическими положениями финансово-правовой науки.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация обсуждена на кафедре финансового права ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)». Положения и выводы, изложенные в диссертационной работе, представлялись в ходе выступлений, в том числе на круглом столе «Устойчивое финансирование: в поисках национальной модели правового регулирования» (29 мая 2023 года, Москва, Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)), на секции «Системность финансового права как публично-правовой отрасли в рамках» в рамках XXVI международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» (г. Москва, Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 27 ноября 2024 года), на V финансово-правовом форуме «Правовое обеспечение устойчивости финансовой системы в условиях развития инновационной экономики» (г. Москва, Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 29 февраля 2024 года). По теме диссертации опубликовано четыре статьи, из них три – в журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для публикации основных результатов диссертационных исследований на соискание ученой степени кандидата наук по специальности 5.1.2. – публично-правовые (государственно-правовые) науки.

**Структура работы** обуславливается целью и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка использованных источников, приложений.

# Глава 1. Теоретико-правовые основы финансово-правового регулирования деятельности по охране окружающей среды

## 1.1. Регулирование охраны окружающей среды: соотношение финансового и экологического права

На протяжении всей истории человек задумывался о своей природе – откуда он произошел, в чем заключается цель и предназначение его жизни, какими ценностями он должен руководствоваться на своем жизненном пути, какое общество более всего сообразно природе человека и т.д[9]. Как известно, Аристотель определял человека как общественное животное. По мнению И. Канта, вопрос о сущности человека является основным для философии. При этом автор признавал дуализм человека как существа, принадлежащего к двум мирам, – миру природной необходимости и нравственной свободы[10]. Другой немецкий философ, И.Г. Гердер, в своем труде «Идеи к философии истории человечества» называл человека «первым вольноотпущенником творения»[11] – он, одновременно и творение природы, и результат духовного развития. Таким образом, неотъемлемо подчеркивается дуализм человека – он представляет собой сложное биосоциальное существо, которое, пройдя длительный путь эволюции, сохраняет свойства, присущие как миру природы (животным), так и наделенное качествами, которые выделяют людей из числа иных живых организмов. Одной из таких особенностей является способность регулировать общественные отношения посредством

---

[9] Представленные далее материалы параграфа основываются на статье автора: Слатин Р. В. Правовое регулирование охраны окружающей среды: соотношение финансового и экологического права // Актуальные проблемы российского права. 2023. Т. 18. № 12 (157). С. 72 — 83.

[10] Для И. Канта вопрос о природе человека – основной. При этом он исходил из дуалистической природы человека: «учение, касающееся знания человека и изложенное в систематическом виде (антропология), может быть представлено с точки зрения или физиологической, или прагматической. — Физиологическое человековедение имеет в виду исследование того, что делает из человека природа, а прагматическое — исследование того, что он, как свободно действующее существо, делает или может и должен делать из себя сам». Кант И. Сочинения в шести томах. Т. 6. – М.: Издательство социально-экономической литературы «Мысль», 1966. С. 351.

[11] Гердер И. Г. Идеи к философии истории человечества / перевод и примечания А.В. Михайлова. – М.: Издательство «Наука», 1977. С. 101.

общеобязательных правил поведения, которые в своей совокупности принято именовать правом.

Дуалистично и соотношение таких категорий, как «общество» и «природа». В соответствии с одним из наиболее распространенных определений, общество в широком смысле представляет собой обособившуюся от природы, но тесно связанную с ней часть материального мира[12]. Вместе с тем, такое обособление является довольно иллюзорным – общество исключительно сильно зависит от природы. Не следует отрицать того, что природные факторы оказывают влияние на демографию, доступность и состав ресурсов на той или иной территории, скорость их воспроизводства[13], условия ведения хозяйственной деятельности и т.д. Более того, французский философ Ж. Боден отмечал зависимость законов и структуры государственных учреждений от климатических условий[14]. Таким образом, обоснована позиция авторов, рассматривающих «природу» как более широкую в сравнении с «обществом» категорию, т.е. соотносят их как часть и целое[15].

В то же время обоснованной является позиция авторов, разграничивающих указанные категории. Например, О.И. Крассов указывал на то, что «природа – это все то, что не включается в понятие общества, находится вне его»[16]. Заметим, что в дальнейшем исследовании будем придерживаться именно данного подхода, поскольку он позволяет отделить общество и, соответственно, общественные отношения от мира природы, который окружает общество, и функционирует в соответствии с присущими ему законами.

Обособившись от остальной природы, общество, тем не менее, продолжает взаимодействовать с ним в различных формах. При этом, говоря о влиянии человека на природу, мы, как правило, рассматриваем соответствующую

---

[12] Обществознание : учебник / В.В. Ковригин. — М.: ИНФРА-М, 2024. С. 33.

[13] Применительно к возобновляемым ресурсам.

[14] Как указывает Л.Е. Гринин, «Боден считал, что темперамент народа влияет на законодательство и обычаи. Таким образом, законодательство в огромной степени зависит от географических условий, так как разная природа требует разных социально-политических учреждений». Гринин Л.Е. Лекция: Природный фактор в аспекте теории истории // Философия и общество. 2011. № 2. С. 178.

[15] Обществознание. Часть первая : учебное пособие / А. М. Арбузкин. – 11-е изд., перераб. и доп. – М. : ИКД «Зерцало-М», 2019. С. 10.

[16] Крассов О.И. Экологическое право: учебник – 4-е изд., пересмотр. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. С. 13.

деятельность в негативном ключе. Антропогенное воздействие приводит к загрязнению воды, земли, атмосферы, вырубке лесов, истощению недр, сокращению популяции животных и другим неблагоприятным последствиям. Страдает от этого сам человек – он теряет естественную среду своего обитания, благоприятные условия труда и ведения хозяйственной деятельности. В результате сокращается объем производимых продуктов питания, снижается их качество, наблюдается рост числа хронических заболеваний и, как следствие, падает качество жизни и уменьшается ее продолжительность. В целях нивелирования негативного антропогенного воздействия, а также снижения неблагоприятных последствий природных катаклизмов, общество и отдельные его члены осуществляют деятельность по защите окружающей среды.

Содержание понятия «окружающая среда» раскрывается в Федеральном законе от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»[17] (далее – Закон № 7-ФЗ). В соответствии с абз. 2 ст. 1 данного нормативного правового акта под окружающей средой следует понимать совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов. Однако в российской науке экологического права данное определение традиционно подвергается критике по целому ряду причин.

Так, М.М. Бринчук отмечает научно необоснованное расширение рассматриваемого термина – в его содержание включены фактически *все* антропогенные объекты. Вместе с тем, защита значительного количества созданных человеком объектов нормами экологического права не является целесообразной[18]. Равным образом О.И. Крассов подчеркивал необходимость разграничения понятий «природа» и «общество» для целей правового регулирования общественных отношений, возникающих в процессе

[17] СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

[18] Как отмечает М.М. Бринчук, «законодатель не называет те антропогенные объекты, которые нуждаются в охране, нормами экологического права наряду с природными объектами – атмосферным воздухом или водами. Известно, что человеком создан огромный ряд объектов для обеспечения своих социальных потребностей, которые не обладают свойствами природных объектов. Это, в частности, автомобиль, телефон, стул и др. Неясно, как, с помощью каких инструментов законодатель собирается охранять их нормами экологического права и зачем?». Бринчук М. М. Экологическое право: учебник // СПС КонсультантПлюс. 2008.

природоохранной деятельности. Представленный же в действующем законодательстве подход не имеет практического значения. Действительно, необоснованное расширение понятия «окружающая среда» не позволяет точно очертить круг защищаемых природоохранным законодательством объектов.

В связи с этим М.М. Бринчук полагает возможным поставить знак равенства между понятиями окружающая среда и окружающая природная среда (природная среда, природа)[19]. О.И. Крассов же также указывал на правомерность использования обоих указанных понятий, при этом уточняя, что «окружающая природная среда» означает только природную среду[20].

С.А. Боголюбов отмечал, что включение антропогенных объектов в состав окружающей среды вызывает недоумение, хотя и признавал такой подход революционным[21]. М.И. Васильева признает, что закрепленный в природоохранном законодательстве подход, согласно которому под окружающей средой следует понимать сложную совокупность природных и антропогенных объектов, имеет право на существование. Более того, автор ссылается на нормы зарубежного законодательства (в частности, немецкого), в рамках которого органично реализовано такое видение. Вместе с тем М.И. Васильева обоснованно отмечает, что содержательно Закон № 7-ФЗ не регулирует общественные отношения, складывающиеся в процессе взаимодействия общества и антропогенных объектов, – содержательно он затрагивает только отношения

---

[19] Бринчук М. М. Экологическое право: учебник // СПС КонсультантПлюс. 2008.

[20] Крассов О. И. Указ соч. С. 14.

[21] По мнению С.А. Боголюбова, «такой подход можно считать революционным поворотом в российском законодательстве, которое раньше под окружающей средой имело в виду лишь природную, естественную среду, природу – со всеми соответствующими и неизбежными разночтениями в их понимании и толковании.

Антропогенные объекты и их деятельность, конечно, регулировались и ранее природоохранным правом, но лишь в связи с их потенциальным или осуществленным загрязнением окружающей среды, без включения их в нее саму. Включение антропогенных объектов в понятие окружающей среды, как и выделение, разделение новым Законом окружающей среды и природной среды (см. ст. 1 Закона), может иметь далеко идущие теоретические и, самое главное, практические последствия, которые сегодня даже трудно полностью предвидеть». Боголюбов С.А. Новый Федеральный закон «Об охране окружающей среды» // Журнал российского права. 2002. № 6. С. 56 – 63. // СПС «КонсультантПлюс».

«общество – природа»[22]. При этом такой подход следует признать в полной мере оправданным, поскольку в противном случае в структуру законодательства об охране окружающей среды следовало бы включать нормы, регулирующие все отношения, возникающие в процессе взаимодействия человека и «неприродной» окружающей среды[23] (в частности, нормы градостроительного, санитарного, медицинского и другого схожего законодательства). Представляется, что подобная кодификация, с одной стороны, была бы невозможна с точки зрения объема норм, которые в соответствующий закон необходимо было бы включить, с другой – не отвечающим назначению законодательства об охране окружающей среды. В связи с этим согласимся с мнением о том, что природоохранное законодательство регулирует в первую очередь отношения, складывающиеся в процессе взаимоотношения общества и окружающей природной среды[24].

О.И. Крассов определяет окружающую среду как природу, состоящую из естественных и преобразованных человеком экологических систем. Таким образом, в указанное определение включены так называемые природно-антропогенные объекты[25]. К ним, в частности, могут быть отнесены различные водоемы, вырытые человеком, сады, парки, заповедные территории, созданные людьми и т.д.

---

[22] Васильева М.И. Новое в Федеральном законе «Об охране окружающей среды». Комментарий. – М.: НИА–Природа, РЭФИА, 2002. – 142 с. // URL: http://www.priroda.ru/upload/iblock/aa0/file.pdf (дата обращения: 01.05.2023).

[23] Там же.

[24] Как указывает С.А. Боголюбов, «охрана окружающей среды тесно связана с природопользованием, логически вытекает из него. Это обуславливает взаимосвязь соответствующих конституционных предписаний о статусе, использовании и охране природных ресурсов. Общепризнанным остается положение о том, что природопользование и охрана природной среды в современных условиях не противоречат друг другу, не могут быть взаимоисключаемыми, а, наоборот, неразрывны, являются двумя сторонами “одной медали” – взаимоотношения общества и природы». Боголюбов С.А. Конституционные основы охраны окружающей среды в государствах Европы // Журнал российского права. 2003. № 6. С. 85 – 96. // СПС «Гарант».

[25] Природно-антропогенный объект – природный объект, измененный в результате хозяйственной и иной деятельности, и (или) объект, созданный человеком, обладающий свойствами природного объекта и имеющий рекреационное и защитное значение.

М.М. Бринчук рассматривает окружающую среду как совокупность природных комплексов, природных объектов и природных ресурсов[26] в их взаимосвязи и взаимодействии.

Как уже отмечалось, природная среда (природа) признается частью окружающей среды. Вместе с тем абз. 3 ст. 1 Закона № 7-ФЗ определяет природу как «совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов». Таким образом, можно выявить еще одно логическое противоречие: в определении окружающей среды природные и природно-антропогенные объекты являются однопорядковыми с природной средой, а в определении последнего понятия – они уже включаются в объем природной среды.

В свою очередь, определение природы (природной среды, окружающей природной среды) раскрывается в Законе № 7-ФЗ через перечисление ее компонентов, т.е. «основных, укрупненных составляющих»[27]. Указанные компоненты включают в себя:

а) абиотические объекты, т.е. объекты неживой природы, которые можно разбить на группы:

– земля, недра, почвы;

– поверхностные и подземные воды;

– атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство;

б) биотические объекты – растительный, животный мир и иные организмы.

Между тем перечень закрепленных в абз. 4 ст. 1 Закона № 7-ФЗ компонентов природной среды также подвергается критике. В первую очередь это касается первой группы абиотических объектов. В частности, некоторые авторы на основе анализа преамбулы Закона Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1

[26] Включая атмосферный воздух, воды, землю, почву, недра, животный и растительный мир, а также климат и околоземное космическое пространство.

[27] Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об охране окружающей среды» (постатейный) / под ред. А.П. Анисимова. М.: Деловой двор, 2010. – 600 с. // СПС «Гарант».

«О недрах» делают вывод, что земля является собирательным понятием и включает в себя собственно почву и недра[28].

Компоненты природы, наравне с природными объектами[29] и природными комплексами[30] признаются объектами охраны окружающей среды[31].

Кроме того, в абз. 11 ст. 1 Закона № 7-ФЗ раскрывается понятие охраны окружающей среды (далее также – ООС). Как и любой другой вид деятельности, природоохранная деятельность:

1. представляет собой процесс осмысленной активности. Таким образом, охрана окружающей среды проявляется в активном поведении субъектов, она является целенаправленной, имеет смысл (то есть характеризует сознательную сторону субъекта (в отличие от поведения))[32]. Кроме того, любая деятельность, в отличие от единичной операции, осуществляется на постоянной, регулярной основе;

2. заключается во взаимодействии субъекта с объектом. На основании анализа приведенной выше нормы, субъектов охраны окружающей среды (а, следовательно, и участников правоотношений, складывающихся в процессе осуществления природоохранной деятельности) можно подразделить на несколько групп:

– органы публично-правовых образований (Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований);

– коллективные субъекты – общественные объединения, некоммерческие организации, юридические лица[33];

– индивидуальные субъекты – физические лица.

---

[28] Сухова Е.А., Абанина Е.Н., Зенюкова О.В. Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный). – 2-е изд., перераб. и доп. // СПС КонсультантПлюс. 2007.

[29] Природный объект – естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства.

[30] Природный комплекс – комплекс функционально и естественно связанных между собой природных объектов, объединенных географическими и иными соответствующими признаками.

[31] Ст. 4 Закона № 7-ФЗ.

[32] Деятельность // URL: https://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/2229 (дата обращения: 01.05.2023).

[33] При этом очевидно, что подобный перечень не отвечает требованиям формальной логики.

Объектом рассматриваемой деятельности является окружающая среда. Таким образом, правильно говорить о том, что субъект осуществляет взаимодействие с объектом, поскольку последний лишен воли. Они не вступают в отношения (у́же – правоотношения). В то же время отношения могут возникать между разными субъектами природоохранной деятельности;

3. направлена на достижение определенной цели. Согласно Закону № 7-ФЗ соответствующая деятельность направлена на:

– сохранение и восстановление природной среды;

– рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов;

– предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий.

Следует отметить, что общественные отношения, складывающиеся в процессе охраны окружающей среды, регулируются нормами разных отраслей российского права и в первую очередь экологического. При этом в отечественной эколого-правовой науке нет единой позиции по вопросу предмета названной отрасли права. Отмечается, что в узком значении экологическое право регулирует только общественные отношения, возникающие в процессе деятельности по охране окружающей природной среды. В такой трактовке экологическое право приравнивается к природоохранному праву. В то же время высказывается позиция, согласно которой, помимо названной группы общественных отношений, в предмет экологического права также включаются отношения «по использованию и охране природных ресурсов и отношения по обеспечению экологической безопасности человека и других объектов»[34].

В свою очередь, О.И. Крассов, фактически придерживаясь первой позиции по вопросу о трактовке экологического права, также включал в предмет правового регулирования законодательства об охране окружающей природной среды, отношения по поводу обеспечения экологической безопасности и консервативной охраны природы[35].

---

[34] Экологическое право : учебник / под ред. З. Ф. Сафина, Е. В. Луневой. – М. : Проспект, 2022. С. 11.
[35] Крассов О. И. Указ соч. С. 21.

Заметим, что определение предмета экологического права выходит за пределы объекта настоящего исследования. В то же время нужно подчеркнуть, что согласно весьма распространенной формулировке, воспроизводимой в различных учебниках, экологическое право представляет собой «самостоятельную комплексную отрасль права»[36]. Заметим, что подобный подход противоречит основам теории государства и права – отрасль права может быть или самостоятельной или комплексной. Вместе с тем, автор названной концепции вкладывал в «комплексность» экологического права несколько иной смысл, рассматривая ее как «суперотрасль», включающую в себя целый ряд отдельных «самостоятельных отраслей» – земельное, горное, лесное, фаунистическое, водное и т.д.[37] Вместе с тем и такой подход не отвечает постулатам теории права.

С.А. Боголюбов также рассматривает экологическое право как комплексную (интегрированную) отрасль российского права, выделяя в ее составе три части, образуемые отдельными видами норм, в частности:

– природоресурсное право – исторически первая часть экологического права, выделившаяся в начале XX в., и первоначально регулировавшая отношения, возникающие в сфере природопотребления;

– природоохранное право – возникло во второй половине XX в. в связи с осознанием необходимости перехода от защиты каждого отдельного природного объекта к охране всей окружающей среды;

– экологизированные нормы других отраслей права – нормы других отраслей права, которые «обслуживают» экологическое право[38].

---

[36] Бринчук М. М. Особое место и особая роль экологического права в правовой системе России // Экологическое право. 2010. № 5. С. 3; Бринчук М. М. Экологическое право: учебник // СПС КонсультантПлюс. 2008.; Экологическое право : учебник / под ред. З. Ф. Сафина, Е. В. Луневой. – М. : Проспект, 2022. С. 12.

[37] При этом автор все же подчеркивает, что «комплексный характер отрасли экологического права определен, однако, не этим обстоятельством, а тем, что общественные экологические отношения регулируются как собственными нормами, так и нормами, содержащимися в других отраслях российского права, включая гражданское, конституционное, административное, уголовное, предпринимательское, финансовое, аграрное и др.». Бринчук М. М. Экологическое право: учебник // СПС КонсультантПлюс. 2008

[38] Экологическое право : учебник для вузов / под ред. С. А. Боголюбова. — 7-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2023. С. 22 – 23.

Таким образом, авторами подчёркивается комплексность правового регулирования общественных отношений, возникающих в процессе ООС. Помимо экологического права, соответствующие общественные отношения регулируются также нормами конституционного, административного, международного, гражданского, уголовного и, что имеет первостепенное значение для настоящего исследования, нормами финансового права.

Отметим интересный факт. В подавляющем большинстве современных учебников и учебных пособий по экологическому праву, как правило, рассматриваются вопросы соотношения данной отрасли права с конституционным, административным, гражданским правом, но не с финансовым[39]. Вместо этого, в соответствующих изданиях можно найти главы, посвященные вопросам «экономико-правового регулирования охраны окружающей природной среды»[40], «экономического регулирования в области охраны окружающей среды»[41], «правовому регулированию экономического механизма охраны окружающей среды»[42] и т.д. Однако анализ содержания соответствующих глав позволяет сделать вывод, что в их рамках авторы затрагивают именно вопросы финансово-правового регулирования ООС. Сказанное позволяет с сожалением сделать вывод о недооценке и, возможно, непонимании ведущими представителями эколого-правовой науки сути финансового права и значения финансово-правового регулирования деятельности, связанной с охраной окружающей среды.

В связи с этим не вполне обоснованно выглядит утверждение С.А. Боголюбова о том, что «трудно найти отрасль права и законодательства, которая в той или иной мере не обслуживала бы экологическое право или бы не зависела от него»[43]. Представляется, что правильнее говорить о том, что экологическое право связано с другими отраслями на основе прямых и обратных

---

[39] См., например: Экологическое право : учебник для вузов / под ред. С. А. Боголюбова. — 7-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2023. С. 22 – 26; Крассов О. И. Указ соч. С. 31 – 36.
[40] Крассов О. И. Указ соч. С. 157 – 169.
[41] Экологическое право : учебник / под ред. З. Ф. Сафина, Е. В. Луневой. – М.: Проспект, 2022. С. 99 – 132.
[42] Экологическое право : учебник для вузов / под ред. С. А. Боголюбова. — 7-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2023. С. 124 – 137.
[43] Там же. С. 23.

связей. Так, например, благодаря нормам финансового права создаются механизмы финансирования различного рода программ и проектов в сфере ООС. Без государственного финансирования их реализация труднопредставима. Более того, без выделения финансовых ресурсов публично-правовых образований ООС фактически становится самодеятельностью.

Нужно отметить и тот факт, что исторически нормы, регулирующие природоохранные отношения, во многом появились в целях защиты имущественных, в частности финансовых, интересов. Например, ряд ученых прослеживает процесс становления природоохранного законодательства вплоть до Русской правды[44]. В данном памятнике древнерусского права содержались нормы, устанавливающие ответственность за кражу дров[45], бобра[46], нанесение ущерба борти[47] и т.д. Уже позднее Соборным уложением 1649 года была установлена ответственность, например, за вылов рыбы из чужого пруда или садка[48]. Вместе с тем, анализ указанных норм позволяет заключить, что в данном случае составители данных нормативных правовых актов не ставили перед собой цели защитить именно окружающую среду – введение таких норм было направлено на охрану имущественных интересов общины или конкретного лица – князя, государя или иного лица[49].

---

[44] Булгаков М. Б., Ялбулганов А. А. Природоохранные акты: от «Русской правды» до петровских времен // Государство и право. 1996. № 8. С. 136 – 146; Боголюбов С. А. Развитие экологического права на евразийском пространстве : монография. — М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : ИНФРА-М, 2020. — 432 с.

[45] Ст. 39 краткой редакции Русской правды, ст. 82 пространной редакции Русской правды.

[46] Ст. 69 пространной редакции Русской правды.

[47] Дупло, наполненное сотами с медом. Ст. 32 краткой редакции Русской правды, ст. 71, 72, 75 пространной редакции Русской правды.

[48] Согласно ст. 90 главы XXI Соборного уложения 1649 года, «а будет кто у кого татиным обычаем выловит ис пруда или из саду рыбу, и того татя изымают с поличным, а сыщется про то вправду, что он покрал впервые, и такова бити батоги, а будет вдругие тот же с поличным изыман будет, и такова за такую вину бити кнутом, а будет в третьие тот же изыман будет с поличным, а поличное и гривны не стоит, и такова казнити отрезати ухо».

[49] В связи с этим согласимся с мнением Н.Л. Лисиной, которая отметила, что «природоохранное законодательство времен «Русской Правды» развивалось через защиту владельческих прав. Природный объект подпадал под защиту законодательства постольку, поскольку он являлся чьей-либо собственностью». Лисина Н. Л. История развития российского законодательства по охране окружающей среды в городах (X в. – первая четверть XVIII в.) // Вестник Удмуртского университета. 2017. Т. 27. № 2. С. 128.

М.М. Бринчук указал на то, что в XVII веке развитие правового регулирования охраны лесов была непосредственным образом связана с добычей пушнины[50] - в целях недопущения сокращения поступлений от ясака (натуральной подати) в 1681 году принят царский указ, запрещавший уничтожение леса.

В целом вплоть до середины XX века правовое регулирование ООС носило ярко выраженный природоресурсный характер – оно было направлено на защиту отдельно взятых природных ресурсов, а соответствующая правовая охрана предоставлялась таким объектам в целях обеспечения дальнейшего ведения хозяйственной деятельности, т.е. извлечения прибыли от пользования природными ресурсами.

Нельзя обойти вниманием факт того, что подобный подход продолжает сохраняться до сих пор. Следует признать, что человек занимаясь охраной окружающей природной среды в первую очередь исходит из собственных утилитарных целей – он стремится сохранить комфортную для себя среду обитания, обеспечить благоприятные условия жизни будущих поколений, предотвратить истощение ресурсов для того, чтобы продолжить пользоваться благами природы. Рациональное природопользование осуществляется в интересах всего общества. Нужно подчеркнуть, что на сегодняшний день природные ресурсы являются основным источником получения дохода нашим государством, и мероприятия по охране окружающей среды реализуются для всеобщего блага. При этом, как уже отмечалось, деятельность по ООС может быть эффективной только в условиях должного финансирования.

Как уже было отмечено, на наш взгляд, в рамках юридической науки следует говорить не о том, что нормы одной из отраслей «обслуживают» другую отрасль, *а о взаимодействии и взаимосвязи правовых норм различной отраслевой принадлежности. Необходимо обеспечить, чтобы экологическое и финансовое право находились в гармонии и единстве, обеспечивая тем самым эффективность правового регулирования общественных отношений*.

[50] Бринчук М. М. Экологическое право: учебник // СПС КонсультантПлюс. 2008.

Несмотря на разницу в предметах правового регулирования, между финансовым и экологическим правом, тем не менее, много общего. В частности, названные отрасли сходы по методу правового регулирования – экологическое право, также как и финансовое, в основном регулирует общественные отношения посредством императивного метода (метода власти и подчинения). Зачастую представители эколого-правовой науки называют данный метод административно-правовым[51], между тем очевидно, что ни одна из отраслей права не обладает монополией на приемы и способы правового регулирования – они общие для всех отраслей российского права. При этом ни для одного значимого правового образования в системе права не присуще регулирование посредством исключительного одного метода. В то же время традиционно подчеркивается приоритет императивного или диспозитивного метода той или иной отрасли. Например, О.И. Крассов подчеркивал, что «в сфере охраны окружающей природной среды применяется главным образом императивный метод», диспозитивному методу правового регулирования автор отводил «незначительную роль»[52]. Равным образом в финансово-правовой науке традиционно подчеркивается, что правовое регулирование в рамках соответствующей отрасли осуществляется преимущественно посредством метода власти и подчинения (императивного метода), однако не лишено оно и элементов диспозитивности[53]. В качестве примера можно привести льготы по уплате сборов за пользование объектами животного мира и водных биологических ресурсов (п. 6 ст. 333, ст. 333.4-1 НК РФ), водного налога (п. 2 ст. 333.9), земельного налога (п. 2 ст. 388, п. 2 ст. 389, п. 5 – 7 ст. 391 НК РФ) и т.д.

Специфика предмета и метода правового регулирования обуславливает то, что финансовое и экологическое право относятся к числу публичных отраслей российского права. Так, исходя из содержания Паспорта научной специальности

---

[51] Крассов О. И. Указ соч. С. 23 – 25.
[52] Крассов О. И. Указ соч. С. 24.
[53] См.: Рукавишникова И. В. Метод финансового права / отв. ред. Н. И. Химичева. – 3-е изд., перераб. и доп. . – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 216.; Финансовое право : учебник / отв. ред. И. В. Рукавишникова. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2021. С. 65.

5.1.2., можно заключить, что финансовое право и экологическое право включены в цикл «Публично-правовых (государственно-правовых) наук»[54].

Это же предопределяет тот факт, что и финансово- и эколого-правовое регулирование прежде всего направлено на реализацию публичного интереса. Например, Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 14.05.2009 № 8-П[55] на основе анализа преамбулы, ч. 1 ст. 9, ст. 42 и ст. 58 Конституции РФ указал на то, что одним из основных принципов правового регулирования отношений в сфере ООС и обеспечения экологической безопасности является принцип приоритета публичных интересов[56]. Приоритет публичного интереса в финансовой деятельности был отмечен в трудах ведущих представителей финансово-правовой науки, в частности, Е.Ю. Грачевой[57], Н.И. Химичевой[58], Е.В. Покачаловой[59], Н.А. Шевелевой[60] и иными учеными.

Одна из особенностей финансовых правоотношений заключается в том, что основным их участником выступает публично-правовой субъект – государство или

---

[54] Паспорт научной специальности 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки» // URL: https://www.spbume.ru/file/pages/97/5_1_2_%20Publichno_pravovie_gosudarstvenno_pravovie_nayki.pdf (дата обращения: 01.05.2023).

[55] Постановление Конституционного Суда РФ от 14.05.2009 № 8-П «По делу о проверке конституционности положения подпункта “б” пункта 4 Постановления Правительства Российской Федерации “Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия” в связи с запросом Верховного суда Республики Татарстан» // СЗ РФ. 2009. № 22. Ст. 2752.

[56] Далее КС РФ отметил, что исходя из этого «правовые основы государственной политики в этой сфере – исходя из того, что ценность сохранения природы и окружающей среды утверждается на конституционном уровне, – должны определяться таким образом, чтобы через реализацию указанной конституционной обязанности, имеющей всеобщий характер, при решении социально-экономических задач обеспечивался баланс интересов субъектов хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на окружающую среду, и интересов человека и общества в целом и гарантировались соблюдение и защита экологических прав граждан. Этим предопределяются возложение на государство в лице его органов соответствующих координирующих, контрольных и нормативно-регулятивных функций и конституционно-правовая ответственность за их выполнение». См.: Там же.

[57] Грачева Е. Ю. Государственный финансовый контроль как важнейший инструмент обеспечения публичных интересов в условиях рынка // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2014. № 4 (4). С. 20 – 29; Грачёва Е. Ю. Государственный финансовый контроль как важнейший инструмент обеспечения публичных интересов в условиях рынка // Lex Russica (Русский закон). 2006. Т. 65. № 6. С. 1056 – 1068.

[58] Химичева Н.И. Научно обоснованные принципы финансового права как вектор его действия, развития и формирования новой методологии преподавания // Финансовое право. 2009. № 2. С. 5.

[59] Химичева Н. И., Покачалова Е. В. Принципы российского финансового права как базисные принципы банковской деятельности // Банковское право. 2013. № 6. С. 10.

[60] Шевелева Н. А. Бюджетное выравнивание в России как способ гармонизации межбюджетных отношений (2000–2015) // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 2. С. 32–44.

муниципальные образования. По справедливому замечанию Р.А. Тория, «финансы способствуют реализации государством своих целей и задач … Без финансов не может быть государства»[61]. При этом, как правило, публично-правовые субъекты вступают в финансовые правоотношения посредством своих управомоченных органов[62]. Рассматриваемая особенность прямо предопределяется основополагающей ролью централизованных государственных (в меньшей мере – муниципальных) фондов денежных средств в финансовом обеспечении потребностей общества, правом государства взимать обязательные платежи (налоги, сборы и иные), его полномочиями по поддержанию устойчивости национальной валюты, обеспечении стабильности и развития финансового рынка и т.д.

В свою очередь, субъектами экологических правоотношений, как уже было отмечено, признаются публично-правовые образования, физические и юридические лица. Вместе с тем, именно государство в лице своих уполномоченных органов играет ведущую роль в природоохранной деятельности. Так, согласно ст. 5 Закона № 7-ФЗ на органы государственной власти РФ возложены полномочия, связные с изданием нормативных правовых актов в сфере ООС, разработкой и проведением государственной политики в данной области, установлением требований в области ООС, проведением государственного экологического надзора и государственной экологической экспертизы, утверждением нормативов в сфере ООС и т.д. Кроме того, ст. 7 Закона № 7-ФЗ, а также п. 9 ч. 1 ст. 15 и п. 11 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяют полномочия органов местного самоуправления в сфере отношений, связанных с ООС. Таким образом, также как и в финансовых правоотношениях, основным участником экологических правоотношений выступают публично-правовые образования и в первую очередь государство.

---

[61] Тория Р. А. Тенденции развития финансовых правоотношений в условиях конституционной реформы // Проблемы экономики и юридической практики. 2021. Т. 17. № 3. С. 242.

[62] Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2020. С. 59.

Еще одна особенность финансовых правоотношений заключается в том, что они носят ярко выраженный имущественный характер. В отношении же экологических правоотношений О.И. Крассов предложил неоднозначную формулировку, согласно которой они «не являются имущественными правоотношениями, но обычно имеют имущественный характер»[63]. Так, в науке экологического права чаще всего подчеркивается, что объектами рассматриваемых правоотношений «выступают юридически и физически индивидуально обособленные части природных объектов»[64], т.е. конкретное имущество (например, участок земли). В то же время заметим, что мы не согласны с подобным подходом к определению объекта экологических правоотношений. Окружающая среда представляет собой совокупность различных природных и иных объектов. Таким образом, экологические правоотношения направлены на охрану как конкретных имущественных объектов, так и окружающей среды в целом, как суммы таких объектов. Более того, окружающую среду, необходимо рассматривать в качестве сложной системы, в рамках которой, как известно, отдельно взятые элементы в процессе своего взаимодействия приобретают принципиально новые качества, которых они лишены по отдельности. Тем не менее, сказанное выше подчеркивает, что правоотношения в сфере ООС также могут носить и, чаще всего носят, имущественный характер.

Очевидно, конечно, что имущественный характер финансовых и экологических правоотношений существенно отличается. Например, Е.А. Ровинский подчеркивал, что в «финансовых правоотношениях выражается совокупность денежных отношений»[65], возникающих в процессе финансовой деятельности государства. Следовательно, финансовые правоотношения преимущественно являются денежными. При этом, не следует забывать о том, что рассматриваемые правоотношения, помимо всего прочего, носят властный

---

[63] Крассов О. И. Указ соч. С. 57.

[64] Экологическое право: учебник для бакалавров / отв. ред. Н. Г. Жаворонкова, И. О. Краснова. – М.: Проспект, 2018. С. 37.

[65] Ровинский Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права : монография. — 2-е изд., стер. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2018. С. 123 – 124.

характер. Исходя из этого, в науке финансового права выделяются два элемента, характеризующих особенности финансовых правоотношений – они носят властный и имущественный характер[66].

Экологические правоотношения не всегда являются денежными. Кроме того, имущественный характер правоотношений в области ООС может проявляться в установлении требований к экологической безопасности движимого и недвижимого имущества[67], категорировании объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду (ст. 4.2. Закона № 7-ФЗ), применении мер государственного регулирования в сфере ООС к загрязняющим веществам (ст. 4.1. Закона № 7-ФЗ)[68], закреплении требований в области ООС при приватизации и национализации имущества (ст. 53 Закона № 7-ФЗ), возмещении вреда имуществу граждан вследствие нарушения законодательства в сфере ООС (ст. 79 Закона № 7-ФЗ) и т.д. Очевидно, что общественные отношения, возникающие в процессе решения перечисленных вопросов, не включаются в предмет финансового права.

Несмотря на то, что сравниваемые отрасли российского права регулируют обособленные, отличающиеся друг от друга области общественных отношений, их предметы, тем не менее, могут пересекаться. Финансовая деятельность и деятельность по ООС не противостоят одна другой, не носят взаимоисключающего характера. Во многом этому способствует то, что финансовое право является универсальной отраслью российского права. Как отмечают отдельные авторы, оно имеет характер «всепроникающей отрасли»[69]. Действительно, можно проследить связь финансово-правовых норм с нормами всех основных отраслей российского права (конституционного, гражданского, административного, трудового, уголовного и т.д.). Связано это с тем, что финансы, по справедливому замечанию С.В. Запольского, выступают универсальным инструментом управления

[66] Финансовое право : учебник / под ред. К. С. Бельского, С. С. Тропской. – М. : Проспект, 2022. С. 64.
[67] Крассов О. И. Указ соч. С. 57.
[68] Как отмечал О.И. Крассов, характеризуя имущественный характер экологических правоотношений, «вещества, являющиеся источником вредного воздействия, находятся в окружающей природной среде, неразрывно с ней связаны». Крассов О.И. Указ. соч. С. 57.
[69] Бирюкова Н. Н. Межотраслевая взаимосвязь экологического и финансового права через призму чрезвычайных экологических ситуаций // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. 2017. № 2. С. 137.

обществом[70]. Добавим, что возможно, финансы являются и самым эффективным инструментом воздействия на различные общественные отношения[71] – в том числе, на общественные отношения, складывающиеся в процессе ООС[72].

Финансово-правовое регулирование общественных отношений, возникающих в процессе ООС, основывается на целом ряде обще- и специально-правовых принципов[73]. В переводе с латыни principium означает первоисточник, первопричину, основоположение. Традиционно принцип права рассматривается в качестве основополагающего положения, фундаментальной идеи, лежащей в основе правового регулирования. Принцип права, по сути, выражает «философию» правового регулирования, т.е. то, какими средствами будут регулироваться те или иные общественные отношения, какие отношения будут складываться между субъектами в процессе правового регулирования, какие цели преследует правовое регулирование и т.д.

Следует отметить, что Т.В. Кашанина определяет принципы права как «абстрактно выраженные требования, определяющие правовую деятельность субъектов права»[74]. В.Н. Карташов рассматривает принципы права как исходные (базовые) нормативно-правовые требования (императивы, субимперативы), легально выраженные в законах и иных формах права[75]. Таким образом, в данном определении автор указывает на то, что принципы права должны быть формально определены и закреплены в нормативных правовых актах (и иных формах права). Тем не менее, полагаем, что это не всегда соответствует действительности. Наиболее ярко это прослеживается как раз на примере финансового права – в

---

[70] Запольский С.В. Теория финансового права: Научные очерки. – М.: РАП, 2010. С. 11.

[71] Согласимся с мнением А.В. Рыбакова, указавшего на то, что «нет лучшего способа управлять обществом, как управлять с помощью денег». Рыбаков А. В. Налоговая деятельность – функция российского государства // Вестник Омского университета. 1997. № 2. С. 83.

[72] Слатин Р. В. Правовое регулирование охраны окружающей среды: соотношение финансового и экологического права // Актуальные проблемы российского права. 2023. Т. 18. № 12 (157). С. 72 — 83.

[73] Представленный далее текст основан на статье автора: Слатин Р. В. Принципы финансово-правового регулирования охраны окружающей среды // в сб.: Правовое обеспечение суверенитета России: проблемы и перспективы : сборник докладов XIII Московской юридической недели : в 4 ч. Ч. 3. — М. : Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2024. С. 140 — 142.

[74] Кашанина Т. В. Структуры права: монография. – М.: Проспект, 2012. С. 256.

[75] Карташов В. Н. Принципы права: понятие, структура, функции // Юридическая техника. 2020. № 14. С. 159.

настоящее время отсутствует единый нормативный правовой акт, закрепляющий перечень таких принципов. Более того, общие принципы финансового права в первую очередь выведены в доктринальных источниках, и в финансово-правовой науке на сегодняшний день отсутствует единое мнение о перечне таких принципов[76].

Вместе с тем, В.Н. Карташов указывает на наличие доктринальных принципов, сформулированных учеными-правоведами, которые «выступают в виде фундаментальных идей (идеалов), составляют важнейшую часть научного и профессионального правосознания, юридической идеологии и политики»[77]. По справедливому замечанию Н.И. Химичевой и Е.В. Покачаловой, принципы права могут быть или непосредственно закреплены в нормах права, или могут логически выводиться из их совокупности[78].

Как бы то ни было, согласимся с И.А. Цинделиани, подчеркнувшего многомерность «принципов права» как правовой категории, – они могут рассматриваться как:

– абстрактные идеи, «дух» или «начало» права – в такой трактовке принцип права лишен регулирующей функции, но на нем основывается правоприменительная и правотворческая деятельность, а «нормативность им придает только закрепленность в норме права»[79];

– форму права – принцип права выступает в качестве средства правового регулирования общественных отношений, выступая составной частью (элементом) системы права[80].

Финансово-правовое регулирование общественных отношений в сфере ООС осуществляется на основе общеправовых принципов законности, равенства

---

[76] См.: Принцип финансового права: монография / под ред. И. А. Цинделиани. – М.: Проспект, 2023. – 560 с.
[77] Карташов В. Н. Указ соч. С. 158.
[78] См. подробнее: Химичева Н. И., Покачалова Е. В. Принципы российского финансового права как базисные принципы банковской деятельности // Банковское право. 2013. № 6. С. 8 – 18.
[79] Принцип финансового права: монография / под ред. И. А. Цинделиани. – М.: Проспект, 2023. С. 19.
[80] Там же.

граждан перед законом, единства прав и обязанностей, гласности, федерализма и т.д.[81]

Кроме того, в процессе финансово-правового регулирования рассматриваемых отношений следует учитывать специальные принципы, закрепленные в ст. 3 Закона № 7-ФЗ. Указанная статья насчитывает 24 принципа, представляющих собой основополагающие положения, на основе которых должна осуществляться хозяйственная и иная деятельность субъектов экологических правоотношений[82], в случае если она оказывает воздействие на окружающую среду. Большая часть закрепленных в рассматриваемой статье принципов является исключительно эколого-правовыми по своему содержанию. Вместе с тем, среди них можно найти и ряд принципов, которые носят смешанный характер и могут быть одновременно отнесены как к экологическому, так и к финансовому праву. Например, к ним относятся принципы платности природопользования и возмещения вреда окружающей среде[83], обязательности финансирования юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями[84] мер по предотвращению и (или) уменьшению негативного воздействия на окружающую среду, устранению последствий этого воздействия – основные элементы обязательных платежей в сфере ООС устанавливаются нормами финансового права.

Кроме того, можно проследить и то, как на правовом регулировании общественных отношений в сфере ООС отражаются общие принципы финансового права, в частности[85]:

– приоритетность публичных задач (приоритет публичных интересов) в правовом регулировании финансовых отношений, сочетающийся с реализацией

---

[81] Радько Т. Н. Теория государства и права : учебник. — М. : Проспект, 2011. С. 313.

[82] В частности, в данной статье указывается на хозяйственную и иную деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц.

[83] О проблемах правового регулирования возмещения экологического вреда см.: Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Возмещение экологического вреда: законодательные новеллы // Lex Russica (Русский закон). 2016. № 8 (117). С. 130-140.

[84] Осуществляющими хозяйственную и (или) иную деятельность, которая приводит или может привести к загрязнению окружающей среды.

[85] См.: Химичева Н. И., Покачалова Е. В. Указ соч.

частных интересов, – с одной стороны, охрана окружающей среды относится к числу публичных задач, поскольку соответствующая деятельность осуществляется в интересах всего общества. С другой стороны, ООС затрагивает интересы отдельно взятых физических и юридических лиц и ее финансирование имеет своей целью, в том числе, обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности каждого гражданина[86];

– федерализм и равноправие субъектов в области финансово-правовой деятельности – на основании п. «д» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ вопросы охраны окружающей среды, обеспечение экологической безопасности, а также особо охраняемые природные территории относятся к совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов. Исходя из этого, обязанность по финансированию перечисленных направлений деятельности относится к расходным обязательствам указанных публично-правовых образований, что следует рассматривать в качестве проявления финансового федерализма;

– распределение функций в области финансовой деятельности на основе разделения законодательной и исполнительной власти – в рамках своей компетенции, законодательные (представительные) органы принимают закон (нормативные правовые акты представительных органов муниципального образования), закрепляющее расходные обязательства в области ООС, принимают бюджеты, из которых выделяются денежные средства для финансирования соответствующих мероприятий, а также осуществляют парламентский контроль за целевым расходованием указанных денежных средств. В свою очередь, органы исполнительной власти взимают обязательные природоресурсные платежи и плату за негативное воздействие на окружающую среду, а также осуществляют исполнительно-распорядительную деятельность, связанную с ООС;

– участие граждан, общественных организаций в финансовой деятельности – данное право, по справедливому замечанию Н.И. Химичевой, прямо вытекает из ч.

[86] Согласно ч. 1 ст. 11 Закона № 7-ФЗ каждый гражданин имеет право на благоприятную окружающую среду, на ее защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение вреда окружающей среде.

1 ст. 32 Конституции РФ[87] и может выражаться как в индивидуальном участии (посредством личной инициативы), так и в форме участия через различные общественные организации[88]. Так, одним из принципов бюджетной системы, закрепленных в ст. 28 БК РФ, является принцип участия граждан в бюджетном процессе. Несмотря на то, что в бюджетном законодательстве содержание рассматриваемого принципа не раскрывается, тем не менее, этот вопрос нашел свое отражение в науке финансового права[89]. В частности, граждане могут принимать участие в общественных слушаниях по вопросам, связанным, в том числе, с финансированием мероприятий по ООС. Кроме того, согласно абз. 2 ст. 11 закона № 7-ФЗ граждане вправе создавать общественные объединения и иные некоммерческие организации, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды;

– гласность в финансовой деятельности публично-правовых образований – этот принцип напрямую корреспондирует с закреплённым в ст. 3 Закона № 7-ФЗ принципом соблюдения права каждого на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды[90] (экологической информации). Физические лица и организации имеют право на получение информации об объеме денежных средств, направленных на ООС[91].

Заметим, что помимо перечисленных общих принципов финансового права, в рамках каждой подотрасли и института можно выделить специальные принципы, выступающие основой финансово-правового регулирования ООС.

---

[87] Согласно данной норме граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей.

[88] См.: Химичева Н. И. Принципы современного российского финансового права как основы бюджетно-правового регулирования // Финансовое право и управление. 2013. № 2. С. 73.

[89] Болтинова О. В. Принцип участия граждан в бюджетном процессе // Актуальные проблемы российского права. 2023. Т. 18. № 7 (152). С. 54 – 61; Миронова С. М. Принцип участия граждан в бюджетном процессе как принцип бюджетной системы Российской Федерации: понятие и правовое закрепление // Финансовое право. 2022. № 6. С. 20 – 25.

[90] А также участия граждан в принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду, в соответствии с законодательством.

[91] Слатин Р. В. Принципы финансово-правового регулирования охраны окружающей среды // в сб.: Правовое обеспечение суверенитета России: проблемы и перспективы : сборник докладов XIII Московской юридической недели : в 4 ч. Ч. 3. — М. : Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2024. С. 140 — 142.

## 1.2. Механизм финансово-правового регулирования охраны окружающей среды

Как отмечает Л. А. Морозова, «изучение механизма правового регулирования важно для того, чтобы установить, как, с помощью каких правовых средств достигаются цели упорядочения общественных отношений»[92]. Сказанное в полной мере относится и к механизму финансово-правового регулирования ООС – исследование его содержания, элементов, стадий и особенностей функционирования позволит установить перечень правовых средств и проследить, каким образом посредством применения таких средств обеспечивается эффективность и результативность финансово-правового воздействия на рассматриваемую группу общественных отношений, а также сделать вывод о возможных путях совершенствования финансово-правового регулирования ООС. В то же время представляется необходимым в самом начале обратиться к трудам представителей российской науки теории государства и права с тем, чтобы определить содержание более общей категории – механизма правового регулирования.

Так, в самом общем виде механизм может быть определен как «система, устройство, определяющие порядок какого-нибудь вида деятельности»[93]. Таким образом, любой механизм представляет собой систему, т.е. он включает в себя совокупность определенных элементов, которые находятся во взаимной связи, взаимодействуют и оказывают влияние друг на друга, выполняя, тем самым, отведенную им роль в соответствующей системе.

Механизм правового регулирования (далее также – МПР) согласно определению С.С. Алексеева, представляет собой взятую в единстве систему правовых средств, при помощи которых осуществляется правовое воздействие на

---

[92] Морозова Л. А. Теория государства и права : учебник / Л. А. Морозова. — 6-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2023. С. 371.

[93] Толковый словарь С. И. Ожегова // URL: https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=14364 (дата обращения: 01.05.2023).

отношения общества[94]. Автор подчеркивал системный характер рассматриваемой категории: МПР – не просто «собирает» правовые явления, он также расставляет их по своим местам[95].

Следует отметить, что в целом, несмотря на отдельные уточнения и дополнения, в отечественной теории права МПР определяется именно как совокупность правовых средств, посредством которых происходит воздействие на общественные отношения[96]. При этом, например, В.В. Лазарев и С.В. Липень считают, что более точно обозначать рассматриваемое явление как механизм государственно-правового регулирования, поскольку «механизм правового регулирования немыслим вне связи с государством»[97]. Л.А. Морозова, в числе особенностей МПР также отмечает его государственный характер[98]. Позволим, однако, не согласиться с подобными утверждениями. Действительно, как правило, в научных работах рассматривается именно механизм государственно-правового регулирования. Между тем правовое регулирование может осуществляться не только государством, но и, например, муниципальными образованиями (местное) и организациями (локальное).

В теории права выделяется целый ряд особенностей МПР, которые связаны с тем, что данный механизм[99]:

---

[94] Алексеев С. С. Собрание сочинений. В 10 т. [+ Справоч. том]. Том 3: Проблемы теории права: Курс лекций. – М.: Статут, 2010. С. 150.

[95] Там же.

[96] Т. Н. Радько указывает на то, что механизм правового регулирования – это система правовых средств (элементов), осуществляющих одновременное взаимосвязанное регулирование общественных отношений определенного вида (Радько Т. Н. Теория государства и права : учебник . — М.: Проспект, 2011. С. 490). В свою очередь, в учебнике под редакцией М. М. Рассолова и А. И. Клименко механизм правового регулирования определяется как система правовых средств (элементов), с помощью которых осуществляется взаимосвязанное регулирование общественных отношений» (Теория государства и права : учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / под ред. М. М. Рассолова, А. И. Клименко. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2021. С. 294). Ю. В. Ерохина указывает на то, что механизм правового регулирования – это «основные средства, через которые осуществляется воздействие права на общественные отношения» (Теория государства и права : учебник для юридических вузов и факультетов / под ред. В. Б. Исакова. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2023. С. 140).

[97] Теория государства и права : учебник для вузов / В. В. Лазарев, С. В. Липень. — 5-е изд., испр. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2023. С. 468.

[98] Морозова Л. А. Теория государства и права : учебник. — 6-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2023. С. 373.

[99] См. подробнее: Алексеев С. С. Указ соч. С. 150 – 151. Морозова Л. А. Теория государства и права : учебник. — 6-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2023. С. 373 – 374.

– является функциональной системой – она направлена на эффективное воплощение в жизнь норм права путем применения тех или иных правовых средств;

– выступает широкой категорией – МПР вмещает в себя все правовые средства при помощи которых осуществляется правовое воздействие;

– структурирует, т.е. располагает в логической последовательности набор разрозненных правовых средств;

– отражает своеобразие правового регулирования – правовое регулирование общественных отношений может осуществляться разными правовыми средствами и иметь разную направленность (цель). Таким образом, МПР отражает, в том числе, культурные, идеологические, исторические и иные особенности общества, проживающего на территории того или иного государства;

– обладает пределами воздействия, что прямо вытекает из сущности права – являясь универсальным инструментом регулирования общественных отношений, оно, тем не менее, не является всеохватывающим (в частности, право регулирует достаточно ограниченный круг личных неимущественных отношений);

– характеризуется стадийностью – правовое регулирование представляет собой сложный процесс, который начинается с разработки и принятия правовой нормы и заканчивается этапом реализации субъективных прав и обязанностей субъектами права.

В дополнение к этому Л.А. Морозова выделяет такую особенность МПР как эффективность. В то же время, по нашему мнению, более точно говорить о том, что МПР обладает той или иной степенью эффективности – оно должно стремиться к тому, чтобы регулировать общественные отношения наиболее результативно. Как отмечают отдельные авторы, «основное в достижении юридической эффективности – найти оптимальный для данной области отношений наиболее результативный инструментарий»[100]. Вместе с тем, следует признать, что для современной российской правовой системы характерна подвижность МПР –

[100] Теория государства и права в 2 ч. Часть 2 : учебник для вузов / Я. В. Бакарджиев, В. А. Рыбаков, Р. А. Ромашов. — М. : Издательство Юрайт, 2023. С. 213.

нормотворческие органы находятся в постоянном поиске наиболее эффективных подходов к правовому регулированию общественных отношений (особенно ярко это проявляется на примере финансовых отношений[101]).

В число основных элементов МПР, т.е. составляющих его правовых средств, большинство представителей теории государства и права, вслед за С.С. Алексеевым, включает:

– юридические нормы;

– правоотношения;

– акты реализации прав и обязанностей[102].

К дополнительным (факультативным) элементам МПР С.С. Алексеев относил индивидуальные предписания применения права[103]. А.В. Малько рассматривает как факультативный элемент МПР охранительный правоприменительный акт[104].

Также зачастую в качестве обязательного элемента МПР называют юридические факты[105]. В.В. Лазарев и С.В. Липень указывают на то, что в число элементов МПР можно включать законность и правовую культуру[106].

Относительно стадий МПР в теории права также высказываются различные точки зрения. Традиционно выделяют три основных стадии:

– регламентации общественных отношений, формирования и общего действия права;

– возникновения у адресатов правовых норм субъективных прав и обязанностей;

---

[101] Актуальные проблемы финансового права в условиях цифровизации экономики: монография / под ред. Е.Ю. Грачевой. – М.: Проспект, 2022. С. 14 – 16.
[102] Алексеев С. С. Указ соч. С. 153.
[103] Алексеев С. С. Общая теория права. В двух томах. Т.II. – М.: Юрид. лит., 1982. С. 27.
[104] Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2020. С. 609.
[105] Так, например, Ю. В. Ерохина к элементам МПР относит нормы права, юридические факты (также, по мнению указанного автора, в составе юридических фактов может присутствовать такой элемент как акт применения права), правоотношение, акты реализации сторонами права и обязанностей. Теория государства и права : учебник для юридических вузов и факультетов / под ред. В. Б. Исакова. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2023. С. 158 – 160.
[106] Лазарев В. В., Липень С. В. Указ соч. С. 468.

– реализации субъективных прав и обязанностей в правомерном поведении субъектов права[107].

В то же время А.В. Малько считает возможным выделить пять стадий МПР – четыре основных и одну факультативную:

– формулирование правовой нормы (данная стадия проявляется в правовых нормах);

– определение условий перехода от общих правил к более детальным (эту стадию характеризуют юридические факты (фактический состав));

– установление юридической связи (правоотношение);

– реализация субъективных прав и обязанностей (акты реализации);

– возникновение правоприменения в случае нарушения норм права (охранительный правоприменительный акт).

Таким образом, как мы видим, механизм правового регулирования представляет собой сложную и весьма неоднозначную категорию. Несмотря на то, что в теории права в целом единообразно подходят к трактовке МПР, тем не менее, в науке имеются существенные расхождения по вопросам, связанным с определением перечня элементов, стадий и особенностей МПР.

Заметим, что изучение общетеоретических положений, посвященных МПР, имеет важное значение для предмета настоящей диссертации, поскольку, с одной стороны, предопределяет логику дальнейшего исследования, а с другой – позволяет оценить позиции ученых-представителей финансово-правовой науки по рассматриваемому вопросу.

Как показывает проведенный анализ доктринальных источников, в науке финансового права, как правило, ставится знак равенства между понятиями «механизм финансово-правового регулирования» и «финансово-правовой механизм»[108]. При этом А.Д. Селюков употреблял данный термин исключительно

---

[107] Там же. С. 467.

[108] См., например: Поветкина Н. А. Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения: монография / под ред. И. И. Кучерова. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Юридическая фирма КОНТРАКТ, 2016. С. 51 – 72.

во множественном числе, говоря о «финансово-правовых механизмах» (или «финансово-правовых механизмах государственного управления») и определяя их как «урегулированный нормами права комплекс управленческих отношений по применению методов, инструментов, правил, имеющих денежное и связанное с ним организационное, учетное и контрольное содержание»[109]. Данное определение нельзя признать удачным, поскольку *оно не раскрывает сути финансово-правового механизма – это определение правоотношения*. При этом, исходя из приведенной формулировки, соответствующее правоотношение не обязательно является финансово-правовым – денежным характером обладает целый ряд гражданских правоотношений. Таким образом, дефиниция не содержит указания на финансово-правовую материю.

С.В. Запольский в своих работах использует термин «финансовый механизм», отмечая, что он является одновременно подсистемой национальной экономики и «комбинацией правовых средств регулирования имущественных отношений разной отраслевой принадлежности»[110]. Вместе с тем, во-первых, финансовый механизм не является «подсистемой национальной экономики» – ей является финансовая система. Очевидно, что «финансовый механизм» и финансовая система – разные понятия. Во-вторых, финансовый механизм – гораздо более широкое по своему содержанию понятие, нежели финансово-правовой механизм, поскольку, по логике, он должен включать в себя совокупность не только правовых, но и экономических средств. В-третьих, данное определение не позволяет идентифицировать соответствующий механизм как собственно финансово-правовой, так как в нем отсутствует указание на финансово-правовые средства, а к числу имущественных отношений разной отраслевой принадлежности могут быть отнесены те же гражданско-правовые отношения. Кроме того, С.В. Запольский рассматривает финансовый механизм как систему

---

[109] Селюков А. Д. Финансово-правовые механизмы государственного управления // Финансовое право. 2010. № 7. С. 2.

[110] Финансовый механизм и право: монография / отв. ред. С. В. Запольский. – М.: КОНТРАКТ, 2014. // СПС «Гарант».

правоотношений[111], что не учитывает всего многообразия правовых средств, включаемых в МПР. В целом же представленная позиция указанного автора по вопросу о сути финансового механизма страдает внутренним противоречием.

Н.А. Поветкина указывает на то, что «под финансово-правовым механизмом принято понимать систему норм права, регулирующих финансовую деятельность»[112]. Однако, также как и в случае, когда рассматриваемый механизм сводят к правоотношениям, включение в объем «финансово-правового механизма» исключительно норм права излишне сужает рассматриваемое понятие. Более того, по сути, *автор дает определение не финансово-правового механизма, а финансового права как отрасли.*

О.Н. Горбунова, помимо системы норм, также включала в финансово-правовой механизм систему органов, осуществляющих финансовую деятельность[113]. Однако, как нам представляется, органы также не должны включаться в указанный механизм, поскольку они являются не правовыми средствами, а участниками правоотношений (которое выступает одним из правовых средств, входящих в МПР).

Следует отметить, что зачастую понятие «механизм финансово-правового регулирования охраны окружающей среды» (или «финансово-правовой механизм регулирования охраны окружающей среды») воспринимается как нечто само собой разумеющееся и в научных работах, в которых употребляется данный термин, его определение вообще не приводится[114]. В то же время, например, М.А. Моисеенко в

---

[111] Там же.

[112] Поветкина Н. А. Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения: монография / под ред. И. И. Кучерова. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Юридическая фирма КОНТРАКТ, 2016. – 344 с.

[113] Горбунова О. Н. Избранное : сборник научных трудов. – М. : Российский государственный университет правосудия, 2017. С. 17.

[114] См., например: Дудник Д. В., Аслибекян Т. Ю., Черемина А. Р., Корнеева М. В. Эффективность финансово-правового механизма регулирования охраны окружающей среды // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2018. № 3 (109); Аслибекян Т. Ю. Эффективность финансово-правового механизма регулирования охраны окружающей среды в Российской Федерации // В сб.: Проблемы, тенденции и перспективы правового регулирования финансовых и административных отношений. Сборник статей. Российский государственный университет правосудия, Северо-Кавказский филиал. Краснодар, 2018. С. 12 – 17; Жилина Н. М., Купова Я. М.

своей диссертации предложила определение финансово-правового механизма регулирования ООС. По ее мнению, указанный механизм представляет собой «законодательно закрепленные финансовые правоотношения в сфере охраны окружающей среды, призванные снизить антропогенное воздействие на окружающую природную среду и здоровье населения и направленные на решение непосредственно экологических проблем федеральной значимости во взаимосвязи с социально-экономическими факторами развития народного хозяйства, увеличения внебюджетных источников финансирования для реализации инвестиционных природоохранных мероприятий»[115]. Между тем, исходя из всего сказанного выше, можно сделать вывод о том, что автором были допущены существенные ошибки при формулировании данного определения. Во-первых, с точки зрения теории права, более верно говорить не о том, что законодательство закрепляет финансовые правоотношения, а о том, что правоотношения являются результатом регулятивного воздействия норм права на общественные отношения. Правоотношения – это урегулированные нормами права общественные отношения. Во-вторых, М.А. Моисеенко фактически сводит МПР к правоотношениям, что не отражает всей многоаспектности данной категории. Лишь один элемент не может образовывать механизм. Как уже отмечалось, механизм правового регулирования представляет собой сложную систему правовых средств, находящихся во взаимодействии друг с другом, оказывающих упорядочивающее воздействие на ту или иную группу общественных отношений.

Кроме того, М.А. Моисеенко указывает на то, что рассматриваемый ею механизм состоит из правовых и финансовых рычагов, применяемых «для принуждения и стимулирования хозяйствующих субъектов к рациональному природопользованию и охране окружающей среды»[116]. Безусловно, оказание

---

Актуальные проблемы финансово-правового механизма регулирования охраны окружающей среды в Российской Федерации // Научный электронный журнал Меридиан. 2020. № 19 (53). С. 123 – 125.

[115] Моисеенко М. А. Повышение эффективности финансово-правового механизма регулирования охраны окружающей среды: дис. … канд. юрид. наук. М., 2003. С. 8.

[116] Автор указывает на то, что «в России такой механизм складывается и состоит из системы правовых и финансовых рычагов, применяемых государственными органами разного уровня для принуждения и стимулирования хозяйствующих субъектов к рациональному природопользованию и охране окружающей среды». Моисеенко М. А. Там же.

правового воздействия на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей для достижения обозначенных целей составляет важную задачу механизма финансово-правового регулирования ООС. В то же время не следует забывать и о прямом участии публично-правовых образований в деятельности по ООС.

Представляется, что для целей настоящего исследования, для того чтобы в общих чертах охарактеризовать механизм финансово-правового регулирования, следует более подробно остановиться на анализе: норм, включенных в данный механизм (то есть раскрыть источники правового регулирования), финансовых правоотношений, возникающих в процессе ООС, а также юридических фактов, влекущих за собой возникновение, изменение и прекращение названных правоотношений.

Правовые нормы, входящие в механизм финансово-правового регулирования ООС, находят свое внешнее выражение в источниках права, имеющих следующую иерархию:

1. Конституция РФ[117]. «Основной закон» России составляет краеугольный камень правового (в том числе финансово-правового) регулирования общественных отношений, складывающихся в процессе ООС. Так, ст. 42 Конституции РФ закрепляет право каждого на благоприятную окружающую среду[118], а ст. 58 Конституции РФ возлагает на каждого обязанность сохранять окружающую среду. Исходя из системного анализа положений указанных статей, Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 05.03.2013 № 5-П[119] обосновал наличие у хозяйствующих субъектов фискальной обязанности по уплате платежей, направленных на возмещение ущерба окружающей среде. В свою очередь, публичная власть, которая, по замечанию Конституционного Суда РФ,

---

[117] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993; с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // РГ. 1993. 25 декабря.

[118] А также производные от него право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением

[119] Постановление Конституционного Суда РФ от 05.03.2013 № 5-П «По делу о проверке конституционности статьи 16 Федерального закона “Об охране окружающей среды” и постановления Правительства Российской Федерации “Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия” в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью “Тополь”» // СЗ РФ. 2013. № 11. Ст. 1164.

несет ответственность за сохранение окружающей среды, и *обязана* принимать меры по ООС[120]. Таким образом, Конституционный Суд РФ обосновал наличие права государства устанавливать и вводить различного рода экологические платежи, в частности, плату за негативное воздействие на окружающую среду. При этом в Определении от 10.12.2002 № 284-О Конституционный Суд РФ отметил, что соответствующие платежи «взимаются с хозяйствующего субъекта во исполнение им финансово-правовых обязательств (обязанностей)»[121]. Следовательно, можно сделать вывод, что нормы Главы IV Закона № 7-ФЗ, посвященной «экономическому регулированию в области охраны окружающей среды», относятся к финансовому законодательству. В указанном определении также раскрывается правовая природа платы за негативное воздействие на окружающую среду – она представляет собой форму возмещения экономического ущерба от негативного воздействия, является индивидуально-возмездным платежом и носит компенсационный характер.

Интересно отметить, что при разрешении вопроса, связанного с конституционностью ст. 16 Закона № 7-ФЗ, устанавливающей плату за негативное воздействие на окружающую среду, Конституционный Суд РФ в Постановлении от 05.03.2013 № 5-П отметил, что «эксплуатация природных ресурсов, их вовлечение в хозяйственный оборот наносят ущерб окружающей среде». Таким образом, признается связь между природопользованием и вредом, наносимым

---

[120] В Постановлении Конституционного Суда РФ от 05.03.2013 № 5-П также отмечается, что «поскольку эксплуатация природных ресурсов, их вовлечение в хозяйственный оборот наносят ущерб окружающей среде, издержки на осуществление государством мероприятий по ее восстановлению в условиях рыночной экономики должны покрываться прежде всего за счет субъектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую природную среду. Публичная власть, также несущая конституционную ответственность за сохранение природы и окружающей среды, в свою очередь, обязана принимать меры, направленные на сдерживание загрязнения окружающей среды, предупреждение и минимизацию экологических рисков».

[121] Определение Конституционного Суда РФ от 10.12.2002 № 284-О «По запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации “Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия” и статьи 7 Федерального закона “О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2002. № 52 (2 ч.). Ст. 5290.

окружающей среде. Исходя из этого, можно заключить, что природоресурсные и природоохранные платежи неотъемлемо связаны друг с другом.

Кроме того, согласно п. «в» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ на Правительство РФ возложены функции по проведению единой в Российской Федерации политики по ООС. На основании этого Определением КС РФ от 10.12.2002 № 284-О признано право Правительства РФ определять порядок исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду[122]. Вместе с тем, как нам представляется, *КС РФ был сделан неправильный вывод о том, что нормативные правовые акты Правительства РФ относятся к законодательству*[123] – это означает, что нормативные правовые акты органа исполнительной власти имеют силу закона, т.е. нормативного правового акта, принимаемого в специальной процедуре законодательным (представительным) органом. Подобный вывод ведет к нарушению принципа разделения властей и легитимизирует вмешательство исполнительной власти в полномочия власти законодательной.

Помимо этого, в судебной практике отмечается, что плата за негативное воздействие на окружающую среду является федеральным фискальным сбором, на основании чего делается вывод о том, что субъекты Российской Федерации не вправе закреплять функции по администрированию данной платы за своими органами[124].

Важное значение для целей настоящего исследования имеют положения п. «д» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, которая относит вопросы ООС к совместному

---

[122] Конституционный Суд РФ рассматривал вопрос о конституционности Постановления Правительства РФ от 28.08.1992 № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия», которое в настоящее время утратило юридическую силу. В настоящее время соответствующий порядок устанавливается Постановлением Правительства РФ от 03.03.2017 № 255 «Об исчислении и взимании платы за негативное воздействие на окружающую среду» // СЗ РФ. 2017. № 11. Ст. 1572.

[123] Конституционный Суд РФ указал на то, что «в соответствии с п. 3 ст. 16 Федерального закона “Об охране окружающей среды” порядок исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду устанавливается законодательством Российской Федерации. Под законодательством в данном случае понимаются не только федеральные законы, но и принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (ст. 3), а значит, и нормативные акты Правительства Российской Федерации».

[124] Постановление ФАС Поволжского округа от 23.01.2007 по делу № А65-4032/06; Постановление ФАС Поволжского округа от 22.12.2006 по делу № А65-15605/2006.

ведению Российской Федерации и субъектов РФ – как уже отмечалось, данная норма предопределяет тот факт, что финансовое обеспечение осуществления органами государственной власти субъекта РФ полномочий в сфере отношений, связанных с ООС, осуществляется за счет средств регионального бюджета[125].

2. Международные акты. Российская Федерация является важнейшим участником международно-правового регулирования экологических отношений. Более того, можно утверждать, что без поддержки со стороны нашей страны ни один серьезный глобальный проект в сфере ООС не может быть реализован. Обуславливается это хотя бы тем фактом, что Россия занимает первое место в мире по площади лесов (более 83386,3 млн. кв. м. или 20% всех лесов планеты)[126] и второе место по запасам питьевой воды (4,525 млрд куб. м.)[127].

В настоящее время Российской Федерацией ратифицировано множество международных договоров и соглашений (как многосторонних, так и двусторонних)[128], важное место в которых отводится вопросам финансирования мероприятий, связанных с ООС. Например, Конвенцией ООН об охране всемирного культурного и природного наследия[129] на договаривающиеся государства возложена обязанность принимать финансовые меры для выявления, охраны, сохранения, популяризации и восстановления всемирного природного наследия[130]. Помимо этого, на основании рассматриваемого международного соглашения образован Фонд охраны всемирного культурного и природного наследия (Фонд всемирного наследия) (относится к целевым фондам денежных

---

[125] См., в частности: Закон Иркутской области от 11 июня 2008 г. № 23-оз «Об отдельных вопросах охраны окружающей среды в Иркутской области» // URL: https://docs.cntd.ru/document/819055268 (дата обращения: 01.05.2023); Кассационное определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 27.05.2021 № 88А-7766/2021.

[126] Лесные ресурсы // URL: https://rosstat.gov.ru/bgd/regl/B11_14p/IssWWW.exe/Stg/d02/15-39.htm (дата обращения: 01.05.2023).

[127] Leading countries in renewable water resources worldwide as of 2020 // URL: https://www.statista.com/statistics/1257652/worldwide-renewable-water-resources-by-country/ (дата обращения: 01.05.2023).

[128] См., например: Международные договоры и соглашения с участием Минприроды России // URL: https://www.mnr.gov.ru/activity/international_agreements/ (дата обращения: 01.05.2023).

[129] Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (Заключена в г. Париже 16.11.1972) // Сборник международных договоров СССР. Вып. XLV. – М., 1991. С. 482 – 492; Сборник международных договоров СССР. Вып. XLIV. – М., 1990. С. 496 – 506.

[130] Пункт d ст. 5 Конвенции ООН об охране всемирного культурного и природного наследия.

средств), а также определены основные источники финансирования его деятельности[131].

На сегодняшний день одним из самых авторитетных международных финансовых институтов в сфере охраны окружающей среды является Глобальный экономический фонд (ГЭФ, Global Environment Facility). Он был образован в октябре 1991 года в ходе реализации пилотного проекта Всемирного банка[132] и в настоящее время финансируется данным банком, а также через Программу развития ООН и Программу по окружающей среде ООН[133].

В соответствии со ст. 20 Конвенции ООН по борьбе с опустыниванием[134] признается центральное значение финансирования для достижения целей Конвенции, а договаривающиеся государства приняли на себя обязательства по выделению адекватных финансовых ресурсов для реализации программ, принятых в соответствии с Конвенцией. В рассматриваемом документе особо указывается на обязанности развитых государств в части финансового обеспечения борьбы с опустыниванием[135].

В свою очередь, ст. 11 Рамочной конвенции ООН об изменении климата[136] «определяет механизм для предоставления финансовых ресурсов» для реализации

---

[131] Статья 15 Конвенции ООН об охране всемирного культурного и природного наследия.

[132] Моник Барбю: «Мы инвестируем в нашу планету» // URL: https://www.unido-russia.ru/archive/special/special_2/ (дата обращения: 01.05.2023).

[133] Funding // URL: https://www.thegef.org/who-we-are/funding (дата обращения: 01.05.2023).

[134] Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке (Заключена в г. Париже 17.06.1994) // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 2. – М.: БЕК, 1996. С. 171 – 180. (Извлечения).

[135] Так, согласно п. 2 ст. 20 Конвенции ООН по борьбе с опустыниванием развитые страны–Стороны Конвенции, отдавая приоритет затрагиваемым африканским странам–Сторонам Конвенции и не игнорируя при этом затрагиваемые развивающиеся страны–Стороны Конвенции в других регионах, в соответствии со статьей 7 обязуются: а) мобилизовать существенные финансовые ресурсы, включая субсидии и займы на льготных условиях, в целях поддержки осуществления программ по борьбе с опустыниванием и смягчению последствий засухи; Ь) содействовать мобилизации адекватных, своевременных и прогнозируемых финансовых ресурсов, включая новые и дополнительные финансовые средства Глобального экологического фонда, для покрытия дополнительных издержек по той деятельности, которая связана с опустыниванием и которая соответствует его четырем центральным областям, согласно соответствующим положениям документа об учреждении Глобального экологического фонда и т.д.

[136] Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (Заключена в г. Нью-Йорке 09.05.1992) // СЗ РФ. 1996. № 46. Ст. 5204.

мероприятий, направленных на достижение целей этого международного соглашения.

Вопросы, связанные с финансированием программ и мероприятий в сфере ООС регулируются международными договорами и соглашениями, принятыми в рамках различных международных организаций, в частности СНГ (например, Соглашение о сотрудничестве в области охраны окружающей среды государств-участников СНГ[137]).

3. Федеральные законы. Среди данных источников можно выделить две основные подгруппы законов – в чистом виде относящиеся к финансовому законодательству, и законы, являющиеся частью экологического законодательства, но содержащие финансово-правовые нормы.

К первой подгруппе финансовых законов, регулирующих отношения в сфере ООС, в первую очередь нужно выделить кодифицированные акты – Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации. Так, БК РФ устанавливает правовые основы бюджетного финансирования мероприятий в рассматриваемой сфере, определяет место расходов на ООС в бюджетной классификации (пп. 6 п. 1 ст. 21 БК РФ), а также правила распределения между бюджетами бюджетной системы доходов, полученных от возмещения вреда окружающей среде (ст. 46, ст. 57, 62, 63, 63.1 БК РФ).

Налоговый кодекс Российской Федерации устанавливает целый ряд природоресурсных платежей, которые, как было отмечено выше, неотъемлемым образом связаны с охраной окружающей среды (пусть и не всегда напрямую). К таким платежам, в частности, относятся «водный налог, налог на добычу полезных ископаемых, налог на дополнительный доход от добычи полезных ископаемых, земельный налог, сборы за пользование объектами животного мира и за

---

[137] Соглашение о сотрудничестве в области охраны окружающей среды государств-участников Содружества Независимых Государств (Заключено в г. Минске 31.05.2013) // Бюллетень международных договоров. 2014. № 8. С. 11 – 18. Согласно ст. 5 данного нормативного правового акта финансирование совместных мероприятий и программ в области охраны окружающей среды осуществляется в пределах средств, предусмотренных в национальных бюджетах соответствующим министерствам и ведомствам для выполнения возложенных на них функций, а также за счет привлечения внебюджетных источников на договорной основе.

пользование объектами водных биологических ресурсов. Кроме того, налоговое законодательство предусматривает целый ряд налоговых льгот для субъектов, осуществляющих деятельность в области охраны окружающей среды (пп. 1 п. 1 ст. 67, абз. 4 пп. 1 п. 1 ст. 219, пп. 7 п. 2 ст. 333.9 НК РФ и т.д.).

Здесь же нужно отметить, положения Федерального закона от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»[138]. Исходя из пп. 23 п. 1 ст. 2 указанного нормативного правового акта, обязанности сторон договора, являющегося производным финансовым инструментом, могут зависеть от значений физических, биологических и (или) химических показателей состояния окружающей среды. Это положение закладывает правовые основы эмиссии и обращения на территории Российской Федерации так называемых «зеленых» облигаций.

Следует сказать, что в целом финансовое законодательство зачастую не содержит каких бы то ни было специальных норм, регулирующих отношения в области ООС. Объясняется это *универсальным характером финансово-правовых актов – напрямую они регулируют общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления публичной финансовой деятельности, которая, в свою очередь, пронизывает практически все остальные направления деятельности публично-правовых образований, организаций и физических лиц, в том числе и связанную с ООС.*

Ко второй подгруппе можно отнести уже неоднократно упоминавшийся Закон № 7-ФЗ, а также Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах», устанавливающий целый ряд платежей при пользовании недрами, относящимися к группе природоресурсных платежей (разовые платежи и регулярные платежи за пользование недрами, сбор за участие в аукционе)[139], Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», закрепляющий принцип платности посещения особо охраняемых природных

[138] СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1918.
[139] См.: раздел V Закона РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах».

территорий, т.е. вводящий обязательный платеж публично-правового характера[140], и т.д.

4. Указы Президента РФ. Так, при Президенте РФ образована Комиссия по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности, одной из задач которой, на основании пп. «к» п. 4 Положения о данной Комиссии[141], является рассмотрение поступающих предложений по совершенствованию налогового законодательства в целях стимулирования развития отраслей топливно-энергетического комплекса, включая разработку новых систем налогообложения по отдельным направлениям деятельности.

Кроме того, нецелевое и неэффективное использование средств, поступающих в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации в качестве платы за негативное воздействие на окружающую среду[142] названо одним из основных внутренних вызовов в области обеспечения экологической безопасности, в соответствии с Указом Президента РФ от 19.04.2017 № 176[143]. В свою очередь, Указом Президента РФ от 08.02.2021 № 76 утвержден перечень мер (в том числе финансово-правового характера), направленных на реализацию научно-технической политики в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений[144].

5. Постановления Правительства РФ. В соответствии с Федеральным конституционным законом от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской

---

[140] Порядок взимания такого платежа регулируется Постановлением Правительства РФ от 13.07.2020 № 1039 «Об утверждении Правил определения платы для физических лиц, не проживающих в населенных пунктах, расположенных в границах особо охраняемых природных территорий, за посещение особо охраняемых природных территорий и установления случаев освобождения от взимания платы» // СЗ РФ. 2020. № 29. Ст. 4684.

[141] Утверждено Указом Президента РФ от 15.06.2012 № 859 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности» // СЗ РФ. 2012. № 28. Ст. 3879.

[142] А также в качестве возмещения вреда, причиненного окружающей среде, административных штрафов и других экологических платежей и налогов.

[143] Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

[144] Указ Президента РФ от 08.02.2021 № 76 «О мерах по реализации государственной научно-технической политики в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений» // СЗ РФ. 2021. № 7. Ст. 1098.

Федерации»[145] высший орган исполнительной власти РФ одновременно обеспечивает проведение единой финансовой политики (ст. 19) и единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности (ст. 22).

Применительно к предмету настоящего исследования следует отметить, что Правительство РФ своими нормативными правовыми актами закрепило порядок взимания целого ряда экологических платежей[146], например, утилизационного[147] и экологического сборов[148], а также ставки и особенности исчисления платы за негативное воздействие на окружающую среду[149]. Помимо этого, Правительство РФ утвердило государственную программу «Охрана окружающей среды» – основной документ стратегического планирования, в соответствии с которым осуществляется финансирование мероприятий по ООС на федеральном уровне.

6. Подзаконные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти. Так, например, Министерство финансов РФ закрепляет в своих нормативных правовых актах правила ведения бухгалтерского учета и аудиторской деятельности, учитывающие различные аспекты участия хозяйствующих субъектов в ООС. В частности, ФСБУ 6/2020 «Основные средства» определяет перечень признаков, которым должны соответствовать те или иные

---

[145] СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

[146] Данный термин, в частности, используется в Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента РФ от 19.04.2017 № 176.

[147] Постановление Правительства РФ от 26.12.2013 № 1291 «Об утилизационном сборе в отношении колесных транспортных средств (шасси) и прицепов к ним и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 2 (часть I). Ст. 115; Постановление Правительства РФ от 06.02.2016 № 81 «Об утилизационном сборе в отношении самоходных машин и (или) прицепов к ним и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 7. Ст. 991.

[148] Постановление Правительства РФ от 08.10.2015 № 1073 «О порядке взимания экологического сбора» // СЗ РФ. 19.10.2015. № 42. Ст. 5786; Постановление Правительства РФ от 25.03.2022 № 467 «О порядке и условиях предоставления средств поступившего в федеральный бюджет экологического сбора» // СЗ РФ. 2022. № 14. Ст. 2254.

[149] См., например: Постановление Правительства РФ от 13.09.2016 № 913 «О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду и дополнительных коэффициентах» // СЗ РФ. 2016. № 38. Ст. 5560; Постановление Правительства РФ от 08.11.2012 № 1148 «Об особенностях исчисления платы за негативное воздействие на окружающую среду при выбросах в атмосферный воздух загрязняющих веществ, образующихся при сжигании на факельных установках и (или) рассеивании попутного нефтяного газа» // СЗ РФ. 2012. № 47. Ст. 6499.

активы, для того чтобы быть принятыми в бухгалтерском учете в качестве основных средств. В соответствии с пп. «б» п 4 данного стандарта актив, помимо всего прочего, может быть предназначен для использования организацией для охраны окружающей среды. Интересно отметить, что в ранее действовавшем стандарте подобного указания не содержалось – на основании утратившего юридическую силу ПБУ 6/01 «Учет основных средств»[150] объект должен был использоваться только для ведения хозяйственной деятельности[151]. Значительное внимание вопросам ООС уделено во введенных Министерством финансов РФ на территории Российской Федерации международных стандартах аудита (МСА). Так, например, МСА 315 предписывает аудиторам в рамках изучения коммерческой деятельности проводить анализ стадий или методов производства или деятельности, подверженной рискам, связанным с охраной окружающей среды[152]. Содержание названного риска (Environmental risk) раскрывается в словаре терминов, в контексте документов, содержащих МСА[153]. В целом, можно сделать вывод, что вопросам ООС в современных стандартах бухгалтерского учета и аудита уделяется более пристальное внимание, в сравнении с указанными стандартами, использовавшимися ранее. Сказанное еще раз иллюстрирует тот факт, что *экологические факторы находят все больше отражения в финансово-правовых источниках*.

---

[150] Приказ Минфина России от 30.03.2001 № 26н «Об утверждении Положения по бухгалтерскому учету “Учет основных средств” ПБУ 6/01» // Российская газета. 2001. № 91 – 92. Утратил юридическую силу.

[151] Еще более точно пп. «а» п. 4 ПБУ 6/01 «Учет основных средств» предусматривалось, что объект предназначен для использования в производстве продукции, при выполнении работ или оказании услуг, для управленческих нужд организации либо для предоставления организацией за плату во временное владение и пользование или во временное пользование.

[152] Международный стандарт аудита 315 (пересмотренный, 2019 г.) «Выявление и оценка рисков существенного искажения» (введен в действие на территории Российской Федерации Приказом Минфина России от 27.10.2021 № 163н) // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 27.12.2021.

[153] «Словарь терминов» (в контексте документов, содержащих международные стандарты аудита) // Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте http://minfin.ru по состоянию на 18.03.2019. На основании данного документа, «риск, связанный с охраной окружающей среды» (Environmental risk) – риск существенного искажения финансовой отчетности в связи с вопросами охраны окружающей среды, который в определенных обстоятельствах может относиться к факторам, имеющим отношение к оценке неотъемлемого риска при разработке общего плана аудита.

7. Нормативные правовые акты Банка России. Центральный банк Российской Федерации, являясь органом, на который возложены задачи по обеспечению устойчивости национальной валюты, стабильности и развития банковской системы, финансового рынка и национальной платежной системы, в настоящее время выступает одним из проводников политики устойчивого развития (более подробно о которой будет вестись речь в следующем параграфе). В частности, Указанием Банка России от 01.10.2021 № 5959-У[154] внесены изменения в гл. 65 Положения Банка России от 19.12.2019 № 706-П «О стандартах эмиссии ценных бумаг»[155], заложивших правовые основы для выпуска и обращения на территории РФ так называемых «зеленых облигаций»[156].

Интересно отметить, что до 2020 года действовала Инструкция Банка России от 04.12.2007 № 131-И[157], закреплявшая порядок работы кредитных организаций с наличными деньгами (банкнотами и монетами), имеющими признаки радиоактивного заражения. В то же время по инициативе Ассоциации российских банков[158] обязательный радиоактивный контроль наличных был отменен, поскольку, как показала практика, в ходе своей работы банки выявляли мало таких денежных знаков, при том, что затраты на обучение сотрудников, специальное оборудование и проведение собственно проверки были значительными[159]. И хотя радиоактивный контроль банкнот и монет сейчас не проводится и несмотря на то,

---

[154] Указание Банка России от 01.10.2021 № 5959-У «О внесении изменений в Положение Банка России от 19 декабря 2019 года № 706-П «О стандартах эмиссии ценных бумаг» // Вестник Банка России. 2021. № 77.

[155] Вестник Банка России. 2020. № 37 – 38.

[156] Так, глава 65 устанавливает особенности решения о выпуске и (или) программы облигаций с использованием денежных средств, полученных от их размещения на цели, связанные с финансированием и (или) рефинансированием проектов, направленных на сохранение и охрану окружающей среды, а также особенности регистрации выпуска и (или) программы таких облигаций, а глава 65(1) – в отношении облигаций с использованием денежных средств, полученных от их размещения на цели, связанные с финансированием и (или) рефинансированием адаптационных проектов.

[157] Инструкция Банка России от 04.12.2007 № 131-И «О порядке выявления, временного хранения, гашения и уничтожения денежных знаков с радиоактивным загрязнением» // Вестник Банка России. 2008. № 3. Утратила юридическую силу.

[158] Обязательный радиоактивный контроль всех денежных купюр отменяется с 19 декабря благодаря инициативе Ассоциации банков России // URL:https://asros.ru/news/asros/obyazatelnyy-radioaktivnyy-kontrol-vsekh-denezhnykh-kupyur-otmenyaetsya-s-19-dekabrya-blagodarya-ini/ (дата обращения: 01.05.2023)

[159] По имевшимся оценкам соответствующие затраты превышали 10 млрд руб. в год. См.: Центробанк ослабил контроль за радиоактивными деньгами // URL: https://iz.ru/news/589664 (дата обращения: 01.05.2023).

что он осуществлялся в первую очередь для обеспечения безопасности субъектов денежного обращения, тем не менее, нельзя отрицать тот факт, что указанный контроль был направлен, в том числе на охрану окружающей среды, а Банк России, пусть и косвенно, влиял на данную сферу общественных отношений.

Перечисленные группы нормативных правовых актов характеризуют источники финансово-правового регулирования ООС только на федеральном уровне. Между тем, как мы уже говорили, нормативные правовые акты различной юридической силы в рассматриваемой области принимаются также на уровне субъектов РФ и муниципальных образований. В качестве примера можно привести Московскую область. Вопросам финансирования природоохранных мероприятий посвящена ст. 5 Закона Московской области от 22.12.2006 № 240/2006-ОЗ «Об охране окружающей среды в Московской области»[160]. В свою очередь, постановлением Правительства Московской области утверждена государственная программа «Экология и окружающая среда Подмосковья» на 2023-2027 годы[161], на основании которого распланировано распределение финансирования природоохранных мероприятий в рассматриваемом субъекте РФ. Конкретные суммы денежных средств, выделяемых из регионального бюджета в соответствующем финансовом году, закрепляются в законе о бюджете на очередной год и плановый период. Помимо этого, субъекты РФ и муниципальные образования в пределах своих полномочий вправе предусматривать льготы по уплате региональных и местных налогов, соответственно, для субъектов, осуществляющих ООС.

Из приведенной системы источников можно сделать вывод, что нормы, на основе которых осуществляется финансово-правовое регулирование общественных отношений, складывающихся в области ООС, пронизывают все

---

[160] Ежедневные Новости. Подмосковье. 2006. № 243. В соответствии с данной статьей финансирование природоохранных мероприятий может производиться за счет средств федерального бюджета, бюджета Московской области, бюджетов муниципальных образований и внебюджетных источников.

[161] Постановление Правительства Московской области от 04.10.2022 № 1068/35 «О досрочном прекращении реализации государственной программы Московской области “Экология и окружающая среда Подмосковья” на 2017-2026 годы и утверждении государственной программы Московской области “Экология и окружающая среда Подмосковья” на 2023 – 2027 годы» // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2023. № 10.

наиболее значимые структурные элементы системы финансового права. Более всего очевидна связь таких норм с ведущими подотраслями финансового права – бюджетным и налоговым правом. Кроме того, современный период развития финансового права характеризуется стремительным развитием новой подотрасли – права финансового рынка[162], в рамках которой значительное внимание уделяется вопросам участия профессиональных участников указанного рынка в поддержке проектов, направленных на защиту окружающей среды. Представляется, что в наименьшей степени с природоохранной деятельностью связана такая подотрасль финансового права как право денежного обращения (или эмиссионное право). В то же время и в рамках названного структурного образования системы рассматриваемой отрасли также можно найти точки взаимопересечения.

С одной стороны, как отмечают отдельные исследователи, процесс выпуска, обращения и утилизации наличных денег оставляет значительный углеродный след[163]. При этом Банком России в Основных направлениях развития наличного денежного обращения на 2021 – 2025 годы[164] уделено значительное внимание вопросам экологической безопасности в сфере обращения наличных денег. В частности, в указанном документе была подчеркнута необходимость сокращения объема отходов, оставляемых в процессе организации обращения банкнот и монет, а также необходимость обеспечения более эффективной переработки отходов от наличных в целях повторного использования материалов из которых они изготовлены[165]. Кроме того, в расчет воздействия на окружающую среду также

---

[162] Тропская С. С. Публичное право финансового рынка: роль принципов права в государственном регулировании и контроле (надзоре) на финансовом рынке // В книге: Принципы финансового права: монография / под ред. И. А. Цинделиани. М., 2022. С. 377 – 387; Тропская С. С. Право финансового рынка: основные этапы эволюции // Финансовое право и управление. 2014. № 3. С. 144 – 156; Ситник А. А. Публичное право финансового рынка в системе финансового права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 8 (96). С. 103 – 115.

[163] Крупина Я. Хранить нельзя выбросить: деньги и их углеродный след // URL: https://ecosphere.press/2021/10/13/hranit-nelzya-vybrosit-dengi-i-ih-uglerodnyj-sled/ (дата обращения: 01.05.2023).

[164] Основные направления развития наличного денежного обращения на 2021 – 2025 годы // https://www.cbr.ru/Content/Document/File/119613/onrndo_2021-2025.pdf (дата обращения: 01.05.2023).

[165] В частности, как отмечается, в 2021 – 2025 годах 100% всех металлических отходов, образующихся при уничтожении дефектной монеты, будет поступать в переработку. Внедрение лакирования банкнот, увеличение доли безналичных платежей, совершенствование оборота банкнот позволят к 2025 году снизить на 21% объем образующейся обрези ветхих банкнот. Там же.

необходимо брать и деятельность, связанную с перевозкой наличных денег инкассаторами. Интересно, что Европейский центральный банк в 2020 году принял решение отказаться от вывоза вышедших из обращения банкнот на свалки в пользу их последующего сжигания. При этом признается, что воздействие потребления энергии на окружающую среду в связи с предложением наличных денег очень незначительно по отношению к экономике в целом[166].

С другой стороны, на окружающую среду оказывает воздействие и безналичное денежное обращение. В частности, организация платежной инфраструктуры также требует значительного потребления электроэнергии. Усугубляется данная проблема широким распространением криптовалют, майнинг которых напрямую связан с использованием электрической энергии. В связи с этим нужно согласиться с выводом, что «идеального с точки зрения экологии платежного механизма не существует»[167].

Следовательно, можно сделать вывод, что проводимая государством политика, направленная на стимулирование снижения негативного воздействия на окружающую среду процессов, связанных с организацией денежного обращения и оказания финансовых услуг, в ближайшее время будет оказывать серьезное влияние на правовое регулирование финансовых отношений. Этот процесс можно условно именовать *экологическим планированием финансов*. Таким образом, по нашему мнению, проявляется действие прямых и обратных связей между экологией и финансами (и, соответственно, экологическим и финансовым правом). Так, *с одной стороны, финансовая деятельность может оказывать негативное влияние на окружающую среду, с другой – одним из основных ее направлений является прямое финансирование и косвенное стимулирование природоохранной деятельности. И наоборот, окружающая природная среда является важнейшим источником национального богатства (а природные ресурсы в процессе*

---

[166] Environmental impacts of cash supply in 2020: less transport kilometres // URL: https://annualreport.bankoffinland.fi/2020/annual-report/cash-and-payments/environmental-impacts-of-cash-supply-in-2020-less-transport-kilometres/ (дата обращения: 01.05.2023).

[167] Крупина Я. Хранить нельзя выбросить: деньги и их углеродный след // URL: https://ecosphere.press/2021/10/13/hranit-nelzya-vybrosit-dengi-i-ih-uglerodnyj-sled/ (дата обращения: 01.05.2023).

*хозяйственной деятельности трансформируются в том числе в финансовые ресурсы), и при этом необходимость снижения отрицательного воздействия на окружающую среду ведет к трансформации финансовой деятельности, делая ее более экологоцентрической. Действие приведенных прямых и обратных связей оказывает непосредственное влияние еще на один элемент механизма финансово-правового регулирования ООС – правоотношения.*

Финансовые правоотношения, возникающие в сфере ООС, являются результатом синергетического воздействия на общественные отношения норм финансового и экологического права. В то же время такие правоотношения в первую очередь являются финансовыми и обладают всеми специфическими чертами таковых – они возникают в процессе финансовой деятельности государства, носят властно-имущественный характер и обязательным участником указанных правоотношений выступает публично-правовой субъект.

Ведущая роль государства в рамках финансовых правоотношений, возникающих в области ООС, предопределяется целым рядом факторов:

– всеохватность деятельности государства. Только государство способно организовать сбор необходимой информации о состоянии окружающей среды, включающей в себя различные показатели состояния земли, воды, атмосферы и т.д., осуществить разработку и планирование природоохранных мероприятий, аккумулирование необходимых для этого ресурсов (не только финансовых), организовать работу уполномоченных в рассматриваемой области органов и организаций, обеспечить координацию их деятельности, провести контроль эффективности реализации природоохранных мероприятий и целевого расходования выделенных на это денежных средств и т.д.;

– объем находящихся в распоряжении государства ресурсов. Как отмечал еще П.М. Годме, «размеры государственных финансов намного больше, чем размеры частных финансов, которыми распоряжаются отдельные лица»[168]. Бюджеты бюджетной системы, являясь по своей природе централизованными

[168] Годме П. М. Финансовое право. — М. : Прогресс, 1978. С. 42.

денежными фондами, на сегодняшний день выступают основным источником финансирования ООС;

– возможность осуществления среднесрочного и долгосрочного планирования. Принцип плановости традиционно признается одним из главных принципов финансового права, и применительно к предмету настоящего исследования он имеет исключительно важное значение. Результативность любого проекта возможна только при условии систематического осуществления действий, направленных на достижение заранее определенных целей, их последовательности, а также рационального и равномерного распределения имеющихся ресурсов на разных этапах соответствующего проекта. Сказанное в полной мере относится и к финансированию природоохранных мероприятий;

– реализация публичного интереса. Важность сохранения окружающей природной среды как места обитания человека и его будущих поколений осознается каждым. При этом природоохранная деятельность находит безусловную поддержку в обществе, а действия, оказывающие на нее негативное воздействие, – осуждение. В то же время с сожалением приходится констатировать, что на практике для отдельно взятых субъектов приоритет имеет не сохранение окружающей среды, а получение выгоды от природопользования. Такая выгода может быть выражена не только в получении денежных средств от реализации добытых хищническим путем природных ресурсов, но и в виде экономии (например, на обновлении промышленного оборудования, на плате за утилизацию отходов и т.д.). Таким образом, частный интерес, связанный с получением прибыли конкретным лицом, вступает в противоречие с публичным интересом, выражающимся в сохранении окружающей среды, и только государство силой своего принуждения может обеспечить следование субъектов правоотношений в фарватере единой экологической политики. Однако одного лишь принуждения мало. Очевидно, что природоохранная деятельность сама по себе не приносит прибыли хозяйствующим субъектам, в связи с чем у них отсутствует стимул для ее осуществления – именно этим предопределяется тот факт, что средства бюджетов бюджетной системы РФ являются основным источником финансирования ООС. В

условиях рыночной экономики государство должно предложить организациям и физическим лицам такие правила, которые будут делать их вовлеченность в ООС выгодной. Полагаем, что этого можно достигнуть в первую очередь посредством применения финансово-правовых инструментов. Таким образом, напрямую финансируя мероприятия в области ООС и стимулируя природоохранную деятельность организаций и физических лиц посредством применения финансово-правовых рычагов, государство действует в интересах всего общества.

Также к субъектам финансовых правоотношений, возникающих в области ООС, относятся коллективные субъекты (организации) и индивидуальные (индивидуальные предприниматели и лица, не обладающие таким статусом). Среди указанных субъектов можно выделить и особые группы, например, финансовые организации – их особенность заключается в том, что они проходят процедуру допуска на финансовый рынок (получают лицензию или сведения о них включаются в реестр), должны соответствовать требованиям ведения деятельности на финансовом рынке и т.д. В настоящее время финансовые организации можно рассматривать в качестве важных проводников государственной экологической политики.

По вопросу о том, что следует признавать объектом финансовых правоотношений, в науке сложились разные точки зрения. Например, М.В. Карасева полагает, что в качестве объекта финансовых правоотношений выступают финансовые ресурсы публично-правовых образований, а также нормативные правовые акты, плановые акты и их проекты[169]. В качестве финансовых ресурсов автор рассматривает налоги, сборы, бюджетные ассигнования, субсидии и т.д.

По нашему мнению, нормативные правовые акты не являются объектом финансовых правоотношений, хотя бы потому, что на основе закрепленных в них норм возникают, изменяются и прекращаются правоотношения. В связи с этим

[169] Финансовое право : учебник / отв. ред. М. В. Карасева. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Юристъ, 2009. С. 133.

возникает логическое противоречие – нормы права не могут выступать одновременно и основанием возникновения правоотношений и их объектом.

По мнению Е.Ю. Грачёвой, объектами финансовых правоотношений выступают деньги и денежные обязательства[170]. Представляется, что данная точка зрения в большей степени обоснована, поскольку финансовые правоотношения возникают по поводу денежных средств, аккумулированных в централизованных и децентрализованных фондах, а также выполнения различного рода обязательств, например, по уплате налогов и иных обязательных платежей.

В то же время следует отметить, что сложный характер финансовых правоотношений, связанных с ООС, обуславливает сложносоставной характер объектов: с одной стороны, к ним относятся уже упомянутые деньги, иные финансовые ресурсы и денежные обязательства, с другой – окружающая среда, как объект, на охрану которого и направлено поведение участников указанных правоотношений.

Возникновение, изменение и прекращение финансовых правоотношений, возникающих в сфере ООС, связано с наличием тех или иных юридических фактов. В соответствии с общепринятой в рамках теории государства и права позицией, все юридические факты делятся на действия и события. Юридические акты-действия, влекущие возникновение, изменение и прекращение рассматриваемых правоотношений, разнообразны. В качестве примера такого рода действий можно привести принятие государственных (муниципальных) программ, направленных на ООС, выпуск зеленых облигаций, уплату обязательных платежей, направленных на нивелирование негативного воздействия на окружающую среду и т.д. Разными по своему содержанию могут быть и события – например, наступление нового финансового года, что одновременно влечет за собой выделение предусмотренных на указанный год бюджетных ассигнований, а также подведение итогов финансирования природоохранных мероприятий за прошедший финансовый год. Особо следует отметить в качестве юридического факта возникновение

[170] Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2020. С. 61.

чрезвычайных ситуаций техногенного или природного характера, что является основанием для выделения денежных средств из бюджетов бюджетной системы для устранения негативных последствий, в том числе для окружающей среды, от наступления таких событий.

Содержанием финансовых правоотношений, возникающих в сфере ООС, выступают права и обязанности субъектов, которые, как было подчеркнуто выше, также являются одним из элементов рассмотренного в рамках настоящего параграфа механизма. Более подробно о соответствующих правах и обязанностях будет сказано во второй главе диссертации.

Подводя итог, следует отметить, что механизм финансово-правового регулирования охраны окружающей среды представляет собой сложноструктурированную систему, включающую такие элементы, как финансово-правовые нормы, финансовые правоотношения, юридические факты, акты реализации прав и обязанностей субъектов соответствующих правоотношений, направленные на финансовое обеспечение природоохранной деятельности публично-правовых образований, организаций и физических лиц. Все перечисленные элементы находятся во взаимодействии и отражают отдельные стадии МПР, который, по справедливому замечанию В. В. Лазарева и С. В. Липеня, представляет правовую систему в динамике[171]. Таким образом, механизм финансово-правового регулирования охраны окружающей среды «отражает юридическую действительность с ее динамической стороны»[172], дает представление о том, как государство осуществляет правовое воздействие на общественные отношения, возникающие в процессе ООС, посредством применения финансово-правовых средств.

---

[171] Теория государства и права : учебник для вузов / В. В. Лазарев, С. В. Липень. — 5-е изд., испр. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2023. С. 468

[172] Алексеев С. С. Общая теория права. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК «Велби»; Изд-во «Проспект», 2008. С. 269.

## 1.3. «Зеленые» финансы в контексте концепции устойчивого развития

Право регулирует общественные отношения для придания им упорядоченности. Таким образом, правовое регулирование всегда имеет цель, как то: обеспечение законности, демократии, равенства и т.д. Соответствующие цели и, что немаловажно, пути и инструменты их достижения определяются проводимой на конкретном этапе исторического развития политикой государства. Как отмечается в теории, «право и политика рассматриваются как явления взаимосвязанные и взаимообусловленные»[173]. Право и политика влияют друг на друга на основе прямых и обратных связей. С одной стороны, политические процессы осуществляются в правовом поле, с другой, господствующие идеи, составляющие фундамент проводимой государством политики, предопределяют вектор развития права. При этом государственная политика трансформируется в правовую политику[174]. Как указывает Н.И. Матузов, «правовая политика – мощное средство преобразования общества»[175].

В свою очередь, М.В. Карасева подчеркивает, что и «финансовое право, как и любая другая отрасль права, явление политическое. Политика – непременное условие формирования любых с отраслевой точки зрения правовых норм»[176]. Таким образом, можно заключить, что финансово-правовое регулирование общественных отношений, складывающихся в процессе охраны окружающей среды, значительным образом зависит от политики в указанной области.

Следует подчеркнуть, что и научный интерес к рассматриваемой в рамках настоящей работы тематике также предопределяется политическими процессами. Например, Е.П. Федорова, на основе анализа динамики публикаций по теме так называемых «зеленых» финансов (подробнее о данном понятии будет сказано

---

[173] Теория государства и права : учебник / под. ред. А. А. Клишаса. – М. : Статут, 2019. С. 227.

[174] Как определяет Н.И. Матузов, «правовая политика – особая форма выражения государственной политики, средство юридической легитимации, закрепления и осуществления политического курса страны, воли ее официальных лидеров и властных структур». Теория государства и права : учебник / Н. И. Матузов, А. В. Малько. – 5-е изд. – Москва : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2022. С. 470.

[175] Там же.

[176] Финансовое право: учебник. – 3-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. М. В. Карасёва. – М.: Юристъ, 2009. С. 67.

ниже) в научно-поисковой системе Scholar Google с 1992 г. по май 2020 г.[177] приходит к выводу, что количество издаваемых научных работ носит зигзагообразный характер и усиление научного интереса в тот или иной период непосредственным образом связано со знаковыми политическими событиями. Например, увеличение количества научных работ по указанной тематике в 2010, 2012 и 2014 годах автор связывает с проводимыми конференциями ООН по изменениям климата. Заметим, что несмотря на определенную конъюнктурность подхода авторов, подобную тенденцию нельзя рассматривать исключительно в негативном ключе: новые идеи и цели, высказываемые на политической арене, требуют выработки научно-обоснованных предложений относительно наиболее эффективных правовых решений, которые требуется принять для их достижения.

Сказанное позволяет заключить, что механизм финансово-правового регулирования деятельности по охране окружающей среды невозможно рассматривать в отрыве от политики в данной области – это позволит проследить эволюцию указанного механизма, понять причины его трансформации, выявить преследуемые цели и задачи, оценить эффективность правового регулирования в указанной области общественных отношений. Как показывает проведенный анализ, современный механизм финансово-правового регулирования деятельности по охране окружающей среды неразрывно связан с концепцией устойчивого развития.

Как и любая другая концепция, учение об устойчивом развитии прошло путь от разрозненных идей отдельных авторов до системно связанной совокупности научных взглядов, став с течением времени основой государственной и международной политики, проводимой в различных областях общественной жизни – в первую очередь социальной и экологической.

Отмечается, что отдельные элементы концепции устойчивого развития можно найти еще в трудах К. Маркса, О. Конта, В.И. Вернадского и некоторых иных выдающихся ученых, поднимавших проблему перехода от

---

[177] Федорова Е. П. Роль государства в решении проблем развития «зеленого» финансирования // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 4. С. 41

непоследовательного и несистемного развития общества к стабильному, научно-продуманному и планомерному росту[178]. Тем не менее в более систематичном виде учение об устойчивом развитии начинает оформляться с конца 1950-х – начала 1960-х годов. Данный период времени характеризуется бурным экономическим ростом и связанной с этим кристаллизацией проблем перенаселения планеты, диспропорцией в уровне жизни людей на разных континентах, исчерпанием природных ресурсов в осязаемой исторической перспективе, возникновением экологических катастроф в результате неконтролируемого природопользования и т.д. В связи с этим 19 декабря 1961 года Генеральная Ассамблея ООН объявила первое в своей истории так называемое международное десятилетие – «декаду развития».

Знаковым событием в данной области стала публикация в 1972 году доклада Римского клуба «Пределы роста», в котором были представлены 12 возможных сценариев развития человечества (в части уровня жизни, потребления, обеспеченности продовольствием, роста популяции, экологических проблем и т.д.)[179], из которых пять сценариев предполагали максимально негативное развитие ситуации, два – можно отнести безусловно благоприятным и оставшиеся – к менее благоприятным. Все благоприятные сценарии, по мысли авторов, связаны с существенными социальными преобразованиями, введением контроля за рождаемостью, ответственным природопользованием и достижением экологического равновесия. Именно публикацию данного доклада можно считать переломным моментом, с которого начался переход от простой идеи «экологизации» к концепции устойчивого развития. Экологизация предполагает более широкий учет экологических аспектов в различных областях общественной жизни – образовании, науке, документах социально-экономического развития и т.д. Важное значение в указанном процессе имеет экологизация законодательства. Так, например, выдающийся представитель советской школы экологического права

[178] Пасенов А. Н. Концепция устойчивого развития: историко-правовые аспекты // Научные ведомости. Серия: Философия, Социология, Право. 2017. № 10 (259). С. 157.
[179] В 1992 и 2004 годах были представлены скорректированные сценарии развития человечества.

В.В. Петров проиллюстрировал экологизацию законодательства через призму включения обязанностей экологического характера в структуру хозяйственной деятельности организаций[180]. В дальнейшем идеи экологизации экономического механизма охраны окружающей среды (а фактически – финансово-правового механизма) нашли отражение в докторской диссертации Т.В. Петровой. В работе, помимо всего прочего, затронута проблема экологизации налоговой системы. При этом автор двояко подходит к определению данного явления: с одной стороны, Т.В. Петрова употребляет указанное понятие в как синоним экологической налоговой реформы[181], а с другой – в качестве процесса перераспределения налогового бремени на экологически вредные виды деятельности[182]. В настоящее время ведущий представитель финансово-правовой науки А.А. Ялбулганов в своих работах вводит в оборот понятие «экологическое измерение публично-правовых платежей»[183].

Соглашаясь с перечисленными авторами в обоснованности предложенной ими терминологии, тем не менее, следует отметить, что экологизация выступает одним из направлений устойчивого развития. Как будет показано далее, в рамках указанной концепции, помимо экологических аспектов, внимание также уделяется социальным и управленческим. При этом их взаимосвязанность важна с точки зрения синергетического эффекта, который достигается благодаря комплексному подходу концепции устойчивого развития – экология непосредственным образом связана с социальной составляющей (например, плохое качество воды ведет к распространению болезней, повышению смертности и сокращению рождаемости), равно как и наоборот – социальные факторы ведут к экологическим проблемам (в частности, увеличение популяции обуславливает более активное

---

[180] Петров В. В. Экологическая функция права // Советское государство и право. 1982. № 5. С. 90.

[181] Петрова Т. В. Проблемы правового обеспечения экономического механизма охраны окружающей среды: дис. … докт. юрид. наук. М., 2007. С. 238.

[182] Там же. С. 240.

[183] Как определяет А. А. Ялбулганов, «под экологическим измерением публично-правовых платежей следует понимать определенные параметры оценки, позволяющие охарактеризовать способность всех видов публичных платежей выполнять не только фискальные, но и иные (например, компенсационные, стимулирующие, воспитательные) функции, направленные на рациональное использование природных ресурсов». «Зеленые» финансы: приоритеты правового регулирования: монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Ю. К. Цареградская. – М.: Проспект, 2024. С. 59.

природопользование и, как следствие, снижение уровня экологической безопасности населения). Таким образом, вопросы экологизации находятся в неразрывной взаимосвязи с иными аспектами темы устойчивого развития.

Продолжая освещение процесса становления концепции устойчивого развития, следует упомянуть, что в том же 1972 году в г. Стокгольм прошла Конференция ООН по проблемам окружающей человека среды, которую можно считать отправной точкой популяризации идеи о взаимосвязи развития человеческой цивилизации и окружающей ее средой.

В последующем происходит постепенное накопление информации, осознание международным сообществом необходимости решения имеющихся экологических и социальных проблем не сиюминутным купированием отдельных их проявлений, а переходом к более глобальной модели устойчивого развития, а также формирование понятийного аппарата анализируемой концепции[184]. Результатом описанного процесса стало закрепление концепции устойчивого развития в официальных документах. Принято считать, что впервые это было осуществлено в Докладе Всемирной комиссии по вопросам окружающей среды и развития «Наше общее будущее»[185], представленного на рассмотрение Генеральной ассамблеи ООН в 1987 году. Раздел 2 части 1 данного доклада был озаглавлен «В направлении устойчивого развития». Основные идеи, отраженные в докладе, сводятся к тому, что:

– нынешнее (на тот момент) поколение должно придать развитию устойчивый характер, чтобы, в том числе не лишать будущие поколения возможности удовлетворять свои потребности. Устойчивое развитие предполагает согласование текущих и будущих потребностей;

– устойчивое развитие предполагает лишь относительные, а не абсолютные ограничения, которые должны быть связаны с контролем за социальной организацией и экологией;

---

[184] Кузнецов С. В. Факторы и инструменты оценки уровня устойчивого развития промышленного предприятия: дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2019. С. 17.

[185] Доклад Всемирной комиссии по вопросам окружающей среды и развития «Наше общее будущее» // URL: https://www.un.org/ru/ga/pdf/brundtland.pdf (дата обращения: 01.09.2024).

– вводимые ограничения предполагают не остановку экономического развития, а наоборот – контролируемый и планомерный рост экономических показателей;

– нищета не является неизбежным злом, борьба с ней должна быть связана с удовлетворением элементарных потребностей населения;

– нищета – один из основных факторов экологических катастроф;

– государства, обладающие значительными средствами, должны привести свои потребности к экологическим возможностям планеты;

– рост народонаселения планеты должны согласовываться с производительным потенциалом экосистемы и т.д.

При этом, что немаловажно, авторы доклада не являлись отстраненными от реальности идеалистами – они подчеркнули, что переход к устойчивому развитию предполагает болезненную процедуру выбора и, в конечном итоге, зависит от политической воли.

Представленные в анализируемом докладе выводы в последующем были положены в основу «Экологической перспективы на период до 2000 года и далее», принятой принята резолюцией 42/186 Генеральной Ассамблеи от 11 декабря 1987 года[186]. В рассматриваемом документе «устойчивое развитие» употребляется уже как устоявшийся термин.

Через пять лет в г. Нью-Йорке заключена Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата[187], признающая право государств на устойчивое развитие. При этом экономическое развитие называется в данном документе основным фактором борьбы с изменением климата.

В том же 1992 году в г. Рио-де-Жанейро прошла Конференции ООН по охране окружающей среды и развитию, по итогам которой принят ряд важных

---

[186] Резолюция Генеральной Ассамблеи от 11.12.1987 № 42/186 «Экологическая перспектива на период до 2000 года и далее» // URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/environmental_perspective_2000.shtml (дата обращения: 01.09.2024).

[187] Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (Заключена в г. Нью-Йорке 09.05.1992) // СЗ РФ. 1996. № 46. Ст. 5204.

документов в сфере устойчивого развития[188], главным из которых можно считать Декларацию Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию (далее – Декларация Рио-де-Жанейро)[189]. Обозначенный документ содержит 27 основополагающих принципов устойчивого развития. Значительное внимание в указанных основополагающих идеях отведено экономическим вопросам, в частности, отмечается, что:

– нормативное правовое регулирование в области ООС должно быть эффективным, а цели и приоритеты хозяйственной деятельности – соответствовать условиям в области ООС;

– государства должны обеспечить сотрудничество, направленное на создание международной экономической системы, способствующей устойчивому развитию и нивелированию проблем с окружающей средой;

– экономические меры, направленные на ООС, не должны носить дискриминационный характер;

– международный консенсус признается основой решения глобальных и трансграничных проблем в сфере экологии;

– экологические издержки и использование экономических ресурсов должны основываться на принципе «загрязнитель платит»;

– развитые страны несут позитивную ответственность в сфере международной политики по обеспечению устойчивого развития, исходя, в том числе, из объема имеющихся у них финансовых ресурсов.

Принятие Декларации Рио-де-Жанейро ознаменовало новый этап становления концепции устойчивого развития – положения, отражающие основные ее идеи, стали более широко закрепляться в национальном законодательстве, подзаконных нормативных правовых актах и документах

---

[188] См., например: Конвенция о биологическом разнообразии (Заключена в г. Рио-де-Жанейро 05.06.1992) // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2254; Повестка дня на XXI век (Принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года) // https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21_intro.shtml (дата обращения: 22.07.2024).

[189] Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию (Принята в г. Рио-де-Жанейро 14.06.1992) // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 2. – М.: БЕК, 1996. С. 135 – 138. Следует отметить, что, исходя из преамбулы к данной декларации, она является логическим продолжением Стокгольмской декларации 1972 года.

стратегического планирования. Не осталась в стороне от данного процесса и Россия, переживавшая сложный этап перехода на рельсы рыночной экономики. В качестве примера можно привести Указ Президента РФ от 04.02.1994 № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития»[190]. В указанной стратегии подчеркивалось, что государственная финансовая политика проводится в том числе в целях обеспечения экологически безопасного устойчивого развития. В принятых позднее Водном и Лесном кодексах РФ прямо закреплялся принцип устойчивого развития, как основа законодательства в соответствующих сферах. При этом указанный принцип, согласно первоначальным редакциям указанных нормативных правовых актов, определялся как сбалансированное развитие экономики и улучшение состояния окружающей природной среды[191].

Мониторинг внедрения концепции устойчивого развития в мировом масштабе, реальные результаты данного процесса, корректировка и дополнение соответствующих положений в последующем осуществлялись в проводимых с десятилетним разрывом конференциях ООН, посвященных устойчивому развитию – «Рио+10» (Йоханнесбург, 2002 г.) и «Рио+20» (Рио-де-Жанейро в 2012 г.).

Наконец, в контексте рассматриваемого вопроса, следует также упомянуть Резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН от 25.09.2015 года «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года»[192]. Резолюция содержит призыв к членам ООН направить свои усилия на достижение к обозначенному году 17 Целей в области устойчивого развития (ЦУР), что связано, в том числе, с принятием мер по борьбе с изменением климата[193],

---

[190] Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 6. Ст. 436. Утратил юридическую силу.
[191] Водный кодекс Российской Федерации от 16.11.1995 № 167-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4471. Утратил юридическую силу; Лесной кодекс Российской Федерации от 29.01.1997 № 22-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 610. Утратил юридическую силу.
[192] Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 25.09.2015 № 70/ 1 «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» // URL: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n15/291/92/pdf/n1529192.pdf (дата обращения: 22.07.2024).
[193] Цель 13. «Принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями».

защитой и восстановлением экосистем суши[194], обеспечением экологической устойчивости городов[195] и т.д. Необходимо отметить, что в документе подчеркивается *определяющая роль* государственных финансов. Указанная роль проявляется как собственно в финансировании мероприятий в сфере устойчивого развития, так и в стимулировании инвестиций в соответствующие проекты из частных фондов.

Важное место разработчики резолюции отвели международному государственному финансированию, в том числе в виде так называемой официальной помощи в целях развития (ОПР). Такая помощь, с одной стороны, должна непосредственным образом направляться на финансирование мероприятий в области устойчивого развития, а с другой – служить инструментом, используемым для активизации процесса мобилизации собственных ресурсов государств-реципиентов. Помимо того, что многие развитые государства приняли на себя обязательство обеспечить предоставление ОПР в определенном размере[196]. Резолюция также предусмотрела обязанности указанных стран в части долговой политики, проводимой в отношении развивающихся государств – она должна быть направлена на облегчение долгового бремени и реструктуризацию задолженности беднейших стран[197]. Предполагается, что такой подход поспособствует высвобождению дополнительных денежных средств для решения экологических и социальных проблем развивающихся и наименее развитых государств.

Для мониторинга процесса достижения ЦУР в 2017 году разрабатывается Система глобальных показателей[198], которая служит ориентиром и инструментом

---

[194] Цель 15. «Защита и восстановление экосистем суши и содействие их рациональному использованию, рациональное лесопользование, борьба с опустыниванием, прекращение и обращение вспять процесса деградации земель и прекращение процесса утраты биоразнообразия».

[195] Цель 11. «Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов».

[196] Пункт 43 «Взятое многими развитыми странами обязательство достичь целевого показателя выделения средств по линии ОПР развивающимся странам на уровне 0,7 процента валового национального дохода (ВНД) и выделения ОПР наименее развитым странам на уровне 0,15–0,2 процента ВНД».

[197] Цель 17, п. 17.4.

[198] Система глобальных показателей достижения целей в области устойчивого развития и выполнения задач Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года // URL: https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework_A.RES.71.313%20Annex.Russian.pdf (дата обращения: 22.07.2024).

оценки результатов в области устойчивого развития. Ответственными органами в рассматриваемой сфере являются: Экономический и Социальный Совет ООН (ЭКОСОС ООН) – в части мониторинга достижения ЦУР, и Статистический отдел Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН – в отношении общего контроля Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

В 2019 году опубликован доклад Генерального секретаря ООН о ходе достижения ЦУР. В докладе отмечен ряд позитивных сдвигов в части финансового обеспечения достижения ЦУР:

с 2010 по 2016 год объем международного финансирования мероприятий по внедрению экологичных и возобновляемых источников энергии в развивающихся государствах вырос в два раза и составил 18,6 млрд долларов США;

в 2015 – 2016 годах в сравнении с периодом 2013 – 2014 годов на 17 процентов вырос объем финансирования мероприятий в области климатической политики;

по состоянию на 2019 год двадцать восемь стран получили грантовое финансирование из Зеленого климатического фонда[199].

Несмотря на сказанное, в докладе подчеркнута общая нехватка финансовых ресурсов для эффективного достижения ЦУР, а органам государственной власти отдельных стран указано на необходимость придерживаться общих подходов, в сфере финансового регулирования, в том числе связанных с:

– увязыванием финансирования с национальными стратегиями и приоритетами в сфере устойчивого развития;

– разработкой официальных основ финансирования мероприятий по достижению ЦУР;

– расширением потенциала для аккумулирования внутренних ресурсов;

– повышением вариативности «маневра бюджетными средствами»;

---

[199] См., подробнее: Green Climate Fund // URL: https://ru.irm.greenclimate.fund/ (дата обращения: 22.07.2024).

– усилением борьбы с незаконными финансовыми операциями, уклонением от уплаты налогов и т.д.;

– снижением рисков для частных инвесторов по финансированию мероприятий в области устойчивого развития.

Вместе с тем, несмотря на основополагающий характер государственного финансирования, ЦУР могут быть достигнуты только при условии мобилизации финансовых ресурсов из всех возможных источников – как публичных, так и частных. Вместе с тем для бизнеса выгода от финансирования мероприятий в области устойчивого развития не является очевидной. Более того, ЦУР при первом прочтении противоположны сути рыночной экономики, которая ориентирована на максимально быстрое извлечение прибыли отдельными предпринимателями, без оглядки на глобальные последствия. Фундаментально это совсем не так – реализация ЦУР обеспечит эффективное использование природных ресурсов в экономике, а также планомерный и, что еще более важно, долгосрочный рост прибыли хозяйствующих субъектов. В то же время очевидно, что отдельно взятые предприниматели, как правило, не мыслят категориями общей выгоды и не заботятся о судьбе будущих поколений. В связи с этим перед государством стоит задача создать такие условия ведения хозяйственной деятельности, которые будут стимулировать организации и индивидуальных предпринимателей осуществлять свою деятельность в русле концепции устойчивого развития. Иными словами, указанные субъекты должны быть сами заинтересованы в ответственном поведении. Наиболее важным инструментом для этого являются так называемые ESG-стандарты (или ESG-принципы).

В 2005 году по приглашению Генерального секретаря ООН и при финансовой поддержке Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП) 20 крупных институциональных инвесторов разработали и представили Принципы ответственного инвестирования (далее – ПРИ). Исходя из данных принципов, ответственное инвестирование должно проявляться в том числе в оценке экологических (E – Environment), социальных (S – Social) и управленческих (G – Government) вопросов в процессе проведения инвестиционного анализа, принятия

решений об инвестировании, а также включать указанные аспекты в политику компаний и их практическую деятельность. Кроме того, ПРИ обязывают реципиентов инвестиций раскрывать информацию об ESG. Таким образом, на инвестиции могут рассчитывать в первую очередь компании, деятельность которых экологически и социально ответственна, а политика управления (в том числе в части оценки деятельности руководства, прав акционеров, противодействия коррупционным правонарушениям и т.д.) – эффективна.

Следовательно, не нужно ставить знак равенства между устойчивым развитием и ESG. Последнее представляет собой лишь один из аспектов концепции устойчивого развития – является инструментом оценки степени вовлеченности хозяйствующего субъекта в решение экологических, социальных и управленческих проблем.

Формально соблюдение ESG-стандартов является добровольным. Однако все чаще регуляторы финансового рынка по всему миру рекомендуют финансовым организациям придерживаться ПРИ. Так, например, Банк России в 2020 году представил свои рекомендации по реализации ПРИ[200], подчеркнув, что следование указанным принципам носит добровольный характер, но параллельно с этим рекомендовав инвесторам:

– отдавать предпочтение компаниям, придерживающимся основ ответственной политики;

– разрабатывать и публиковать политику взаимодействия с эмитентами, отражающую ПРИ;

– раскрывать информацию о приверженности ПРИ.

Таким образом, можно заключить, что политика ответственного инвестирования является частью политики Банка России по регулированию отношений на финансовом рынке. Все чаще находит она отражение и в нормативных правовых актах, информации и разъяснениях Банка России,

[200] Информационное письмо Банка России от 15.07.2020 № ИН-06-28/111 «О рекомендациях по реализации принципов ответственного инвестирования» // Вестник Банка России. 2020. № 54.

адресованных как профессиональным участникам рынка ценных бумаг, так и потребителям финансовых услуг.

Резюмируя сказанное, следует отметить следующее.

Во-первых, концепция устойчивого развития прошла длительный исторический путь становления и в настоящее время является международно признанной научно обоснованной совокупностью взглядов, отражающих цели и задачи мирового сообщества по борьбе с экологическими, социальными и экономическими проблемами[201]. При этом «устойчивое развитие» – сложное и многоаспектное понятие, которое может быть рассмотрено как:

– научная концепция, то есть совокупность взглядов, отражающих основные проблемы как отдельно взятых государств, так и всего мирового сообщества в экологической, социальной и экономической сферах, цели, задачи и инструменты борьбы с указанными проблемами, а также научно-обоснованные сценарии дальнейшего развития человечества;

– официально признанная политика – деятельность органов государственной власти, международных органов, организаций и иных субъектов по решению экологических, социальных и экономических проблем, направленная на обеспечение поступательного прогресса в интересах как нынешнего, так и будущих поколений;

– цель – представление о будущем желаемом результате, выражающемся в достижении высоких экономических показателей, сохранении окружающей среды, переходе к рациональному природопользованию, предотвращении негативных климатических изменений, достижении социального равенства между различными группами населения и т.д.;

– состояние – положение общества, государства и/или мирового сообщества, характеризуемое постоянными и последовательными положительными изменениями;

[201] Как было отмечено в преамбуле Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, ЦУР носят комплексный характер и обеспечивают сбалансированность всех трех компонентов устойчивого развития: экономического, социального и экологического.

– принцип – основополагающая идея, лежащая в основе нормативного правового регулирования экологических, финансовых, социальных и иных общественных отношений.

Вместе с тем, основная проблема «устойчивого развития» заключается в том, что данная концепция является с одной стороны, чрезвычайно широкой, охватывая, как уже отмечалось, экологические, экономические, социальные и иные аспекты жизни общества, с другой – весьма абстрактной, что проявляется в отсутствии единого документа, отражающего концепцию, а также четко измеримых показателей достижения устойчивого развития. Устойчивое развитие в этом плане сходно с такими основополагающими юридическими категориями, как демократия, социальное государство и т.д. – они никогда не могут быть реализованы в полной мере и подходы к их достижению в разных государствах могут отличаться в зависимости от множества культурных, исторических, экономических и иных факторов.

Как отмечает Э.С. Теймуров, ЦУР носят политический и неправовой характер. Вместе с тем они являются «необходимым элементом обеспечения реализации концепции устойчивого развития, т.к. правовое регулирование экологических вопросов не является достаточно эффективным в связи с трансграничным характером»[202], а также рядом иных факторов, в том числе, отставанием правового регулирования от процесса изменений социальной реальности. При этом реализация ЦУР возможна только при наличии конкретных обязательств[203], т.е. при их закреплении в нормативных правовых актах различной юридической силы.

Еще одна проблема «устойчивого развития» заключается в том, что оно требует значительного приложения ресурсов со стороны всего мирового сообщества. Это накладывает дополнительные обязательства на развитые страны, которые несут бóльшую ответственность за достижение ЦУР, – в том числе они

---

[202] Право устойчивого развития и ESG-стандарты: учебник / под общ. ред. М. В. Мажориной, Б. А. Шахназарова. – М.: Проспект, 2023. С. 47.
[203] Там же.

принимают на себя обязательства по финансированию наименее развитых стран для того, чтобы и такие государства были задействованы в достижении поставленных задач. Вместе с тем, сложно оценить вклад каждой отдельно взятой страны, что в условиях отсутствия оценки значимости соответствующих вложений может вести к снижению мотивации участия в достижении ЦУР и объема предоставляемых для этого ресурсов. Требуется сознательность, проактивная позиция и напряжение значительных сил (в том числе посредством долгосрочного и постоянного выделения финансовых ресурсов) со стороны всех членов международного сообщества.

Следует отметить и тот факт, что помимо (зачастую) размытого результата, документы в сфере устойчивого развития предполагают их достижение в отдаленной перспективе. Более того, соответствующие цели, несмотря на вложенные ресурсы, вообще могут быть не достигнуты. Таким образом, отсутствуют гарантии реализуемости концепции устойчивого развития.

Наконец, решаемые в рамках концепции устойчивого развития проблемы не всегда кажутся первостепенными. Во многих случаях перед органами государственной власти стоят гораздо более острые и актуальные проблемы. В качестве примера можно привести опыт России периода 1990-х – начала 2000-х годов. Как показывает анализ законодательства и подзаконных нормативных актов тех лет, несмотря на закрепление принципа устойчивого развития (в первую очередь применительно к ООС), соответствующие нормы *носили лишь декларативный характер*. В условиях острого экономического и политического кризиса, экологические проблемы, вопросы социального неравенства и т.д. не были на первом плане в повестке дня.

При исследовании вопросов имплементации концепции устойчивого развития в механизм финансово-правового регулирования охраны окружающей среды в Российской Федерации нельзя абстрагироваться и от текущей

геополитической ситуации[204]. После событий начала 2022 года в отношении Российской Федерации со стороны недружественных иностранных государств и международных организаций были применены беспрецедентные ограничительные меры, связанные с замораживанием активов Российской Федерации и российских лиц (юридических и физических), приостановлением членства во многих значимых международных институтах, отключением ведущих российских кредитных организаций от системы передачи финансовых сообщений SWIFT и т.д. Помимо явных ограничительных мер, действия стран коллективного Запада направлены в том числе на дискредитацию нашей страны, российских граждан и компаний в средствах массовой информации. Проводимая политика очернения Российской Федерации привела к тому, что государство начало превентивно отказываться от участия во многих межгосударственных проектах, выгодных в первую очередь для недружественных стран, искать альтернативные рынки сбыта отечественной продукции, более активно развивать сотрудничество с государствами так называемого Глобального Юга, создавать новые международные финансовые институты, стимулировать переход на трансграничные расчеты в национальных валютах, отличных от доллара США и евро, и в целом отказываться от прозападной идеологии во многих аспектах общественной жизни. Не обошел данный процесс стороной и ESG-повестку.

Справедливости ради следует отметить, что ESG-принципы, искренность преследуемых соответствующей повесткой целей, теоретическая обоснованность и реальная практическая эффективность давно являются предметом критики. Так, в частности, подчеркивается, что «корпоративная социальная ответственность подобной политики бизнеса являются лишь способом увеличения доходов, а не реальной заботой о природе»[205]. Отмечается и то, что вопросы изменения климата, инициативы, затрагивающие вопросы равенства, разнообразия и инклюзивности,

---

[204] Представленные далее материалы параграфа основаны на статье автора: Слатин Р. В. «Зеленые» финансы: к вопросу о понятии // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2024. № 7 (119). С. 198 — 204.

[205] Sjåfjell B. Richardson D.J. Company Law and Sustainability: Legal Barriers and Opportunities. Cambridge University Press, 2015. P. 24 – 25. Цитата по: Право устойчивого развития и ESG-стандарты: учебник / под общ. ред. М.В. Мажориной, Б.А. Шахназарова. – М.: Проспект, 2023. С. 53.

зачастую носят политический подтекст[206]. При этом по состоянию на апрель 2016 года 54 % всех организаций, присоединившихся к ПРИ, было зарегистрировано в Европе, а 22 % – в Северной Америке[207]. Таким образом, основным выгодоприобретателем внедрения ESG-повестки являются страны коллективного Запада – заставляя организации из третьих стран следовать в своей деятельности ESG-стандартам, Европа и США фактически вынуждают их играть по своим правилам. На сегодняшний день ESG-стандарты, главным проводником которых являются прозападные институты, во многом *определяют архитектуру современной мировой финансовой системы*.

Вместе с тем, анти-ESG движение также носит глобальный характер[208]. Так, например, создаются инвестиционные фонды, которые вкладывают денежные средства в компании, которые, по их мнению, были «несправедливо наказаны ESG-рейтингами»[209]. Соответствующую политику проводят и многие публично-правовые образования. Например, в 2023 году в штате Флорида вступил в силу закон, запрещающий использование ESG-факторов при принятии инвестиционных решений на государственном и местном уровнях, в процессе заключения государственных контрактов, а также запрещающий выпуск государственных и местных ESG-облигаций[210].

Относительно сказанного следует сделать несколько основных замечания. Во-первых, устойчивое развитие в целом и ESG-повестка – глобальные проекты. Несмотря на отмечаемый прозападный уклон ESG-стандартов, финансовые регуляторы, кредитные организации, иные инвесторы, а также контрагенты из

---

[206] What Is Anti-ESG Investing? // URL: https://www.fool.com/terms/a/anti-esg-investing/ (дата обращения: 01.09.2024).

[207] From Principles to Performance: an Independent Evaluation of the Pri's Achievements and Challenges at Ten Years (April 2016) // URL: https://www.sustainabilityexchange.ac.uk/files/from_principles_to_performance.pdf. P. 16.

[208] What Is Anti-ESG Investing? // URL: https://www.fool.com/terms/a/anti-esg-investing/ (дата обращения: 01.09.2024); Anti-ESG legislation seen facing uphill struggle to become law // URL: https://www.thomsonreuters.com/en-us/posts/esg/anti-esg-legislation/ (дата обращения: 01.09.2024).

[209] What Is Anti-ESG Investing? // URL: https://www.fool.com/terms/a/anti-esg-investing/ (дата обращения: 01.09.2024).

[210] New Florida Law Prohibits Use of ESG Factors in Government Investment and Procurement Decisions // URL: https://www.hklaw.com/en/insights/publications/2023/06/new-florida-law-prohibits-use-of-esg-factors-in (дата обращения: 01.09.2024).

дружественных стран продолжают пользоваться ESG-принципами в своей деятельности.

Отмечается, что на сегодняшний день Россия отказывается от ESG именно в западном понимании, и сейчас перед нашей страной стоит задача по выработке собственного подхода к оценке экологической, социальной и управленческой политики компаний в разрезе целей устойчивого развития[211]. При этом заместитель министра финансов И.А. Чебесков подчеркнул, что «с течением времени повестка ESG, стандарты устойчивого развития, а также ESG-отчетности становятся новой нормой на финансовом рынке»[212].

Во-вторых, как уже отмечалось, следует отличать концепцию устойчивого развития и ESG-повестку. Устойчивое развитие – более широкая по своему содержанию категория. Данная концепция признана во всем мире и ее проводниками являются наиболее уважаемые международные институты. Следует отметить и тот факт, что СССР, а в последующем и Россия, приняли самое активное участие в разработке, формулировании и популяризации концепции устойчивого развития. Так, в 1976 году в СССР был создан Всесоюзный Научно-Исследовательский Институт Системных Исследований[213]. В 1977 году на Первой межправительственной конференции по образованию в области окружающей среды [214] принята Тбилисская декларация[215], имевшая важное значение для признания важной роли образования в вопросах сохранения окружающей среды. Советские специалисты участвовали в работе Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР), в том числе при разработке и

---

[211] Россия отказалась от идеологической модели ESG в западном понимании // URL: https://www.akm.ru/news/rossiya_otkazalas_ot_ideologicheskoy_modeli_esg_v_zapadnom_ponimanii/ (дата обращения: 01.09.2024).

[212] В Минфине заявили, что от принципов ESG нельзя отказаться // URL: https://tass.ru/ekonomika/18897179 (дата обращения: 01.09.2024).

[213] В настоящее время Институт системного анализа РАН.

[214] Созвана ЮНЕСКО в сотрудничестве с ЮНЕП. Проходила с 14 по 26 октября 1977 года в г. Тбилиси (СССР).

[215] Межправительственная конференция по образованию в области окружающей среды, Тбилиси, СССР, 14 – 26 октября 1977 г.: заключительный доклад // URL: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000032763_rus (дата обращения: 01.09.2024).

обсуждении доклада «Наше общее будущее»[216]. Таким образом, Россия не должна отказываться от своего вклада в общее будущее всего человечества.

В-третьих, внедрение стандартов устойчивого развития и ESG происходит в интересах Российской Федерации. Исходя из статистической информации, приводимой в Государственном докладе о состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2022 году[217], подготовленном Минприроды России, в нашей стране:

– удельный вес источников централизованного питьевого водоснабжения, не соответствующих санитарно-эпидемиологическим требованиям, составляет 12, 7%;

– на учете Роспотребнадзора находилось более 1.2 млн потенциально опасных для здоровья человека объектов, являющихся источниками вредных физических факторов (акустических, вибрационных, источников магнитных и электромагнитных полей и т.д.);

– общий объем выброса загрязняющих веществ составил 22204,9 тыс. т.;

– значительно увеличилась концентрация $CO_2$, составившая 3,4 – 3,5 млн$^{-1}$ за 2022 год, что выше среднеглобальной скорости роста (2,5 млн$^{-1}$/год).

Несмотря на то, что Минприроды России в целом констатируется улучшение состояния окружающей среды, тем не менее, приведенные цифры свидетельствуют о необходимости продолжения работы в данном направлении.

Как бы то ни было, решение как внутрироссийских экологических проблем, так и проблем глобального характера, связанных с приостановлением климатических изменений, энергетическим переходом, декарбонизацией экономики и т.д., возможно только в условиях должного финансирования. В связи с этим неудивительно, что во всех проанализированных выше документах, посвященных вопросам устойчивого развития, особое место уделяется

---

[216] Наше общее будущее: Доклад МКОСР / под ред. С.А. Евтеева, Р.А. Перелета. – М.: Прогресс, 1989. – 376 с.

[217] О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2022 году. Государственный доклад. – М.: Минприроды России; МГУ имени М.В. Ломоносова, 2023. – 686 с. // URL: https://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennye_doklady/gosudarstvennyy_doklad_o_sostoyanii_i_ob_okhrane_okruzhayushchey_sredy_rossiyskoy_federatsii_v_2022_/ (дата обращения: 01.09.2024).

финансовым аспектам – благие намерения будут существовать лишь на бумаге до тех пор, пока они не будут реально подкреплены финансовыми ресурсами. По данной причине в процессе становления концепции устойчивого развития в научных публикациях, а также в документах финансовых и иных органов, все чаще стали фигурировать термины финансовой направленности: устойчивые финансы (финансирование), «зеленые» финансы (финансирование), «зеленая» экономика, «зеленая» финансовая система и т.д.

Следует согласиться с Ю.К. Цареградской, указывающей на то, что «в научной литературе отсутствует единообразие относительно используемой терминологии»[218]. Так, например, в ряде случаев авторы ставят знак равенства между устойчивыми и «зелеными» финансами[219]. На наш взгляд, указанные понятия, исходя из сущности устойчивого развития, следует соотносить как часть и целое.

В различных источниках устойчивое финансирование определяется, как:

процесс учета экологических, социальных и управленческих факторов (ESG) при принятии инвестиционных решений в финансовом секторе, что приводит к более долгосрочным инвестициям в устойчивую экономическую деятельность и проекты[220];

инвестиционные решения, учитывающие ESG-факторы[221];

общественные отношения, связанные с оказанием отвечающих ESG-стандартам финансовых услуг[222];

---

[218] Зеленые» финансы: приоритеты правового регулирования: монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Ю. К. Цареградская. – М.: Проспект, 2024. С. 6.

[219] См., например: Sustainable finance: an introduction (Chapter 2 Introduction) // URL: https://www.greenfinance.education/introduction.html (дата обращения: 01.09.2024). Аналогичный вывод можно сделать из анализа публикаций Е.Е. Фроловой, отмечающей, что «к инструментам «зеленого» финансирования следует относить зеленые облигации, зеленые кредиты, устойчивые облигации и т.д. Энциклопедия российского финансового права / под ред. Е. Ю. Грачевой, Р. Е. Артюхина. – М.: Проспект, 2024. С. 223 (автор статьи «”Зеленое” финансирование» – Е. Е. Фролова).

[220] Overview of sustainable finance // URL: https://finance.ec.europa.eu/sustainable-finance/overview-sustainable-finance_en (дата обращения: 01.09.2024).

[221] What Is Sustainable Finance and Why Is It Important? // URL: https://extension.harvard.edu/blog/what-is-sustainable-finance-and-why-is-it-important/ (дата обращения: 01.09.2024).

[222] Право устойчивого развития и ESG-стандарты: учебник / под общ. ред. М. В. Мажориной, Б. А. Шахназарова. – М.: Проспект, 2023. С. 240.

Зачастую вместо устойчивого финансирования, также употребляется термин ESG-финансирование[223].

Отсутствует единый подход и к определению «зеленых» финансов («зеленого» финансирования).

Е.Е. Фролова указывает на то, что «”зеленое” финансирование относится к финансовым операциям, которые поддерживают переход к экономике с низким уровнем выбросов углерода в окружающую среду и борьбу с изменением климата»[224]. В то же время, исходя из данного определения не понятно, какой смысл автор вкладывает в словосочетание «относится к финансовым операциям» – является ли «зеленое» финансирование собственно финансовыми операциями или же оно отражает цель таких операций?

В опубликованной на сайте Банка России диагностической записке «Зеленые финансы: повестка дня для России», обозначенное понятие определяется как вид финансовых услуг[225]. Некоторые авторы полагают, что подобный подход составляет узкое понимание «зеленых» финансов, с широкой же точки зрения они также включают «финансовые механизмы стимулирования или субсидирования осуществления проектов альтернативной энергетики; финансовые институты, специализирующиеся на «зеленых» инвестициях»[226].

Также предлагается определять «зеленые» финансы как:

---

[223] ESG-финансирование // URL: https://veb.ru/ustojchivoe-razvitie/zeljonoe-finansirovanie/ (дата обращения: 01.09.2024).

[224] Энциклопедия российского финансового права / под ред. Е. Ю. Грачевой, Р. Е. Артюхина. – М.: Проспект, 2024. С. 223.

[225] Как определяется в указанной диагностической записке, зеленые финансы — финансовые услуги, предназначенные для поддержки экономической деятельности, которая направлена на улучшение окружающей среды, смягчение последствий изменения глобального климата и более эффективное использование ресурсов. См.: Зеленые финансы: повестка дня для России (диагностическая записка) С. 12 // URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/51270/diagnostic_note.pdf (дата обращения: 01.09.2024).

[226] Терещенко С. В. Зеленые финансы: понятие и тенденции развития // В сб.: Экономические и управленческие технологии XXI века: теория и практика, подготовка специалистов. Материалы методической и научно-практической конференции / под ред. Т. Р. Терешкиной. СПб.: Высшая школа технологии и энергетики, 2020. С. 29.

набор финансовых правил, стандартов, норм и продуктов, преследующих экологические цели, в частности, способствующих энергетическому переходу[227];

финансовые инструменты, доходы от которых используются для экологически устойчивых проектов и инициатив, экологических продуктов и политики с единственной целью - способствовать трансформации «зеленой» экономики в направлении низкоуглеродных, устойчивых и инклюзивных путей[228];

вложение инвестиций, способствующих достижению экологических выгод[229];

любая структурированная финансовая деятельность, направленная на обеспечение лучших экологических результатов[230] и т.д.

Анализ приведенных определений позволяет сделать ряд выводов.

Во-первых, на сегодняшний день разброс мнений о содержании понятия «”зеленые” финансы» (равно как и «устойчивые финансы» / «устойчивое финансирование») слишком широк. Представленные мнения порой носят диаметрально противоположный характер. «Зеленые» финансы – это и общественные отношения, и инвестиции, и финансовые институты, и правила и т.д. Таким образом, в настоящее время практически невозможно соотнести авторские позиции по данному вопросу и выработать единое, непротиворечивое определение «зеленых» финансов.

Во-вторых, анализ приведенных выше определений показывает, что такие понятия, как «зеленые» финансы и «зеленое» финансирование (а равно устойчивые финансы и устойчивое финансирование), как правило, используются в качестве

---

[227] Sustainable finance: an introduction (Chapter 2 Introduction) // URL: https://www.greenfinance.education/introduction.html (дата обращения: 01.09.2024).

[228] Explore Green & Sustainable Finance // URL: https://www.greenfinanceplatform.org/page/explore-green-finance (дата обращения: 01.09.2024).

[229] G20 Green Finance Synthesis Report (July 2016). P. 3 // URL: http://www.g20.utoronto.ca/2016/green-finance-synthesis.pdf (дата обращения: 10.10.2021).

[230] What is green finance and why is it important? // URL: https://www.weforum.org/agenda/2020/11/what-is-green-finance/ (дата обращения: 01.09.2024).

Необходимо пояснить, что в данном определении, приводимом на сайте Международного экономического форума, финансовая деятельность употребляется в ином значении, нежели это принято в российской науке финансового права – скорее она относится к деятельности частных лиц, в частности, финансовых организаций.

синонимов. Заметим, что мы не считаем данный подход корректным, поскольку финансы – это экономические отношения, а финансирование – процесс безвозмездного и безвозвратного выделения денежных средств. Представляется, что в научных исследованиях следует более критически подходить к употребляемой терминологии.

В-третьих, можно констатировать, что в подавляющем большинстве приведенных определений «зеленые» финансы обозначают в первую очередь частные финансы (реже – смешанные, т.е. и частные, и публичные). Представляется, что причина заключается в том, что рассматриваемый термин возникает в странах англосаксонской правовой традиции, взгляд на определение финансов в которой значительным образом отличается от подхода, превалировавшего долгое время в континентальной правовой семье в общем и в российской школе финансового права в частности. Термин «зеленые» финансы изначально зарождается в рамках ESG-повестки, которая, как уже отмечалась, отражает подходы к ведению хозяйственной деятельности организаций, т.е. частных субъектов. Именно поэтому «зеленые» финансы – максимально аморфная категория, имеющая отношение к инвестициям, к отчетности, подходам к вложению денежных средств и т.д.

Как было доказано ведущими представителями отечественной финансово-правовой школы, исходя из этимологии слова «финансы», пришедшего к нам из французского языка и употреблявшегося для обозначения государственных денежных средств, в России, «сложилась традиция, по которой под финансами в первую очередь понимаются общественные отношения, складывающиеся в процессе образования, распределения (перераспределения), использования и контроля за использованием публичных фондов денежных средств»[231]. При этом

[231] См., подробнее: Грачева Е. Ю., Карасева (Сенцова) М. В., Покачалова Е. В., Ситник А. А. Рецензия на учебник «Финансовое право» под редакцией В. Ф. Попондопуло и Д. А. Петрова. – Москва : Проспект, 2021. – 576 с. // Финансовое право. 2022. № 10. С. 44. Отметим, что под финансами следует понимать «совокупность экономических отношений, образующихся в процессе формирования, распределения и использования централизованных и децентрализованных денежных фондов в целях выполнения функций и задач государства». Финансовое право: учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О.В. Болтинова, Л.Л. Арзуманова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2025. С. 14.

авторы показывают, что в англосаксонских странах (а с недавнего времени и в ряде государств континентальной Европы, заимствовавших американскую терминологию), финансы относятся только к отношениям на финансовом рынке, то есть к частным финансам. Справедливость данного вывода в полной мере иллюстрируется приведенными определениями «зеленых» финансов – дефиниции связаны с финансовым рынком (финансовые операции, инвестиции, принятие решений о вложении денежных средств и т.д.).

Полагаем, что подобный подход не может устраивать российскую науку финансового права. Популяризация частно-правового подхода к определению финансов влечет за собой размывание границ финансового права, укоренение заблуждений относительно сущности и назначения указанной *публичной* отрасли права, необоснованному отказу от отечественной правовой традиции в пользу прозападного подхода, что в условиях текущей геополитической ситуации следует считать несвоевременным.

В-четвертых, в качестве цели «зеленых» финансов, как правило, называют способствование переходу к энергоэффективной и низкоуглеродной экономике, а также помощь в борьбе с климатическими изменениями. Подобный подход также основывается на приоритетах ESG-повестки. В то же время, как представляется, такое ограничение целей существенным образом сужает потенциал «зеленого» финансирования. Полагаем, что *в качестве цели «зеленого» финансирования следует определить охрану окружающей среды в целом*.

Подводя итог, считаем возможным выделить два основных подхода к пониманию «зеленых» финансов. С точки зрения частно-правового подхода, «зелеными» финансами следует признать совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе инвестирования, страхования и осуществления иных финансовых операций на финансовом рынке, направленных на финансирование проектов экологической направленности, связанных, в первую очередь, с переходом к энергоэффективной и низкоуглеродной экономике, а также в борьбе с климатическими изменениями.

С позиции публично-правового подхода, под зелеными финансами следует понимать общественные отношения, возникающие в процессе аккумулирования, распределения (перераспределения) и использования средств централизованных и децентрализованных денежных фондов для финансового обеспечения выполнения функций и достижения задач государства и муниципальных образований в сфере охраны окружающей среды, а также осуществления финансового контроля в указанной области[232].

[232] Слатин Р. В. «Зеленые» финансы: к вопросу о понятии // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2024. № 7 (119). С. 198 — 204.

# Глава 2. Основные направления финансово-правового обеспечения охраны окружающей среды

## 2.1. Бюджетно-правовое регулирование охраны окружающей среды

На сегодняшний день бюджеты бюджетной системы являются основным источником финансирования мероприятий в области ООС. Данный факт объективно предопределяется сущностью общественных отношений, складывающихся в области охраны окружающей среды, – как уже отмечалось, такая деятельность, как правило, не генерирует доходы, а наоборот, связана с расходованием денежных средств. Несмотря на то что с появлением инструментов «зеленого» финансирования, более активным внедрением нефинансовой отчетности, дестимулированием «коричневых» отраслей экономики со стороны финансового рынка и возрастанием роли финансовых организаций в финансовом обеспечении энергетического перехода и борьбы с изменением климата, роль публично-правовых образований, и в первую очередь государства, продолжает оставаться ведущей. Охрана окружающей среды осуществляется в общем, публичном интересе. Посредством правового регулирования государство вводит обязанности для хозяйствующих субъектов по учету экологических факторов в рамках их деятельности, осуществляет контроль за соблюдением соответствующих предписаний, планирует мероприятия в области ООС и напрямую финансирует такого рода проекты. Ведущая роль Российской Федерации в области охраны окружающей среды предопределяется также масштабами данной деятельности. Например, река Волга является крупнейшей рекой в Европе, проходящей через территорию 15 субъектов Российской Федерации. В бассейне реки проживает более 60 млн. человек[233], на ее берегу расположено 87 населенных пунктов, среди которых 4 города с населением более одного миллиона человек, и несколько сотен предприятий. Очевидно, что ни одно частное лицо, ни один субъект Российской

[233] Оздоровление Волги // URL: https://xn--80aapampemcchfmo7a3c9ehj.xn--p1ai/projects/ekologiya/ozdorovlenie_volgi/ (дата обращения: 01.09.2024).

Федерации или муниципальное образование не в силах самостоятельно обеспечить финансирование необходимого комплекса мероприятий по экологическому оздоровлению названной реки.

Следует отметить, что за последние тридцать лет в Российской Федерации существенным образом изменились подходы к обособлению и учету бюджетных денежных средств, направляемых на финансирование мероприятий по охране окружающей среды, планированию и обеспечению целевого характера расходования указанных средств бюджетов бюджетной системы. Так, в начале 1990-х годов, в условиях перехода к рыночной экономике в рамках бюджетной системы России были образованы федеральный, региональный и местные экологические фонды. Единая система экологических фондов создавалась на основании ст. 21 Закона РСФСР от 19.12.1991 № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды»[234] (далее – Закон № 2060-1). Анализ названной статьи показывает, что экологические фонды носили целевой характер, создаваясь для решения природоохранных задач[235], и выступали в качестве государственных внебюджетных фондов. Интересно отметить, что в систему государственных внебюджетных фондов, на основании п. 1 ст. 21 Закона № 2060-1, включались также *местные* фонды. Данную ошибку следует списать на общую неопределённость системы публичной власти, существовавшую на тот момент времени. Вместе с тем, рассматриваемая редакция сохранялась вплоть до 2001 года, когда экологические фонды были полностью упразднены.

Основным доходным источником экологических фондов служили поступающие от организаций и физических лиц[236] выплаты, направленные на компенсацию загрязнения окружающей среды[237]. Также доходы поступали в виде

---

[234] Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 10. Ст. 457. Утратил юридическую силу.

[235] Для решения неотложных природоохранительных задач, восстановления потерь в окружающей природной среде, компенсации причиненного вреда и других природоохранительных задач.

[236] Согласно п. 2 ст. 21 Закона № 2060-1, от предприятий, учреждений, организаций, граждан, а также иностранных юридических лиц и граждан.

[237] Платы за выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду, размещение отходов и другие виды загрязнения.

сумм, полученных по искам о возмещении вреда за правонарушения экологического характера, и штрафов за такие правонарушения.

Заметим, что денежные средства экологических фондов учитывались не на счетах, открытых в самих фондах, а на «специальных счетах учреждений банков». Вместе с тем система банковского исполнения бюджетов за период своего применения дискредитировала себя – кредитные организации, заинтересованные в том, чтобы денежные средства как можно дольше находились в их распоряжении, зачастую не исполняли вовремя возложенные на них в рамках исполнения бюджета обязанности. В конечном итоге это обусловило переход на казначейскую систему исполнения бюджета.

Доходы, получаемые в виде процентов по вкладам, также выступали источником средств экологических фондов. Наконец, денежные средства поступали в рассматриваемые фонды в виде «инвалютных поступлений» от иностранных субъектов.

На основании п. 4 ст. 21 Закона № 2060-1 денежные средства экологических фондов подлежали расходованию на цели, связанные с охраной окружающей среды[238].

В целом система государственных внебюджетных экологических фондов соответствовала общей парадигме бюджетного устройства, превалировавшей в 1990-х годах. В указанный период государственные внебюджетные фонды[239] выступали в качестве основного инструмента обеспечения целевого расходования денежных средств на социальные и экологические нужды. Например, помимо названных фондов в России функционировали упраздненные в настоящее время

---

[238] Указанная норма предусматривала, что экологические фонды расходуются на оздоровление окружающей природной среды, населения, проведение мер и программ по охране окружающей природной среды, воспроизводство природных ресурсов, научные исследования, внедрение экологически чистых технологий, строительство очистных сооружений, выплату компенсационных сумм гражданам на возмещение вреда, причиненного здоровью загрязнением и иными неблагоприятными воздействиями на окружающую природную среду, развитие экологического воспитания и образования, иные цели, связанные с охраной окружающей природной среды.

[239] Об особенностях бюджетно-правового положения государственный внебюджетных фондов см.: Поветкина Н. А. Государственные внебюджетные фонды: специфика бюджетно-правового статуса // Финансовое право. 2024. № 11. С. 10 — 12.

Государственный фонд занятости[240], Федеральный дорожный фонд Российской Федерации[241], и существующие до сих пор федеральный и территориальные медицинские фонды, система социальных фондов (в 2023 году Пенсионный фонд Российской Федерации и Фонд социального страхования объединили в единый фонд).

Отмечая положительную роль экологических фондов, Э. С. Навасардова указывает на то, что:

указанные фонды позволили создать систему гарантированных финансовых поступлений в фонды, что, в свою очередь, обеспечило возможность планирования расходов на финансирование мероприятий в области ООС;

они обеспечили целевой характер расходования денежных средств фондов;

законодатель признал компенсационный характер поступлений в обозначенные фонды[242].

В то же время автор указывает и на проблемы данных фондов, связанные, в том числе, со значительным количеством выявленных фактов нецелевого расходования денежных средств[243] и отсутствием должного финансового контроля в рассматриваемой сфере. Полагаем, что сказанное характерно для системы исполнения бюджетов (как бюджетной системы в целом, так и внебюджетных фондов в частности) рассматриваемого периода.

История доказала нежизнеспособность бюджетной системы, основанной на разветвленной системе государственных внебюджетных фондов. В условиях

---

[240] Постановление ВС РФ от 08.06.1993 № 5132-1 «Об утверждении Положения о Государственном фонде занятости населения Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 25. Ст. 911.

[241] Постановление ВС РФ от 23.01.1992 № 2235-1 «Об утверждении Порядка образования и использования средств Федерального дорожного фонда Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 6. Ст. 240.

[242] Навасардова Э. С. Экологические фонды как источники финансирования экологически значимых мероприятий: историко-правовой анализ // Юридические исследования. 2013. № 1. С. 93.

[243] При этом Э. С. Навасардова справедливо указывает, что не с выявленными органами прокуратуры и органами финансового надзора фактами нецелевого характера использования финансовых ресурсов экологических фондов можно согласиться только отчасти. Например, автор подчеркивает, что «финансирование научной деятельности, проведение научных конференций, семинаров по проблемам охраны окружающей среды при отсутствии федерального финансирования научных исследований способствовало развитию экологической науки, тем более, что определенная правовая регламентация научных исследований содержалась в ст. 77 Закона РСФСР “Об охране окружающей среды”». Навасардова Э. С. Там же.

становления бюджетного законодательства в рамках нового экономического уклада внебюджетные фонды сыграли позитивную роль. Вместе с тем, на сегодняшний день существуют более эффективные подходы к планированию и обеспечению целевого характера публичных расходов на охрану окружающей среды.

Экологические фонды являются, пожалуй, самыми известными, но не единственными публичными экологическими фондами, существовавшими в нашей стране на заре становления рыночной экономики. Например, в 1992 году на основании Постановления Верховного Совета РФ[244] образован Государственный внебюджетный фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы РФ[245]. В то же время данный фонд фактически перестал функционировать с 1994 года, когда Законом РФ «О недрах»[246] отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы (далее – ВМСБ) были отнесены к доходам федерального бюджета. На основании ст. 8 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1999 год»[247] с 1 января указанного года в структуре федерального бюджета были образованы целевые бюджетные фонды: Фонд управления, изучения, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов, Федеральный фонд восстановления и охраны водных объектов и Федеральный фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы. Все названные фонды[248] упразднены на основании ст. 7 Федерального закона от 27.12.2000 № 150-ФЗ «О федеральном бюджете на 2001 год»[249].

---

[244] Постановление ВС РФ от 25.02.1993 № 4546-1 (с изм. от 14.05.1993) «Об утверждении Положения о Государственном внебюджетном фонде воспроизводства минерально-сырьевой базы Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 11. Ст. 385. Утратил юридическую силу.

[245] Фонд создан на основании ст. 44 Закона РФ «О недрах». На сегодняшний день закон не содержит статьи с такой нумерацией.

[246] Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

[247] Федеральный закон от 22.02.1999 № 36-ФЗ «О федеральном бюджете на 1999 год» // СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1093.

[248] А также некоторые другие, в частности, Федеральный дорожный фонд Российской Федерации; Государственный фонд борьбы с преступностью, Фонд контрольно-ревизионных органов Министерства финансов Российской Федерации, Фонд содействия военной реформе и т.д.

[249] Федеральный закон от 27.12.2000 № 150-ФЗ «О федеральном бюджете на 2001 год» // Парламентская газета. 2000. № 247 – 248.

После этого относительно непродолжительный период времени просуществовали территориальные экологические фонды субъектов РФ. Вместе с тем, с внесением Федеральным законом от 07.05.2002 № 47-ФЗ[250] изменений в пп. «е» п. 2 ст. 5 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ[251] субъекты РФ утратили право образовывать и определять деятельность своих внебюджетных фондов. Экологические фонды образовывались также в составе бюджетов (в виде целевых бюджетных фондов) ряда субъектов РФ[252] и муниципальных образований[253]. Однако сейчас указанные фонды ликвидированы.

Некоторые авторы, в частности, Н.Д. Вершило и Т.А. Вершило, высказывают осторожные предложения о возможности возрождения экологических фондов. В пример авторы приводят дорожные фонды и предлагают осуществлять за счет средств данного фонда частичное финансирование лесного хозяйства, а также предусмотреть в нем средства на страхование леса[254]. В то же время Д.С. Бабошкин указывает на то, что «в настоящий момент наметилась тенденция отказа от создания бюджетных фондов и их замены принципом общего покрытия расходов бюджета за счет всех поступающих в него доходов»[255].

---

[250] Федеральный закон от 07.05.2002 № 47-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» // СЗ РФ. 13.05.2002. № 19. Ст. 1792. Утратил юридическую силу.

[251] См., например: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005. Утратил юридическую силу.

[252] Распоряжение Премьера Правительства г. Москвы от 03.08.2000 № 776-РП «О Целевом бюджетном территориальном экологическом фонде (ЦБТЭФ)» // URL: https://docs.cntd.ru/document/3619767 (дата обращения: 01.09.2024). Утратило юридическую силу; Постановление Курской областной Думы от 11.08. 2009 № 1019-IV ОД // URL: https://docs.cntd.ru/document/908010475?marker (дата обращения: 01.09.2024); Закон Амурской области от 08.04.2002 № 99-ОЗ «Об областном целевом бюджетном экологическом фонде» // Амурская правда. 2002. № 104 – 105.

[253] См., например: Постановление Городской Думы города Нижнего Новгорода от 28.02.2001 г. № 9 «О положении о целевом бюджетном экологическом фонде города Нижнего Новгорода» // URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&backlink=1&nd=152013311&page=1&rdk=3#I0 (дата обращения: 01.09.2024). Утратило юридическую силу.

[254] См.: Вершило Н. Д., Вершило Т. А. Целевые экологические программы и экологические фонды как инструменты планирования и финансирования в области охраны окружающей среды // Экологическое право. 2009. № 1; Вершило Т.А. К вопросу о плате за использование лесов как доходе федерального бюджета // Финансовое право. 2017. № 7. С. 15 – 19.

[255] Бабошкин Д. С. Правовое регулирование деятельности бюджетных фондов // Налоги. 2018. № 3. С. 33 – 36.

Действительно, введение принципа общего (совокупного) покрытия расходов имело важное значение не только для бюджетного законодательства, но и финансового права в целом. В соответствии с данным принципом по общему правилу конкретные расходы[256] не должны быть увязаны с определенными доходами. Справедливо и обратное: те или иные доходы, как правило, не должны иметь заранее определённой целевой направленности и служить источником финансирования конкретного расхода. Заметим, что именно в такой трактовке данный принцип был изложен в первоначальной редакции ст. 35 БК РФ, существовавшей вплоть до 2007 года. Помимо этого, согласно ранее действовавшей редакции соответствующий принцип означал, что все расходы бюджета должны покрываться общей суммой доходов бюджета[257]. Очевидно, что сказанное относится в первую очередь к принципу сбалансированности бюджета. В связи с этим следует признать обоснованным изложение ст. 35 БК РФ в новой редакции.

Как указывает Д.Л. Комягин, рассматриваемый принцип реализуется сразу на первой стадии бюджетного процесса (составление бюджета), а *бюджетные фонды являются «известным отступлением» от данного принципа*[258].

Основываясь на позиции Минфина России, высказанной им в письме от 14.05.2013 № 02-04-12/16702[259], ст. 35 БК РФ непосредственным образом корреспондирует с положениями ст. 38.2 БК РФ, т.е. с принципом единства кассы. Следовательно, запрет на увязывание расходов с конкретными доходами в том числе связан с тем, что зачисление всех кассовых поступлений и осуществление всех кассовых выплат проводятся с единого счета бюджета и, как отмечает И.С. Андреечев, «расходуются на различные цели вне зависимости от направленности расходов»[260].

---

[256] А также источники финансирования дефицита бюджета.
[257] И поступлений из источников финансирования его дефицита.
[258] Комягин Д. Л. Система принципов бюджетного права: российское законодательство и научная доктрина // Реформы и право. 2012. № 4. С. 19 – 31.
[259] СПС «КонсультантПлюс».
[260] Андреечев И. С. Нормативное содержание и практика применения принципа общего (совокупного) покрытия расходов в бюджетной системе Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2024. Т. 19. № 6. С. 21 – 39.

Введение данного принципа имеет важное значение для налогового права, предопределяя выделение в теории признака нецелевого (абстрактного) характера налогов. Например, И.А. Цинделиани и Е.Г. Васильева подчеркивают, что нецелевой характер налогов состоит в их обезличенности, прямо вытекающем из ст. 35 БК РФ[261]. Другие авторы указывают на то, что абстрактный характер налога имеет под собой основание в виде принципа «запрета на индивидуализацию (специализацию) бюджетных доходов»[262]. Таким образом, *по общему правилу* налоги зачисляются в бюджеты бюджетной системы в виде обезличенной массы и идут на финансовое обеспечение деятельности публично-правовых образований безотносительно к конкретным целям.

Введение запрета на специализацию бюджетных доходов предопределило внесение изменений и в нормы экологического законодательства, определяющего «экономическую основу» ООС. Например, как уже отмечалось, ст. 21 Закона № 2060-1, предусматривала возможность расходования средств экологических фондов только на цели, связанные с природоохранительной деятельностью. Согласно же ст. 44 Закона «О недрах» (в редакции от 02.01.2000) отчисления на ВМСБ, аккумулировавшиеся в бюджетах, могли расходоваться исключительно по целевому назначению.

Необходимо упомянуть, что в 2014 году Верховный Совет Республики Хакасия внес на рассмотрение Государственной Думы Федерального собрания РФ законопроект, предлагавший внесение изменений в БК РФ в части наделения субъектов РФ правом образовывать в составе их бюджетов экологических фондов. Предполагалось, что экологические фонды субъектов РФ должны были использоваться для финансового обеспечения безопасности гидротехнических сооружений[263]. Очевидно, что такой подход значительным образом сужал назначение экологических фондов. Правительство РФ в своем заключении на

---

[261] См. Налоговое право : учебник для бакалавров / под ред. И. А. Цинделиани. – 2-е изд. – М. : Проспект, 2016. С. 46.

[262] Анисина К. Т. Сравнительно-правовой анализ налоговых систем России и Германии с акцентом на рассмотрении подоходного налогообложения // Финансовое право. 2021. № 5. С. 20 – 25.

[263] Законопроект № 565834-6 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» // URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/565834-6 (дата обращения: 01.09.2024).

данный законопроект прямо указало на то, что создание экологического фонда за счет определенных доходов бюджетов субъектов РФ противоречит принципу общего (совокупного) покрытия расходов[264].

Однако в последующем позиция органов государственной власти по вопросу незыблемости закрепленного в ст. 35 БК РФ принципа в отношении платежей экологического характера претерпела изменения. Например, еще в конце 2012 года ст. 35 БК РФ была дополнена положением, предусматривающим возможность отступления от анализируемого принципа бюджетной системы, в отношении расходов, осуществляемых в случаях и в пределах поступления отдельных видов неналоговых доходов.

Так, на основании пп. «к» п. 2 Перечня поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию, утв. Президентом РФ 02.05.2021 № Пр-753[265] Правительство РФ обязали представить предложения по целевому использованию экологических платежей для осуществления мероприятий по ликвидации накопленного вреда окружающей среде, восстановлению нарушенного состояния окружающей среды и особо охраняемых природных территорий.

Во исполнение указанного поручения Правительство РФ подготовило и представило на рассмотрение законодательному органу законопроект[266], предусмотревший внесение значительных изменений в Закон № 7-ФЗ, в том числе в части обеспечения целевого характера экологических платежей[267]. В научных

---

[264] Заключение на проект федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», вносимый в Государственную Думу Верховным Советом Республики Хакасия // URL: https://sozd.duma.gov.ru/download/38319F16-A8A9-4D37-A1E9-6EABEC0BF8F3 (дата обращения: 01.09.2024).

[265] СПС «КонсультантПлюс».

[266] Законопроект № 4764-8 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации”» // URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/4764-8 (дата обращения: 01.09.2024).

[267] В пояснительной записке к проекту Федерального закона № 4764-8 указывается, что к экологическим платежам в рамках законопроекта были отнесены собственно плата за негативное воздействие на ОС, административные штрафы за нарушения в области ООС, платежи по искам о возмещении вреда ОС, платежи, уплачиваемые при добровольном возмещении вреда, причиненного окружающей среде. Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации”» № 4764-8 // URL: https://sozd.duma.gov.ru/download/1E1B7948-AF7A-4349-B20E-E17C31D08D49 (дата обращения: 01.09.2024).

работах и иных публикациях в средствах массовой информации данный процесс стал широко именоваться «зеленым» или экологическим окрашиванием платежей[268].

Осознавая необходимость введения подобного «окрашивания», Правительство РФ в пояснительной записке к законопроекту указало на то, что из поступивших период с 2018 по 2020 года в консолидированные бюджеты субъектов РФ 38,9 млрд рублей от платы за негативное воздействие на окружающую среду, собственно на ликвидацию такого воздействия было потрачено лишь 721 млн рублей, то есть менее 2 %. Сказанное со всей очевидностью свидетельствует о неэффективном и, по сути, нецелевом использовании платы за негативное воздействие на окружающую среду (далее – плата за НВОС).

В результате Федеральным законом от 30.12.2021 № 446-ФЗ[269] Закон № 7-ФЗ был дополнен ст. 16.6, определяющей порядок использования плата за НВОС. Следует отметить, что на основании ст. 57 и 62 БК РФ плата за НВОС зачисляется по нормативу 40% в бюджеты субъектов РФ и 60% – муниципальных образований[270]. Таким образом, вопросы использования платы за НВОС касаются только региональных и местных бюджетов.

Согласно п. 1 ст. 16.6 Закона № 7-ФЗ указанная плата может использоваться:

1. на выявление объектов НВОС и (или) организацию их ликвидации;

---

[268] Гаевская Е. Ю. Институт возмещения вреда как обеспечительный экономико-правовой механизм реализации требований экологической безопасности // Хозяйство и право. 2023. № 1. С. 96 – 105; Андреечев И. С. Нормативное содержание и практика применения принципа общего (совокупного) покрытия расходов в бюджетной системе Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2024. Т. 19. № 6. С. 21 – 39; Экологические платежи станут «окрашенными» в 2023 году // URL: https://rg.ru/2021/08/30/ekologicheskie-platezhi-stanut-okrashennymi-v-2023-godu.html (дата обращения: 01.09.2024).

[269] Федеральный закон от 30.12.2021 № 446-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2022. № 1 (Часть I). Ст. 15.

[270] В бюджеты муниципальных районов, бюджеты муниципальных округов, бюджеты городских округов и бюджеты городских округов с внутригородским делением.

2. при отсутствии объектов НВОС – на профилактические мероприятия в области ООС[271].

Пунктом 4 названной статьи особо оговаривается, что плата за НВОС носит целевой характер и не может быть использована на иные, нежели перечисленные выше цели. Использование указанных средств осуществляется на основании *плана* мероприятий, причисленных в п. 1 ст. 16.6 Закона № 7-ФЗ, утверждаемого органом государственной власти субъекта РФ по согласованию с Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

Аналогичные правила, касающиеся направлений использования и запрета на нецелевое расходование поступающих в бюджеты бюджетной системы денежных средств, установлены и для других экологических платежей – средств от платежей по искам о возмещении вреда, причиненного ОС вследствие нарушений обязательных требований (далее – платежи по искам о ВВОС), а также от платежей, уплачиваемых при добровольном возмещении вреда, причиненного окружающей среде вследствие нарушений обязательных требований (далее – добровольные платежи в связи с ВВОС) (ст. 78.2 Закона № 7-ФЗ) и административных штрафов за административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования (далее – административные штрафы за правонарушения в области ООС) (ст. 75.1 Закона № 7-ФЗ). При этом, на основании п. 22 ст. 46 БК РФ зачисление средств, указанных в ст. 78.2 Закона № 7-ФЗ, зависит от того, особо охраняемым природным территориям или водным объектам какого уровня причинен вред – федеральным, региональным или местным. Несмотря на то, что БК РФ четко не оговаривает, в какие бюджеты зачисляются административные штрафы, перечисленные в ст. 75.1 Закона № 7-ФЗ, из системного толкования ст. 46 БК РФ, ст. 75.1 Закона № 7-ФЗ, а также глав 8 и 23 КоАП РФ, можно сделать вывод, что указанные средства также могут перечисляться в федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты.

---

[271] На иные мероприятия по предотвращению и (или) снижению негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, сохранению и восстановлению природной среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности.

Как полагает Е.Ю. Гаевская, введение «зеленого» окрашивания фактически привело к образованию экологического фонда РФ. В то же время автор признает и особо подчеркивает, что фактически данное понятие в законе не закреплено[272]. Несмотря на это, позволим не согласиться с мнением автора. Во-первых, в рассматриваемом случае неправильно говорить именно об экологическом фонде Российской Федерации, поскольку, как уже отмечалось, денежные средства аккумулируются в бюджетах субъектов РФ и муниципальных образований. Во-вторых, бюджетные фонды, в том числе предусматривавшиеся ранее экологические фонды, выступают способом обособления денежных средств, имеющих целевую направленность. Бюджетные фонды предусматриваются законом (актом представительного органа муниципального образования) на очередной финансовый год, а общий для всех уровней бюджетной системы режим их функционирования прописывается в БК РФ.

Не совсем верным видится и позиция В.А. Наумовой о том, что действующее бюджетное законодательство предусматривает лишь порядок поступления средств от возмещения вреда, причиненного окружающей среде, но не их распределения[273]. Выше уже говорилось, что ст. 57 и 62 БК РФ определяют нормативы отчислений в региональные и местные бюджеты от платы за НВОС, что может быть рассмотрено как правила распределения соответствующих доходов. Отчасти верным можно считать и предложение об «учреждении специализированного фонда для аккумулирования природоохранных платежей с закреплением положения об установлении Правительством Российской Федерации порядка использования средств указанного фонда»[274]. Соглашаясь с необходимостью выделения такого фонда, не следует ограничивать его только федеральным уровнем – из сказанного выше усматривается, что средства «окрашенных» экологических платежей зачисляются во все бюджеты бюджетной системы РФ. Таким образом, и

---

[272] Гаевская Е. Ю. Институт возмещения вреда как обеспечительный экономико-правовой механизм реализации требований экологической безопасности // Хозяйство и право. 2023. № 1. С. 96 – 105.
[273] Наумова В. А. Перспективы применения нового порядка формирования источников финансирования ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Экологическое право. 2022. № 4. С. 34 – 39.
[274] Там же.

экологические фонды, обеспечивающие целевой характер расходования денежных средств, должны образовываться во всех бюджетах бюджетной системы.

В контексте сказанного нельзя обойти стороной еще один платеж, имеющий, на наш взгляд, ярко выраженный природоохранный характер – утилизационный сбор. Данный платеж был введен в 2012 году на основе ст. 24.1 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон № 89-ФЗ) в целях обеспечения экологической безопасности[275]. Предполагается, что денежные средства, полученные в результате уплаты данного сбора, должны обеспечить дальнейшую переработку произведенных (изготовленных) на территории РФ и ввезенных на нее транспортных средств[276]. Вместе с тем А.А. Копина указала на то, что бюджетное законодательство не подтверждает целевой характер данного платежа[277].

Согласно ст. 51 БК РФ утилизационный сбор зачисляется в полном объеме в федеральный бюджет. Как было отмечено в пояснительной записке к проекту Федерального закона № 61272-6[278], на основании которого в последующем был установлен рассматриваемый платеж, получаемые доходы выступают базой для последующих расходов федерального бюджета, связанных с компенсацией хозяйствующим субъектам затрат по утилизации транспортных средств[279]. С самого начала предполагалось, что утилизационный сбор должен быть направлен на финансовое обеспечение создания инфраструктуры рециклинга и

---

[275] Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» // СЗ РФ. № 26. 1998. Ст. 3009.

[276] Колесное транспортное средство (шасси), каждую самоходную машину, каждый прицеп к ним.

[277] Копина А. А. Проблемы реализации компенсационной функции утилизационного сбора // Финансовое право. 2017. № 8. С. 10 – 14.

[278] Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и другие законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения безопасной утилизации отдельных видов колесных транспортных средств» // URL: https://sozd.duma.gov.ru/download/52A22721-ACBC-4C71-94D2-95094AF4E2EA (дата обращения: 01.09.2024).

[279] Также в пояснительной записке было отмечено, что расходные обязательства бюджета Российской Федерации по частичному возмещению затрат организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих утилизацию автомобилей категорий M и N, что наряду с механизмом взимания утилизационных сборов *также является необходимым условием обеспечения безопасной утилизации автотранспортных средств.*

совершенствование его технологического процесса[280]. Таким образом, исходя из всего вышесказанного, можно сделать однозначное заключение, что утилизационный сбор относится к экологическим (природоохранным) платежам, имеющим целевое назначение. В то же время, *действующее бюджетное законодательство, действительно не содержит четко прописанного механизма обеспечения целевой направленности утилизационного сбора и обособления полученных в результате его взимания денежных средств от иных поступлений*.

Заметим, что в п. 8 ст. 24.1 Закона № 89-ФЗ в действующей редакции говорится не о направлениях использования собственно средств, полученных от взимания утилизационного сбора, а о том, что средства федерального бюджета направляются на компенсацию затрат хозяйствующих субъектов по утилизации транспортных средств, в отношении которых был уплачен утилизационный сбор. Таким образом, *на покрытие расходов по утилизации направляются не сами средства от взимания сбора, а средства из федерального бюджета в размере, необходимом для покрытия расходов по утилизации*.

В отношении еще одного природоохранного платежа – экологического сбора, установленного ст. 24.5 Закона № 89-ФЗ, оговаривается, что на обеспечение цели его введения направляются *средства в объеме поступившего в федеральный бюджет экологического сбора*. Таким образом, из федерального бюджета также осуществляется расходование не собственно экологического сбора, а *эквивалента* поступившей от его взимания суммы. В качестве целей взимания экологического сбора указывается финансовое обеспечение утилизации отходов от использования товаров, государственная поддержка строительства и технического перевооружения объектов, необходимых для утилизации таких отходов, а также компенсация расходов на осуществление федерального государственного экологического контроля (надзора) за указанной утилизацией[281]. Следовательно,

---

[280] Там же.

[281] Осуществление мер государственной поддержки, оказываемых в том числе российским экологическим оператором в целях строительства, реконструкции объектов капитального строительства, возведения некапитальных строений (сооружений), которые необходимы для осуществления деятельности в области обращения с отходами, утилизации отходов от использования товаров, модернизации указанных объектов, строений (сооружений), на обеспечение обустройства мест (площадок) накопления отходов, а

уместно заключить, что экологический сбор *также является сбором за утилизацию, носит природоохранный характер, и имеет четкое целевое назначение*.

Сказанное свидетельствует о том, что в настоящее время в российском законодательстве отсутствует единый подход к формулированию норм, посвященных вопросам целевого использования природоохранных платежей. Так, Закон № 89-ФЗ не содержит четкого запрета, аналогичного закрепленному в ст. 16.6, 75.1 и 78.2 Закона № 7-ФЗ, не допускающему использование средств от экологического и утилизационного сборов на цели, не предусмотренные данным нормативным правовым актом. Определяя цели взимания утилизационного и экологического сбора, законодатель не придает им целевого характера и, руководствуясь принципом общего покрытия расходов, допускает выделение на соответствующие цели сумм, эквивалентных суммам зачисленных сборов.

Основываясь на всем вышеперечисленном, мы считаем, что *по своей правовой природе природоохранные платежи просто не могут соответствовать бюджетному принципу общего (совокупного) покрытия расходов, поскольку в них изначально заложена «специализация» – покрытие ущерба, нанесенного окружающей среде, профилактика недопущения такого вреда, а также финансирование иных мероприятий по защите окружающей среды. В связи с этим, полагаем, что ст. 24.1 и 24.5 Закон № 89-ФЗ должны быть дополнены положениями, согласно которым утилизационный и экологический сбор носят целевой характер, и они не могут быть расходованы на цели, иные, нежели это предусмотрено данным законом*.

Следует отметить, что, по имеющейся информации из средств массовой информации, Минфин России на стадии обсуждения целесообразности введения «окрашивания» экологических платежей высказывался отрицательно, поскольку «идея целевых сборов противоречит принципу бюджетной стабильности и

---

также на финансирование расходов федерального органа исполнительной власти, уполномоченного Правительством Российской Федерации на осуществление федерального государственного экологического контроля (надзора), по контролю за соблюдением требований по утилизации отходов от использования товаров.

угрожает возникновением конкуренции ведомств за контроль над бюджетными потоками»[282]. Полагаем, что приведенные опасения не являются беспочвенными. Для решения указанных проблем, мы предлагаем *воссоздать систему целевых экологических бюджетных фондов*.

Государство не просто так отказалось от развернутой системы специализированных внебюджетных и бюджетных фондов – они становятся ненужными в условиях планирования и исполнения бюджетов бюджетной системы на основании принципа общего (совокупного) покрытия расходов. Вместе с тем, наличие исключений из названного принципа диктует необходимость создания экологических фондов, которые будут служить инструментом индивидуализации экологических платежей, их обособления от иных обезличенных, не имеющих целевой направленности доходов, зачисляемых в бюджеты бюджетной системы. Главные администраторы (администраторы) доходов смогут перечислять суммы экологических платежей в обособленные фонды, гарантируя тем самым, что в будущем на цели ООС будут направляться именно доходы, полученные в результате взимания таких платежей, а не «средства в объеме поступивших» в бюджеты бюджетной системы (*то есть сами платежи, а не эквивалентная им сумма*).

Соответствующие фонды следует создать в рамках всех бюджетов публично-правовых образований, наделив правом распоряжаться средствами таких фондов высшие органы исполнительной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований соответственно. Таким образом, будет снят вопрос о конкуренции ведомств за контроль над бюджетными потоками.

Говоря непосредственно о расходовании денежных средств бюджетов бюджетной системы на цели финансового обеспечения ООС, следует отметить, что действующее бюджетное законодательство в рамках функциональной классификации предусматривает выделение отдельного раздела «охрана

---

[282] Целевая ликвидация вреда // URL: https://www.kommersant.ru/doc/4683618 (дата обращения: 01.09.2024).

окружающей среды» и открываемых в его разрезе подразделов[283]. Отметим, что в соответствии с федеральным бюджетом на 2024 год и плановый период 2025 и 2026 годов[284] по указанному разделу предусмотрено выделение 481 691 994,3 тыс. рублей. Для сравнения законами о федеральном бюджете за предыдущие года предусматривалось выделение по разделу «охрана окружающей среды» в 2023 году – 352 164 590,9 тыс. рублей[285], в 2022 году – 482 359 398,5 тыс. рублей[286], в 2021 году – 335 601 994,2 тыс. рублей [287], в 2020 году – 343 784 626,4 тыс. рублей[288]. Таким образом, можно отметить неравномерность распределения бюджетных ассигнований на охрану окружающей среды. Представляется, что неритмичность выделения бюджетных средств на решение проблем, связанных с ООС, является одной из проблем текущего бюджетного планирования.

На сегодняшний день бюджетное финансирование ООС основывается на целой системе плановых актов, основными из которых на федеральном уровне являются:

1. федеральный бюджет на очередной финансовый год и плановый период – основной плановый акт, содержащий распределение бюджетных ассигнований на финансирование мероприятий в области ООС на соответствующий финансовый год;

2. государственные программы – утверждаемые Правительством РФ документы среднесрочного планирования, устанавливающие приоритеты и цели государственной политики в той или иной области общественных отношений,

---

[283] На основании п. 3 ст. 21 БК РФ выделяются подразделы: экологический контроль; сбор, удаление отходов и очистка сточных вод; охрана объектов растительного и животного мира и среды их обитания; прикладные научные исследования в области охраны окружающей среды; другие вопросы в области охраны окружающей среды.

[284] Федеральный закон от 27.11.2023 № 540-ФЗ «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» // СЗ РФ. 04.12.2023. № 49 (Часть I). Ст. 8657 (начало); СЗ РФ. 04.12.2023. № 49 (Часть II). Ст. 8657 (продолжение); СЗ РФ. 04.12.2023. № 49 (Часть III). Ст. 8657 (продолжение).

[285] Федеральный закон от 05.12.2022 № 466-ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» // РГ. 2022. № 278.

[286] Федеральный закон от 06.12.2021 № 390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» // РГ. 2021. № 281.

[287] Федеральный закон от 08.12.2020 № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» // РГ. 2020. № 280.

[288] Федеральный закон от 02.12.2019 № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» // РГ. 2019. № 276.

задачи, которые необходимо решить для достижения существенных результатов по соответствующим направлениям государственной политики, а также правила предоставления и распределения денежных средств, направляемых на решение приоритетных задач, определяемых программой.

Основным документом данной группы плановых актов в рассматриваемой нами сфере является государственная программа РФ «Охрана окружающей среды»[289]. Анализ содержания названной госпрограммы показывает, что после 1 января 2022 года она в первую очередь регулирует вопросы, связанные с правилами предоставления и распределения из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов РФ, направляемых на софинансирование расходных обязательств по различным проектам в области экологии.

Кроме того, исходя из распределения бюджетных ассигнований[290], можно заключить, что денежные средства на охрану окружающей среды выделяются и в рамках иных государственных программ, в частности, «Обеспечение обороноспособности страны»[291], «Научно-технологическое развитие Российской Федерации»[292], «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»[293] и т.д.;

3. национальные проекты – документы, содержащие комплекс мероприятий, направленных на достижение приоритетных целей развития РФ, определенных Президентом РФ[294]. Институт национальных проектов был введен в 2018 году в целях точечного воздействия на отношения и достижения общественно значимых

---

[289] Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 326 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Охрана окружающей среды”» // СЗ РФ. 05.05.2014. № 18 (часть III). Ст. 2171.

[290] Приложение 15 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» «Распределение бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям (государственным программам Российской Федерации и непрограммным направлениям деятельности), группам видов расходов классификации расходов федерального бюджета на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов».

[291] Например, предусматривается выделение денежных средств на комплекс процессных мероприятий «Проведение мероприятий по содержанию и эксплуатации недвижимого имущества и объектов Министерства обороны Российской Федерации».

[292] На реализацию мероприятий в рамках Федерального проекта «Сохранение озера Байкал».

[293] В рамках Федерального проекта «Развитие автомобилестроения и транспортного машиностроения».

[294] Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2020. № 30. Ст. 4884.

результатов. Национальные проекты расширяют и уточняют финансовое планирование, осуществляемое посредством госпрограмм, выступая логическим продолжением развития концепции бюджетирования, ориентированного на результат.

Национальные проекты могут быть отраслевыми, то есть реализуемыми в рамках одной госпрограммы, и межотраслевыми, входя в состав нескольких государственных программ. В парадигме концепции программно-целевого государственного управления такой подход позволяет охватывать регулятивным воздействием сложные общественные отношения.

Основным в рассматриваемой нами области является национальный проект «Экология», реализация которого затрагивает три государственные программы[295] и изначально включавший в свою структуру 12 федеральных проектов[296].

В конце 2018 года Советом при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам утвержден паспорт национального проекта «Экология»[297]. Данный нацпроект реализуется в рамках государственных программ «Охрана окружающей среды», «Воспроизводство и использование природных ресурсов» и «Развитие лесного хозяйства». Структурно национальный проект изначально включал двенадцать федеральных проектов[298];

---

[295] Государственные программы «Охрана окружающей среды», «Воспроизводство и использование природных ресурсов» и «Развитие лесного хозяйства».

[296] Изначально паспорт национального проекта «Экология» включал федеральные проекты «Чистая страна», «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами», «Инфраструктура для обращения с отходами I – II классов опасности», «Чистый воздух», «Чистая вода», «Оздоровление Волги», «Сохранение озера Байкал», «Сохранение уникальных водных объектов», «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма», «Внедрение наилучших доступных технологий», «Сохранение лесов», «Комплексная система мониторинга качества окружающей среды».

[297] Паспорт национального проекта «Экология», утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16. Документ утратил юридическую силу. См.:

[298] Федеральные проекты «Комплексная система мониторинга качества окружающей среды», «Развитие технологий энергетической утилизации отходов производства и потребления», «Чистая страна», «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами», «Инфраструктура для обращения с отходами I – II классов опасности», «Чистый воздух», «Чистая вода», «Оздоровление “Волги”», «Сохранение озера Байкал», «Сохранение уникальных водных объектов», «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма», «Сохранение лесов», «Внедрение наилучших доступных технологий».

4. федеральные проекты – плановые акты, направленные на достижение приоритетных целей развития страны на федеральном уровне. Можно выделить два вида федеральных проектов[299]:

входящие в национальный проект – направлены в первую очередь на выполнение задач национального проекта и иных показателей;

не входящие в национальный проект – могут способствовать достижению целей и (или) вносить вклад в достижение целей госпрограммы или иных показателей.

Например, в разрезе национального проекта «Экология» приняты федеральные проекты, направленные на сохранение и оздоровление уникальных водных объектов (отдельные федеральные проекты посвящены оздоровлению Волги и Байкала), сохранение лесов и биоразнообразия, обеспечение чистоты воды и воздуха, развитие экотуризма, утилизацию отходов, пропаганду экологически ответственного поведения, экологическое воспитание и т.д. Обращает на себя внимание разные сроки реализации федеральных проектов: два проекта завершились в 2020 году, шесть – в декабре 2024 года, один завершается в 2025 году и еще три – в 2026 году. Помимо этого, в состав госпрограммы «Окружающая среда» входят федеральные проекты «Экономика замкнутого цикла», «Развитие научно-экспедиционного флота» и «Генеральная уборка». В свою очередь, Федеральный проект «Сохранение озера Байкал» входит не только в профильный национальный проект, но и в национальный проект «Научно-технологическое развитие Российской Федерации».

[299] См.: п. 5 Положения об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации».

Помимо названных документов, система плановых актов в области финансирования мероприятий ООС включает в себя также региональные[300], ведомственные[301] и внутренние (локальные) проекты.

Приведенный подход к планированию финансового обеспечения ООС обладает как достоинствами, так и недостатками. Несомненным плюсом является всеохватность, обеспечение разного горизонта планирования и включение в проектную деятельность органов всех уровней публичной власти.

Кроме того, анализируемая модель дает возможность выйти за пределы парадигмы функциональной классификации расходов, в рамках которой финансирование осуществляется по основным направлениям деятельности государства. Очевидно, что разделение общественных отношений по направлениям носит в определенной степени искусственный, упрощенный характер. Как уже отмечалось, финансово-правовое регулирование ООС неотъемлемо связано с финансированием мероприятий в области научной деятельности, образования, промышленного производства и т.д.

Еще одно достоинство существующей модели планирования финансового обеспечения ООС заключается в том, что в паспортах программ и проектов прописываются конкретные результаты их реализации.

Вместе с тем, недостатки приведенного подхода также существенны.

Так, в государственные программы и национальные проекты еще на стадии планирования закладываются конкретные объемы их финансового обеспечения с разбивкой по годам. Предполагается, что соответствующие цифры в будущем просто будут перенесены в закон о бюджете на текущий финансовый год. В этом и заключается суть программно-целевого планирования (или программно-целевого

---

[300] См., например: Паспорт регионального проекта «Снижение негативного воздействия на окружающую среду путем ликвидации наиболее опасных объектов накопленного вреда окружающей среде и несанкционированных свалок в границах городов на территории Московской области» («Чистая страна») // URL: https://mep.mosreg.ru/deyatelnost/nacproekty/17-02-2022-13-33-27-pasport-regionalnogo-proekta-snizhenie-negativnogo (дата обращения: 01.09.2024); Паспорт регионального проекта «Сохранение уникальных водных объектов (Московская область)» // URL: https://mep.mosreg.ru/deyatelnost/nacproekty/31-08-2021-15-59-10-pasport-regionalnogo-proekta-sokhranenie-unikalnykh (дата обращения: 01.09.2024).

[301] См., например, ведомственный проект «Развитие системы государственного мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды в Арктической зоне Российской Федерации».

бюджетирования): документы среднесрочного планирования становятся основой для составления краткосрочного плана и подавляющая часть всех бюджетных расходов должна осуществляться в рамках наполняющих бюджет программ и проектов. Вместе с тем, за стандартные пять лет, на которые планируются программы и проекты, экономическая ситуация может существенным образом поменяться, что может потребовать внесения изменений в указанные документы. Еще более сложная ситуация связана с возникновением чрезвычайных расходов, которые не были заложены в государственные программы и национальные проекты.

Вторая и, на наш взгляд, самая важная на сегодняшний день проблема планирования публичного финансового обеспечения ООС, заключается в неэффективном контроле за достижением результатов государственных программ и национальных проектов. Показательным в данном отношении является пример реализации национального проекта «Оздоровление Волги». Так, в феврале 2024 года Заместитель Председателя Правительства РФ заявил, что благодаря данной программе начиная с 2019 года в эксплуатацию введено 104 объекта водоотведения, что позволило сократить сброс загрязненных сточных вод в Волгу с 3,17 куб. км в год до 1,7 куб. км в год[302]. В то же время проведенное журналистское расследование[303] и последовавшие за этим мероприятия парламентского контроля выявили существенные нарушения и отклонения от намеченных рассматриваемым национальным проектом результатов.

Как было отмечено Председателем Комитета по экологии, природным ресурсам и охране окружающей среды, из 121 проверенного объекта лишь 6 вышли на показатели, заявленные в проекте. При этом в общей сложности из

[302] Марат Хуснуллин: Более 100 объектов водоотведения ввели за пять лет по проекту «Оздоровление Волги» // URL: http://government.ru/news/50895/ (дата обращения: 01.09.2024).
[303] В мутной воде. Итоги // URL: https://versia.ru/vlasti-podtverdili-vyvod-nashej-versii-proekt-ozdorovleniya-volgi-za-140-mlrd-blizok (дата обращения: 01.09.2024).

консолидированного бюджета РФ на указанные объекты было потрачено 127 млрд. рублей[304]. Кроме того, в ходе парламентского контроля были отмечены факты:

– отсутствия выездных проверок со стороны глав субъектов Российской Федерации – утверждение итогов реализации проекта происходило только на основании отчетов;

– необоснованного включения ряда объектов в проект;

– неграмотной эксплуатации введенных объектов, не позволяющих им выйти на запланированные показатели;

– неосуществления строительного контроля со стороны ФБУ «РосСтройКонтроль» Минстроя России;

– неправильного проектирования очистных сооружений;

– нецелевого использования бюджетных средств;

– нарушения сроков ввода объектов в эксплуатацию и т.д.[305]

С одной стороны, выявление перечисленных фактов свидетельствует о том, что система контроля все-таки сработала, с другой – длящийся характер указанных нарушений и нежелание органов публичной власти, особенно на уровне субъектов Российской Федерации, обеспечить эффективное расходование средств бюджетов бюджетной системы, в целом свидетельствуют о неэффективности бюджетного контроля. При этом было бы неправильным утверждать, что действующее бюджетное законодательство не содержит развернутой системы бюджетного контроля. Так, контрольно-счетные органы в рамках внешнего государственного финансового контроля осуществляют экспертизу проектов законов о бюджете на текущий финансовый год и плановый период, экспертизу проектов государственных программ, осуществляют комплекс контрольных мероприятий как непосредственно в процессе исполнения бюджета, так и по его итогам. Федеральное казначейство и финансовые органы субъектов РФ, осуществляя

---

[304] Парламентский контроль: большинство очистных сооружений, построенных на Волге, не работают // URL: http://komitet-ekol.duma.gov.ru/novosti/6af67a96-75e9-4586-a3f0-517074e13399 (дата обращения: 01.09.2024).

[305] «В Татарстане было 13 объектов. Казалось бы, что проще?»: как «провалился» проект «Оздоровление Волги» // URL: https://www.business-gazeta.ru/article/640125 (дата обращения: 01.09.2024).

внутренний государственный финансовый контроль, также проводят комплекс мероприятий предварительного и последующего контроля. В контексте рассматриваемой проблемы нельзя не упомянуть о мониторинге реализации проектов[306], который можно отнести к текущей форме финансового контроля. Полученная в ходе такого мониторинга информация служит основой для составления отчетов о реализации проектов за определённый период (месяц, квартал, год), а также может использоваться при принятии управленческих решений по корректировке хода выполнения проектов, в том числе изменения его показателей. С учетом сказанного, полагаем, что введение дополнительных форм и видов контроля в рассматриваемой сфере будет излишним – необходимо гарантировать эффективность действующего механизма.

К сожалению, многие необходимые для обеспечения целевого и эффективного расходования средств бюджетов бюджетной системы на реализацию программ и проектов в области ООС, выходят за рамки правового регулирования. Речь о необходимости повышения правового сознания лиц, вовлеченных в указанный процесс, их компетентности и ответственности. Тем не менее можно предложить ряд общих мер, которые могут способствовать исправлению сложившейся ситуации.

Приведенный выше пример свидетельствует о необходимости более широкого привлечения общественности для осуществления как текущего мониторинга исполнения государственных программ и проектов в сфере ООС, так и последующего их контроля. Независимость, отсутствие финансовой, служебной и иной заинтересованности у представителей общественности является несомненным достоинством указанного вида контроля.

Также следует поставить вопрос о более широком привлечении научного сообщества как на этапе разработки программ и проектов (в процессе определения

[306] На основании п. 80 Положения об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации мониторинг реализации проектов представляет собой систему мероприятий по измерению фактических значений параметров проектов, расчету отклонения фактических значений параметров проектов от их плановых значений, определенных в паспортах соответствующих проектов и рабочих планах (для федеральных проектов и региональных проектов), планах реализации (для ведомственных проектов).

конкретных показателей), так и в рамках текущего мониторинга. Отсутствие научного сопровождения процесса реализации программ и проектов является одним из ключевых недостатков механизма финансового обеспечения ООС[307].

Требуется изменить подходы к формулированию планируемых результатов и их оценке. Соответствующие результаты должны отражать не только формальные количественные, но и качественные показатели. Данная проблема давно поднимается в науке финансового права[308]. Ее решение – достаточно сложная задача. Полагаем, что в рамках указанного направления следует проводить независимую оценку общественного мнения на предмет удовлетворенности достигнутыми результатами. Кроме того, контроль не должен заканчиваться сразу после реализации проекта – оценку полезного эффекта нужно проводить на протяжении нескольких последующих лет. Полученная в результате расширения горизонта контроля информация, во-первых, позволит определить реальную эффективность уже завершенных программ и проектов, а во-вторых, на основе действия прямых и обратных связей позволит внести изменения в реализуемые программы и проекты с тем, чтобы исключить выявленные недостатки, т.е. провести работу над ошибками.

Наконец, стоит изменить подход к контролю за межбюджетными трансфертами, выделяемыми из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации. В целом следует отметить, что межбюджетные отношения являются важнейшим аспектом рассматриваемой в настоящей работе темы.

Тот факт, что вопросы ООС относятся к предмету совместного ведения РФ и ее субъектов, предопределяет выделение значительных денежных средств из федерального бюджета в виде субсидий на софинансирование расходных обязательств в рассматриваемой области (в частности, для ликвидации НВОС, несанкционированных свалок, снижения выбросов загрязняющих веществ в

---

[307] «В Татарстане было 13 объектов. Казалось бы, что проще?»: как «провалился» проект «Оздоровление Волги» // URL: https://www.business-gazeta.ru/article/640125 (дата обращения: 01.09.2024).

[308] См.: Пронин А. Б. Финансово-правовое регулирование бюджетного контроля в субъектах Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук. – М., 2015. – 206 с.

атмосферу и т.д.), а также субсидий на выполнение части переданных РФ полномочий в сфере ООС.

Приведенный негативный пример по реализации национального проекта по оздоровлению Волги свидетельствует, что региональные власти в большей степени заинтересованы в предоставлении отчетов, отражающих успешность освоения денежных средств, выделенных в виде межбюджетных трансфертов, нежели в действительно эффективном их расходовании. В данной ситуации можно сколь угодно много говорить об усилении личной ответственности должностных лиц субъектов Российской Федерации за допущенные нарушения, связанные с расходованием межбюджетных трансфертов, между тем, как представляется, описанное выше является системной проблемой и требует столько же системного подхода к его решению. Представляется, что на первоначальном этапе, при наличии политической воли и жесткой позиции по вопросу о необходимости коренного изменения ситуации, следует воспользоваться уже имеющими видами, формами и методами финансового контроля. Полагаем, что имеющегося инструментария вполне достаточно для исправления описанных выше недостатков в системе государственного управления, в то же время это не исключается необходимости интенсифицировать проводимые контрольные мероприятия.

## 2.2. Обязательные природоохранные платежи: правовая природа, виды и проблемы администрирования

Налоговые и неналоговые платежи являются основным доходным источником бюджетов бюджетной системы, а, следовательно, и финансирования мероприятий в области ООС[309]. При этом на сегодняшний день в научных работах, официальных документах международных организаций, российских органов государственной власти и иных информационных источниках используются разные термины (экологические платежи, природоресурсные платежи,

[309] Дальнейшие материалы параграфа основаны на статье автора: Слатин Р. В. Понятие экологических («зеленых») платежей // Актуальные проблемы российского права. 2025. Т. 20. № 2 (171). С. 11 — 19.

природоохранные платежи, экологические налоги и т.д.), соотнести которые порой представляется весьма сложным. В первую очередь это обуславливается отсутствием унифицированной терминологии в законодательных и подзаконных нормативных правовых актах, а также разным подходом к трактовке приведенных понятий в российской правовой доктрине. Полагаем, что более точному пониманию терминологического аппарата в рассматриваемой в рамках настоящего параграфа сфере будет способствовать не только соотнесение имеющихся доктринальных подходов, но также и истории становления теории экологического налогообложения, что позволит выявить теоретические основы данного явления, а также определить российские национальные особенности.

Следует отметить, что превалирующий подход к определению сути так называемого экологического налога, его видов, назначения и т.д., отражаемый в документах таких ведущих международных организаций как ООН и ОЭСР, основывается на сформулированной в 1920-х годах теории английского экономиста А.С. Пигу об экстерналиях, роли государства в нивелировании негативных последствий рыночной экономики и корректирующей функции налогов[310]. Позднее, в 1950-х годах другой выдающийся экономист – американец П. Э. Самуэльсон развил идеи предшественника и в своем классическом труде «Основания экономического анализа»[311], введя в оборот термин «внешние эффекты».

Экстерналии (внешние эффекты) представляют собой позитивные или негативные эффекты, которые деятельность одного субъекта экономической деятельности оказывает на другого субъекта[312]. Указанные эффекты носят побочный характер и не отражаются непосредственно в рыночных ценах. Наиболее ярким примером отрицательного внешнего эффекта, как раз и является деятельность хозяйствующих субъектов, связанная с негативным воздействием на

---

[310] См.: Пигу А. Экономическая теория благосостояния, т. I / пер. с англ. – М.: Прогресс, 1985. – 512 с.
[311] Самуэльсон П. А. Основания экономического анализа / пер. с англ. под ред. П.А. Ватника. СПб.: «Экономическая школа», 2002. – 604 с.
[312] Гальперин В. М., Игнатьев С. М., Моргунов В. И. Микроэкономика. В 2-х томах. СПб.: Институт «Экономическая школа», 2004. // URL: https://microeconomica.economicus.ru/index.php?file=17_2 (дата обращения: 01.09.2024).

окружающую среду. Например, деятельность организаций, связанная с вырубкой леса, ведет к сокращению охотничьих угодий для охотхозяйств, загрязнение рек и морей сточными водами, пластиковыми и иными отходами имеет своим следствием сокращение вылова рыбы. В то же время экстерналии могут иметь отрицательный эффект не только для отдельных экономических агентов, но и для общества и экономики в целом. Например, загрязнение окружающей среды ведет к уменьшению продолжительности жизни человека, а, следовательно, к сокращению экономики и уровня жизни населения.

Согласно теории А.С. Пигу, хозяйствующие субъекты в рамках своей деятельности преследует предельный частный интерес. При его значительном расхождении с предельным общественным интересом, соответствующие субъекты теряют стимул к интернализации, т.е. включению внешних эффектов в виде общественных издержек в свои издержки (доход). Иными словами, получается ситуация, при которой частное лицо, тем или иным образом причиняет вред обществу, и никак не платит за это. Для исправления данной ситуации автор предлагал ввести корректирующие налоги (впоследствии ставших широко именоваться «пигуанскими налогами» или «налогами Пигу») – такой обязательный платеж приведет к изъятию части прибыли частного лица, которая будет направлена на нивелирование негативных последствий от его деятельности. Еще один эффект от налогообложения проявляется в сокращении выпуска общественно вредных товаров (работ, услуг). Таким образом, корректирующие налоги направлены на создание баланса между частными и публичными (общественными) издержками.

Применительно к сказанному следует отметить следующее.

Во-первых, считаем, что с финансово-правовой точки зрения допустимо утверждать, что под выработанным в экономике термином «корректирующие налоги» допустимо понимать обязательные платежи как налогового, так и неналогового характера. В рассмотренной выше теории не уделяется значительного внимания анализу правовой природы указанных платежей. *Полагаем, что правильность сделанного нами вывода подтверждается*

*определениями, приводимыми в различных официальных документах, основанных на описанной выше теории. Например, в документе ОЭСР «Методические указания по учету экологических налоговых доходов»*[313] *под налогом предлагается понимать обязательные безвозмездные платежи в денежной или натуральной форме*, производимые институциональными единицами (institutional units) государственным единицам (government units).

Во-вторых, необходимо еще раз особо оговорить, что экстерналии – это любые внешние эффекты, не только негативные, но и положительные. Например, усовершенствование водоочистных сооружений предприятия ведет к уменьшению сброса загрязняющих сточных вод и, соответственно, улучшению экологической обстановке.

В-третьих, идея о корректирующих налогах легла в основу модели так называемого экологического налога (у́же – климатического налога) – обязательного платежа, направленного на корректировку экологических экстерналий. В то же время к пигуанским могут быть отнесены все налоги, выполняющие регулирующую функцию – стимулирующую и дестимулирующую. В науке налогового права в качестве примера выполнения дестимулирующей функции налога чаще всего приводят в пример акцизы – посредством налогообложения акцизами различных товаров, вредных в общественном потреблении, происходит снижение спроса на них. С точки зрения теории «экстернальной экономики»[314], повышение акцизов на алкогольную продукцию ведет к снижению общественных издержек по поддержанию общественного правопорядка, а введение акцизов на сахаросодержащие напитки – уменьшению расходов на здравоохранение.

В-четвертых, приведенная теория может быть сходным образом описана в категориях финансового права. Очевидно, что авторы отводят ведущую роль

---

[313] OECD (2023), Methodological Guidelines for Environmentally Related Tax Revenue Accounts, OECD Publishing, Paris. P. 8 // URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/10/methodological-guidelines-for-environmentally-related-tax-revenue-accounts_e6bc5aaa/d752d120-en.pdf (дата обращения: 01.09.2024).

[314] Экономическая теория об экстерналиях // URL: https://books.econ.msu.ru/economics-of-sustainable-development/sect02/chap04/4.1/ (дата обращения: 01.09.2024).

государству – только благодаря его вмешательству возможно достижение публичного и частного интереса. При этом регулирование соответствующих общественных отношений осуществляется в публичном интересе – для снижения скрытых негативных последствий, которые оказывает обществу хозяйственная деятельность частных лиц. Основными инструментами корректирующей политики государства, согласно рассматриваемой теории, являются обязательные платежи и «субсидии» (по сути, имеется в виду бюджетное финансирование). Корректирующие обязательные платежи (в первую очередь налоги) выполняют регулирующую функцию и вводятся в целях обеспечения справедливости. Сказанное обуславливает включенность общественных отношений, связанных с установлением и введением корректирующих обязательных платежей, в предмет финансового права.

В-пятых, в идеале предполагается, что хозяйствующие субъекты должны взять на себя общественные издержки, возникающие из-за их деятельности. В то же время в реальности это не совсем так. Очевидно, что если корректирующие налоги ведут к увеличению цены реализуемого товара (работы, услуги), то в итоге такое бремя будет переложено на конечного потребителя. Таким образом, эффективность пигуанских налогов может быть поставлена под сомнение.

Как бы то ни было, положения, выработанные в трудах А.С. Пигу и П. Э. Самуэльсона, в последующем были развиты в трудах иных ученых, и в настоящее время, как уже отмечалось, они составляют экономическую и идеологическую основу проводимой ООН, ОЭСР, ЕС и другими образованиями политики в области экологического налогообложения.

Одно из наиболее воспроизводимых в научных и иных публикациях определение экологического налога впервые было сформулировано в совместном документе ООН, Европейской комиссии, МВФ, ОЭСР и Международного банка «Комплексный экологический и экономический учет 2003 г.»[315] – под ним предлагается понимать налог, налоговая база которого представляет собой

[315] Integrated Environmental and Economic Accounting 2003 (Final draft circulated for information prior to official editing) // URL: https://unstats.un.org/unsd/environment/seea2003.pdf (дата обращения: 01.09.2024).

физическую единицу (ее эквивалент) чего-либо, что оказывает доказанное определенное негативное воздействие на окружающую среду[316]. Следует отметить, что, например, в упоминавшихся Методических указаниях по учету экологических налоговых доходов ОЭСР употребляется сходное понятие – «связанные с экологией налоги» (Environmentally related taxes). Представляется, что оно имеет несколько иное смысловое наполнение, нежели термин «экологический налог». В то же время, как показывает анализ публикаций, данные термины принято воспринимать как равнозначные[317].

Столь же традиционно, следуя разъяснениям ОЭСР, «экологические налоги» принято делить на четыре вида, в зависимости от того, что выступает налоговой базой. В частности, выделяют налоги на:

энергию (энергоносители) (включая налоги на топливо для транспорта);

транспортные (за исключением налогов на топливо для транспорта);

на загрязнение (также именуемые «эмиссионными»);

на ресурсы (природные ресурсы, природоресурсную деятельность)[318].

Кроме того, выделяют «экологические налоги (платежи)»:

– маркированные (или окрашенные) – направляются на финансирование мероприятий в области ООС;

– немаркированные (неокрашенные) – зачисляются в публичные фонды без установления целей их расходования.

По мнению Л.А. Мочаловой и Д.А. Гриненко, только относящиеся к первой группе налоги являются собственно экологическими, стимулирующими налогами. Неокрашенные же налоги относятся авторами к числу фискальных

---

[316] Там же. P. 47.

[317] Приказ Росстата от 31.12.2020 № 872 «Об утверждении Методических указаний по формированию счета экологических налогов и платежей» // Документ официально не опубликован. СПС «КонсультантПлюс».

[318] OECD (2023), Methodological Guidelines for Environmentally Related Tax Revenue Accounts, OECD Publishing, Paris. P. 11 // URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/10/methodological-guidelines-for-environmentally-related-tax-revenue-accounts_e6bc5aaa/d752d120-en.pdf (дата обращения: 01.09.2024). См., подробнее: Приложение 2.

(финансирующих) налогов[319]. При этом, говоря об «экологических налогах (платежах)», авторы со всей очевидностью имеют в виду платежи как налогового, так и не налогового характера.

Следует заметить, что в настоящее время в налоговой системе Российской Федерации не предусмотрено выделение отдельного экологического налога. Вместе с тем, интересно отметить, что ранее действовавшим Законом РФ от 27.12.1991 № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»[320] плата за пользование природными ресурсами относилась к числу федеральных налогов (пп. «и» п. 1 ст. 19 НК РФ). В ходе проводившейся в конце 1990-х – начале 2000-х гг. налоговой реформы предполагалось установить налог экологического характера. Так, согласно первоначальной редакции ст. 13 НК РФ, среди федеральных налогов, помимо лесного налога, также выделялся и экологические налоги. При этом можно встретить несколько судебных решений, относящихся к переходному периоду становления нового на тот момент законодательства о налогах и сборах, которые фактически ставят знак равенства между платой за загрязнение окружающей среды, платой за пользование природными ресурсами и экологическим налогом[321].

В дальнейшем законодатель отказался от установления экологического и лесного налогов, однако упоминание о соответствующих намерениях остались, в том числе в научной литературе. Например, Т.В. Петрова в своей докторской

---

[319] Мочалова Л. А., Гриненко Д. А. Проблемы и направления экологизации налоговой системы России // Дискуссия. 2018. Вып. 91. С. 71 – 72.

[320] Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 11. Ст. 527. Утратил юридическую силу.

[321] Так, решая вопрос об обоснованности привлечения налогоплательщика к *налоговой* ответственности за неуплату платы за загрязнение окружающей природной среды суд ФАС Уральского округа отметил, что «платность природопользования, включающая плату за природные ресурсы, за загрязнение окружающей природной среды и за другие виды воздействия, установлена Законом РСФСР от 19.12.1991 № 2060-1 “Об охране окружающей природной среды”. Порядок определения платы и ее предельных размеров за пользование природными ресурсами в силу ст. 20 упомянутого закона был определен постановлением Правительства РФ от 28.08.1992 № 632 “Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия”.
Согласно ст. 19 Закона РФ “Об основах налоговой системы в РФ” и п. 15 ст. 13 НК РФ спорный платеж отнесен к федеральным налогам». См.: Постановление ФАС Уральского округа от 03.02.2004 № Ф09-52/04-АК по делу № А60-15703/03. Аналогичный вывод был сделан судом ранее в Постановлении ФАС Уральского округа от 15.10.2002 № Ф09-2189/02-АК по делу № А07-7831/02.

диссертации, подготовленной в 2000-м году, критикует название «экологический налог». Автор отмечает, что название «должно давать представление об объекте налогообложения (например, доход, прибыль, добавленная стоимость)»[322]. В целом соглашаясь с указанным пожеланием, сделаем две ремарки. Во-первых, с сожалением приходится констатировать, что законодатель пренебрегает данным правилом юридической техники. Например, это относится к водному налогу. Также в науке критикуют название специального налогового режима «Налог на профессиональный доход»[323]. Во-вторых, название экологического налога, а шире – экологических платежей, можно признать устоявшимся в науке.

Модельный закон СНГ «Об экологических фондах»[324] в ст. 1 содержит определение понятия «экологические налоги, сборы и платежи»[325]. С одной стороны, данный подход повторяет ошибку, ранее допущенную законодателем в ст. 2 Закона РФ от 27.12.1991 № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»[326], в которой давалось определение «налога, сбора, пошлины и другого платежа», т.е. разных по своей правовой природе категорий. С другой стороны, он позволяет отграничить платежи экологического характера от иных обязательных платежей. Главное, по мнению составителей рассматриваемого документа, заключается в том, что указанные налоги, сборы и платежи взимаются *за негативное воздействие на окружающую среду*.

---

[322] Т. В. Петрова, в частности, говорит о налоге на экологически вредную продукцию и на продукцию, произведенную с применением экологически опасных технологий. Петрова Т. В. Проблемы правового обеспечения экономического механизма охраны окружающей среды: дис. … докт. юрид. наук. М., 2007. С. 257.

[323] Поскольку такой налог фактически не относится к профессиональному доходу.

[324] Модельный закон об экологических фондах (Принят 14.04.2023 в г. Санкт-Петербурге Постановлением 55-4 на 55-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2023. № 78 (часть 1).

[325] Экологические налоги, сборы и платежи – налоговые и неналоговые платежи за негативное воздействие на окружающую среду, в том числе за выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, сбросы загрязняющих веществ в водные объекты, хранение и захоронение отходов производства и потребления, а также сборы на утилизацию тары и упаковки.

[326] Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 11. Ст. 527.

А.А. Ялбулганов в первую очередь оперирует понятием «природоресурсные платежи», предлагая развернутую их классификацию. Так, по содержанию, природоресурсные платежи делятся на:

платежи за пользование природными ресурсами;

платежи за НВОС[327].

Позиция автора основывается на анализе принципа платности природопользования, выражаемого в двух ипостасях: установлении платежей за природопользование и платы за негативное воздействие[328]. А.А. Ялбулганов подчеркивает, что НВОС является разновидностью природопользования, а плата за нее имеет двойственную правовую природу: с одной стороны, она носит компенсационный характер, с другой – фискальный[329]. Именно вторую группу платежей автор относит к числу экологических платежей (объединяют плату за НВОС, экологический и утилизационный сборы).

В зависимости от правовой природы природоресурсные платежи подразделяются на:

платежи, имеющие налоговою природу (земельный и водный налоги, НДПИ, сборы за пользование ОЖМ и ВБР);

платежи, имеющие неналоговую природу (плата за НВОС, плата за НВОС при размещении отходов, экологический и утилизационный сборы, регулярные платежи за пользование недрами и некоторые другие)[330].

Называя приведенные выше три неналоговых платежа собственно экологическими платежами, А.А. Ялбулганов указывает на «экологический потенциал отдельных налогов и сборов»[331], т.е. на возможность осуществления ими

---

[327] Ялбулганов А. А. Правовое регулирование природоресурсных платежей: учебное пособие. – М.: Юстицинформ, 2021. С. 12 – 13.

[328] «Зеленые» финансы: приоритеты правового регулирования: монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Ю. К. Цареградская. – М.: Проспект, 2024. С. 62.

[329] Там же. С. 62 – 63

[330] Ялбулганов А. А. Правовое регулирование природоресурсных платежей: учебное пособие. – М.: Юстицинформ, 2021. С. 18

[331] «Зеленые» финансы: приоритеты правового регулирования: монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Ю. К. Цареградская. – М.: Проспект, 2024. С. 87 – 88

регулирования природоохранной деятельности (экологическая функция налогов и сборов)[332].

Следует также отметить, что в литературе получил распространение еще один термин – «зеленые» налоги. Отмечается, что данное понятие начало входить в научный оборот с середины-конца 1990-х годов[333]. Проведенный анализ показывает, что термины «экологический налог» и «”зеленый” налог» чаще всего употребляются западными авторами в качестве синонимов[334]. При этом российские авторы подчеркивают, что «по-настоящему “зелеными” являются только компенсационные платежи, поскольку они направлены на нивелирование негативных последствий, причиняемых экологии и окружающей среде»[335].

Подводя промежуточный итог, можно выделить три основных подхода к определению экологических («зеленых») платежей (у́же – налогов).

*С точки зрения широкого подхода экологическими («зелеными») являются любые обязательные платежи, которые способствуют интернализации негативных экологических внешних эффектов, то есть покрытию общественных издержек, связанных с охраной окружающей среды, возникающих в связи с деятельностью хозяйствующих субъектов.* Именно данная трактовка, основанная на положениях теории экстернальной экономики, лежит в основе политики, проводимой ведущими международными организациями. Аргументом в пользу обоснованности рассматриваемой позиции является превалирующий в настоящее время подход к определению предмета экологического права – к нему относятся общественные отношения по поводу использования и охраны природы, то есть отношения в области природопользования и природоохранные отношения[336].

---

[332] Там же. С. 89

[333] См., например: Middleton Jr. G. L., McBurney C. M. New energy policy act's “green tax” package will benefit project finance // Strategic Planning for Energy and the Environment. 1993. 12(4). P. 23 – 27; Aronsson T. On cost benefit rules for green taxes // Environmental & resource economics. 1999. 13 (1). P. 31 – 43.

[334] См., например: Huggett C., Hatch P. Green tax or promoting environmentally friendly behavior // URL: https://www.wolterskluwer.com/en/expert-insights/green-tax-environmentally-friendly-behavior (дата обращения: 01.09.2024).

[335] Ситник А.А. «Зеленые» финансы: понятие и система // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 2. С. 72.

[336] Экологическое право: учебник для бакалавров / отв. ред. Н. Г. Жаворонкова, И. О. Краснова. – М.: Проспект, 2018. С. 25; Тюльпанов Ф. М. О предмете экологического права. Проблемы теории

Таким образом, в качестве экологических следует рассматривать как природоресурсные, так и природоохранные платежи. Действительно, разграничение платежей на природопользовательские и природоохранные, страдает известным недостатком, поскольку зачастую невозможно разделить соответствующие функции – представленное деление отражает лишь главное предназначение указанных групп экологических платежей. Справедливо говорить о том, что загрязнение ОС, на компенсацию которого направлены природоохранные платежи, является формой природопользования, но можно утверждать и обратное: платежи за пользование природными ресурсами, способствуют интернализации негативных экологических внешних эффектов, снижению отрицательного воздействия на ОС. Вместе с тем трактовка анализируемого понятия в широким смысле ведет к включению в состав рассматриваемой категории обязательных платежей, которые лишь косвенно участвуют в финансировании мероприятий по охране окружающей среды (например, акцизов, имущественных налогов, взимаемых с основных средств, эксплуатация которых наносит вред окружающей среде и т.д.).

*С позиции узкого подхода к экологическим («зеленым») можно относить только природоохранные платежи, то есть форму отчуждения денежных средств, носящую компенсационный характер.* Заметим, что цель и объект настоящей работы диктуют необходимость уделить первостепенное внимание именно платежам, которые являются природоохранными в полном смысле этого слова. Согласимся и с высказанными выше мнениями уважаемых авторов относительно того, что в качестве подлинно экологических («зеленых») можно рассматривать только платежи, которые четко направлены на устранение отрицательных последствий для экологии. В то же время возникает вопрос, что является основанием для отнесения платежей к числу природоохранных. На наш взгляд, *подобная квалификация будет возможна в случае, если:*

---

экологического права // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2018. № 3. С. 62 – 66.

*а) юридическим основанием для возникновения обязанности по уплате является осуществление деятельности, связанной с загрязнением окружающей среды, и (или)*

*б) целью установления платежей является финансовое обеспечение мероприятий, направленных на компенсацию уже нанесенного ущерба и профилактику его возникновения в будущем (это может достигаться как посредством «окрашивания», так и путем указания цели, на которые взимаются платежи).*

Полагаем, что идентификация платежа в качестве природоохранного возможна при наличии одного из приведенных оснований. *В то же время в рамках третьего – специального – подхода экологическими являются не все природоохранные платежи, а лишь «окрашенные», т.е. имеющие строго целевой характер (при этом на финансирование соответствующих расходов должны идти именно суммы поступивших платежей, а не их эквивалент).* В такой трактовке не будут относиться к рассматриваемой группе экологический и утилизационный сборы, которые, как уже говорилось, в полном объеме зачисляются в федеральный бюджет, и после этого на финансовое обеспечение утилизации транспортных средств и иных объектов выделяется эквивалентная сумма[337]. Как бы то ни было, мы не считаем такой подход в полной мере обоснованным.

Кроме того, по степени обязательности природоохранные платежи могут быть разделены на:

1. обязательные – взимание таких платежей обеспечивается силой государственного принуждения (например, плата за НВОС, утилизационный и экологический сбор и др.);

2. добровольные (добровольное возмещение вреда и иные добровольные безвозмездные поступления).

---

[337] Слатин Р. В. Понятие экологических («зеленых») платежей // Актуальные проблемы российского права. 2025. Т. 20. № 2 (171). С. 11 — 19.

В свою очередь, обязательные платежи, по их правовой природе могут быть классифицированы на:

финансово-правовые платежи (плата за НВОС, утилизационный и экологический сбор);

административные платежи (административные штрафы за экологические правонарушения);

иные платежи (платежи по искам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде).

Далее в настоящей работе мы сосредоточим внимание исключительно на обязательных финансово-правовых платежах, что предопределяется темой исследования.

В науке финансового права обязательные платежи подразделяются на:

а) налоговые – устанавливаются и вводятся законодательством о налогах и сборах;

б) неналоговые, подразделяющиеся на:

фискальные сборы (платежи) – устанавливаются законодательством, отличным от налогового и зачисляемые в бюджеты бюджетной системы;

парафискальные сборы (парафискалитеты) – устанавливаются нормативными правовыми актами различной юридической силы и направляются на финансовое обеспечение выполнения частными субъектами отдельных публичных функций[338].

Анализ действующего законодательства о налогах и сборах позволяет говорить о том, что на сегодняшний день в России *отсутствуют налоги, носящие четко выраженный природоохранный характер*.

Заметим, что до введения ст. 35 БК РФ допускалось установление целевого характера налогов. Так, с 1 января 2003 года было приостановлено действие ст. 24

[338] Ситник А. А. «Зеленые» финансы: понятие и система // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 2. С. 71. Кроме того, как определяют Р. А. Тория и К. Д. Райкова, «парафискалитетом является платеж, взимаемый с частных субъектов на основании публично-правовых предписаний и направленный на выполнение социально-экономических задач государственного управления». Тория Р.А., Райкова К.Д. Парафискальный платеж: в российской правовой доктрине // Проблемы экономики и юридической практики. 2023. Т. 19. № 1. С. 96.

Закона РФ от 11.10.1991 № 1738-1 «О плате за землю»[339], на основании которой земельный налог, а равно и арендная плата, признаваемые формами платы за землю, должны были учитываться в доходах и расходах соответствующих бюджетов отдельной строкой и использоваться исключительно на определенные законом цели. В качестве одной из таких целей предусматривалось финансирование мероприятий по охране земель.

В соответствии с п. 1 ст. 65 ЗК РФ земельный налог также признается формой платы за использование земли. Равно и налог на добычу полезных ископаемых направлен на реализацию принципа платности земли[340], а налог на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья (далее – НДД) введен в целях стимулирования разработки новых месторождений и рационального недропользования[341].

Представленные в НК РФ формулировки объекта налогообложения таких налогов (НДПИ, водного налога и т.д.) позволяют сделать вывод, что указанные платежи устанавливаются в связи с пользованием природными ресурсами. На сегодняшний день ни один налог не привязан к НВОС, т.е. объекты налогообложения определяются как то или иное негативное воздействие на окружающую среду, а налоговые базы не связаны с физическими или иными характеристиками соответствующих загрязнений. Кроме того, в силу принципа общего (совокупного) покрытия расходов налоги не могут напрямую направляться на покрытие НВОС – сначала они в обезличенном виде зачисляются в бюджеты бюджетной системы и лишь потом денежные средства из указанных централизованных фондов расходуются на финансирование природоохранных мероприятий.

---

[339] Ведомости СНД и ВС РФ. 1991. № 44. Ст. 1424.

[340] Заключение Комитета по бюджету и налогам на проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации, отмене и внесении изменений в некоторые другие законодательные акты Российской Федерации», внесен Правительством Российской Федерации, первое чтение // URL:https://sozd.duma.gov.ru/download/B919A28D-B532-47B6-B70C-078D50636683 (дата обращения: 01.09.2024).

[341] Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов // URL: https://minfin.gov.ru/ru/perfomance/budget/policy/?id_57=119695-osnovnye_napravleniya_byudzhetnoi_nalogovoi_i_tamozhenno-tarifnoi_politiki_na_2018_god_i_na_planovyi_period_2019_i_2020_godov# (дата обращения: 01.09.2024).

Еще раз повторим, что, основываясь на классификации, предложенной ООН, Европейской комиссией, МВФ, ОЭСР и Международным банком, целый ряд российских налогов может быть отнесен к числу экологических (включая, акцизы (на автомобили, мотоциклы, автомобильный бензин, дизельное топливо, моторные масла, прямогонный бензин), НДПИ, НДДДУС[342], земельный, водный и транспортный налоги). Экономически указанные налоги *способствуют интернализации негативных экологических внешних эффектов*. Вместе с тем, как мы уже отмечали, в рамках настоящей работы к числу природоохранных мы будем *относить платежи с четко выраженной компенсационной направленностью*.

Заметим, что в научных публикациях зачастую приводится пример положительного опыта зарубежных стран по введению налогов экологического характера. Так, например, развернутая система экологических платежей в настоящее время установлена в Великобритании. К числу «экологических налогов» правительство данной страны относит:

плату за изменение климата (Climate Change Levy). В качестве ее плательщиков выступают субъекты, осуществляющие свою деятельность в промышленной, коммерческой, сельскохозяйственной сферах, а также оказывающие общественные услуги. Освобождаются от уплаты домохозяйства, некоммерческие организации и бизнес, использующий небольшое количество энергии. В отношении данной платы устанавливается два вида ставок: основные и так называемые ставки поддержки цен на углерод (carbon price support (CPS) rates). Последние направлены на стимулирование промышленности к использованию низкоуглеродных технологий для производства электроэнергии и уплачиваются в отношении газа, сжиженного газа, угля и других твердых ископаемых видов топлива[343];

налог на захоронение отходов (Landfill Tax). Уплачивается представителями бизнеса, которые используют полигоны (свалки) для захоронения своих отходов.

---

[342] Налог на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья.

[343] Environmental taxes, reliefs and schemes for businesses. Climate Change Levy // URL: https://www.gov.uk/green-taxes-and-reliefs/climate-change-levy (дата обращения: 01.09.2024).

Налоговой базой выступает вес отходов. Устанавливается две ставки – стандартная (103,70 фунта стерлингов за тонну) и пониженная (3,30 фунта стерлингов за тонну), применяемая в отношении «неактивных» отходов (например, камня, почвы и т.д.)[344].

налог на коммерческую разработку нерудных строительных материалов (Aggregates Levy). Взимается за извлечение (из земли или моря в водах Великобритании), а также за импорт песка, гравия и щебня. Уплачивается в размере 2,03 фунта стерлингов за тонну указанных материалов[345].

налог на пластиковую упаковку (Plastic Packaging Tax). Налог уплачивается лицами, планируют импортировать или произвести 10 и более тонн готовых компонентов пластиковой упаковки в течение следующих 30 дней или же лица, которые импортировали или произвели 10 или более тонн готовых компонентов пластиковой упаковки за последние 12 месяцев. Соответствующие готовые компоненты пластиковых упаковок должны содержать менее 30 % переработанного пластика. Компоненты также должны быть пригодными для перемещения товаров от производителя к конечному пользователю или потребителю и использоваться потребителем только один раз (одноразовое использование). Уплачивается налог в размере 217,85 фунта стерлингов за тонну указанных компонентов пластиковых упаковок[346].

В Швеции в начале 1990-х годов проведена реформа, направленная на экологизацию налогового законодательства. В рамках указанной реформы введены налоги на выбросы углерода (налог на $CO_2$), серы ($SO_2$), оксида азота (NOx) и одновременно снижены ставки налога на энергию[347].

Отмечая простоту введения углеродного налога, представители налогового органа Швеции отмечают отсутствие необходимости измерять фактические

---

[344] Environmental taxes, reliefs and schemes for businesses. Landfill Tax // URL: https://www.gov.uk/green-taxes-and-reliefs/landfill-tax (дата обращения: 01.09.2024).

[345] Environmental taxes, reliefs and schemes for businesses. Aggregates Levy // URL: https://www.gov.uk/green-taxes-and-reliefs/aggregates-levy (дата обращения: 01.09.2024).

[346] Environmental taxes, reliefs and schemes for businesses. Plastic Packaging Tax // URL: https://www.gov.uk/green-taxes-and-reliefs/plastic-packaging-tax (дата обращения: 01.09.2024).

[347] $NO_X$ and $SO_2$ taxes in Sweden // URL: https://ieep.eu/wp-content/uploads/2022/12/SE-NOx-SO2-Tax-final.pdf (дата обращения: 01.09.2024).

выбросы – налог на выбросы углерода взимается со всех видов ископаемого топлива пропорционально содержанию углерода, поскольку выбросы углекислого газа, выделяемые при сжигании любого ископаемого топлива, пропорциональны содержанию углерода в топливе. Такой подход значительно упрощает налогообложение. Также отмечается, что сжигание устойчивого биотоплива не приводит к чистому увеличению содержания углерода в атмосфере и, следовательно, не подлежит налогообложению за выбросы углерода[348].

Рассматриваемый налог уплачивается домохозяйствами и промышленными предприятиями. Долгое время, начиная с 1991, т.е. года введения налога, рассматриваемый платеж взимался по ставке, соответствующей 250 шведским кронам (25 евро) за тонну выброшенного ископаемого углекислого газа, и постепенно к 2023 году он был повышен до 1 330 шведских крон (122 евро)[349].

Также представителями шведского налогового ведомства подчёркивается, что на сегодняшний день в Швеции отсутствует «”целевое” выделение налоговых поступлений», т.е. так же, как и в России (по общему правилу), не устанавливается целевой характер доходов. В то же время углеродный налог приносит значительные доходы в общий бюджет Швеции, и соответствующие средства могут использоваться для конкретных целей, связанных с углеродным налогом, например, для устранения нежелательных последствий налогообложения или финансирования других мер, связанных с климатом[350].

В контексте рассматриваемого вопроса обращает на себя и опыт КНР. Согласно имеющейся статистической информации Китай выступает главным эмитентом $CO_2$ – в 2021 году выбросы данной страны в атмосферу составили 12466,32 млн тонн, что почти в три раза превосходит объем выбросов второй по данному показателю страны – США (4752,08 млн. тонн)[351]. В декабре 2018 года Всекитайским собранием народных представителей принят Закон о налоге на

---

[348] Sweden’s carbon tax // URL: https://www.government.se/government-policy/taxes-and-tariffs/swedens-carbon-tax/ (дата обращения: 01.09.2024).
[349] Там же.
[350] Там же.
[351] $CO_2$ emissions of all world countries// URL: https://edgar.jrc.ec.europa.eu/report_2022?vis=tot#emissions_table (дата обращения: 01.09.2024).

охрану окружающей среды Китайской Народной Республики[352]. В качестве целей закона определены защита и улучшение окружающей среды, сокращение выбросов загрязняющих веществ, а также содействие экологическому цивилизационному строительству (ст. 1)[353]. Налогоплательщиками выступают предприятия, учреждения и другие производственные объекты, которые непосредственно сбрасывают облагаемые налогом загрязняющие вещества в окружающую среду на территории КНР и других морских акваториях, находящихся под ее юрисдикцией (ст. 2). Не признаются налогоплательщиками лица, которые сбрасывают облагаемые налогом загрязняющие вещества на установленные законом объекты централизованной очистки сточных вод и переработки бытовых отходов, а также лица, которые хранят или утилизируют твердые отходы на объектах и в местах, соответствующих государственным и местным стандартам охраны окружающей среды (ст. 4). Также не являются плательщиками налога на ООС физические лица.

Предметом налога являются такие «загрязнители» ОС как (ст. 7):

загрязнение атмосферного воздуха (определяется эквивалентным числом загрязнения, пересчитанным из количества выбросов загрязняющих веществ);

загрязнение воды (определяется эквивалентным числом загрязнения, пересчитанным из количества загрязняющего материала);

твердые отходы (определяются по количеству сбрасываемых отходов);

шум от строительства и промышленный шум (определяется в соответствии с площадью строительства, закрепленной за строительным объектом (объектами), или по количеству децибел, превышающих национальные стандарты соответственно).

Налог рассчитывается ежемесячно, а уплачивается – ежеквартально (ст. 18). В предоставляемой декларации налогоплательщики должны указывать все виды налогооблагаемого загрязнения.

---

[352] Environmental Protection Tax Law // URL: https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC162625/ (дата обращения: 01.09.2024).

[353]中华人民共和国环境保护税法 // URL: https://faolex.fao.org/docs/pdf/chn162625.pdf (дата обращения: 01.09.2024).

Администрируется рассматриваемый платеж налоговыми органами. При этом закон возлагает на компетентные органы экологии и окружающей среды ответственность за мониторинг загрязнения (ст. 14). Для обмена информацией и координацией деятельности между налоговыми органами и природоохранными органами создана специальная платформа (ст. 15).

Налог на ООС заменил взимавшуюся более сорока лет (с 1979 года) плату за сброс загрязняющих веществ[354]. Как было отмечено главой Китайской академии экологического планирования при Министерстве охраны окружающей среды Ван Цзиньнань, указанный налог – первый налог в Китае, явно предназначенный для защиты окружающей среды, который поможет создать «зеленую» финансовую и налоговую систему, а также будет способствовать контролю загрязнения и очистке загрязняющих веществ[355]. На момент введения налога предполагалось, что он будет обеспечивать поступление в китайский бюджет около 50 млрд юаней (около 7,68 млрд долларов США)[356]. Суммы налога на ООС в полном объеме зачисляются в бюджет КНР и в последующем они перераспределяются среди местных органов власти, что, как предполагается, должно стимулировать последних к более активному участию в природоохранной деятельности.

Приведенные примеры дают возможность сделать ряд заключений.

Во-первых, развитые и развивающиеся страны уделяют повышенное внимание экологизации своего налогового законодательства.

Во-вторых, основным инструментом фискальной политики в области ООС выступают налоги.

В-третьих, в настоящее время отсутствует единая модель экологических платежей (налогов) – каждая страна устанавливает соответствующие платежи и определяет элементы их юридического состава в зависимости от собственных представлений об эффективности достижения целей ООС.

---

[354] China starts collecting environment tax // http://www.xinhuanet.com/english/2018-01/01/c_136865174.htm (дата обращения: 01.09.2024).
[355] Там же.
[356] Там же.

В-четвертых, финансово-правовое регулирование экологических платежей находится в постоянном развитии и эволюционирует в целях соответствия проводимой государственной политики в области ООС.

Считаем, самое главное, что каждая страна сама выбирает применяемую ею модель правового регулирования обязательных платежей экологического характера. *В связи с этим нельзя необдуманно заимствовать зарубежный опыт в рассматриваемой сфере – система экологических платежей должна гармонично вписываться в существующую финансовую систему, отвечать текущей экономической ситуации и обеспечивать эффективное достижение целей в области ООС.* Поэтому согласимся с мнением отдельных авторов с тем, что на данный момент отсутствует острая необходимость придания природоохранным платежам формы федерального экологического налога[357]. Текущая *обоснованность неналоговой формы соответствующих платежей* (к которым далее мы будем относить плату за НВОС, утилизационный и экологический сборы) предопределяется следующим:

во-первых, на основании ст. 35 БК РФ в настоящее время допускается отступление от принципа общего (совокупного) покрытия расходов только в отношении неналоговых платежей – налоги не могут носить целевого характера;

во-вторых, природоохранные платежи не отвечают конструкции налогов и налоговых сборов, закрепленных в ст. 8 НК РФ. Так, в отличие от налоговых сборов, они не связаны с осуществлением в отношении плательщиков юридически значимых действий[358], а носят четко выраженный компенсационный характер. Таким образом, в отношении платежей природоохранного характера реализован принципиально иной подход: плательщики не получают встречного

---

[357] Т. В. Петрова отмечала, что «существующая плата за загрязнение и иное воздействие на окружающую природную среду носит неналоговый характер и является формой частичной компенсации вреда, причиняемого окружающей среде в процессе хозяйственной и иной деятельности. В связи с этим нецелесообразно придавать ей форму федерального экологического налога, предусмотренного ст. 13 Налогового кодекса Российской Федерации». Петрова Т. В. Проблемы правового обеспечения экономического механизма охраны окружающей среды: дис. … докт. юрид. наук. М., 2007. С. 6.

[358] А равно предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий), либо уплата которого обусловлена осуществлением в пределах территории, на которой введен сбор, отдельных видов предпринимательской деятельности.

предоставления, компенсируя затраты на совершение в отношении них юридически значимых действий, а наоборот – компенсируют публично-правовым образованиям затраты, возникающие в связи с осуществлением самими плательщиками той или иной хозяйственной деятельности. Поскольку в основе конструкции природоохранных платежей лежит принцип «загрязнитель платит», отличаются они и от налогов, выступающих индивидуально безвозмездными платежами;

в-третьих, как будет показано далее, в отношении природоохранных платежей отдельные элементы юридического состава, в частности ставки, определяются подзаконными нормативными правовыми актами Правительства РФ. На основании же п. 5 ст. 3 НК РФ применительно к налогам все обязательные элементы налогообложения должны быть должны устанавливаться законодательством о налогах и сборах. Полагаем, что такой подход делает природоохранные платежи более гибкими.

Вместе с тем, неналоговые природоохранные платежи должны рассматриваться как часть общей системы налогов и сборов (в широком смысле). Указанные платежи, равно как и налоги, увеличивают общую фискальную нагрузку хозяйствующих субъектов. В связи с этим согласимся с мнением, что при установлении и введении экологических платежей (как налогового, так и неналогового характера), а также повышении их ставок должен соблюдаться принцип фискальной (или бюджетной) нейтральности – сказанное должно влечь одновременное снижение бремени по другим платежам[359] (об этом, например, свидетельствует опыт Швеции). В противном случае природоохранные платежи рискуют стать неэффективными.

Соблюдение принципа бюджетной нейтральности особенно важно в условиях «донастройки» налоговой системы. Необходимо отметить, что вектор развития российской налоговой системы последних лет связан с планомерным

[359] Мочалова Л. А., Гриненко Д. А. Проблемы и направления экологизации налоговой системы России // Дискуссия. 2018. Вып. 91. С. 70 – 76; Башмаков И.А. Налог на углерод в системе налогов на энергию и экологических налогов // Экологический вестник России. 2018. № 3. С. 22 – 23.

повышением налогового бремени налогоплательщиков. Данный процесс, в частности, связан с повышением общей ставки НДС (2018 г.), установлением НДД (2018 г.), налога на профессиональный доход (2018 г.), налога на сверхприбыль (2023 г.), введением прогрессивной шкалы налогообложения по НДФЛ, повышением ставки налога на прибыль (2024 г.) и т.д. *В контексте общей тенденции на увеличение фискального бремени организаций и физических лиц государство теряет возможность повышения ставок природоохранных платежей в качестве действенного инструмента стимулирования более ответственного отношения к природе, энергетического перехода, борьбы с изменением климата и т.д.* Так, например, можно встретить предложения по введению нового фискального инструмента природоохранной деятельности в области обращения с коммунальными отходами, ориентированный на коррекцию поведения физических лиц[360]. Иными словами, предлагается ввести новый платеж, который стимулировал бы физических лиц, а не только организации и индивидуальных предпринимателей, более активно участвовать в ООС, в частности, способствовал бы развитию раздельного сбора твердых коммунальных отходов (далее – ТКО) в нашей стране. В целом соглашаясь с необходимостью более активного вовлечения граждан в деятельность в сфере ООС, в том числе посредством применения методов финансово-правового стимулирования, тем не менее, считаем, что в текущей экономической ситуации реализация данного предложения не может быть признана целесообразной[361]. По крайней мере, переложение части расходов по сортировке мусора с операторов по обращению с отходами (далее – операторы ОО) на граждан, будет неэффективным при несоблюдении принципа фискальной нейтральности – введение нового платежа должно сопровождаться пропорциональным снижением бремени физических лиц

[360] Заворыкин А. А. Перспективы использования фискальных инструментов в регулировании процедур сбора, обработки и утилизации твёрдых коммунальных отходов // Российский экономический интернет-журнал. 2019. № 1. // URL: https://www.e-rej.ru/Articles/2019/Zavorikin.pdf (дата обращения: 01.09.2024).

[361] Представляется, что более эффективные направления совершенствования государственной политики, управления в области обращения с отходами потребления были предложены Г.В. Выпхановой. См.: Выпханова Г. В. Концептуальные подходы и методология стратегического планирования в области обращения с отходами потребления // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2023. № 3 (103). С. 137.

по иным обязательным платежам. На сегодняшний же день компенсация вреда, причиняемого природе в связи с размещением отходов, происходит за счет средств хозяйствующих субъектов в рамках платы за НВОС.

Следует согласиться с А.А. Ялбулгановым в том, что плата за НВОС выступает платежом, в некотором смысле заменяющим экологический налог в Российской Федерации и выполняющим отдельные его функции[362]. Отметим, что на сегодняшний день плата за НВОС внутренне неоднородна, и по сути она совмещает в себе несколько платежей. Так, в зависимости от источника, которым устанавливается указанная плата, плательщиков, объекта и иных обязательных элементов юридического состава, можно выделить:

1. собственно плату за НВОС, отличающаяся тем, что:

а) она устанавливается Законом № 7-ФЗ;

б) объектом обложения выступают:

выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными источниками;

сбросы загрязняющих веществ в водные объекты;

в) плательщиками являются хозяйствующие субъекты (юридические лица и индивидуальные предприниматели), чья деятельность оказывает НВОС[363];

2. плата за НВОС при размещении отходов, которая по общему правилу:

а) взимается на основании общих положений Закона № 7-ФЗ, а также ст. 23 Закона № 89-ФЗ, который в данном случае является lex specialis;

б) объектом обложения является хранение, захоронение отходов производства и потребления (размещение отходов);

---

[362] Ялбулганов А. А. Правовое регулирование природоресурсных платежей: учебное пособие. – М.: Юстицинформ, 2021. С. 35.

[363] На основании п. 1 ст. 16.1. Закона № 7-ФЗ плату за негативное воздействие на окружающую среду обязаны вносить юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие на территории Российской Федерации, континентальном шельфе Российской Федерации и в исключительной экономической зоне Российской Федерации хозяйственную и (или) иную деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду (далее – лица, обязанные вносить плату), за исключением юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и (или) иную деятельность исключительно на объектах IV категории.

в) плательщиками выступают юридические лица и физические лица, обладающие специальным правовым статусом индивидуального предпринимателя, в ходе хозяйственной и (или) иной деятельности образуются отходы;

3. плата за НВОС при размещении ТКО, которую можно рассматривать в качестве особой разновидности второго платежа и в отношении которого:

а) объектом является деятельность в ходе которой образуются ТКО;

б) плательщиками выступают операторы по обращению с ТКО и региональные операторы, осуществляющие деятельность по размещению ТКО.

База обложения привязана к физическим характеристикам объектов и измеряется в объеме или тоннах загрязняющих веществ (отходов). База определяется плательщиками самостоятельно на основе данных производственного экологического контроля. По общему правилу отчетным периодом является календарный год, авансовые платежи вносятся по итогу квартала (данное правило не распространяется на субъектов малого и среднего предпринимательства – они не уплачивают квартальные авансовые платежи). Уплата производится по месту нахождения стационарного источника или, соответственно, размещения отходов производства и потребления.

Ставка платы за НВОС устанавливается Правительством РФ[364]. При этом ставки дифференцируются в зависимости от загрязняющих веществ, к которым привязывается объект обложения. Например, в отношении выбросов в атмосферный воздух выделяется 159 загрязняющих веществ, в том числе оксид азота, диоксид серы, оксид углерода и т.д. Здесь же отметим, что ставки платы за бензин и бензин сланцевый привязаны к показателям углерода. Таким образом, в определенном смысле плата за НВОС, хотя и не являясь в полном смысле налогом на углерод, частично выполняет его функции.

---

[364] См.: Постановление Правительства РФ от 13.09.2016 № 913 «О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду и дополнительных коэффициентах» // СЗ РФ. 2016. № 38. Ст. 5560; Постановление Правительства РФ от 29.06.2018 № 758 «О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении твердых коммунальных отходов IV класса опасности (малоопасные) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 28. Ст. 4221.

Помимо этого, Законом № 7-ФЗ и нормативными правовыми актами Правительства РФ устанавливаются корректирующие коэффициенты (коэффициенты индексации) к ставке платы за НВОС: для стимулирования хозяйствующих субъектов к снижению НВОС[365] вводятся коэффициенты индексации: понижающий (в размере 0), стандартный (в размере 1) и повышающие (в размере 25  100). Также предусматриваются иные льготы, в том числе в виде полного освобождения от платы за НВОС, в частности, при подтверждении исключения НВОС при размещении отходов на отдельных объектах[366].

Экологический и утилизационный сбор – близкие по правовой природе платежи: и тот и другой, как отмечалось в предыдущем параграфе настоящей главы, являются формами платы за утилизацию. Предполагается, что рассматриваемые платежи авансируют будущие расходы по утилизации отдельных объектов, наносящих НВОС[367].

Утилизационный сбор, как было разъяснено Верховным Судом РФ, относится к обязательным публичным индивидуально возмездным платежам компенсационного фискального характера[368]. Также отмечен публичный характер обязанности по уплате рассматриваемого сбора, что связывается ее с необходимостью осуществления государством мероприятий по предотвращению и восстановлению от последствий НВОС, связанных с использованием

---

[365] В целях стимулирования юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и (или) иную деятельность, к проведению мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду и внедрению наилучших доступных технологий.

[366] В соответствии с п. 7 ст. 23 Закона № 89-ФЗ исключение негативного воздействия на окружающую среду объектов размещения отходов достигается за счет осуществления природоохранных мероприятий, наличия технических решений и сооружений, обеспечивающих защиту окружающей среды, и подтверждается результатами мониторинга состояния окружающей среды, в том числе соблюдением нормативов предельно допустимых концентраций химических веществ. Порядок подтверждения исключения негативного воздействия на окружающую среду объектов размещения отходов устанавливается Правительством Российской Федерации.

[367] Как было отмечено в пояснительной записке к проекту Федерального закона № 61272-6 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об отходах производства и потребления” и другие законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения безопасной утилизации отдельных видов колесных транспортных средств”», доходы от утилизационных сборов зачисляются в федеральный бюджет и служат базой для последующего расходования средств федерального бюджета на компенсацию затрат, возникающих в результате утилизации автотранспортных средств.

[368] Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 26.12.2017 по делу № 305-КГ17-12383, А40-170463/16 // Документ официально не опубликован. СПС «КонсультантПлюс».

транспортных средств[369]. В свою очередь, в пояснительной записке к проекту Федерального закона от 28.07.2012 № 128-ФЗ[370] подчеркивался факт того, что средства, поступаемые от уплаты утилизационного сбора, служат базой для дальнейшего расходования денег из бюджета Российской Федерации, а, следовательно, названным законом установлены и расходные обязательства федерального бюджета по частичному возмещению затрат, связанных с утилизацией.

Утилизационный сбор введен в 2012 году, и он практически сразу стал предметом рассмотрения в органе по разрешению споров в ВТО. Дело в том, что в первоначальной редакции ст. 24.1 Закона № 89-ФЗ возлагала обязанность по уплате названного сбора на три категории лиц: импортеров транспортных средств, их производителей (изготовителей на территории РФ) и лиц, которые приобрели транспортное средство у субъектов, которые ранее не уплатили утилизационный сбор по законным основаниям или в нарушение установленного порядка[371]. При этом производители могли освобождаться от уплаты сбора при условии, если они брали на себя обязательство утилизировать выпущенное (изготовленное) ими транспортное средство в будущем. Следовательно, российские производители ставились в более выгодное положение по сравнению с зарубежными, поскольку

---

[369] Уплата утилизационного сбора носит обязательный публично-правовой характер и связана с осуществлением государством мероприятий по предотвращению вредного воздействия отходов производства и потребления на здоровье человека и окружающую среду, ее восстановлению от последствий использования транспортных средств и самоходных машин. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 26.12.2017 по делу № 305-КГ17-12383, А40-170463/16.

[370] Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 61272-6 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об отходах производства и потребления” и другие законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения безопасной утилизации отдельных видов колесных транспортных средств”» // Документ официально не опубликован. СПС «КонсультантПлюс».

[371] В настоящее время на основании п. 3 ст. 24.1 Закона № 89-ФЗ плательщиками утилизационного сбора для целей настоящей статьи признаются лица, которые: осуществляют ввоз транспортных средств в Российскую Федерацию; осуществляют производство, изготовление транспортных средств на территории Российской Федерации; приобрели транспортные средства на территории Российской Федерации у лиц, не уплачивающих утилизационного сбора в соответствии с абз. вторым и третьим п. 6 данной статьи, или у лиц, не уплативших в нарушение установленного порядка утилизационного сбора; являются владельцами транспортных средств, в отношении которых утилизационный сбор не был уплачен в соответствии с абз. 5 п. 6 данной статьи, при помещении таких транспортных средств под иную таможенную процедуру при завершении действия таможенной процедуры свободной таможенной зоны, применяемой на территории Особой экономической зоны в Калининградской области, за исключением случаев помещения таких транспортных средств под таможенную процедуру реэкспорта.

цена их транспортных средств не увеличивалась на сумму подлежащего уплате утилизационного сбора. Исходя из этого, утилизационный сбор выполнял не столько компенсационную, природоохранную функцию, сколько функцию инструмента финансово-правового регулирования внешнеэкономической деятельности протекционистского характера.

Уже в 2013 году в ст. 24.1 Закона № 89-ФЗ внесены изменения в целях адаптации к условиям членства РФ в ВТО[372], в соответствии с которыми было исключено право российских производителей (изготовителей) принимать на себя описанное выше обязательно. На наш взгляд, указанные изменения следует оценить положительно – не столько с точки зрения обеспечения равных условий конкуренции, сколько с позиций более эффективной организации финансового обеспечения природоохранной деятельности. Указанные изменения привели к тому, что утилизационный сбор стал в полной мере компенсационным.

В то же время это не значит, что утилизационный сбор перестал выполнять функции инструмента квазитарифного регулирования внешнеэкономической деятельности[373]. Так, начиная с 2022 года часть иностранных производителей автомобилей отказалась официально поставлять свою продукцию (в том числе комплектующие)[374]. В связи с этим многие физические лица стали приобретать автомобили у поставщиков, не имеющих соглашений с производителями, в том числе в рамках так называемого параллельного импорта. Вместе с тем, недобросовестные импортеры, в целях снижения своих издержек оформляли ввозимый на территорию России автотранспорт на льготные категории лиц, имеющих право не уплачивать утилизационные сборы или уплачивать его в меньшем размере. В результате, в адрес более чем 5 тыс. физических лиц, которые приобрели транспортные средства у подобных недобросовестных поставщиков,

---

[372] Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 289157-6 «О внесении изменений в статью 24.1 Федерального закона “Об отходах производства и потребления”» // Документ официально не опубликован. СПС «КонсультантПлюс».

[373] См. подробнее: Финансово-правовое регулирование внешнеэкономической деятельности : учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой, А. А. Ситника. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2025. С. 291.

[374] Какие автомобили перестанут поставлять в Россию после 1 августа // URL: https://www.gazeta.ru/auto/2023/07/26/17333672.shtml (дата обращения: 01.09.2024).

были направлены уведомления о необходимости доплатить утилизационный сбор на значительные суммы[375].

Отметим, что в Законе № 89-ФЗ в настоящее время закрепляется лишь перечень плательщиков утилизационного сбора, а также общие положения об объекте, базе для исчисления, а также перечень льгот по уплате анализируемого сбора. Более подробно правила взимания, исчисления, уплаты и взыскания утилизационного сбора устанавливаются нормативными правовыми актами правительства РФ[376]. При этом Верховный Суд РФ[377], со ссылкой на постановления Конституционного Суда РФ[378], пришел к выводу, о распространении на общественные отношения, связанные с установлением и введением рассматриваемого платежа, общего принципа налогового законодательства, нашедшего закрепление в п. 6 ст. 3 НК РФ – принципа формальной определенности. Это означает, что все обязательные элементы юридического состава должны быть, во-первых, установлены нормативными правовыми актами (законами и постановлениями Правительства РФ), во-вторых, сформулированы ясно и четко, чтобы плательщик мог точным образом исполнить возложенную на него обязанность. Таким образом, помимо всего прочего, это подтверждает обоснованность наделения высшего исполнительного органа РФ правом определения отдельных элементов юридического состава утилизационного сбора.

Не останавливаясь подробно на детальном анализе отдельных элементов анализируемого платежа, отметим, что на сегодняшний день в России сложилась достаточно обширная судебная практика по вопросам уплаты утилизационного

---

[375] Тысячи россиян заставят доплачивать за машины сотни тысяч рублей. Почему так произошло // URL: https://avtonovostidnya.ru/avtorynok/352326 (дата обращения: 01.09.2024).

[376] Постановление Правительства РФ от 26.12.2013 № 1291 «Об утилизационном сборе в отношении колесных транспортных средств (шасси) и прицепов к ним и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 13.01.2014. № 2 (часть I). Ст. 115; Постановление Правительства РФ от 06.02.2016 № 81 «Об утилизационном сборе в отношении самоходных машин и (или) прицепов к ним и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 15.02.2016. № 7. Ст. 991.

[377] См.: Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 26.12.2017 по делу № 305-КГ17-12383.

[378] В частности, позиция Верховного Суда РФ основана на постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации от 31.05.2016 № 14-П, от 05.03.2013 № 5-П, от 14.05.2009 № 8-П, от 28.02.2006 № 2-П.

сбора. В частности, судами отмечено отсутствие необходимости уплаты сбора в отношении транспортных средств, которые не предполагается использовать по соответствующему назначению на территории России (например, образцов[379], ввоза частей, которые по отдельности не могут быть использованы для эксплуатации в качестве полноценного транспорта[380] и т.д.).

На основании п. 5 ст. 24.1 Закона № 89-ФЗ предусмотрена дифференциация размера сбора в зависимости от его физических характеристик[381]. При этом судами было отмечено, что при исчислении утилизационного сбора учитывается масса транспорта, без учета грузоподъемности[382].

Введенный в 2014 году экологический сбор является частью так называемого института расширенной ответственности производителей и импортеров потребительских товаров и упаковки (далее – РОП)[383]. Указанный институт направлен на обеспечение выполнения названными лицами установленных Правительством РФ нормативов утилизации выпущенных в обращение товаров и упаковки, утративших свои потребительские свойства (далее – нормативы утилизации)[384]. Соответственно производители (импортеры) могут обеспечить выполнение указанных нормативов: самостоятельно (посредством организации объектов инфраструктуры утилизации), через третьих лиц[385] *или же посредством*

---

[379] Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 01.02.2021 № Ф10-5686/2019 по делу № А23-2259/2019 // Документ официально не опубликован. СПС «КонсультантПлюс».

[380] Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 26.02.2021 № Ф03-335/2021 по делу № А51-23143/2019 // Документ официально не опубликован. СПС «КонсультантПлюс».

[381] При установлении размера утилизационного сбора учитываются год выпуска транспортного средства, его масса и другие физические характеристики, оказывающие влияние на затраты в связи с осуществлением деятельности по обращению с отходами, образовавшимися в результате утраты таким транспортным средством своих потребительских свойств.

[382] Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 28.01.2021 № Ф03-5844/2020 по делу № А59-2475/2020 // Документ официально не опубликован. СПС «КонсультантПлюс».

[383] Проект Распоряжения Правительства РФ «Об утверждении Концепции реформирования механизма расширенной ответственности производителей и импортеров потребительских товаров и упаковки».

[384] Распоряжение Правительства РФ от 11.02.2016 № 202-р «Об утверждении перечня упаковки, готовых товаров, после утраты потребительских свойств которыми образуются отходы, которые представлены биоразлагаемыми материалами» // СЗ РФ. 2016. № 8. Ст. 1141.

[385] Путем заключения договоров с оператором по обращению с ТКО, с индивидуальным предпринимателем, юридическим лицом, осуществляющими деятельность по утилизации отходов (за исключением ТКО), или путем поручения обеспечивать выполнение нормативов утилизации ОИТ ассоциации, созданной производителями товаров, импортерами товаров в целях обеспечения выполнения нормативов утилизации, или публично-правовой компанией «Российский экологический оператор».

*уплаты экологического сбора*. Таким образом, реализация принципа «загрязнитель платит» происходит или путем возложения обязанности нести дополнительные расходы в рамках хозяйственной деятельности, или же посредством уплаты обязательного компенсационного платежа.

Лица, заключающие договоры об утилизации с третьими лицами, для подтверждения факта выполнения нормативов должны передавать в уполномоченный орган по контролю за уплатой экологического сбора договор о поставке соответствующих отходов, акт об их утилизации и отчет о выполнении нормативов. Обязанность по выполнению норматива считается исполненной с момента предоставления указанных документов[386]. Соответственно, при их непредставлении лицу доначисляется сумма подлежащего уплате экологического сбора. Кроме того, как отмечают суды, в акте об утилизации отходов должен быть отражён факт не только подготовки отходов для утилизации, но и доведение до необходимой формы производственного сырья[387].

Немаловажным является вопрос о том, какой орган осуществляет администрирование и контроль за уплатой природоохранных платежей. В отношении утилизационного сбора данные функции возложены на ФНС (применительно к взиманию платежа с отечественных производителей (изготовителей)) и ФТС (при трансграничном перемещении транспортных средств). В отношении же платы за НВОС и экологического сбора указанные функции администрированием и контролем за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты занимается Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор)[388].

---

[386] Решение Арбитражного суда Московской области от 09.06.2023 по делу № А41-98224/2022 // Документ официально не опубликован. СПС «КонсультантПлюс».

[387] Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 02.04.2021 № Ф07-816/2021 по делу № А21-14348/2018 // Документ официально не опубликован. СПС «КонсультантПлюс».

[388] Пункты 5.5(9-6), 5.5(19), 5.5(23) Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, утв. Постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3347.

На наш взгляд, *подобный подход нерационален. Росприроднадзор не является органом, для которого финансовая деятельность является основной. Функции по администрированию платежей и финансовому контролю – факультативные для данного федерального органа исполнительной власти. Распыление полномочий в рассматриваемой сфере приводит к тому, что, с одной стороны, непрофильный орган (Росприроднадзор) вынужден отвлекать ресурсы для выполнения несвойственных ему функций, а с другой – не используется потенциал фискальных органов (ФНС и ФТС)*.

Представляется, что в данном случае уместно провести параллель с ситуацией, возникшей в сфере администрирования страховых взносов в начале 2010-х годов. После упразднения Единого социального налога, в России вновь были введены страховые взносы по обязательному социальному страхованию. При этом сбором и контролем за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты указанных взносов занимались государственные внебюджетные фонды (в частности, Пенсионный фонд России и Фонд обязательного социального страхования). В конечном итоге подобная модель была признана неэффективной. В результате в 2016 году законодательство о налогах и сборах было дополнено нормами, закрепляющими определение страховых взносов, основные и факультативные элементы данных платежей, а также наделившими ФНС правами в отношении администрирования и контроля за страховыми взносами.

Заметим, что в 2019 году широко обсуждался вопрос о возможности включения в НК РФ норм, регулирующих порядок взимания отдельных платежей неналогового характера (в том числе рассматриваемых в настоящем параграфе природоохранных платежей). По итогам проведенного Счетной палатой РФ экспертно-аналитического мероприятия выявлено 60 видов обязательных публичных платежей или 262 конкретных платежа[389]. Представителями

[389] Информация Счетной палаты об основных итогах экспертно-аналитического мероприятия от 23.08.2019 № ИАМ-26/03 // URL: http://council.gov.ru/media/files/zm18ZCPAnQot8a2v05eASDHLDYc80FjI.pdf (дата обращения: 01.09.2024).

контрольно-счетного органа указано, что проанализированные ими природоохранные платежи имеют компенсационный характер, обладают признаками сборов, что дает возможность их имплементации в законодательство о налогах и сборах при условии проведения дальнейшей работы по систематизации и выявлению общих признаков таких платежей[390]. Подчеркнуто, что при включении экологических платежей в НК РФ «необходимо будет обеспечить баланс между фискальными интересами государства и необходимостью стимулирования природоохранных мероприятий плательщиков, в том числе и посредством снижения размера платы»[391], т.е. необходимо соблюсти принцип фискальной нейтральности.

Как бы то ни было, природоохранные платежи продолжают регулироваться отдельными нормативными правовыми актами. Вместе с тем, на наш взгляд, необходимо разграничивать вопрос об источниках правового регулирования установления и взимания платежей природоохранной направленности и проблемы администрирования и контроля за исчислением и уплатой указанных платежей. В связи с этим, основываясь на положительном отечественном опыте (в части правового регулирования страховых взносов), а также заслуживающем внимания опыте зарубежных стран (в частности, китайского налога на ООС), считаем возможным предложить:

1. наделить правами по администрированию, контролю за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты:

а) экологического сбора с производителей товаров и платы за НВОС – ФНС России;

б) экологического сбора с импортеров товаров – ФТС России;

2. предусмотреть возможность уплаты экологического и утилизационного сбора, а также платы за НВОС за счет средств, учтенных на едином налоговом счете, в рамках единого налогового платежа;

---

[390] Там же. С. 13 – 21.
[391] Там же. С. 34.

3. дополнить перечень объектов обложения платой за НВОС шумовыми загрязнениями;

4. обязать Росприроднадзор передавать необходимую для администрирования платы за НВОС и экологического налога информацию налоговым и таможенным органам;

5. закрепить «окрашенный» характер экологического и утилизационного сбора и ввести запрет использования денежных средств, полученных от их взимания на иные, нежели установленные законом цели.

Отдельным видом природоохранных платежей являются парафискалитеты. Среди данной группы мы можем выделить:

экологический портовый сбор[392], уплачиваемый в пользу администрации порта;

отчисления предприятий и организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты[393], уплачиваемый государственной корпорации «Росатом».

---

[392] Экологический сбор идет на покрытие расходов, связанных с предоставлением судам услуг по приему, транспортировке, складированию и переработке судовых отходов, образующихся на судне в процессе рейса взимаются в портах, имеющих оборудование для сбора отходов всех типов, за исключением балластных вод. См.: Финансово-правовое регулирование внешнеэкономической деятельности : учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой, А. А. Ситника. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2025. С. 294 – 297.

[393] На основании п. 1 Правил отчисления предприятиями и организациями, эксплуатирующими особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты (атомные станции), средств для формирования резервов, предназначенных для обеспечения безопасности атомных станций на всех стадиях их жизненного цикла и развития, утв. Постановлением Правительства РФ от 30.01.2002 № 68 предприятия и организации, эксплуатирующие особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты (атомные станции) (далее – эксплуатирующие организации), производят отчисление средств по нормативам, установленным в процентах от выручки, полученной эксплуатирующими организациями от реализации товаров (работ, услуг), связанных с использованием атомной энергии, для формирования: а) резерва, предназначенного для финансирования затрат по обеспечению ядерной, радиационной, технической и пожарной безопасности при эксплуатации атомных станций, содержанию и оснащению аварийно-спасательных формирований, оплате их работ (услуг) по предотвращению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций; б) резерва, предназначенного для финансирования затрат по обеспечению физической защиты, учета и контроля ядерных материалов на атомных станциях; в) резерва, предназначенного для финансирования затрат по обеспечению вывода из эксплуатации атомных станций и проведения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по обоснованию и повышению безопасности выводимых из эксплуатации объектов; д) резерва, предназначенного для финансирования затрат по обеспечению захоронения радиоактивных отходов.

В рассматриваемом случае парафискалитеты служат средством компенсации затрат, понесенных отдельными частными субъектами в связи с осуществлением публичных функций, связанных с ООС.

Проведенное исследование показало, что компенсационный характер природоохранных платежей обеспечивается действием принципа «загрязнитель платит». При этом согласимся с А.А. Ялбулгановым в том, что данное начало не предполагает полного возмещения потенциального ущерба ОС, в связи с невозможностью его определения в полном объеме[394].

Принцип «загрязнитель платит» направлен на интернализацию негативных экологических внешних эффектов, и он может быть рассмотрен в двух основных смыслах:

1. в широком – означает, что субъекты должны любым доступным способом финансировать меры, направленные на устранение негативных последствий для ОС, возникших в результате их деятельности, а также на предотвращение указанных негативных последствий в будущем[395]. В таком понимании загрязнитель может компенсировать наносимый им вред ОС добровольно, посредством уплаты природоохранных и природоресурсных платежей, в натуре (непосредственные действия, направленные на ликвидацию загрязнений) и путем привлечения к ответственности (гражданско-правовой, административной и уголовной);

2. в узком (финансово-правовом) – анализируемый принцип заключается в том, что формой компенсации деятельности, которая приводит или может привести к загрязнению окружающей среды, выступают *обязательные финансово-правовые платежи природоохранного характера*.

---

[394] «Зеленые» финансы: приоритеты правового регулирования: монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Ю. К. Цареградская. – М.: Проспект, 2024. С. 63.

[395] Данная позиция основывается на разъяснениях Конституционного Суда РФ. В частности, как отмечается в Постановлении Конституционного Суда РФ от 02.06.2015 № 12-П, «одним из принципов охраны окружающей среды является принцип "загрязнитель платит", который, как следует из статьи 3 Федерального закона “Об охране окружающей среды”, выражается в обязательном финансировании юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и (или) иную деятельность, которая приводит или может привести к загрязнению окружающей среды, мер по предотвращению и (или) уменьшению негативного воздействия на окружающую среду, устранению последствий этого воздействия».

Проведенный анализ показывает, что в настоящее время природоохранные платежи в Российской Федерации уплачиваются хозяйствующими субъектами – физические лица, не являющиеся индивидуальными предпринимателями, де-юре не вовлечены в данный процесс. Вместе с тем, исходя из сущности экономического механизма переложения, можно сказать, что физические лица-загрязнители компенсируют наносимый ими ущерб ОС в процессе приобретения товаров, работ и услуг, в цену которых уже включены издержки хозяйствующих субъектов, связанные с природоохранной деятельностью. В данном случае можно провести параллель с косвенными налогами: де-юре плательщиком выступает лицо, реализующее товар (работу, услугу), де-факто же налоговое бремя перекладывается на покупателя. Так, например, производитель автомобилей непосредственно не будет выступать загрязнителем в процессе его эксплуатации – им будет владелец транспортного средства. При покупке автомобиля соответствующее лицо компенсирует затраты производителя по уплате утилизационного сбора, который учитывает уплаченные им суммы указанного публичного платежа в цене реализуемого товара.

В заключение следует сделать ряд замечаний относительно целесообразности введения в России так называемого налога на углерод (углеродного налога, налога на углеродный след) и иных форм платы за выбросы парниковых газов, в частности, системы торговли углеродными квотами.

Как отмечается экспертами МВФ, «углеродное ценообразование — это необходимое условие для достижения климатических целей, установленных Парижским соглашением 2015 года»[396]. Основная цель данного соглашения[397], пришедшего на смену Киотскому протоколу[398], заключается в том, чтобы удержать глобальное повышение средней температуры на уровне значительно ниже 2°C по

[396] МВФ: доходы бюджета РФ от платы за выбросы углерода могут превысить 4% ВВП // URL: https://www.kommersant.ru/doc/6366732 (дата обращения: 01.09.2024).
[397] Парижское соглашение (Заключено в г. Париже 12.12.2015) // Бюллетень международных договоров. 2020. № 4.
[398] Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (Подписан в г. Киото 11.12.1997) // СЗ РФ. 2005. № 10. Ст. 764.

сравнению с доиндустриальным уровнем[399], а также создать финансовые потоки, отвечающие намеченному пути снижения парниковых газов и устойчивого развития. Россия является полноправным участником данного соглашения.

Как показывает практика, на сегодняшний день в мире углеродное налогообложение идет по одному из двух путей:

– установления прямого налога;

– введения косвенных налогов (в частности, акцизов) на топливо в зависимости от содержания в нем углерода[400].

При этом И.А. Башмаков на основе проведенного сравнительного исследования указывает на то, что на сегодняшний день при формировании эффективной ставки углеродного налога доминируют косвенные налоги, в частности, акцизы, в то время как «роль прямых налогов на углерод еще ограниченна»[401].

Отметим, что некоторые авторы считают, что углеродный налог уже планируется к введению в России[402]. Вместе с тем Министр экономического развития России подчеркнул, что наша страна, равно как и другие страны БРИКС, «избрала “мягкий путь” внедрения углеродного регулирования, максимально комфортного для ведения бизнеса»[403], связанного в первую очередь с введением системы обязательной углеродной отчетности, соответствующей всем международным стандартам. При этом министр указал на то, что к 2021 году Российская Федерация обеспечила снижение выбросов парниковых газов в атмосферу до 54% от уровня 1990 г. или более 46 млрд т парниковых газов (ПГ) в

---

[399] Ст. 2 Парижского соглашения. Также в указанной статье в качестве цели обозначено и принятие мер по ограничению повышения температуры до 1,5°С по сравнению с доиндустриальным уровнем, признавая, что это значительно снизит риски и последствия изменения климата.

[400] Мочалова Л. А., Гриненко Д. А. Проблемы и направления экологизации налоговой системы России // Дискуссия. 2018. Вып. 91. С. 72.

[401] Башмаков И. А. Налог на углерод в системе налогов на энергию и экологических налогов // Экологический вестник России. 2018. № 3. С. 13.

[402] Мочалова Л. А., Гриненко Д. А. Проблемы и направления экологизации налоговой системы России // Дискуссия. 2018. Вып. 91. С. 72.

[403] Решетников М. Г. Климатическая политика в России: наука, технологии, экономика // Проблемы прогнозирования. 2023. № 6 (201). С. 7.

$CO_2$ эквиваленте. Таким образом, вклад России в реализацию климатической повестки равен ежегодному выбросу всех стран мира[404].

Заметим, что, например, США в 2016 году отказались от введения углеродного налога. В 2024 году Палата представителей США и Сенат США повторно отказались от соответствующей инициативы, указав в совместной резолюции, что налог на выбросы углерода нанесет ущерб экономике Соединенных Штатов, приведет к увеличению цен на энергоносители, включая цены на бензин и электроэнергию, что сильнее всего ударит по бедным, пожилым людям и лицам с фиксированным доходом, приведет к снижению числа рабочих мест, перемещению предприятий за границу и т.д. Также указано, что введение углеродного налога будет иметь своим следствием потерю США конкурентного преимущества в мировой экономике, и что власти должны сосредоточиться в первую очередь на поощрении инноваций и развитии частного сектора, а не на увеличении налогового бремени[405].

Полагаем, что сказанное в полной мере относится и к Российской Федерации. *Во-первых, достижение целей Парижского соглашения не следует сводить исключительно к введению углеродного налога или торговли углеродными квотами – это может быть достигнуто и другими методами, в частности, посредством нормирования и усиления экологического контроля. Во-вторых, в условиях введения ограничительных мер со стороны недружественных государств, углеродный налог станет значительным препятствием для экономического развития нашей страны в целом и проводимой политики по импортозамещению в частности. В текущий исторический момент введение углеродного налога следует считать несвоевременным. В-третьих, в условиях произошедшей «донастройки» налоговой системы введение дополнительного налога без параллельного снижения объёма налоговой обязанности по другим налогам и сборам будет неэффективным. Установление углеродного налога будет иметь своим следствием увеличение*

[404] Там же. С. 6.
[405] H.Con.Res.86 – Expressing the sense of Congress that a carbon tax would be detrimental to the United States economy // URL: https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-concurrent-resolution/86/text (дата обращения: 01.09.2024).

*расходов хозяйствующих субъектов на введение внутренней системы учета выделяемого в рамках их деятельности углерода (установка измерительных приборов, разработка и закупка программного обеспечения, обучение сотрудников и т.д.), а также увеличение фискальной нагрузки.*

### 2.3. Правовое регулирование «зеленых» финансов на финансовом рынке

Перед тем как приступить непосредственно к рассмотрению темы настоящего параграфа, следует сделать ряд оговорок относительно включенности общественных отношений, складывающихся на финансовом рынке, в предмет финансового права как публичной отрасли российского права. Так, например, отдельные авторы отмечают, что имеющиеся на сегодняшний день «попытки обосновать финансово-правовую природу отношений финансового рынка… несистемны и неубедительны»[406]. Позволим, однако, не согласиться с указанным мнением. Помимо того, что оно не содержит в себе конкретики, позволяющей обосновать указанную точку зрения, можно указать на наличие значительного количества научных работ, в которых авторитетные авторы аргументируют противоположную позицию[407].

Финансовый рынок представляет собой сложную совокупность общественных отношений, складывающихся по поводу оказания финансовых услуг, правового регулирования деятельности финансовых организаций (кредитных и некредитных финансовых организаций, а также лиц, оказывающих профессиональные услуги на финансовом рынке), обеспечения устойчивости и развития финансового рынка и т.д. Финансовый рынок – это сложное переплетение

---

[406] Карасева М. В. Правовые институты общей части науки финансового права: вопросы теории // Финансовое право. 2024. № 4. С. 2.

[407] См., например: Грачева Е. Ю. Основные тенденции развития финансового права как публично-правовой отрасли // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2024. № 7 (119). С. 17 – 27; Ситник А. А. Публичное право финансового рынка в системе финансового права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 8 (96). С. 103 – 115; Тропская С. С. О некоторых вопросах теории публичного права финансового рынка // Финансовое право. 2022. № 6. С. 2 – 8; Тропская С. С. Публичное право финансового рынка в системе финансового права России // Государство и право. 2017. № 3. С. 73 – 80.

отношений частного и публичного характера. Соответственно, и регулирование указанных отношений носит комплексный характер и осуществляется в первую очередь посредством норм гражданского и финансового права.

Согласимся, что, исходя из сущности предмета и метода финансового права, к предмету данной отрасли можно отнести общественные отношения, которые складываются в процессе осуществления Банком России функций мегарегулятора, связанных с обеспечением устойчивости и развития финансового рынка, допуска (лицензирования, внесения в реестр[408], присвоения статуса) профессиональных участников на финансовый рынок, осуществлением контроля и надзора в указанной сфере, а также защитой прав и законных интересов потребителей финансовых услуг[409].

Как было отмечено в третьем параграфе первой главы диссертации, одной из наиболее ярко прослеживающийся тенденций последних лет стало активное вовлечение профессиональных участников финансового рынка в достижение целей устойчивого развития в целом и ESG-повести в частности. Именно применительно к оказываемым названными лицами финансовым услугам, имеющим своей целью способствование борьбе с климатическими изменениями, переходу к низкоуглеродной экономике и финансированию иных природоохранных мероприятий, впервые и стал употребляться термин «зеленые» финансы.

Следует отметить, что изменение состояния окружающей среды, в том числе климатический сдвиг и финансово-правовое регулирование финансового рынка оказывают друг на друга влияние на основе действия прямых и обратных связей. Давно установлено, что климатические условия значительным образом предопределяют специфику общественных отношений, складывающихся в том или ином регионе мира, а также в отдельно взятом государстве. Соответственно, происходящие изменения в общественных отношениях диктуют необходимость трансформации правового механизма их регулирования.

---

[408] Чистюхин В.В. Правовое регулирование финансового контроля за деятельностью некредитных финансовых организаций в Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук. – М., 2022. С. 244 – 249.

[409] Ситник А. А. Публичное право финансового рынка в системе финансового права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 8 (96). С. 110 – 111.

В международной практике климатические риски принято делить на физические риски и так называемые риски перехода. Физические риски связаны с возникновением негативных последствий для финансовых организаций вследствие физических явлений природного характера. Такие риски пронизывают все сектора финансового рынка:

– сектор банковских услуг. Наблюдаемые в настоящее время колебания температуры влекут за собой существенные изменения в условиях хозяйственной деятельности. Это может приводить к тому, что у организаций и индивидуальных предпринимателей вырастет потребность в заемном капитале для покрытия возникших издержек. И наоборот, при невозможности ведения предпринимательской деятельности в связи с резко изменившимися климатическими условиями такая потребность может быть сведена к минимуму в связи с резким сокращением числа заемщиков, возникшим вследствие их ликвидации или перепрофилирования. В свою очередь, проблемы заемщиков прямым образом отразятся на финансовой устойчивости кредитных организаций[410];

– сектор страхования. Увеличение количества и частоты чрезвычайных ситуаций, вызванных климатическими изменениями (пожары, наводнения, оползни и т.д.), ведут к возрастанию количества наступивших страховых случаев и, соответственно, к увеличению выплат по договорам страхования. Вследствие действия объективных законов рыночной экономики, можно ожидать повышения страховых тарифов и введения дополнительных условий для хозяйствующих субъектов, рассчитывающих на заключение договора оказания страховых услуг. В результате возрастают расходы как страхователей, так и страховщиков.

[410] По мнению Банка России, «связанные с изменениями климата события и риск перехода могут способствовать увеличению вероятности дефолта заемщиков банка, непосредственно или косвенно связанных с подверженными воздействию климатических рисков областями и отраслями экономики. Например, у заемщиков могут возникнуть финансовые проблемы из-за сокращения производства, реализации услуг. Кроме того, убыток при дефолте по ссудам, обеспеченным, например, недвижимостью, может возрасти, если на стоимость недвижимости негативно повлияют события, связанные с изменением климата». Доклад Банка России для общественных консультаций «Влияние климатических рисков и устойчивое развитие финансового сектора Российской Федерации» (май 2020 года). С. 12 // URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/108263/Consultation_Paper_200608.pdf

Усложняются условия деятельности страховых организаций, поскольку приходится более внимательно подходить к оценке страховых рисков, обеспечивать большую точность актуарных расчетов, формировать значительные страховые резервы и т.д. Пандемия коронавирусной инфекции, которая, по имеющимся предположениям, не в последнюю очередь может быть предопределена климатическими изменениями[411], демонстрирует влияние температурных факторов на систему здравоохранения. В целом же можно утверждать, что климатический сдвиг обуславливает значительное ухудшение эпидемиологической обстановки[412], снижение качества воды и пищи, и, как следствие, учащение случаев заболевания и уменьшение продолжительности жизни населения. Это, в свою очередь, увеличивает финансовую нагрузку на систему государственного обязательного социального (в том числе медицинского) страхования и частного страхования жизни и здоровья;

– сектор ценных бумаг. Описанные выше изменения в хозяйственной деятельности обуславливают возрастание рисков на рынке ценных бумаг вследствие повышенной волатильности и снижения стоимости портфелей ценных бумаг и производных финансовых инструментов[413];

– сектор коллективных инвестиций. Как отмечается в науке, «уровень финансовой нагрузки пенсионных фондов будет зависеть от климатической миграции населения, а также изменения периода дожития из-за долгосрочной трансформации климатических моделей»[414];

– сектор платежных услуг. Климатические изменения выступают фактором увеличения расходования энергии, вследствие этого могут возрастать расходы на

---

[411] Кочуров Б. И., Шац М. М., Скачков Ю. Б., Черная В. В., Лобковский В. А., Ермакова Ю. И. Изменения климата и пандемия коронавируса // Проблемы региональной экологии. 2021. № 5. С. 68 – 75.

[412] См.: «Зеленые» финансы: приоритеты правового регулирования: монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Ю. К. Цареградская. – М.: Проспект, 2024. С. 31.

[413] Информационное письмо Банка России от 04.12.2023 № ИН-018-35/60 «О рекомендациях по учету климатических рисков для финансовых организаций» // URL: https://www.cbr.ru/Crosscut/LawActs/File/6556 (дата обращения: 01.09.2024).

[414] Ситник А. А. «Зеленые» финансы: понятие и система // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 2. С. 76.

поддержание бесперебойного функционирования платежных систем, а следовательно, увеличиваться и тарифы на проведение безналичных расчётов.

Приведенные в качестве примера сектора не исчерпывают всего многообразия финансового рынка. В то же время сказанного достаточно для того, чтобы проиллюстрировать комплексное воздействие климатических факторов на общественные отношения, складывающиеся на финансовом рынке. Климатические риски оказывают воздействие и на иные риски финансовых организаций, в том числе на операционный, кредитный, репутационный, правовой и иные[415].

Риски климатического перехода связаны с возможным наступлением неблагоприятных последствий для финансовых организаций, иных хозяйствующих субъектов и физических лиц в связи с планируемым переходом к низкоуглеродной экономике. Адаптация к климатическим изменениям требует принятия комплекса мер, в том числе правового, политического, технологического и иного характера[416]. Риски климатического перехода проявляются, помимо всего прочего, в изменении предпочтений инвесторов, которые будут в большей степени заинтересованы в финансировании субъектов, осуществляющих свою деятельность согласно основным направлениям «зеленой» повестки. В результате для организаций так называемых «коричневых» секторов экономики значительным образом увеличивается стоимость финансовых услуг и ограничивается доступ к заемному капиталу. Финансовые организации могут получить репутационный ущерб при сотрудничестве с указанными организациями. В целом же переход к низкоуглеродной экономике будет сопровождаться повышением цен на товары (работы и услуги) для населения, увеличением стоимости финансовых услуг, сокращением производства в некоторых секторах экономики и т.д. При этом, на наш взгляд, самым главным риском является то, что все предпринимаемые усилия

---

[415] Доклад Банка России для общественных консультаций «Климатические риски в меняющихся экономических условиях» (декабрь 2022 года) // URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/143643/Consultation_Paper_21122022.pdf (дата обращения: 01.09.2024).

[416] Информационное письмо Банка России от 04.12.2023 № ИН-018-35/60 «О рекомендациях по учету климатических рисков для финансовых организаций» // URL: https://www.cbr.ru/Crosscut/LawActs/File/6556 (дата обращения: 01.09.2024).

для перехода к низкоуглеродной экономике и сопровождающие этот процесс тектонические сдвиги в общественных отношениях, правовом регулировании, экономике и т.д., могут просто не привести к сколь бы то ни было значимым итогам.

Существенным является вопрос о целесообразности перехода к низкоуглеродной экономике конкретно для России. С одной стороны, наша страна является ведущим экспортером углеводородов, получая от их реализации значительные доходы. Например, в 2024 году запланировано поступление более 10,985 трлн руб. нефтегазовых доходов[417], что составляет более трети общих запланированных доходов федерального бюджета[418]. Нефтегазовая отрасль создает огромное количество рабочих мест, а также дает стимул для развития сопутствующих отраслей, в частности, железнодорожных и морских перевозок. «Зеленый» переход затрагивает и другие отрасли, ответственные за выброс парниковых газов, в частности, энергетику, добычу угля, строительство и т.д.

С другой стороны, Российская Федерация выступает ведущим климатическим донором. Как уже отмечалось, наша страна занимает первое место в мире по общей площади земель, занятых лесами, и второе место по запасам питьевой воды. При этом указанные факторы слабо учитываются в рамках международного углеродного регулирования. Особенно ярко это прослеживается на примере европейского механизма трансграничного углеродного регулирования (Carbon Border Adjustment Mechanism (далее – CBAM)). Указанный механизм был введен в дополнение к Европейской системе торговли квотами на выбросы парниковых газов (EU ETS). И если EU ETS распространяется в первую очередь на внутренних производителей из стран ЕС, то CBAM – на импортеров. По сути, CBAM представляет собой инструмент квазитарифного регулирования внешнеэкономической деятельности, сходный с органичными уравнительными

[417] Июль добавил триллион. Нефтегазовые доходы бюджета выросли в годовом и месячном сравнении // URL: https://www.kommersant.ru/doc/6878125#:~:text=В целом за семь месяцев,заметно превышают заложенный среднегодовой показатель. (дата обращения: 01.09.2024).
[418] Федеральный закон от 27.11.2023 № 540-ФЗ «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов».

налогами. В то же время неправильно квалифицировать CBAM в качестве трансграничного углеродного налога, как это делается во многих публикациях[419]. В рамках CBAM приобретаются сертификаты, аналогичные тем, что действуют в EU ETS. Реализацией сертификатов занимаются национальные органы государств-членов ЕС. Цена сертификатов будет зависеть в том числе от предоставляемой импортерами информации о фактическом объеме выбросов парниковых газов в атмосферу[420]. Таким образом, денежная сумма, уплачиваемая при покупке CBAM-сертификата, будет увеличивать цену импортируемого товара. Следовательно, CBAM направлена не только и не столько за защиту окружающей среды, сколько на уравнивание цен импортируемых товаров с товарами, произведенными на территории ЕС.

По имеющимся прогнозам, российские компании должны будут заплатить ЕС порядка 760 млрд рублей в период с 2025 по 2036 года[421].

На основании сказанного, можно сделать вывод, что *Россия фактически «платит» дважды – выступает климатическим донором и компенсирует издержки других стран по организации их национальных систем «зеленого» перехода и борьбы с климатическими изменениями. Считаем, что подобная ситуация противоречит основополагающему правовому принципу справедливости*.

В любом случае следует говорить о том, что климатический переход возможен только при условии закрепления правовых норм, которые будут способствовать изменению сложившихся общественных отношений на финансовом рынке. Таким образом, проявляется обратный процесс, связанный с воздействием правового регулирования на климатические изменения. В текущих условиях правовое регулирование общественных отношений на финансовом рынке

---

[419]В Минэкономики оценили перспективы ввода платы за углерод // URL: https://www.rbc.ru/economics/11/02/2024/65c5ea969a79478354a9fc83 (дата обращения: 01.09.2024).

[420] Механизм трансграничного углеродного регулирования в вопросах и ответах // URL: https://www.eeas.europa.eu/eeas/механизм-трансграничного-углеродного-регулирования-в-вопросах-и-ответах_ru (дата обращения: 01.09.2024).

[421] Российские компании заплатят ЕС порядка 760 млрд рублей углеродного налога // URL: https://www.vedomosti.ru/business/articles/2021/08/04/880892-rossiiskie-kompanii (дата обращения: 01.09.2024).

должно быть направлено, с одной стороны, на стимулирование экологически ответственного поведения профессиональных участников финансового рынка, создание условий, способствующих повышению доступности финансовых услуг для хозяйствующих субъектов, вносящих вклад в реализацию мероприятий по охране окружающей среды, минимизацию негативных последствий климатического перехода, а с другой – на защиту национальных интересов России.

Ведущие международные органы и организации в сфере финансового рынка, такие как Совет по финансовой стабильности, Базельский комитет по банковскому надзору, Международная ассоциация органов страхового надзора, Международная организация комиссий по ценным бумагам и т.д., уделяют значительное внимание вопросам учета экологических факторов (в первую очередь климатических) в практике регуляторов финансового рынка, а также деятельности финансовых организаций.

Среди основных направлений данного процесса можно выделить[422]:

– создание новых финансовых услуг и финансовых инструментов «зеленой» направленности;

– образование инфраструктуры финансового рынка, способствующей развитию «зеленого» финансирования;

– учет климатических рисков в рамках риск-ориентированного пруденциального надзора на финансовом рынке, внедрение процедур мониторинга и оценки таких рисков;

– разработка стратегии развития финансового рынка с учетом климатических изменений;

– принятие во внимание климатических аспектов в процессе осуществления поведенческого надзора;

[422] Доклад Банка России для общественных консультаций «Климатические риски в меняющихся экономических условиях» (декабрь 2022 года) // URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/143643/Consultation_Paper_21122022.pdf (дата обращения: 01.09.2024).

– изменение подходов к оценке обязательных нормативов (в сторону их снижения) для финансовых организаций, осуществляющих «зеленое» финансирование;

– совершенствование внутренних систем управления и контроля в финансовых организациях, связанных с учетом климатических аспектов в бизнес-планах, политиках, стратегиях и иных документах финансовых организаций (включая разработку отдельных документов, посвященных этим вопросам), формированием системы контроля за климатическими рисками, разработкой систем стресс-тестирования с учетом климатических рисков и т.д.;

– раскрытие информации о системе управления и контроля за климатическими рисками, финансовыми показателями, связанными с «зеленым» финансированием и т.д.

Российская Федерация, как будет показано далее, в полной мере находится в фарватере формирования «зеленых» финансов как отдельного сектора финансового рынка. Указанный процесс сопровождается формированием регуляторной среды российского национального рынка «зеленых» финансов, что связано с принятием нормативных правовых актов различной юридической силы, а также изданием иных официальных документов (в первую очередь со стороны Правительства РФ и Банка России). Необходимо подчеркнуть, что соответствующие документы, как правило, посвящены регулированию более широкой сферы общественных отношений – устойчивых финансов, включающих в себя «зеленые» и социальные финансы. Подобный подход объективно предопределяется содержанием концепции устойчивого развития. Вместе с тем, на наш взгляд, «зеленые» и социальные финансы следует рассматривать раздельно друг от друга, что обуславливается спецификой охватываемых ими общественных отношений и, как следствие, подходов к правовому регулированию.

В выпущенном в 2017 году докладе «Определение “зеленого” в контексте зеленых финансов»[423] Европейская комиссия выделила ряд инструментов, которые

[423] Defining "green" in the context of green finance // URL: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0d44530d-d972-11e7-a506-01aa75ed71a1/language-en (дата обращения: 01.09.2024).

позволяют идентифицировать тот или иной проект или финансовые инструменты в качестве «зеленых». В частности, было указано, что для этих целей в документах должны быть закреплены:

– цели – конечные результаты, связанные с экологией, достижению которых должны способствовать проекты, финансовые инструменты, технологии и т.д.;

– таксономия – основной методологический документ, определяющий направления деятельности и критерии отнесения проектов к категории «зеленых»[424];

– исключения – критерии, наличие которых не позволяет отнести те или иные сектора, компании и виды деятельности к числу «зеленых»;

– индикаторы – показатели, обеспечивающие измерение эффективности проектов[425];

В настоящее время в Российской Федерации:

цели зеленого развития России закреплены распоряжением Правительства РФ от 14.07.2021 № 1912-р[426] (далее – Распоряжение № 1912-р);

таксономия, т.е. критерии зеленых проектов[427] и требования к верификации «зеленых» инструментов финансирования утверждены Постановлением Правительства РФ от 21.09.2021 № 1587[428] (далее – Постановление № 1587).

На основании Распоряжения № 1912-р проект может считаться «зеленым» при его соответствии ряду «принципов», в том числе соответствии целям и направлениям данного документа, показателем чего является соответствие

---

[424] «Зеленые» финансы: приоритеты правового регулирования: монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Ю. К. Цареградская. – М.: Проспект, 2024. С. 45 – 46.

[425] Величины, используемые для экологических показателей или воздействия деятельности (экономия энергии/воды, сокращение выбросов парниковых газов и т. д.). Ситник А. А. «Зеленые» финансы: понятие и система // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 2. С. 66.

[426] Распоряжение Правительства РФ от 14.07.2021 № 1912-р «Об утверждении целей и основных направлений устойчивого (в том числе зеленого) развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 30. Ст. 5814.

[427] См. подробнее: Выпханова Г. В. Правовые проблемы экологического предпринимательства в контексте устойчивого развития и современных реалиях // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2021. № 4 (24). С. 12-20.

[428] Постановление Правительства РФ от 21.09.2021 № 1587 «Об утверждении критериев проектов устойчивого (в том числе зеленого) развития в Российской Федерации и требований к системе верификации инструментов финансирования устойчивого развития в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 40. Ст. 6818.

таксономии Постановления № 1587, ориентирование на достижение одной или нескольких целей Парижского соглашения[429], способствование положительному воздействию на ОС[430] и достижению экологического эффекта и т.д. Помимо всего прочего, такие проекты должны соответствовать принципу «Do No Significant Harm»[431] – они не должны наносить существенный вред ОС, а также заинтересованным в реализации проекта лицам (в частности, населению).

Помимо этого, названные документы закрепляют понятие, цели и таксономию адаптационных проектов, направленных в том числе на реализацию мероприятий, связанных с обработкой и захоронением ТКО, модернизацией оборудования, направленного на снижение выбросов парниковых газов, повышение энергетической и экологической эффективности и т.д[432]. Таким образом, проекты адаптационного характера также направлены на защиту ОС.

Кроме того, Постановление № 1587 закрепляет перечень требований, которым должны соответствовать инструменты финансирования устойчивого развития (Приложение 3).

---

[429] Цель № 6 «Обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии для всех», цель № 7 «Обеспечение всеобщего доступа к недорогим, надежным, устойчивым и современным источникам энергии для всех», цель № 8 «Содействие поступательному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех», цель № 9 «Создание стойкой инфраструктуры, содействие всеохватной и устойчивой индустриализации и инновациям», цель № 11 «Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов», цель № 12 «Обеспечение перехода к рациональным моделям потребления и производства», цель № 13 «Принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями», цель № 14 «Сохранение и рациональное использование океанов, морей и морских ресурсов в интересах устойчивого развития», цель № 15 «Защита и восстановление экосистем суши и содействие их рациональному использованию, рациональное лесопользование, борьба с опустыниванием, прекращение и обращение вспять процесса деградации земель и прекращение процесса утраты биоразнообразия».

[430] На основании п. 3 Целей и основных направлений устойчивого (в том числе зеленого) развития Российской Федерации приоритетные цели, связанные с положительным воздействием на окружающую среду, включают в себя: сохранение, охрану или улучшение состояния окружающей среды; снижение выбросов и сбросов загрязняющих веществ и (или) предотвращение их влияния на окружающую среду; сокращение выбросов парниковых газов; энергосбережение и повышение эффективности использования ресурсов; внедрение наилучших доступных технологий.

[431] В Распоряжении № 1912-р указанный принцип приведен именно на английском языке, что, на наш взгляд, нарушает положение Основ государственной культурной политики, направленной в том числе на противодействие излишнему использованию иностранной лексики. См.: Указ Президента РФ от 24.12.2014 № 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики» // СЗ РФ. 2014. № 52 (часть I). Ст. 7753.

[432] См. подробнее: Критерии адаптационных проектов (таксономия адаптационных проектов), утв. постановлением Правительства РФ от 21.09. 2021 № 1587.

В науке финансового права принято выделять несколько финансовых инструментов (продуктов) «зеленой» направленности: облигаций, страхования, кредитов и т.д.

Выпуск *«зеленых» ценных бумаг* направлен на финансирование проектов, связанных с охраной ОС, ее сохранением, борьбой с климатическими изменениями, а также на адаптацию к изменениям температуры ОС. На сегодняшний день в Российской Федерации особенности выпуска «зеленых» облигаций устанавливаются Положением Банка России от 19.12.2019 № 706-П «О стандартах эмиссии ценных бумаг»[433]. Помимо собственно «зеленых» облигаций, данный документ содержит правила принятия решения о выпуске адаптационных облигаций, облигаций, связанных с целями устойчивого развития, и облигаций климатического перехода. Все они, на наш взгляд, могут быть отнесены к инструментам «зеленого» финансирования, поскольку их эмиссия направлена на финансовое обеспечение проектов, касающихся защиты ОС. Подобное разнообразие облигаций «зеленого» характера обуславливается как спецификой целей, преследуемых их эмитентами, так и особенностями их хозяйственной деятельности. Например, Т.Э. Рождественская указывает на то, что несмотря на тот факт, что на сегодняшний день формально отсутствует нормативно закрепленный запрет на эмиссию собственно «зеленых» облигаций так называемыми «коричневыми» фирмами, т.е. фирмами, чья деятельность оказывает негативное влияние на ОС (угледобывающие предприятия, компании, производящие цемент и т.д.), тем не менее, инвесторы не могут приобретать подобные финансовые инструменты потому что такая практика является недобросовестной

[433] Вестник Банка России. 2020. № 37-38.

(гринвошинг[434])[435]. В связи с этим указанные компании могут выпускать адаптационные ценные бумаги, имеющие своей целью финансирование мероприятий по трансформации бизнес модели. В будущем, при достижении значительных успехов, соответствующие фирмы могут претендовать на выпуск собственно «зеленых» облигаций. Адаптационные облигации, как и собственно «зеленые» облигации, непосредственным образом связаны с таксономией. В отличие от них облигации климатического перехода направлены на финансовое обеспечение проектов, способствующих энергопереходу, и они «привязываются» к публикуемой лицом, выпускающим такие облигации, стратегии климатического перехода. Важно, что указанный документ должен иметь под собой научное обоснование.

В соответствии со статистикой Банка России по состоянию на июль 2024 года состоялось 34 выпуска облигаций устойчивого развития, из которых более половины (18 выпусков) приходилось на «зеленые» облигации. Общая сумма задолженности по «зеленым» облигациям составила 230 млрд рублей. Следующими по данному показателю являются адаптационные облигации – 105 млрд. рублей[436].

Основными эмитентами облигаций устойчивого развития стали «иные финансовые организации», т.е. финансовые организации отличные от кредитных. Интересно отметить, что второе место среди эмитентов по объему задолженности заняли органы государственного управления – 70 млрд. рублей. Вместе с тем,

---

[434] Банк России определяет гринвошинг как недобросовестную практику, заключающуюся в распространении организацией ложных или недостоверных сведений об учете ESG-факторов и (или) вопросов устойчивого развития в своей деятельности и (или) в характеристиках продукта (в том числе финансового), а также в непредоставлении или предоставлении неполной информации по указанным вопросам в целях введения клиента (контрагента) в заблуждение и получения необоснованной выгоды. См: Информационное письмо Банка России от 04.12.2023 № ИН-018-35/60 «О рекомендациях по учету климатических рисков для финансовых организаций» // URL: https://www.cbr.ru/Crosscut/LawActs/File/6556 (дата обращения: 01.09.2024). Также см. по данному вопросу: Агафонов В. Б. ESG-принципы и гринвошинг: правовые проблемы дифференциации // Актуальные проблемы российского права. 2024. Т. 19. № 9 (166). С. 132-141.

[435] «Зеленые» финансы: приоритеты правового регулирования: монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Ю. К. Цареградская. – М.: Проспект, 2024. С. 50.

[436] Выпущенные на внутреннем рынке долговые ценные бумаги, включенные в сектор устойчивого развития // URL: https://www.cbr.ru/statistics/macro_itm/sec_st/issue_sector/ (дата обращения: 01.09.2024).

исходя из статистики Московской биржи, в последнем случае речь ведется лишь об одном эмитенте – Правительстве Москвы, которое разместило свои «зеленые» облигации на указанной бирже в 2021 году[437]. По информации заместителя Мэра Москвы, рассматриваемые облигации были признаны кредитно-рейтинговым агентством в полной мере соответствующими «принципам зеленых облигаций и критериям зеленого финансового инструмента»[438]. Вместе с тем, основываясь на сказанном, хотелось бы сделать ряд замечаний.

Во-первых, бюджетное законодательство не содержит норм, предусматривающих возможность выпуска Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями «зеленых» и иных целевых облигаций. Более того, исходя из принципа общего (совокупного) покрытия бюджета, Минфин России, указал на то, что действующее бюджетное законодательство «не предусматривает осуществления “целевых” заимствований, т.е. заимствований в целях финансирования конкретных расходов бюджета»[439]. Общей и единственной целью таких заимствований выступает покрытие дефицита бюджета. В то же время финансовый орган делает вывод о том, что концепция выпуска облигаций для финансирования проектов устойчивого (в том числе зеленого) развития по своей сути не противоречит началам бюджетного права, поскольку эмитенты публичных ценных бумаг могут предусмотреть направление на финансирование, в частности, «зеленых» проектов, эквивалентный полученному от размещения облигаций объем средств[440]. Вместе с тем мы считаем возможным сделать противоположный вывод. Согласно пункту 65.1.1 Положения Банка России от 19.12.2019 № 706-П «О стандартах эмиссии ценных бумаг» решение о выпуске «зеленых» облигаций в обязательном порядке должно содержать условие о *целевом использовании*

---

[437] Сектор устойчивого развития // URL: https://www.moex.com/s3019 (дата обращения: 01.09.2024).

[438] Зеленые облигации Москвы признаны соответствующими стандартам зеленого финансирования // URL: https://www.mos.ru/news/item/138009073/#:~:text=Кредитное рейтинговое агентство «Эксперт РА,и развития города Мария Багреева. (дата обращения: 01.09.2024).

[439] Пункт 5.1. Методических рекомендаций для субъектов Российской Федерации по осуществлению заимствований на финансовых рынках // URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=134365-metodicheskie_rekomendatsii_dlya_subektov_rossiiskoi_federatsii_po_osushchestvleniyu_zaimstvovanii_na_finansovykh_rynkakh (дата обращения: 01.09.2024).

[440] Там же.

*денежных средств*, полученных от размещения облигаций. Еще раз подчеркнем: о целевом использовании именно полученных от размещения облигаций, денежных средств, а не их эквивалента. В связи с этим, на наш взгляд, в бюджетном законодательстве следует предусмотреть целевой характер расходования денежных средств, полученных в результате размещения «зеленых» облигаций (приложение 1).

Во-вторых, тот факт, что «зеленые» облигации были выпущены лишь одним субъектом Российской Федерации, свидетельствует о том, что данная практика является скорее исключением, нежели правилом. На наш взгляд, непопулярность таких облигаций как источника получения заемных денежных средств среди публично-правовых образований прямо обусловлена приведенными выше ограничениями. Считаем, что в современных условиях бюджетное законодательство должно стать более гибким – это позволит использовать потенциал «зеленых» облигаций как инструмента финансового обеспечения расходов бюджетов бюджетной системы в области ООС.

В качестве «элемента системы “зеленых” финансов» в науке также рассматривают *«зеленое» страхование*[441].

Концепцию «зеленого» страхования можно рассматривать как логическое развитие идеи экологического страхования, правовые основы которого установлены ст. 18 Закона № 7-ФЗ. На основании п. 1 указанной статьи экологическое страхование осуществляется в целях защиты имущественных интересов юридических и физических лиц на случай экологических рисков. Между тем следует признать, что экологическое страхование не получило в нашей стране должного развития. Более того, следует согласиться с авторами в том, что экологическое страхование – это в большей степени объект обсуждения в рамках учебной и научной литературы, нежели реально существующий продукт[442].

---

[441] «Зеленые» финансы: приоритеты правового регулирования: монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Ю. К. Цареградская. – М.: Проспект, 2024. С. 94.

[442] Болтанова Е. С., Кратенко М. В. Экологический риск, экологический вред и страхование: гражданское и экологическое законодательство и правоприменение в Российской Федерации // Журнал российского права. 2022. № 12. С. 145 – 159.

Основная причина этого – отсутствие системного и комплексного регулирования данного явления[443]. Конструкция экологического страхования не подходит в полной мере под регулирование имущественного страхования, предусмотренного Законом РФ от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации»[444] и ГК РФ[445]. Еще одна проблема – отсутствие возможности «компенсировать вред собственно окружающей среде»[446]. В связи с этим следует выразить надежду на то, что дальнейшая популяризация «зеленого» страхования в России позволит преодолеть проблемы, характерные для правового регулирования экологического страхования[447], которые не позволили данному финансовому продукту стать по-настоящему востребованным.

В отличие от экологического, «зеленое» страхование имеет под собой более четкую идеологическую и регуляторную основу. Концепция указанного вида страхования основывается на принятых в 2012 году Программой ООН по окружающей среде (ЮНЕП) принципах устойчивого страхования[448]. Применительно к «зеленому» страхованию данные принципы проявляются в принятии участниками страхового рынка обязательств:

– учитывать экологическую составляющую в рамках страхового дела;

---

[443] Sinenko V. S., Tonkov E. E., Belousov S. A., Iskevich I. S. Development of legislation on environmental insurance: experience of the European Union and Russia // August 2021 LAPLAGE EM REVISTA 7(3):155-160 P. 158 // URL: https://www.researchgate.net/publication/353912057_Development_of_legislation_on_environmental_insurance_experience_of_the_European_Union_and_Russia (дата обращения: 01.09.2024).

[444] РГ. 1993. № 6.

[445] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

[446] Болтанова Е. С., Кратенко М. В. Там же.

[447] Заметим, что это далеко не единственная проблема правового регулирования страхования в настоящее время. Как отмечает А. Р. Батяева по итогам проведенного анализа страхового законодательства: «мы не обнаруживаем ни единой системы источников регулирования, ни единых принципов, ни собственного понятийного аппарата (в страховании в основном используется экономическая терминология), ни четкого разделения по видам деятельности как внутри страхового права, так и при его взаимодействии с внешними образованиями». Батяева А. Р. Страхование и финансовая деятельность в системе экономической деятельности // Законы России: опыт, анализ, практика. 2024. № 7. С. 38.

[448] PSI (Principles for Sustainable Insurance) // URL: https://www.unepfi.org/psi/wp-content/uploads/2012/06/PSI-document.pdf (дата обращения: 01.09.2024).

– повышать информированность о проблемах экологического характера клиентов и партнеров страховых организаций, повышение их осведомленности об управлении экологическими рисками;

– способствовать решению экологических проблем в кооперации с регуляторами страхового рынка и иными заинтересованными субъектами;

– раскрывать в отчетности информацию о прогрессе в решении экологических проблем.

В свою очередь, Банк России в 2021 году в своем информационном письме рекомендовал страховщикам при проведении актуарных расчетов более внимательно относиться к учету климатических рисков, поскольку, как отметил регулятор, они «могут существенно повлиять на обязательства страховщика по договорам страхования»[449].

По нашему мнению, понятие «зеленое» страхование может быть рассмотрено в двух смыслах:

– в широком понимании «зеленое» страхование отражает модель деятельности страховщика – такая деятельность связана с принятием к учету экологических рисков, их снижением, оказанием услуг по страхованию ответственности за загрязнение окружающей среды[450], индексного (параметрического) страхования и иных видов страховых услуг, основанных на «зеленых» стандартах, а также учетом экологических факторов в инвестиционной деятельности страховщика;

– в узком понимании «зеленое» страхование – это собственно страховые услуги, отвечающие «зеленым» стандартам.

Достаточно новым для российского страхового рынка является параметрическое или индексное страхование. Его суть заключается в том, что по

---

[449] Информационное письмо Банка России от 12.01.2021 № ИН-015-53/1 «Об учете климатических рисков» // Вестник Банка России. 2021. № 2.

[450] Согласно п. 3.7 ГОСТ Р 70339-2022. Национальный стандарт Российской Федерации. «Зеленые» стандарты. Финансирование строительной деятельности в целях устойчивого развития. Рамочные основы и принципы (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 07.09.2022 № 885-ст), «зеленое» страхование – это страхование ответственности за загрязнение окружающей среды, основанное на «зеленых» стандартах.

соответствующему договору страховщик обязывается выплатить выгодоприобретателю страховое возмещение при наступлении страхового случая, выражающегося в изменении тех или иных параметров (показателей), которыми, например, могут выступать, магнитуда землетрясения, уровень воды при засухе или, наоборот, наводнении и т.д. По состоянию на 2022 год мировой рынок параметрического страхования превысил 1 млрд долларов, став самым быстрорастущим сегментом общего страхового рынка (показывает рост в 15% и более) [451]. При этом рассматриваемый инструмент применяется в первую очередь к экологическим рискам – разработаны параметрические страховые продукты, покрывающие убытки от наводнений, пожаров, ураганов, засухи и т.д.[452]. Между тем формально параметрическое страхование может быть и не связано с покрытием убытков, полученных застрахованным лицом, поскольку для получения выплаты достаточно достижения заданных в договоре показателей.

Еще одним финансовым инструментом, выделяемым в науке, являются *«зеленые» кредиты*. В соответствии с определением, приводимым в ГОСТ Р 70339-2022, под такими кредитами следует понимать займы, которые предоставлены на реализацию «зеленых» проектов, а также на улучшение экологии[453]. Согласно дефиниции, данной Международной ассоциацией рынков капитала (ICMA), «зеленые» кредиты (займы) – это любой доступный кредитный инструмент, предназначенный исключительно для финансирования или рефинансирования, полностью или частично, новых и/или существующих «зеленых проектов»[454]. Кроме того, для того, чтобы быть идентифицированными в качестве «зеленых», кредиты должны соответствовать четырем принципам, сформулированным ICMA (Принципам зеленых кредитов):

---

[451] Parametric Insurance in 2022: the 150+ companies to watch // URL: https://www.instech.co/knowledge-centre/parametric-insurance-in-2022-the-150-companies-to-watch/ (дата обращения: 01.09.2024).
[452] Там же.
[453] Пункт 3.10 ГОСТ Р 70339-2022. Национальный стандарт Российской Федерации. «Зеленые» стандарты. Финансирование строительной деятельности в целях устойчивого развития. Рамочные основы и принципы (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 07.09.2022 № 885-ст).
[454] Green Loan Principles Supporting environmentally sustainable economic activity // https://www.icmagroup.org/assets/documents/Regulatory/Green-Bonds/LMA_Green_Loan_Principles_Booklet-220318.pdf (дата обращения: 01.09.2024).

1. использование доходов – использование заемных средств для финансирования «зеленых» проектов[455] является фундаментальным условием для того, чтобы признать кредит «зеленым». Денежные средства могут быть направлены в том числе на осуществление сопутствующих расходов (таких как проведение научно-исследовательской работы). Зеленые проекты должны обеспечивать четкие экологические выгоды, которые могут быть оценены и, где это возможно, количественно измерены заемщиком. «Зеленый» кредит может быть предоставлен единым траншем или несколькими частями в рамках кредитной линии;

2. процесс оценки и отбора проектов – заемщик должен сообщать кредитору информацию о целях получения кредита, связанных с обеспечением экологической устойчивости, процедурах, посредством которых заемщик оценивает свои проекты в качестве «зеленых», подходах к выявлению экологических рисков и управлению ими;

3. управление доходами – денежные средства, полученные заемщиком в виде «зеленого» кредита должны зачисляться на специальный счет или иным надлежащим образом отслеживаться для того, чтобы обеспечить прозрачность и сохранение целостности продукта;

4. отчетность – заемщик должен составлять, хранить и предоставлять отчетность, отражающую актуальную информацию об использовании денежных средств, полученных в виде «зеленого» кредита. Данная отчетность должна обновляться ежегодно, а также по мере необходимости в случае существенного изменения информации.

Среди «зеленых» кредитов отдельно выделяют «зеленую» ипотеку, выдаваемую в целях приобретения недвижимости высокого класса энергоэффективности или при строительстве которого учитывались вопросы защиты окружающей среды (использование экологически чистых материалов,

[455] «Зеленые проекты» должны реализовываться с целью решения ключевых проблем окружающей среды, таких как изменение климата, истощение природных ресурсов, потеря биоразнообразия, а также загрязнение воздуха, воды и почвы. Данный список не является исчерпывающим.

проведение коммуникаций, не нарушающих сложившуюся экосистему и т.д.), а также «зеленые» автокредиты, используемые для покупки электромобилей, автомобилей, использующих в качестве топлива природный газ и иных транспортных средств, рассматриваемых в качестве экологически чистых.

В соответствии с информацией, приводимой представителями «Сбера», в России основными получателями «зеленых» кредитов являются строительные компании[456]. В то же время по итогам 2023 года отмечается, что в мировом масштабе произошло значительное сокращение рынка рассматриваемых кредитов (более чем на половину), что связано, во-первых, с закреплением регуляторных требований[457], а во-вторых, со спадом первоначального ажиотажного интереса к указанному новому финансовому инструменту.

«Зеленые» облигации, кредиты и страхование на сегодняшний день являются основными инструментами «зеленого» финансирования. В то же время в науке упоминается и о других, не столь популярных в настоящее время, но имеющих значительный потенциал инструментах подобного рода. В частности, речь идет о «зеленом» лизинге[458], краудфандинге[459] и цифровых финансовых активах[460].

*«Зеленый» лизинг (финансовая аренда)* представляет собой вид финансовой услуги, связанный с финансированием арендодателем приобретения для арендатора экологически чистых и (или) энергоэффективных основных средств (транспортных средств, строительной техники, иного оборудования). Несмотря на

---

[456] Зеленые кредиты наиболее востребованы в строительной сфере // URL: https://www.vedomosti.ru/esg/green_finance/news/2024/01/26/1016884-zelenie-krediti-naibolee-vostrebovani-v-stroitelnoi-sfere (дата обращения: 01.09.2024).

[457] A $1.5 Trillion ESG Debt Market Has Started Bleeding Clients // URL: https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-03-03/a-1-5-trillion-esg-debt-market-has-started-bleeding-clients?srnd=green (дата обращения: 01.09.2024); Почему стали выдавать меньше зеленых кредитов: ESG-дайджест за март // URL: https://trends.rbc.ru/trends/green/660bd0069a794705f7dc670a (дата обращения: 01.09.2024).

[458] Боровкова В. А., Боровкова В. А. Лизинг как инструмент перехода к «зеленой» экономике // Лизинг. 2019. № 6. С. 3 – 25; Бисмют А. С. А. Лизинг как инструмент перехода к зеленой экономике // В сб.: Аналитика и практика управления финансами в коричневой, белой и зеленой экономике. Материалы 12-й Международной научно-практической конференции. – М., 2022. С. 19 – 21.

[459] Валько Д. В. Краудфандинг как инструмент инвестирования в проекты устойчивого развития и его место в экосистеме зеленых финансов // Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика. 2021. Т. 37. № 1. С. 109 – 139.

[460] Жданова О. А., Лопатина П. А., Корниенко Р. В. Потенциал развития рынка зеленых облигаций в форме цифровых финансовых активов // Инновации и инвестиции. 2022. № 11. С. 188 – 192.

то что в данный момент отношения, складывающиеся в процессе лизинга, в основном не регулируются Банком России, тем не менее, ведущие специалисты в области финансового права рассматривают лизинговый рынок в качестве одного из секторов финансового рынка[461].

*«Зеленый» краудфандинг* заключается в финансировании неограниченным кругом лиц проектов экологической направленности с использованием инвестиционных платформ[462]. Для того чтобы признаваться в полной мере «зеленым», проект, в рамках которого происходит привлечение инвестиций, должен соответствовать утвержденной Правительством РФ таксономии. В то же время краудфандинг представляет собой достаточно гибкий инструмент, и он, как правило, связан с привлечением незначительных сумм со стороны большого количества физических лиц для финансового обеспечения проектов энтузиастов. Привлечение инвестиций с использованием инвестиционных платформ редко предполагает необходимость аккумулирования крупных сумм денежных средств, а реципиенты инвестиций не обладают необходимыми знаниями и ресурсами для прохождения верификации инструментов финансирования своих проектов. По этой причине соответствующие лица и обращаются к посредничеству инвестиционных платформ, а не выпускают, например, «зеленые» облигации. Краудфандинг дает возможность оперативно и без лишних затрат получить искомые денежные средства. В связи с этим сложно представить, что привлечение инвестиций с использованием инвестиционных платформ может быть «зеленым» в том смысле, который закладывается в нормативных правовых актах высшего органа исполнительной власти РФ – размещаемые на таких платформах проекты не будут соответствовать формальным требованиям. Вместе с тем на российских краудфандинговых (инвестиционных) платформах можно найти значительное

---

[461] Гузнов А. Г. Финансово-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2016. С. 73; Чистюхин В. В. Правовое регулирование финансового контроля за деятельностью некредитных финансовых организаций в Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук. – М., 2022. С. 29, 47.

[462] Федеральный закон от 02.08.2019 № 259-ФЗ «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 31. Ст. 4418.

количество проектов экологической направленности, например, по проведению мероприятий экологического просвещения[463], покупки транспортных средств, предназначенных для сбора вторсырья[464] и т.д. Такие проекты являются «зелеными» с позиции широкого подхода к трактовке данного понятия.

Имеется значительный потенциал для выпуска *«зеленых» цифровых финансовых активов* (далее – ЦФА). Так, исходя из ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 31.07.2020 № 259-ФЗ[465] ЦФА – это цифровые права, включающие, помимо всего прочего, денежные требования и возможность осуществления прав по эмиссионным ценным бумагам. Таким образом, в качестве базового актива ЦФА могут выступать «зеленые» ценные бумаги. Кроме того, ЦФА также могут выражать денежные требования, связанные с «зелеными» проектами.

Подтверждением значительного потенциала ЦФА как инструмента «зеленого» финансирования служит уже имеющаяся международная инфраструктура выпуска и оборота «зеленых» токенов. Так, Всемирным банком запущена программа так называемого Климатического склада (World Bank's Climate Warehouse (WBCW)), направленная на создание комплексной цифровой экосистемы рынков углерода (рынка углеродных единиц). В рамках названной программы Всемирный банк совместно с правительством Сингапура и Международной ассоциацией по торговле выбросами (IETA) в декабре 2022 года запустили Фонд данных по борьбе с изменением климата (Climate Action Data Trust). Данная организация предлагает децентрализованную цифровую инфраструктуру на основе блокчейна, которая связывает разрозненные частные и публичные реестры рынка углерода и обеспечивает публичный доступ к информации в согласованном и удобном для пользователя формате[466].

---

[463] Просветительская кампания, призванная донести до школьников и домохозяек их влияние на экологию // URL: https://planeta.ru/campaigns/209343 (дата обращения: 01.09.2024).

[464] Покупка автомобиля для сбора вторсырья // URL: https://planeta.ru/campaigns/sibvtorresurs (дата обращения: 01.09.2024).

[465] Федеральный закон от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5018.

[466] Climate Action Data Trust. About // URL: https://climateactiondata.org/about/ (дата обращения: 01.09.2024).

Кроме того, по инициативе Международной финансовой корпорации (International Finance Corporation (IFC)), входящей в Группу Всемирного банка, образован Фонд углеродных возможностей (Carbon Opportunities Fund (COF)), основная цель деятельности которого заключается в стимулировании инвестиций в рынок углерода. Отмечается, что COF использует в своей деятельности инновационные технологии, помогающие участникам рынка идентифицировать, контролировать, оценивать и токенизировать так называемые углеродные кредиты[467].

WBCW предпринимаются и иные инициативы, способствующие образованию цифрового токенизированного рынка углерода[468].

Полагаем, что на основе сказанного *допустимо в будущем предусмотреть в Федеральном законе от 31.07.2020 № 259-ФЗ отдельные нормы, закрепляющие особенности выпуска и обращения «зеленых» цифровых финансовых активов, базовым активом которых, в том числе могут стать углеродные единицы*. Между тем следует признать, что на сегодняшний день реализация данного предложения носила бы поспешный характер, что связано с неразвитостью в России:

– во-первых, рынка цифровых финансовых активов – на сегодняшний момент он находится лишь на первоначальной стадии своего становления;

– во-вторых, рынка «зеленых» облигаций – указанные финансовые инструменты также являются достаточно новыми для отечественного финансового рынка. Как представляется, цифровые финансовые активы, выражающие права по «зеленым» облигациям – комплексный и исключительно сложный финансовый продукт. Полагаем, что на текущем этапе развития финансового рынка стоит задача популяризировать более стандартные финансовые инструменты – ЦФА и «зеленые» облигации – по отдельности.

---

[467] Carbon Opportunities Fund Launches First-of-its-Kind Investment Platform to Issue Tokenized Carbon Credits // URL: https://pressroom.ifc.org/all/pages/PressDetail.aspx?ID=27145 (дата обращения: 01.09.2024).

[468] Building an End-to-End Digital Ecosystem for Carbon Markets // URL: https://www.theclimatewarehouse.org/work/climate-warehouse (дата обращения: 01.09.2024).

– в-третьих, рынка углеродных единиц – в настоящее время такой рынок в России практически отсутствует, что делает невозможным даже теоретический выпуск ЦФА, токенизирующих углеродные единицы.

Относительно углеродного рынка следует отметить следующее. В настоящее время выделяют два основных инструмента борьбы с выбросами парниковых газов и ценообразования углерода – обязательные платежи (в первую очередь углеродный налог[469]) и система торговли углеродными квотами[470].

Углеродный налог обеспечивается силой государственного принуждения и воспринимается налогоплательщиками как дополнительное фискальное бремя[471]. В связи с этим сложно ожидать, что обязательные платежи будут серьезно способствовать формированию проактивной позиции хозяйствующих субъектов по борьбе с изменениями климата.

В свою очередь, углеродная квота (или углеродные кредиты) – это предельный объем выброса (эмиссии) парниковых газов, которые может осуществить то или иное лицо (например, предельные объемы выбросов для государства могут определяться международным соглашением, а для хозяйствующего субъекта – государством). Таким образом, рассматриваемая квота определяет объем прав по осуществлению выбросов углерода в атмосферу.

Представляется, что в будущем система торговли выбросами может стать серьезной альтернативой обязательным платежам природоохранного характера в Российской Федерации. Вместе с тем, формирование рынка углеродных единиц как полноценного сектора финансового рынка – это лишь отдаленная перспектива, реальное воплощение которой зависит от множества экономических и политических факторов[472].

Подводя итог настоящего параграфа, следует отметить, что проведенный анализ показал, что в настоящее время в России завершается первоначальный этап

---

[469] Заметим, что, как правило, термин «углеродный налог» употребляется некритически и под ним понимают не только собственно налоги, но и иные обязательные платежи.

[470] Ситник А. А. Финансово-правовое регулирование углеродного рынка: проблемы и перспективы // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2025. № 6 (130). С. 165.

[471] Там же.

[472] См. подробнее: Ситник А.А. Указ соч. С. 165 – 172.

становления «зеленых» финансов как отдельного сектора финансового рынка. Данный вывод подтверждается:

во-первых, наличием сформировавшейся системы источников правового регулирования общественных отношений, складывающихся в процессе функционирования рынка «зеленых» финансов;

во-вторых, формированием системы участников правоотношений, возникающих в процессе функционирования рынка «зеленых» финансов. Так, можно выделить несколько групп таких субъектов:

1. регуляторы – Банк России и Правительство РФ. Центральный банк РФ в рамках своих полномочий осуществляет правовое регулирование выпуска «зеленых» и адаптационных облигаций, формулирует рекомендации по учету климатических рисков для финансовых организаций, интегрирует ESG-риски в пруденциальное регулирование и надзор[473] и т.д. В свою очередь, Правительство РФ устанавливает критерии соответствия инструментов финансирования устойчивого развития (в том числе инструментов «зеленого» финансирования) установленным требованиям;

2. профессиональные участники рынка, в том числе:

а) финансовые организации-инициаторы инструмента финансирования устойчивого развития или проекта устойчивого развития[474] – кредитные и некредитные финансовые организации, осуществляющие выпуск «зеленых» облигаций, а также оказывающих «зеленые» финансовые услуги;

---

[473] Там же.

[474] На основании определения, приводимого в Требованиях к системе верификации инструментов финансирования устойчивого развития в Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 21.09.2021 № 1587, «инициатор инструмента финансирования устойчивого развития или проекта устойчивого развития» – юридическое лицо, а также публично-правовое образование, инициирующее реализацию проекта устойчивого развития (привлечение денежных средств в целях реализации, финансирования проекта устойчивого развития, портфеля проектов устойчивого развития), или юридическое лицо, реализующее (финансирующее) проект устойчивого развития (портфель проектов устойчивого развития) за счет денежных средств, привлеченных федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления.

б) финансовые организации, оказывающие инфраструктурные услуги в сфере «зеленых» финансов – биржи, в рамках которых образуются сектора и сегменты, специализирующиеся на торговле «зелеными» облигациями[475];

в) организации, оказывающие сопутствующие (факультативные) финансовые услуги, включая:

верификатора инструмента «зеленого» финансирования[476];

методологический центр (ВЭБ.РФ).

Полагаем, что сказанное дает основание для выделения в рамках такой подотрасли финансового права как публичное право финансового рынка (финансово-правовое регулирование финансового рынка) института финансово-правового регулирования рынка «зеленых» финансов. Его особенность заключается в том, что такой институт внутри названной подотрасли носит комплексный характер, вбирая в себя нормы, которые могут быть отнесены к другим его институтам – публичному банковскому праву, публичному страховому праву, финансово-правовому регулированию рынка ценных бумаг и т.д. Связано это с разными критериями, служащими основанием для отграничения предметов рассматриваемых правовых образований. Так, применительно к «стандартным» институтам таким критерием является вид финансовых услуг, оказываемых финансовыми организациями. Предмет же института финансово-правового регулирования рынка «зеленых» финансов обособляется по критерию цели – к нему относятся публичные общественные отношения, складывающиеся в процессе оказания финансовых услуг, направленных на ООС, в том числе на финансовое обеспечение проектов по борьбе с изменением климата, переходом к низкоуглеродной экономике, переработкой отходов, и ряда иных отношений.

---

[475] Например, в составе Международной Московской валютной биржи (ММВБ) образован Сектор устойчивого развития, а в составе Санкт-Петербургской биржи сектор ESG, включающий сегмент «Зеленые облигации».

[476] Требования к системе верификации инструментов финансирования устойчивого развития в Российской Федерации определяют верификатора инструмента финансирования устойчивого развития как юридическое лицо, предоставляющее заключение о соответствии инструмента финансирования устойчивого развития требованиям, предусмотренным настоящим документом, включенное методологическим центром в перечень верификаторов.

Рассматриваемый институт включает в себя нормы, устанавливающие порядок верификации инструментов «зеленого» финансирования, стандарты эмиссии «зеленых» облигаций (в широком смысле, т.е. включая адаптационные облигации), требования к оказанию «зеленых» финансовых услуг профессиональными участниками финансового рынка, нормы, регулирующие деятельность Банка России по развитию рынка «зеленых» финансов, осуществлению контроля и надзора со стороны Банка России за финансовыми организациями, оказывающими «зеленые» финансовые услуги, в том числе отражающие специфику учета экологических рисков в рамках риск-ориентированного надзора на финансовом рынке, устанавливающие требования к организации систем управления и контроля в финансовых организациях, связанных с учетом климатических аспектов в бизнес-планах, политиках, стратегиях и иных документах финансовых организаций (включая разработку отдельных документов, посвященных этим вопросам), формированием системы контроля за экологическими (в том числе климатическими) рисками.

## Заключение

В завершение настоящей диссертации представляется необходимым еще раз остановиться на основных выводах и положениях, составляющих основные результаты проведенного исследования.

В диссертации отмечается, что правовое регулирование общественных отношений, складывающихся в процессе осуществления деятельности по охране окружающей среды, носит комплексный характер и осуществляется на основе норм различных отраслей российского права. В первую очередь, указанные отношения входят в предмет экологического права. В то же время важное значение в регулировании рассматриваемых отношений имеют финансово-правовые нормы. Финансовое право, представляя собой универсальную отрасль права, воздействует прямо или косвенно практически на все общественные отношения, поскольку, как справедливо отмечалось О.Н. Горбуновой, «нет лучшего способа управлять государством, чем управлять с помощью денег»[477]. При этом финансовое и экологическое право имеют много точек соприкосновения, связанные в том числе с тем, что они относятся к публичным отраслям, имеют сходство по преимущественному методу правового регулирования (метод власти и подчинения) и т.д. Отмечается, что экология и финансы (и, соответственно, экологическое и финансовое право) взаимодействуют друг с другом на основе прямых и обратных связей. В связи с этим указанные отрасли не следует противопоставлять друг другу – они должны находиться в гармонии и единстве, обеспечивая тем самым эффективность правового регулирования общественных отношений.

Определено, что механизм финансово-правового регулирования охраны окружающей среды представляет собой сложноструктурированную систему, включающую такие элементы, как финансово-правовые нормы, финансовые правоотношения, юридические факты, акты реализации прав и обязанностей

[477] Горбунова О. Н. Роль норм финансового права в управлении делами государства и общества // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2014. № 4 (4). С. 9.

субъектов соответствующих правоотношений, направленные на финансовое обеспечение природоохранной деятельности публично-правовых образований, организаций и физических лиц. Механизм финансово-правового регулирования охраны окружающей среды отражает то, как государство осуществляет правовое воздействие на общественные отношения, возникающие в процессе охраны окружающей среды, финансово-правовыми средствами. В работе проанализированы основные элементы названного механизма.

В работе подчеркивается ведущая роль государства в рамках финансовых правоотношений, возникающих в области ООС, что предопределяется всеохватностью деятельности государства, значительным объемом находящихся в его распоряжении ресурсов, возможностью осуществления среднесрочного и долгосрочного планирования и, самое главное, тем фактом, что в рамках финансовой деятельности государство преследует публичный интерес. В процессе природопользования частный интерес, проявляющийся в желании получения как можно большего объема прибыли, несмотря на негативные последствия для экологии, вступает в противоречие с публичным интересом, заключающимся в сохранении благоприятной окружающей среды. В этих условиях, государство, с одной стороны, напрямую финансирует природоохранные мероприятия и формирует институциональную и технологическую инфраструктуру для этого, а с другой – принимает правила, направленные на реализацию принципа «загрязнитель платит», а также на то, чтобы сделать экологически-ответственное поведение экономически выгодным.

Механизм финансово-правового регулирования деятельности по охране окружающей среды следует рассматривать в неразрывном единстве с проводимой в данной области политикой, поскольку такой подход позволит проследить эволюцию указанного механизма, понять причины его трансформации, выявить преследуемые цели и задачи, оценить эффективность правового регулирования в указанной области общественных отношений. Существенное влияние на рассматриваемый механизм оказывает концепция устойчивого развития.

Российская Федерация является важнейшим участником международных отношений, внесшей значительный вклад в разработку и практическое внедрение концепции устойчивого развития. Между тем практическое внедрение рассматриваемой концепции сталкивается с существенными проблемами, обусловленными глобальным характером целей устойчивого развития, отдаленной перспективой достижения указанных целей, а также необходимостью приложения значительных ресурсов (в том числе и финансовых) для их достижения без гарантии получения запланированного результата. Сказанное предопределяет ведущую роль государства и государственных финансов в достижении целей устойчивого развития. Кроме того, в настоящее время перед государством стоит задача создать такие условия ведения хозяйственной деятельности, которые будут стимулировать организации и индивидуальных предпринимателей осуществлять свою деятельность в русле названной концепции. Наиболее важным инструментом для этого являются так называемые ESG-стандарты (или ESG-принципы).

Несмотря на то что соблюдение ESG-стандартов формально является добровольным, на сегодняшний день регуляторы финансового рынка все чаще рекомендуют финансовым организациям придерживаться их в рамках хозяйственной деятельности. Важно, что главным проводником ESG-стандартов являются прозападные институты. ESG-стандарты во многом определяют архитектуру современной мировой финансовой системы и служат инструментом влияния государств коллективного Запада на участников финансового рынка из других стран. В то же время Российской Федерации, несмотря на текущую геополитическую ситуацию, не следует отказываться ни от дальнейшей практической реализации положений концепции устойчивого развития, ни от ESG-стандартов. Устойчивое развитие в целом и ESG-повестка – глобальные проекты. Финансовые регуляторы, кредитные организации, иные инвесторы, а также контрагенты из дружественных стран продолжают пользоваться ESG-принципами в своей деятельности. Между тем перед нашей страной стоит задача по выработке собственного подхода к оценке экологической, социальной и управленческой политики компаний в разрезе целей устойчивого развития.

Внедрение положений концепции устойчивого развития в политику государства, а также усиливающаяся тенденция к экологизации финансового законодательства привели к тому, что все чаще, как в правовой доктрине, так и в официальных документах органов государственной власти, стали употреблять термин «зеленые» финансы. В диссертации обращается на отсутствие единых подходов к трактовке данного термина, его смешение с другими понятиями, а также превалирование частно-правового подхода к определению «зеленых» финансов. Причина последнего кроется в том, что термин «зеленые» финансы изначально зарождается в рамках ESG-повестки, которая, как уже отмечалась, отражает подходы к ведению хозяйственной деятельности организаций, т.е. частных субъектов. Подобный подход не может устраивать российскую науку финансового права. Популяризация частно-правового подхода к определению финансов влечет за собой размывание границ финансового права, укоренение заблуждений относительно сущности и назначения указанной *публичной* отрасли права, необоснованному отказу от отечественной правовой традиции в пользу прозападного подхода. В связи с этим в позиции публично-правового подхода, под «зелеными» финансами предлагается понимать общественные отношения, возникающие в процессе аккумулирования, распределения (перераспределения) и использования средств централизованных и децентрализованных денежных фондов для финансового обеспечения выполнения функций и достижения задач государства и муниципальных образований в сфере охраны окружающей среды, а также осуществления финансового контроля в указанной области.

Внутри системы финансового права правовое регулирование общественных отношений, складывающихся в сфере охраны окружающей среды, осуществляется практически всеми структурными образованиями. Между тем представляется, что ключевое значение в контексте сказанного имеют нормы бюджетного права как ведущей подотрасли финансового права. Связано это с тем, что, как уже было сказано, бюджеты бюджетной системы продолжают оставаться основным источником финансирования мероприятий в области охраны окружающей среды.

Отмечается, что за последние тридцать лет в Российской Федерации значительно эволюционировали подходы к выделению и учету бюджетных средств, предназначенных для финансирования мероприятий по охране окружающей среды. Соответствующие изменения связаны с отказом от целевых бюджетных и внебюджетных экологических фондов, переходом к системе бюджетирования, ориентированного на результат, а также трансформацией подходов к планированию и обеспечению целевого характера расходования названных денежных средств в рамках бюджетной системы.

Финансовое обеспечение природоохранных мероприятий в первую очередь должно осуществляться за счет доходов, полученных в результате взимания обязательных платежей природоохранного характера. Вместе с тем, природоохранные платежи по своей природе не могут соответствовать бюджетному принципу общего (совокупного) покрытия расходов в связи с тем, что они носят строго целевой характер. Во многом именно поэтому в настоящее время природоохранные платежи в России имеют неналоговую форму. Названные платежи взимаются в целях компенсации ущерба, нанесенного окружающей среде («загрязнитель платит»), профилактика недопущения такого вреда, а также финансирование иных мероприятий по защите окружающей среды. В работе подчеркивается, что действующее бюджетное законодательство, не содержит четко прописанного механизма обеспечения целевой направленности ряда природоохранных платежей, в частности, утилизационного и экологического сборов, и обособления полученных в результате их взимания денежных средств от иных поступлений. В связи с этим предлагается возродить систему бюджетных экологических фондов, в которых будут аккумулироваться средства, поступающие от обязательных природоохранных платежей, а также дополнить ст. 24.1 и 24.5 Закона № 89-ФЗ нормами, на основании которых утилизационный и экологический сбор носят целевой характер, и они не могут быть расходованы на цели, иные, нежели это предусмотрено данным законом.

Актуальной является и проблема обеспечения эффективности бюджетного контроля за достижением результатов государственных программ и национальных

проектов, в том числе в сфере охраны окружающей среды. Существенные отклонения от заданных результатов, выявленные в процессе реализации национального проекта «Оздоровление Волги», а также факты нецелевого расходования бюджетных средств, свидетельствуют о необходимости трансформации подходов к осуществлению финансового контроля. При этом в диссертации подчеркивается, что на сегодня бюджетное законодательство содержит развернутую систему видов и методов государственного финансового контроля, которые, однако, на практике не смогли обеспечить результативность. В контексте сказанного следует создать условия для более широкого распространения проактивного подхода, повышения правового сознания, компетентности как у должностных лиц, ответственных за достижение результатов государственных программ и национальных проектов, так и у субъектов финансового контроля. Также необходимо более широко привлекать общественность и представителей научного сообщества как к планированию показателей государственных программ и национальных проектов, так и к оценке результатов их достижения. Помимо этого, требуется изменить подходы к формулированию планируемых результатов и их оценке – они должны основываться не только на формальных количественных показателях, но и на показателях, отражающих качество соответствующих итогов.

Установлено, что на сегодняшний день в науке финансового права нет единой позиции относительно терминологического аппарата: в разных источниках используются сходные по названию, но существенным образом отличающиеся друг от друга понятия, в частности, «экологические платежи», «природоресурсные платежи», «природоохранные платежи», «экологические налоги» и т.д. В связи с этим на основе проведенного исследования выделено три подхода к определению экологических (или «зеленых») платежей. С точки зрения широкого подхода, экологическими являются любые платежи, которые способствуют интернализации негативных экологических внешних эффектов, то есть покрытию общественных издержек, связанных с охраной окружающей среды, возникающих в связи с деятельностью хозяйствующих субъектов. С позиции узкого подхода, к

экологическим («зеленым») можно относить *только природоохранные платежи*, то есть форму отчуждения денежных средств, носящую компенсационный характер. Квалификация платежа в качестве экологического («зеленого») будет возможна в случае, если юридическим основанием для возникновения обязанности по уплате является осуществление деятельности, связанной с загрязнением окружающей среды, и (или) целью установления платежей является финансовое обеспечение мероприятий, направленных на компенсацию уже нанесенного ущерба и профилактику его возникновения в будущем (это может достигаться как посредством «окрашивания», так и путем указания цели, на которые взимаются платежи). Именно данный подход, по нашему мнению, является наиболее обоснованным. В рамках третьего – специального подхода, экологическими являются лишь «окрашенные» платежи, т.е. имеющие строго целевой характер (на финансирование соответствующих расходов должны идти именно суммы поступивших платежей, а не их эквивалент).

На основе проведённого сравнительно-правового исследования установлено, что развитые и развивающиеся страны уделяют повышенное внимание экологизации своего налогового законодательства, а основным инструментом фискальной политики в области ООС выступают налоги. В то же время установлено, что на сегодняшний день в России обоснованность неналоговой формы природоохранных платежей (платы за НВОС, утилизационного и экологического сбора) предопределяется целым рядом факторов, к которым следует отнести: действие принципа общего (совокупного) покрытия расходов только в отношении неналоговых платежей, безэквивалентный и компенсационный характер рассматриваемых платежей, установление отдельных элементов их юридического состава подзаконными нормативными правовыми актами.

В диссертации сделано предложение по изменению системы администрирования природоохранных платежей. Так на сегодня администрированием и контролем за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты экологического сбора и платы за НВОС занимается

Росприроднадзор, для которого данные функции не являются профильными. В связи с этим предлагается возложить указанные функции: в отношении экологического сбора с производителей товаров и платы за НВОС – на ФНС России, а в отношении экологического сбора с импортеров товаров – на ФТС России. Кроме того, в целях совершенствования порядка взимания природоохранных платежей предлагается предусмотреть возможность уплаты экологического и утилизационного сбора, а также платы за НВОС за счет средств, учтенных на едином налоговом счете, в рамках единого налогового платежа, дополнить перечень объектов обложения платой за НВОС шумовыми загрязнениями, обязать Росприроднадзор передавать необходимую для администрирования платы за НВОС и экологического сбора информацию налоговым и таможенным органам.

В работе акцентируется внимание на необходимости соблюдения принципа фискальной (бюджетной) нейтральности обязательных платежей. В связи с этим и с учетом произошедшей донастройки налоговой системы, сопряженной с увеличением налогового бремени, делается заключение, что государству в настоящее время не следует рассматривать возможность повышения ставок природоохранных платежей в качестве действенного инструмента стимулирования более ответственного отношения к окружающей среде. По этой же причине не будет эффективным введение углеродного налога, как нового, дополнительного платежа, увеличивающего фискальное бремя хозяйствующих субъектов.

Проведенное исследование показало, что сейчас в России завершается первоначальный этап становления «зеленых» финансов как отдельного сектора финансового рынка. Доказательством этому служит развернутая база источников правового регулирования общественных отношений, составляющих «зеленые» финансы, а также формированием институциональной системы указанного рынка, которая включает в себя как ряд регуляторов (в частности, Банк России и Правительство РФ), так и профессиональных участников рынка. На основании этого можно сделать вывод о возможности выделения внутри такой подотрасли финансового права, как публичное право финансового рынка, комплексного

института финансово-правового регулирования «зеленых» финансов. Данный институт нормы, устанавливающие порядок верификации инструментов «зеленого» финансирования, стандарты эмиссии «зеленых» облигаций (в широком смысле, т.е. включая адаптационные облигации), требования к оказанию «зеленых» финансовых услуг профессиональными участниками финансового рынка, нормы, регулирующие деятельность Банка России по развитию рынка «зеленых» финансов, осуществлению контроля и надзора со стороны Банка России за финансовыми организациями, оказывающими «зеленые» финансовые услуги, а также ряд иных норм.

## Список используемых источников и литературы

### I. Конституция Российской Федерации и федеральные законы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993; с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // РГ. — 1993. — 25 декабря.

2. Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2020. — № 45. — Ст. 7061.

3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3823.

4. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // СЗ РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3824.

5. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ // СЗ РФ. — 2000. — № 32. — Ст. 3340.

6. Закон РФ от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» // РГ. — 1993. — № 6.

7. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ // СЗ РФ. — 1996. — № 5. — Ст. 410.

8. Закон РФ от 11.10.1991 № 1738-1 «О плате за землю» // Ведомости СНД и ВС РФ. — 1991. — № 44. — Ст. 1424.

9. Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» // СЗ РФ. — 1995. — № 10. — Ст. 823.

10. Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» // СЗ РФ. — 1996. — № 17. — Ст. 1918.

11. Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» // СЗ РФ. — № 26. — 1998. — Ст. 3009.

12. Федеральный закон от 22.02.1999 № 36-ФЗ «О федеральном бюджете на 1999 год» // СЗ РФ. — 1999. — № 9. — Ст. 1093.

13. Федеральный закон от 27.12.2000 № 150-ФЗ «О федеральном бюджете на 2001 год» // Парламентская газета. — 2000. — № 247 — 248.

14. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. — 2002. — № 2. — Ст. 133.

15. Федеральный закон от 02.08.2019 № 259-ФЗ «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2019. — № 31. — Ст. 4418.

16. Федеральный закон от 02.12.2019 № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» // РГ. — 2019. — № 276.

17. Федеральный закон от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2020. — № 31 (часть I). — Ст. 5018.

18. Федеральный закон от 08.12.2020 № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» // РГ. — 2020. — № 280.

19. Федеральный закон от 06.12.2021 № 390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» // РГ. — 2021. — № 281.

20. Федеральный закон от 30.12.2021 № 446-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации”» // СЗ РФ. — 2022. — № 1 (Часть I). — Ст. 15.

21. Федеральный закон от 05.12.2022 № 466-ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» // РГ. — 2022. — № 278.

22. Федеральный закон от 27.11.2023 № 540-ФЗ «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» // СЗ РФ. 04.12.2023. — № 49 (Часть I). — Ст. 8657 (начало); СЗ РФ. 04.12.2023. — № 49 (Часть II). — Ст. 8657 (продолжение); СЗ РФ. 04.12.2023. — № 49 (Часть III). — Ст. 8657 (продолжение).

## II. Международные нормативные правовые акты и иные официальные документы

23. Конвенция Организации Объединенных Наций об охране всемирного культурного и природного наследия (Заключена в г. Париже 16.11.1972) // Сборник международных договоров СССР. — Вып. XLV. — М., 1991. — С. 482 — 492;

Сборник международных договоров СССР. Вып. XLIV. — М., 1990. — С. 496 — 506.

24. Резолюция Генеральной Ассамблеи от 11.12.1987 № 42/186 «Экологическая перспектива на период до 2000 года и далее» // URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/environmental_perspective_2000.shtml (дата обращения: 01.09.2024).

25. Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (Заключена в г. Нью-Йорке 09.05.1992) // СЗ РФ. — 1996. — № 46. — Ст. 5204.

26. Конвенция о биологическом разнообразии (Заключена в г. Рио-де-Жанейро 05.06.1992) // СЗ РФ. — 1996. — № 19. — Ст. 2254.

27. Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию (Принята в г. Рио-де-Жанейро 14.06.1992) // Международное публичное право. Сборник документов. — Т. — 2. — М.: БЕК, 1996. —С. 135 — 138.

28. Повестка дня на XXI век (Принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года) // https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21_intro.shtml (дата обращения: 22.07.2024).

29. Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке (Заключена в г. Париже 17.06.1994) // Международное публичное право. Сборник документов. — Т. — 2. — М.: БЕК, 1996. — С. 171 — 180. (Извлечения).

30. Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (Подписан в г. Киото 11.12.1997) // СЗ РФ. — 2005. — № 10. — Ст. 764.

31. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 25.09.2015 № 70/ 1 «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» // URL: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n15/291/92/pdf/n1529192.pdf (дата обращения: 22.07.2024).

32. Парижское соглашение (Заключено в г. Париже 12.12.2015) // Бюллетень международных договоров. — 2020. — № 4.

33. Соглашение о сотрудничестве в области охраны окружающей среды государств-участников Содружества Независимых Государств (Заключено в г. Минске 31.05.2013) // Бюллетень международных договоров. — 2014. — № 8. — С. 11 — 18.

34. Модельный закон об экологических фондах (Принят 14.04.2023 в г. Санкт-Петербурге Постановлением 55-4 на 55-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. — 2023. — № 78 (часть 1).

35. Межправительственная конференция по образованию в области окружающей среды, Тбилиси, СССР, 14 – 26 октября 1977 г.: заключительный доклад // URL: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000032763_rus (дата обращения: 01.09.2024).

36. Доклад Всемирной комиссии по вопросам окружающей среды и развития «Наше общее будущее» // URL: https://www.un.org/ru/ga/pdf/brundtland.pdf (дата обращения: 01.09.2024).

37. Наше общее будущее: Доклад МКОСР / под ред. С. А. Евтеева, Р. А. Перелета. — М.: Прогресс, 1989. — 376 с.

38. Система глобальных показателей достижения целей в области устойчивого развития и выполнения задач Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года // URL: https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework_A.RES.71.313%20Annex.Russian.pdf (дата обращения: 22.07.2024).

39. Integrated Environmental and Economic Accounting 2003 (Final draft circulated for information prior to official editing) // URL: https://unstats.un.org/unsd/environment/seea2003.pdf (дата обращения: 01.09.2024).

40. PSI (Principles for Sustainable Insurance) // URL: https://www.unepfi.org/psi/wp-content/uploads/2012/06/PSI-document.pdf (дата обращения: 01.09.2024).

41. G20 Green Finance Synthesis Report (July 2016). P. 3 // URL: http://www.g20.utoronto.ca/2016/green-finance-synthesis.pdf (дата обращения: 10.10.2021).

42. OECD (2023), Methodological Guidelines for Environmentally Related Tax Revenue Accounts, OECD Publishing, Paris. P. 8 // URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/10/methodological-guidelines-for-environmentally-related-tax-revenue-accounts_e6bc5aaa/d752d120-en.pdf (дата обращения: 01.09.2024).

**III. Законы иностранных государств**

43. 中华人民共和国环境保护税法 // URL: https://faolex.fao.org/docs/pdf/chn162625.pdf (дата обращения: 01.09.2024).

44. Environmental Protection Tax Law // URL: https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC162625/ (дата обращения: 01.09.2024).

45. H.Con.Res.86 – Expressing the sense of Congress that a carbon tax would be detrimental to the United States economy // URL: https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-concurrent-resolution/86/text (дата обращения: 01.09.2024).

**IV. Подзаконные нормативные правовые акты и иные официальные документы**

46. Указ Президента РФ от 15.06.2012 № 859 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности» // СЗ РФ. — 2012. — № 28. — Ст. 3879.

47. Указ Президента РФ от 24.12.2014 № 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики» // СЗ РФ. — 2014. — № 52 (часть I). — Ст. 7753.

48. Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. — 2017. — № 17. — Ст. 2546.

49. Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. — 2020. — № 30. — Ст. 4884.

50. Указ Президента РФ от 08.02.2021 № 76 «О мерах по реализации государственной научно-технической политики в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений» // СЗ РФ. — 2021. — № 7. — Ст. 1098.

51. Постановление Правительства РФ от 30.01.2002 № 68 «Об утверждении Правил отчисления предприятиями и организациями, эксплуатирующими особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты (атомные станции), средств для формирования резервов, предназначенных для обеспечения безопасности атомных станций на всех стадиях их жизненного цикла и развития» // СЗ РФ. — 2002. — № 5. — Ст. 534.

52. Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. — № 370» // СЗ РФ. — 2004. — № 32. — Ст. 3347.

53. Постановление Правительства РФ от 08.11.2012 № 1148 «Об особенностях исчисления платы за негативное воздействие на окружающую среду при выбросах в атмосферный воздух загрязняющих веществ, образующихся при сжигании на факельных установках и (или) рассеивании попутного нефтяного газа» // СЗ РФ. — 2012. — № 47. — Ст. 6499.

54. Постановление Правительства РФ от 26.12.2013 № 1291 «Об утилизационном сборе в отношении колесных транспортных средств (шасси) и прицепов к ним и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2014. — № 2 (часть I). — Ст. 115.

55. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 326 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Охрана окружающей среды”» // СЗ РФ. 05.05.2014. — № 18 (часть III). — Ст. 2171.

56. Постановление Правительства РФ от 08.10.2015 № 1073 «О порядке взимания экологического сбора» // СЗ РФ. — 19.10.2015. — № 42. — Ст. 5786;

57. Постановление Правительства РФ от 06.02.2016 № 81 «Об утилизационном сборе в отношении самоходных машин и (или) прицепов к ним и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2016. — № 7. — Ст. 991.

58. Постановление Правительства РФ от 13.09.2016 № 913 «О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду и дополнительных коэффициентах» // СЗ РФ. — 2016. — № 38. — Ст. 5560;

59. Постановление Правительства РФ от 03.03.2017 № 255 «Об исчислении и взимании платы за негативное воздействие на окружающую среду» // СЗ РФ. — 2017. — № 11. — Ст. 1572.

60. Постановление Правительства РФ от 29.06.2018 № 758 «О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении твердых коммунальных отходов IV класса опасности (малоопасные) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2018. — № 28. — Ст. 4221.

61. Постановление Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2018. — № 45. — Ст. 6947.

62. Постановление Правительства РФ от 13.07.2020 № 1039 «Об утверждении Правил определения платы для физических лиц, не проживающих в населенных пунктах, расположенных в границах особо охраняемых природных

территорий, за посещение особо охраняемых природных территорий и установления случаев освобождения от взимания платы» // СЗ РФ. — 2020. — № 29. — Ст. 4684.

63. Постановление Правительства РФ от 21.09.2021 № 1587 «Об утверждении критериев проектов устойчивого (в том числе зеленого) развития в Российской Федерации и требований к системе верификации инструментов финансирования устойчивого развития в Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2021. — № 40. — Ст. 6818.

64. Приказ Минфина России от 27.10.2021 № 163н «О введении в действие международных стандартов аудита на территории Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений приказа Министерства финансов Российской Федерации от 9 января 2019 г. — № 2н» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 27.12.2021.

65. Постановление Правительства РФ от 25.03.2022 № 467 «О порядке и условиях предоставления средств поступившего в федеральный бюджет экологического сбора» // СЗ РФ. — 2022. — № 14. — Ст. 2254.

66. Приказ Росстата от 31.12.2020 № 872 «Об утверждении Методических указаний по формированию счета экологических налогов и платежей» // Документ официально не опубликован. СПС «КонсультантПлюс».

67. ГОСТ Р 70339-2022. Национальный стандарт Российской Федерации. «Зеленые» стандарты. Финансирование строительной деятельности в целях устойчивого развития. Рамочные основы и принципы, утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 07.09.2022 № 885-ст // М.: ФГБУ «РСТ», 2022.

68. Положение Банка России от 19.12.2019 № 706-П «О стандартах эмиссии ценных бумаг» // Вестник Банка России. — 2020. — № 37 — 38.

69. Указание Банка России от 01.10.2021 № 5959-У «О внесении изменений в Положение Банка России от 19 декабря 2019 года № 706-П «О стандартах эмиссии ценных бумаг» // Вестник Банка России. — 2021. — № 77.

70. Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию, утв. Президентом РФ 02.05.2021 № Пр-753 // «СПС КонсультантПлюс»

71. Распоряжение Правительства РФ от 11.02.2016 № 202-р «Об утверждении перечня упаковки, готовых товаров, после утраты потребительских свойств которыми образуются отходы, которые представлены биоразлагаемыми материалами» // СЗ РФ. — 2016. — № 8. — Ст. 1141.

72. Распоряжение Правительства РФ от 14.07.2021 № 1912-р «Об утверждении целей и основных направлений устойчивого (в том числе зеленого) развития Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2021. — № 30. — Ст. 5814.

73. Паспорт национального проекта «Экология», утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16.

74. Письмо Минфина России от 14.05.2013 № 02-04-12/16702 // СПС «КонсультантПлюс».

75. Информационное письмо Банка России от 15.07.2020 № ИН-06-28/111 «О рекомендациях по реализации принципов ответственного инвестирования» // Вестник Банка России. — 2020. — № 54.

76. Информационное письмо Банка России от 12.01.2021 № ИН-015-53/1 «Об учете климатических рисков» // Вестник Банка России. — 2021. — № 2.

77. Информационное письмо Банка России от 04.12.2023 № ИН-018-35/60 «О рекомендациях по учету климатических рисков для финансовых организаций» // URL: https://www.cbr.ru/Crosscut/LawActs/File/6556 (дата обращения: 01.09.2024).

78. Основные направления развития наличного денежного обращения на 2021 – 2025 годы // https://www.cbr.ru/Content/Document/File/119613/onrndo_2021-2025.pdf (дата обращения: 01.05.2023).

79. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов // URL: https://minfin.gov.ru/ru/perfomance/budget/policy/?id_57=119695-osnovnye_

napravleniya_byudzhetnoi_nalogovoi_i_tamozhenno-tarifnoi_politiki_na_2018_god_i_na_planovyi_period_2019_i_2020_godov# (дата обращения: 01.09.2024).

80. Доклад Банка России для общественных консультаций «Влияние климатических рисков и устойчивое развитие финансового сектора Российской Федерации» (май 2020 года) // URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/108263/Consultation_Paper_200608.pdf

81. Доклад Банка России для общественных консультаций «Климатические риски в меняющихся экономических условиях» (декабрь 2022 года) // URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/143643/Consultation_Paper_21122022.pdf (дата обращения: 01.09.2024).

82. Методические рекомендаций для субъектов Российской Федерации по осуществлению заимствований на финансовых рынках // URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=134365-metodicheskie_rekomendatsii_dlya_subektov_rossiiskoi_federatsii_po_osushchestvleniyu_zaimstvovanii_na_finansovykh_rynkakh (дата обращения: 01.09.2024).

83. Зеленые финансы: повестка дня для России (диагностическая записка) // URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/51270/diagnostic_note.pdf (дата обращения: 01.09.2024).

84. Информация Счетной палаты об основных итогах экспертно-аналитического мероприятия от 23.08.2019 № ИАМ-26/03 // URL: http://council.gov.ru/media/files/zm18ZCPAnQot8a2v05eASDHLDYc80FjI.pdf (дата обращения: 01.09.2024).

85. О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2022 году. Государственный доклад. — М.: Минприроды России; МГУ имени М.В. Ломоносова, 2023. — 686 с. // URL: https://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennye_doklady/gosudarstvennyy_doklad_o_sostoyanii_i_ob_okhrane_okruzhayushchey_sredy_rossiyskoy_federatsii_v_2022_/ (дата обращения: 01.09.2024).

86. Паспорт национального проекта «Национальный проект “Экология”», утв. Минприроды России // URL: https://www.mnr.gov.ru/activity/np_ecology/ (дата обращения: 01.09.2024).

87. Паспорт научной специальности 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки» // URL: https://www.spbume.ru/file/pages/97/5_1_2_%20Publichno_pravovie_gosudarstvenno_pravovie_nayki.pdf (дата обращения: 01.05.2023).

88. Законопроект № 565834-6 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» // URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/565834-6 (дата обращения: 01.09.2024).

89. Законопроект № 4764-8 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации”» // URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/4764-8 (дата обращения: 01.09.2024).

90. Проект Распоряжения Правительства РФ «Об утверждении Концепции реформирования механизма расширенной ответственности производителей и импортеров потребительских товаров и упаковки» // Документ официально не опубликован. СПС «КонсультантПлюс».

91. Заключение на проект федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», вносимый в Государственную Думу Верховным Советом Республики Хакасия // URL: https://sozd.duma.gov.ru/download/38319F16-A8A9-4D37-A1E9-6EABEC0BF8F3 (дата обращения: 01.09.2024).

92. Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 61272-6 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об отходах производства и потребления” и другие законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения безопасной утилизации отдельных видов колесных транспортных средств”» // Документ официально не опубликован. СПС «КонсультантПлюс».

93. Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 289157-6 «О внесении изменений в статью 24.1 Федерального закона “Об отходах производства

и потребления”» // Документ официально не опубликован. СПС «КонсультантПлюс».

94. Заключение Комитета по бюджету и налогам на проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации, отмене и внесении изменений в некоторые другие законодательные акты Российской Федерации», внесен Правительством Российской Федерации, первое чтение // URL:https://sozd.duma.gov.ru/download/B919A28D-B532-47B6-B70C-078D50636683 (дата обращения: 01.09.2024).

95. Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации”» № 4764-8 // URL: https://sozd.duma.gov.ru/download/1E1B7948-AF7A-4349-B20E-E17C31D08D49 (дата обращения: 01.09.2024).

96. Паспорт регионального проекта «Снижение негативного воздействия на окружающую среду путем ликвидации наиболее опасных объектов накопленного вреда окружающей среде и несанкционированных свалок в границах городов на территории Московской области» («Чистая страна») // URL: https://mep.mosreg.ru/deyatelnost/nacproekty/17-02-2022-13-33-27-pasport-regionalnogo-proekta-snizhenie-negativnogo (дата обращения: 01.09.2024).

97. Паспорт регионального проекта «Сохранение уникальных водных объектов (Московская область)» // URL: https://mep.mosreg.ru/deyatelnost/nacproekty/31-08-2021-15-59-10-pasport-regionalnogo-proekta-sokhranenie-unikalnykh (дата обращения: 01.09.2024).

## V. Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации

98. Закон Московской области от 22.12.2006 № 240/2006-ОЗ «Об охране окружающей среды в Московской области» // Ежедневные Новости. Подмосковье. — 2006. — № 243.

99. Закон Амурской области от 08.04.2002 № 99-ОЗ «Об областном целевом бюджетном экологическом фонде» // Амурская правда. — 2002. — № 104 — 105.

100. Закон Иркутской области от 11.06.2008 № 23-оз «Об отдельных вопросах охраны окружающей среды в Иркутской области» // URL: https://docs.cntd.ru/document/819055268 (дата обращения: 01.05.2023).

101. Постановление Курской областной Думы от 11.08. — 2009 № 1019-IV ОД // URL: https://docs.cntd.ru/document/908010475?marker (дата обращения: 01.09.2024).

102. Постановление Правительства Московской области от 04.10.2022 № 1068/35 «О досрочном прекращении реализации государственной программы Московской области “Экология и окружающая среда Подмосковья” на 2017-2026 годы и утверждении государственной программы Московской области “Экология и окружающая среда Подмосковья” на 2023 – 2027 годы» // Ежедневные Новости. Подмосковье. — 2023. — № 10.

**VI. Нормативные правовые акты, утратившие юридическую силу**

103. Соборное уложение 1649 года // URL: https://www.hist.msu.ru/ER/Etext/1649.htm (дата обращения: 01.09.2024).

104. Краткая редакция Русской правды Краткой редакции Русской правды // URL: https://www.hist.msu.ru/ER/Etext/RP/krp.htm (дата обращения: 01.09.2024).

105. Пространная редакция Русской правды (по Троицкому списку второй половины XIV в.) // URL: https://www.hist.msu.ru/ER/Etext/RP/prp.htm (дата обращения: 01.09.2024).

106. Постановление ВС РФ от 23.01.1992 № 2235-1 «Об утверждении Порядка образования и использования средств Федерального дорожного фонда Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. — 1992. — № 6. — Ст. 240.

107. Постановление ВС РФ от 08.06.1993 № 5132-1 «Об утверждении Положения о Государственном фонде занятости населения Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. — 1993. — № 25. — Ст. 911.

108. Закон РФ от 27.12.1991 № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. — 1992. — № 11. — Ст. 527. Утратил юридическую силу.

109. Постановление ВС РФ от 25.02.1993 № 4546-1 (с изм. от 14.05.1993) «Об утверждении Положения о Государственном внебюджетном фонде воспроизводства минерально-сырьевой базы Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. — 1993. — № 11. — Ст. 385. Утратил юридическую силу.

110. Закон РСФСР от 19.12.1991 № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» // Ведомости СНД и ВС РФ. — 1992. — № 10. — Ст. 457. Утратил юридическую силу.

111. Водный кодекс Российской Федерации от 16.11.1995 № 167-ФЗ // СЗ РФ. — 1995. — № 47. — Ст. 4471. Утратил юридическую силу.

112. Лесной кодекс Российской Федерации от 29.01.1997 № 22-ФЗ // СЗ РФ. — 1997. — № 5. — Ст. 610. Утратил юридическую силу.

113. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. — 1999. — № 42. — Ст. 5005. Утратил юридическую силу.

114. Федеральный закон от 07.05.2002 № 47-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» // СЗ РФ. — 13.05.2002. — № 19. — Ст. 1792. Утратил юридическую силу.

115. Указ Президента РФ от 04.02.1994 № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» // СЗ РФ. — 1994. — № 6. — Ст. 436. Утратил юридическую силу.

116. Постановление Правительства РФ от 28.08.1992 № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного

воздействия» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. — 1992. — № 10. — Ст. 726.

117. Приказ Минфина России от 30.03.2001 № 26н «Об утверждении Положения по бухгалтерскому учету "Учет основных средств" ПБУ 6/01» // Российская газета. — 2001. — № 91 — 92. Утратил юридическую силу.

118. Инструкция Банка России от 04.12.2007 № 131-И «О порядке выявления, временного хранения, гашения и уничтожения денежных знаков с радиоактивным загрязнением» // Вестник Банка России. — 2008. — № 3. Утратила юридическую силу.

119. Постановление Городской Думы города Нижнего Новгорода от 28.02.2001 г. — № 9 «О положении о целевом бюджетном экологическом фонде города Нижнего Новгорода» // URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&backlink=1&nd=152013311&page=1&rdk=3#I0 (дата обращения: 01.09.2024). Утратило юридическую силу.

120. Распоряжение Премьера Правительства г. Москвы от 03.08.2000 № 776-РП «О Целевом бюджетном территориальном экологическом фонде (ЦБТЭФ)» // URL: https://docs.cntd.ru/document/3619767 (дата обращения: 01.09.2024). Утратило юридическую силу.

## VII. Судебная практика

121. Определение Конституционного Суда РФ от 10.12.2002 № 284-О «По запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации “Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия” и статьи 7 Федерального закона “О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации”» // СЗ РФ. — 2002. — № 52 (2 ч.). — Ст. 5290.

122. Постановление Конституционного Суда РФ от 28.02.2006 № 2-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона

“О связи” в связи с запросом Думы Корякского автономного округа» // СЗ РФ. — 2006. — № 11. — Ст. 1230.

123. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.05.2009 № 8-П «По делу о проверке конституционности положения подпункта “б” пункта 4 Постановления Правительства Российской Федерации “Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия” в связи с запросом Верховного суда Республики Татарстан» // СЗ РФ. — 2009. — № 22. — Ст. 2752.

124. Постановление Конституционного Суда РФ от 05.03.2013 № 5-П «По делу о проверке конституционности статьи 16 Федерального закона “Об охране окружающей среды” и постановления Правительства Российской Федерации “Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия” в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью “Тополь”» // СЗ РФ. — 2013. — № 11. — Ст. 1164.

125. Постановление Конституционного Суда РФ от 02.06.2015 № 12-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 99, части 2 статьи 100 Лесного кодекса Российской Федерации и положений постановления Правительства Российской Федерации "Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства" в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью “Заполярнефть”» // СЗ РФ. — 2015. — № 24. — Ст. 3547.

126. Постановление Конституционного Суда РФ от 31.05.2016 № 14-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 31.1 Федерального закона “Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”, постановления Правительства Российской Федерации "О взимании платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими

разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн" и статьи 12.21.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. — 2016. — № 24. — Ст. 3602.

127. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 26.12.2017 по делу № 305-КГ17-12383, А40-170463/16 // Документ официально не опубликован. СПС «КонсультантПлюс».

128. Постановление ФАС Уральского округа от 15.10.2002 № Ф09-2189/02-АК по делу № А07-7831/02.

129. Решение Арбитражного суда Московской области от 09.06.2023 по делу № А41-98224/2022 // Документ официально не опубликован. СПС «КонсультантПлюс».

130. Постановление ФАС Уральского округа от 03.02.2004 № Ф09-52/04-АК по делу № А60-15703/03.

131. Постановление ФАС Поволжского округа от 22.12.2006 по делу № А65-15605/2006.

132. Постановление ФАС Поволжского округа от 23.01.2007 по делу № А65-4032/06.

133. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 01.02.2021 № Ф10-5686/2019 по делу № А23-2259/2019 // Документ официально не опубликован. СПС «КонсультантПлюс».

134. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 28.01.2021 № Ф03-5844/2020 по делу № А59-2475/2020 // Документ официально не опубликован. СПС «КонсультантПлюс».

135. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 26.02.2021 № Ф03-335/2021 по делу № А51-23143/2019 // Документ официально не опубликован. СПС «КонсультантПлюс».

136. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 02.04.2021 № Ф07-816/2021 по делу № А21-14348/2018 // Документ официально не опубликован. СПС «КонсультантПлюс».

137. Кассационное определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 27.05.2021 № 88А-7766/2021.

## VIII. Учебники, учебные пособия, монографии и комментарии

138. Актуальные проблемы финансового права в условиях цифровизации экономики: монография / под ред. Е. Ю. Грачевой. — М.: Проспект, 2022. — 256 с.

139. Алексеев С. С. Общая теория права. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: ТК «Велби»; Изд-во «Проспект», 2008. С. 269. — 576 с.

140. Алексеев С. С. Общая теория права. В двух томах. Т.II. — М.: Юрид. лит., 1982. — 360 с.

141. Алексеев С. С. Собрание сочинений. В 10 т. [+ Справоч. том]. Том 3: Проблемы теории права: Курс лекций. — М.: Статут, 2010. — 781 с.

142. Боголюбов С. А. Развитие экологического права на евразийском пространстве : монография. — М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : ИНФРА-М, 2020. — 432 с.

143. Бринчук М. М. Экологическое право: учебник // СПС КонсультантПлюс. — 2008.

144. Васильева М. И. Новое в Федеральном законе «Об охране окружающей среды». Комментарий. — М.: НИА–Природа, РЭФИА, 2002. — 142 с. // URL: http://www.priroda.ru/upload/iblock/aa0/file.pdf (дата обращения: 01.05.2023).

145. Гердер И. Г. Идеи к философии истории человечества / перевод и примечания А.В. Михайлова. М.: Издательство «Наука», 1977. — 703 с.

146. Годме П. М. Финансовое право. — М. : Прогресс, 1978. — 429 с.

147. Горбунова О. Н. Избранное : сборник научных трудов. — М.: Российский государственный университет правосудия, 2017. — 543 с.

148. Запольский С. В. Теория финансового права: Научные очерки. — М.: РАП, 2010. — 372 с.

149. «Зеленые» финансы: приоритеты правового регулирования: монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Ю. К. Цареградская. — М.: Проспект, 2024. — 144 с.

150. Кант И. Сочинения в шести томах. Т. 6. — М.: Издательство социально-экономической литературы «Мысль», 1966. — 743 с.

151. Кашанина Т. В. Структуры права: монография. — М.: Проспект, 2012. — 614 с.

152. Крассов О. И. Экологическое право: учебник — 4-е изд., пересмотр. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. — 528 с.

153. Морозова Л. А. Теория государства и права : учебник / Л. А. Морозова. — 6-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2023. — 464 с.

154. Налоговое право : учебник для бакалавров / под ред. И. А. Цинделиани. — 2-е изд. — М. : Проспект, 2016. — 528 с.

155. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об охране окружающей среды» (постатейный) / под ред. А.П. Анисимова. М.: Деловой двор, 2010. — 600 с. // СПС «Гарант».

156. Обществознание : учебник / В. В. Ковригин. — М.: ИНФРА-М, 2024. — 303 с.

157. Обществознание. Часть первая : учебное пособие / А. М. Арбузкин. — 11-е изд., перераб. и доп. — М. : ИКД «Зерцало-М», 2019. — 312 с.

158. Пигу А. Экономическая теория благосостояния, т. I / пер. с англ. — М.: Прогресс, 1985. — 512 с.

159. Поветкина Н.А. Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения: монография / под ред. И.И. Кучерова. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Юридическая фирма КОНТРАКТ, 2016. — 344 с.

160. Право устойчивого развития и ESG-стандарты: учебник / под общ. ред. М. В. Мажориной, Б. А. Шахназарова. — М.: Проспект, 2023. — 752 с.

161. Принцип финансового права: монография / под ред. И. А. Цинделиани. — М.: Проспект, 2023. — 560 с.

162. Радько Т. Н. Теория государства и права : учебник . — М.: Проспект, 2011. — 496 с.

163. Ровинский Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права : монография. — 2-е изд., стер. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2018. — 176 с.

164. Рукавишникова И.В. Метод финансового права / отв. ред. Н.И. Химичева. — 3-е изд., перераб. и доп. . — М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. — 288 с.

165. Самуэльсон П.А. Основания экономического анализа / пер. с англ. под ред. П.А. Ватника. СПб.: «Экономическая школа», 2002. — 604 с.

166. Сухова Е.А., Абанина Е.Н., Зенюкова О.В. Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. — № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный). — 2-е изд., перераб. и доп. // СПС КонсультантПлюс. — 2007.

167. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2020. — 640 с.

168. Теория государства и права : учебник / Н. И. Матузов, А. В. Малько. — 5-е изд. — Москва : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2022. — 528 с.

169. Теория государства и права : учебник / под. ред. А. А. Клишаса. — М. : Статут, 2019. — 512 с.

170. Теория государства и права : учебник для вузов / В. В. Лазарев, С. В. Липень. — 5-е изд., испр. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2023. — 521 с.

171. Теория государства и права : учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / под ред. М. М. Рассолова, А. И. Клименко. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2021. — 343 с.

172. Теория государства и права : учебник для юридических вузов и факультетов / под ред. В.Б. Исакова. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2023. — 656 с.

173. Теория государства и права в 2 ч. Часть 2 : учебник для вузов / Я. В. Бакарджиев, В. А. Рыбаков, Р. А. Ромашов. — М. : Издательство Юрайт, 2023. — 304 с.

174. Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2020. — 624 с.

175. Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова, Л. Л. Арзуманова — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2024. — 712 с.

176. Финансовое право : учебник / отв. ред. И. В. Рукавишникова. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2021. — 648 с.

177. Финансовое право : учебник / отв. ред. М. В. Карасева. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Юристъ, 2009. — 604 с.

178. Финансовое право : учебник / под ред. К. С. Бельского, С. С. Тропской. — М. : Проспект, 2022. — 536 с.

179. Финансово-правовое регулирование внешнеэкономической деятельности: учебник / под ред. Грачевой Е. Ю., Ситника А.А. — 5-е изд., перераб. и доп. — М.: Проспект, 2025. — 384 с.

180. Финансовый механизм и право: монография / отв. ред. С.В. Запольский. — М.: КОНТРАКТ, 2014. // СПС «Гарант».

181. Экологическое право : учебник / под ред. З. Ф. Сафина, Е. В. Луневой. — М. : Проспект, 2022. — 400 с.

182. Экологическое право : учебник для вузов / под ред. С. А. Боголюбова. — 7-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2023. — 304 с.

183. Экологическое право: учебник для бакалавров / отв. ред. Н. Г. Жаворонкова, И. О. Краснова. — М.: Проспект, 2018. — 376 с.

184. Энциклопедия российского финансового права / под ред. Е. Ю. Грачевой, Р. Е. Артюхина. — М.: Проспект, 2024. — 928 с.

185. Ялбулганов А. А. Правовое регулирование природоресурсных платежей: учебное пособие. — М.: Юстицинформ, 2021. — 232 с.

186. Sjåfjell B. Richardson D. J. Company Law and Sustainability: Legal Barriers and Opportunities. Cambridge University Press, 2015. — 356 p.

## IX. Научные статьи

187. Агафонов В. Б. ESG-принципы и гринвошинг: правовые проблемы дифференциации // Актуальные проблемы российского права. — 2024. — Т. 19. — № 9 (166). — С. 132 — 141.

188. Андреечев И. С. Нормативное содержание и практика применения принципа общего (совокупного) покрытия расходов в бюджетной системе Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2024. Т. — 19. — № 6. — С. 21 — 39.

189. Анисина К. Т. Сравнительно-правовой анализ налоговых систем России и Германии с акцентом на рассмотрении подоходного налогообложения // Финансовое право. — 2021. — № 5. — С. 20 — 25.

190. Аслибекян Т. Ю. Эффективность финансово-правового механизма регулирования охраны окружающей среды в Российской Федерации // В сб.: Проблемы, тенденции и перспективы правового регулирования финансовых и административных отношений. Сборник статей. Российский государственный университет правосудия, Северо-Кавказский филиал. Краснодар, 2018. — С. 12 — 17.

191. Бабошкин Д. С. Правовое регулирование деятельности бюджетных фондов // Налоги. — 2018. — № 3. — С. 33 — 36.

192. Батяева А. Р. Страхование и финансовая деятельность в системе экономической деятельности // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2024. — № 7. — С. 34 — 38.

193. Башмаков И. А. Налог на углерод в системе налогов на энергию и экологических налогов // Экологический вестник России. — 2018. — № 3. — С. 22 — 23.

194. Бирюкова Н. Н. Межотраслевая взаимосвязь экологического и финансового права через призму чрезвычайных экологических ситуаций // Ученые

записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. — 2017. — № 2. — С. 137 — 142.

195. Бисмют А. С. А. Лизинг как инструмент перехода к зеленой экономике // В сб.: Аналитика и практика управления финансами в коричневой, белой и зеленой экономике. Материалы 12-й Международной научно-практической конференции. — М., 2022. — С. 19 — 21.

196. Боголюбов С. А. Конституционные основы охраны окружающей среды в государствах Европы // Журнал российского права. — 2003. — № 6. — С. 85 — 96. // СПС «Гарант».

197. Боголюбов С. А. Новый Федеральный закон «Об охране окружающей среды» // Журнал российского права. — 2002. — № 6. — С. 56 — 63. // СПС «КонсультантПлюс».

198. Болтанова Е. С., Кратенко М. В. Экологический риск, экологический вред и страхование: гражданское и экологическое законодательство и правоприменение в Российской Федерации // Журнал российского права. — 2022. — № 12. — С. 145 — 159.

199. Болтинова О. В. Принцип участия граждан в бюджетном процессе // Актуальные проблемы российского права. — 2023. Т. — 18. — № 7 (152). — С. 54 — 61.

200. Боровкова В. А., Боровкова В. А. Лизинг как инструмент перехода к «зеленой» экономике // Лизинг. — 2019. — № 6. — С. 3 — 25.

201. Бринчук М. М. Особое место и особая роль экологического права в правовой системе России // Экологическое право. — 2010. — № 5. — С. 2 — 11.

202. Булгаков М. Б., Ялбулганов А. А. Природоохранные акты: от «Русской правды» до петровских времен // Государство и право. — 1996. — № 8. — С. 136 — 146.

203. Валько Д.В. Краудфандинг как инструмент инвестирования в проекты устойчивого развития и его место в экосистеме зеленых финансов // Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика. — 2021. — Т. 37. — № 1. — С. 109 — 139.

204. Вершило Н. Д., Вершило Т. А. Целевые экологические программы и экологические фонды как инструменты планирования и финансирования в области охраны окружающей среды // Экологическое право. — 2009. — № 1. — С. 18 — 24.

205. Вершило Т. А. К вопросу о плате за использование лесов как доходе федерального бюджета // Финансовое право. — 2017. — № 7. — С. 15 — 19.

206. Выпханова Г. В. Концептуальные подходы и методология стратегического планирования в области обращения с отходами потребления // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2023. — № 3 (103). — С. 129 —138.

207. Выпханова Г. В. Правовые проблемы экологического предпринимательства в контексте устойчивого развития и современных реалиях // Журнал предпринимательского и корпоративного права. — 2021. — № 4 (24). — С. 12 — 20.

208. Гаевская Е. Ю. Институт возмещения вреда как обеспечительный экономико-правовой механизм реализации требований экологической безопасности // Хозяйство и право. — 2023. — № 1. — С. 96 — 105.

209. Грачева Е. Ю. Государственный финансовый контроль как важнейший инструмент обеспечения публичных интересов в условиях рынка // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2014. — № 4 (4). — С. 20 — 29.

210. Грачёва Е. Ю. Государственный финансовый контроль как важнейший инструмент обеспечения публичных интересов в условиях рынка // Lex Russica (Русский закон). — 2006. — Т. 65. — № 6. — С. 1056 — 1068.

211. Грачева Е. Ю. Основные тенденции развития финансового права как публично-правовой отрасли // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2024. — № 7 (119). — С. 17 — 27.

212. Грачева Е. Ю., Карасева (Сенцова) М. В., Покачалова Е. В., Ситник А. А. Рецензия на учебник «Финансовое право» под редакцией В.Ф. Попондопуло и Д.А. Петрова. — Москва : Проспект, 2021. — 576 с. // Финансовое право. — 2022. — № 10. — С. 42 — 45.

213. Гринин Л. Е. Лекция: Природный фактор в аспекте теории истории // Философия и общество. — 2011. — № 2. — С. 168 — 198.

214. Дудник Д. В., Аслибекян Т. Ю., Черемина А. Р., Корнеева М. В. Эффективность финансово-правового механизма регулирования охраны окружающей среды // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. — 2018. — № 3 (109).

215. Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Возмещение экологического вреда: законодательные новеллы // Lex Russica (Русский закон). — 2016. — № 8 (117). — С. 130 — 140.

216. Жданова О. А., Лопатина П. А., Корниенко Р. В. Потенциал развития рынка зеленых облигаций в форме цифровых финансовых активов // Инновации и инвестиции. — 2022. — № 11. — С. 188 — 192.

217. Жилина Н. М., Купова Я. М. Актуальные проблемы финансово-правового механизма регулирования охраны окружающей среды в Российской Федерации // Научный электронный журнал Меридиан. — 2020. — № 19 (53). — С. 123 — 125.

218. Карасева М. В. Правовые институты общей части науки финансового права: вопросы теории // Финансовое право. — 2024. — № 4. — С. 2 — 7.

219. Карташов В. Н. Принципы права: понятие, структура, функции // Юридическая техника. — 2020. — № 14. — С. 158 — 156.

220. Комягин Д. Л. Система принципов бюджетного права: российское законодательство и научная доктрина // Реформы и право. — 2012. — № 4. — С. 19 — 31.

221. Копина А. А. Проблемы реализации компенсационной функции утилизационного сбора // Финансовое право. — 2017. — № 8. — С. 10 — 14.

222. Кочуров Б. И., Шац М. М., Скачков Ю. Б., Черная В. В., Лобковский В. А., Ермакова Ю. И. Изменения климата и пандемия коронавируса // Проблемы региональной экологии. — 2021. — № 5. — С. 68 — 75.

223. Лисина Н. Л. История развития российского законодательства по охране окружающей среды в городах (X в. — первая четверть XVIII в.) // Вестник Удмуртского университета. — 2017. — Т. — 27. — № 2. — С. 127 — 132.

224. Миронова С. М. Принцип участия граждан в бюджетном процессе как принцип бюджетной системы Российской Федерации: понятие и правовое закрепление // Финансовое право. — 2022. — № 6. — С. 20 — 25.

225. Мочалова Л. А., Гриненко Д. А. Проблемы и направления экологизации налоговой системы России // Дискуссия. — 2018. — Вып. 91. — С. 70 — 76.

226. Навасардова Э. С. Экологические фонды как источники финансирования экологически значимых мероприятий: историко-правовой анализ // Юридические исследования. — 2013. — № 1. — С. 89 — 94.

227. Наумова В. А. Перспективы применения нового порядка формирования источников финансирования ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Экологическое право. — 2022. — № 4. — С. 34 — 39.

228. Пасенов А. Н. Концепция устойчивого развития: историко-правовые аспекты // Научные ведомости. Серия: Философия, Социология, Право. — 2017. — № 10 (259). — С. 156 — 160.

229. Петров В. В. Экологическая функция права // Советское государство и право. — 1982. — № 5. — С. 86 — 94.

230. Поветкина Н. А. Государственные внебюджетные фонды: специфика бюджетно-правового статуса // Финансовое право. — 2024. — № 11. С. 10 — 12.

231. Решетников М.Г. Климатическая политика в России: наука, технологии, экономика // Проблемы прогнозирования. — 2023. — № 6 (201). — С. 6 — 10.

232. Рыбаков А.В. Налоговая деятельность – функция российского государства // Вестник Омского университета. — 1997. — № 2. — С. 83 — 85.

233. Селюков А. Д. Финансово-правовые механизмы государственного управления // Финансовое право. — 2010. — № 7. — С. 2 — 6.

234. Ситник А.А. «Зеленые» финансы: понятие и система // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 2. — № 63 — 80.

235. Ситник А.А. Публичное право финансового рынка в системе финансового права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2022. — № 8 (96). — С. 103 — 115.

236. Ситник А. А. Финансово-правовое регулирование углеродного рынка: проблемы и перспективы // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). — 2025. — № 6 (130). — С. 165 — 172.

237. Слатин Р. В. «Зеленые» финансы: к вопросу о понятии // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). — 2024. — № 7 (119). — С. 198 — 204.

238. Слатин Р. В. Понятие экологических («зеленых») платежей // Актуальные проблемы российского права. — 2025. — Т. 20. — № 2 (171). — С. 11 — 19.

239. Слатин Р. В. Правовое регулирование охраны окружающей среды: соотношение финансового и экологического права // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — Т. 18. — № 12 (157). — С. 72 — 83.

240. Слатин Р. В. Принципы финансово-правового регулирования охраны окружающей среды // в сб.: Правовое обеспечение суверенитета России: проблемы и перспективы : сборник докладов XIII Московской юридической недели : в 4 ч. Ч. 3. — М. : Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2024. — С. 140 — 142.

241. Терещенко С.В. Зеленые финансы: понятие и тенденции развития // В сб.: Экономические и управленческие технологии XXI века: теория и практика, подготовка специалистов. Материалы методической и научно-практической конференции / под ред. Т.Р. Терешкиной. — СПб.: Высшая школа технологии и энергетики, 2020. — С. 28 — 31.

242. Тория Р. А. Тенденции развития финансовых правоотношений в условиях конституционной реформы // Проблемы экономики и юридической практики. — 2021. — Т. 17. — № 3. — С. 242 — 247.

243. Тория Р. А., Райкова К. Д. Парафискальный платеж: в российской правовой доктрине // Проблемы экономики и юридической практики. 2023. — Т. 19. — № 1. — С. 93 — 97.

244. Тропская С. С. О некоторых вопросах теории публичного права финансового рынка // Финансовое право. — 2022. — № 6. — С. 2 — 8.

245. Тропская С. С. Право финансового рынка: основные этапы эволюции // Финансовое право и управление. — 2014. — № 3. — С. 144 — 156.

246. Тропская С. С. Публичное право финансового рынка в системе финансового права России // Государство и право. — 2017. — № 3. — С. 73 — 80.

247. Тропская С. С. Публичное право финансового рынка: роль принципов права в государственном регулировании и контроле (надзоре) на финансовом рынке // в кн.: Принципы финансового права: монография / под ред. И.А. Цинделиани. М., 2022. — С. 377 — 387.

248. Тюльпанов Ф. М. О предмете экологического права. Проблемы теории экологического права // Вестник Уральского института экономики, управления и права. — 2018. — № 3. — С. 62 — 66.

249. Федорова Е. П. Роль государства в решении проблем развития «зеленого» финансирования // Финансовый журнал. — 2020. — Т. 12. — № 4. — С. 37 — 51.

250. Фролова Е. Е. Зеленые облигации в странах северной Европы: особенности развития и правового регулирования // Журнал Белорусского государственного университета. Право. — 2020. — № 2. — С. 43 — 48.

251. Фролова Е. Е. Инновационные инструменты и новые финансовые институты в сфере «зеленого» финансирования // Евразийский юридический журнал. — 2020. — № 12 (151). — С. 33 — 37;

252. Химичева Н. И. Научно обоснованные принципы финансового права как вектор его действия, развития и формирования новой методологии преподавания // Финансовое право. — 2009. — № 2. — С. 4 — 6.

253. Химичева Н. И. Принципы современного российского финансового права как основы бюджетно-правового регулирования // Финансовое право и управление. — 2013. — № 2. — С. 68 — 76.

254. Химичева Н. И., Покачалова Е. В. Принципы российского финансового права как базисные принципы банковской деятельности // Банковское право. — 2013. — № 6. — С. 8 — 18.

255. Шевелева Н. А. Бюджетное выравнивание в России как способ гармонизации межбюджетных отношений (2000 – 2015) // Сравнительное конституционное обозрение. — 2015. — № 2. — С. 32 — 44.

256. Ялбулганов А. А. Правовое регулирование платы за негативное воздействие на окружающую природную среду: обновленная структура платежа // Реформы и право. — 2016. — № 1. — С. 27 — 32.

257. Ялбулганов А. А. Утилизационный сбор: к вопросу о правовой природе платежа // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2021. — № 12. — С. 63 — 71.

258. Ялбулганов А. А. Экологизация российского законодательства о налогах и сборах: к вопросу об экологических функциях налогового права // Реформы и право. — 2014. — № 4. — С. 25 — 33.

259. Ялбулганов А. А. Экономико-правовые механизмы защиты окружающей среды от загрязнения отходами производства и потребления // Законодательство. — 2019. — № 10. — С. 48 — 56.

260. Aronsson T. On cost benefit rules for green taxes // Environmental & resource economics. — 1999. — 13 (1). — P. 31 — 43.

261. Middleton Jr. G. L., McBurney C. M. New energy policy act's “green tax” package will benefit project finance // Strategic Planning for Energy and the Environment. — 1993. — 12(4). P. — 23 – 27.

## X. Диссертации

262. Вершило Н. Д. Правовое регулирование финансирования мероприятий по охране окружающей природной среды : дис. … канд. юрид. наук. — Саратов, 1999. — 167 с.

263. Гузнов А. Г. Финансово-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2016. — 493 с.

264. Колесникова К. В. Правовое регулирование бюджетного финансирования охраны окружающей среды и природопользования : дис. … канд. юрид. наук. — Ставрополь, 2011. — 272 с.

265. Кузнецов С. В. Факторы и инструменты оценки уровня устойчивого развития промышленного предприятия : дис. … канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 2019. — 216 с.

266. Моисеенко М. А. Повышение эффективности финансово-правового механизма регулирования охраны окружающей среды : дис. … канд. юрид. наук. — М., 2003. — 236 с.

267. Петрова Т. В. Проблемы правового обеспечения экономического механизма охраны окружающей среды : дис. … докт. юрид. наук. — М., 2007. — 291 с.

268. Пронин А. Б. Финансово-правовое регулирование бюджетного контроля в субъектах Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук. — М., 2015. — 206 с.

269. Чистюхин В. В. Правовое регулирование финансового контроля за деятельностью некредитных финансовых организаций в Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук. — М., 2022. — 251 с.

## XI. Электронные ресурсы

270. A $1.5 Trillion ESG Debt Market Has Started Bleeding Clients // URL: https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-03-03/a-1-5-trillion-esg-debt-market-has-started-bleeding-clients?srnd=green (дата обращения: 01.09.2024);

271. Anti-ESG legislation seen facing uphill struggle to become law // URL: https://www.thomsonreuters.com/en-us/posts/esg/anti-esg-legislation/ (дата обращения: 01.09.2024).

272. Building an End-to-End Digital Ecosystem for Carbon Markets // URL: https://www.theclimatewarehouse.org/work/climate-warehouse (дата обращения: 01.09.2024).

273. Carbon Opportunities Fund Launches First-of-its-Kind Investment Platform to Issue Tokenized Carbon Credits // URL: https://pressroom.ifc.org/all/pages/PressDetail.aspx?ID=27145 (дата обращения: 01.09.2024).

274. China starts collecting environment tax // http://www.xinhuanet.com/english/2018-01/01/c_136865174.htm (дата обращения: 01.09.2024).

275. Climate Action Data Trust. About // URL: https://climateactiondata.org/about/ (дата обращения: 01.09.2024).

276. $CO_2$ emissions of all world countries// URL: https://edgar.jrc.ec.europa.eu/report_2022?vis=tot#emissions_table (дата обращения: 01.09.2024).

277. Defining "green" in the context of green finance // URL: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0d44530d-d972-11e7-a506-01aa75ed71a1/language-en (дата обращения: 01.09.2024).

278. Environmental impacts of cash supply in 2020: less transport kilometres // URL: https://annualreport.bankoffinland.fi/2020/annual-report/cash-and-payments/environmental-impacts-of-cash-supply-in-2020-less-transport-kilometres/ (дата обращения: 01.05.2023)

279. Environmental taxes, reliefs and schemes for businesses. Aggregates Levy // URL: https://www.gov.uk/green-taxes-and-reliefs/aggregates-levy (дата обращения: 01.09.2024).

280. Environmental taxes, reliefs and schemes for businesses. Climate Change Levy // URL: https://www.gov.uk/green-taxes-and-reliefs/climate-change-levy (дата обращения: 01.09.2024).

281. Environmental taxes, reliefs and schemes for businesses. Landfill Tax // URL: https://www.gov.uk/green-taxes-and-reliefs/landfill-tax (дата обращения: 01.09.2024).

282. Environmental taxes, reliefs and schemes for businesses. Plastic Packaging Tax // URL: https://www.gov.uk/green-taxes-and-reliefs/plastic-packaging-tax (дата обращения: 01.09.2024).

283. ESG-финансирование // URL: https://veb.ru/ustojchivoe-razvitie/zeljonoe-finansirovanie/ (дата обращения: 01.09.2024).

284. Explore Green & Sustainable Finance // URL: https://www.greenfinanceplatform.org/page/explore-green-finance (дата обращения: 01.09.2024).

285. From Principles to Performance: an Independent Evaluation of the Pri's Achievements and Challenges at Ten Years (April 2016) // URL: https://www.sustainabilityexchange.ac.uk/files/from_principles_to_performance.pdf. P. — 16.

286. Funding // URL: https://www.thegef.org/who-we-are/funding (дата обращения: 01.05.2023).

287. Green Climate Fund // URL: https://ru.irm.greenclimate.fund/ (дата обращения: 22.07.2024).

288. Green Loan Principles Supporting environmentally sustainable economic activity // https://www.icmagroup.org/assets/documents/Regulatory/Green-Bonds/LMA_Green_Loan_Principles_Booklet-220318.pdf (дата обращения: 01.09.2024).

289. Huggett C., Hatch P. Green tax or promoting environmentally friendly behavior // URL: https://www.wolterskluwer.com/en/expert-insights/green-tax-environmentally-friendly-behavior (дата обращения: 01.09.2024).

290. Leading countries in renewable water resources worldwide as of 2020 // URL: https://www.statista.com/statistics/1257652/worldwide-renewable-water-resources-by-country/ (дата обращения: 01.05.2023).

291. New Florida Law Prohibits Use of ESG Factors in Government Investment and Procurement Decisions // URL: https://www.hklaw.com/en/insights/publications/2023/06/new-florida-law-prohibits-use-of-esg-factors-in (дата обращения: 01.09.2024).

292. $NO_X$ and $SO_2$ taxes in Sweden // URL: https://ieep.eu/wp-content/uploads/2022/12/SE-NOx-SO2-Tax-final.pdf (дата обращения: 01.09.2024).

293. Overview of sustainable finance // URL: https://finance.ec.europa.eu/sustainable-finance/overview-sustainable-finance_en (дата обращения: 01.09.2024).

294. Parametric Insurance in 2022: the 150+ companies to watch // URL: https://www.instech.co/knowledge-centre/parametric-insurance-in-2022-the-150-companies-to-watch/ (дата обращения: 01.09.2024).

295. Sinenko V.S., Tonkov E.E., Belousov S.A., Iskevich I.S. Development of legislation on environmental insurance: experience of the European Union and Russia // August 2021 LAPLAGE EM REVISTA 7(3):155-160 P. — 158 // URL: https://www.researchgate.net/publication/353912057_Development_of_legislation_on_environmental_insurance_experience_of_the_European_Union_and_Russia (дата обращения: 01.09.2024).

296. Sustainable finance: an introduction (Chapter 2 Introduction) // URL: https://www.greenfinance.education/introduction.html (дата обращения: 01.09.2024).

297. Sweden’s carbon tax // URL: https://www.government.se/government-policy/taxes-and-tariffs/swedens-carbon-tax/ (дата обращения: 01.09.2024).

298. What Is Anti-ESG Investing? // URL: https://www.fool.com/terms/a/anti-esg-investing/ (дата обращения: 01.09.2024).

299. What is green finance and why is it important? // URL: https://www.weforum.org/agenda/2020/11/what-is-green-finance/ (дата обращения: 01.09.2024).

300. What Is Sustainable Finance and Why Is It Important? // URL: https://extension.harvard.edu/blog/what-is-sustainable-finance-and-why-is-it-important/ (дата обращения: 01.09.2024).

301. «В Татарстане было 13 объектов. Казалось бы, что проще?»: как «провалился» проект «Оздоровление Волги» // URL: https://www.business-gazeta.ru/article/640125 (дата обращения: 01.09.2024).

302. В Минфине заявили, что от принципов ESG нельзя отказаться // URL: https://tass.ru/ekonomika/18897179 (дата обращения: 01.09.2024).

303. В Минэкономики оценили перспективы ввода платы за углерод // URL: https://www.rbc.ru/economics/11/02/2024/65c5ea969a79478354a9fc83 (дата обращения: 01.09.2024).

304. В мутной воде. Итоги // URL: https://versia.ru/vlasti-podtverdili-vyvod-nashej-versii-proekt-ozdorovleniya-volgi-za-140-mlrd-blizok (дата обращения: 01.09.2024).

305. Выпущенные на внутреннем рынке долговые ценные бумаги, включенные в сектор устойчивого развития // URL: https://www.cbr.ru/statistics/macro_itm/sec_st/issue_sector/ (дата обращения: 01.09.2024).

306. Гальперин В. М., Игнатьев С. М., Моргунов В. И. Микроэкономика. В 2-х томах. СПб.: Институт «Экономическая школа», 2004. // URL: https://microeconomica.economicus.ru/index.php?file=17_2 (дата обращения: 01.09.2024).

307. Деятельность // URL: https://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/2229 (дата обращения: 01.05.2023).

308. Заворыкин А. А. Перспективы использования фискальных инструментов в регулировании процедур сбора, обработки и утилизации твёрдых коммунальных отходов // Российский экономический интернет-журнал. — 2019. — № 1. // URL: https://www.e-rej.ru/Articles/2019/Zavorikin.pdf (дата обращения: 01.09.2024).

309. Зеленые кредиты наиболее востребованы в строительной сфере // URL: https://www.vedomosti.ru/esg/green_finance/news/2024/01/26/1016884-zelenie-krediti-naibolee-vostrebovani-v-stroitelnoi-sfere (дата обращения: 01.09.2024).

310. Зеленые облигации Москвы признаны соответствующими стандартам зеленого финансирования // URL: https://www.mos.ru/news/item/138009073/#:~:text=Кредитное рейтинговое агентство «Эксперт РА,и развития города Мария Багреева. (дата обращения: 01.09.2024).

311. Июль добавил триллион. Нефтегазовые доходы бюджета выросли в годовом и месячном сравнении // URL:

https://www.kommersant.ru/doc/6878125#:~:text=В целом за семь месяцев,заметно превышают заложенный среднегодовой показатель. (дата обращения: 01.09.2024).

312. Какие автомобили перестанут поставлять в Россию после 1 августа // URL: https://www.gazeta.ru/auto/2023/07/26/17333672.shtml (дата обращения: 01.09.2024).

313. Крупина Я. Хранить нельзя выбросить: деньги и их углеродный след // URL: https://ecosphere.press/2021/10/13/hranit-nelzya-vybrosit-dengi-i-ih-uglerodnyj-sled/ (дата обращения: 01.05.2023).

314. Лесные ресурсы // URL: https://rosstat.gov.ru/bgd/regl/B11_14p/IssWWW.exe/Stg/d02/15-39.htm (дата обращения: 01.05.2023).

315. Марат Хуснуллин: Более 100 объектов водоотведения ввели за пять лет по проекту «Оздоровление Волги» // URL: http://government.ru/news/50895/ (дата обращения: 01.09.2024).

316. МВФ: доходы бюджета РФ от платы за выбросы углерода могут превысить 4% ВВП // URL: https://www.kommersant.ru/doc/6366732 (дата обращения: 01.09.2024).

317. Международные договоры и соглашения с участием Минприроды России // URL: https://www.mnr.gov.ru/activity/international_agreements/ (дата обращения: 01.05.2023).

318. Механизм трансграничного углеродного регулирования в вопросах и ответах // URL: https://www.eeas.europa.eu/eeas/механизм-трансграничного-углеродного-регулирования-в-вопросах-и-ответах_ru (дата обращения: 01.09.2024).

319. Моник Барбю: «Мы инвестируем в нашу планету» // URL: https://www.unido-russia.ru/archive/special/special_2/ (дата обращения: 01.05.2023).

320. Обязательный радиоактивный контроль всех денежных купюр отменяется с 19 декабря благодаря инициативе Ассоциации банков России // URL:https://asros.ru/news/asros/obyazatelnyy-radioaktivnyy-kontrol-vsekh-denezhnykh-kupyur-otmenyaetsya-s-19-dekabrya-blagodarya-ini/ (дата обращения: 01.05.2023)

321. Оздоровление Волги // URL: https://xn--80aapampemcchfmo7a3c9ehj.xn--p1ai/projects/ekologiya/ozdorovlenie_volgi/ (дата обращения: 01.09.2024).

322. Парламентский контроль: большинство очистных сооружений, построенных на Волге, не работают // URL: http://komitet-ekol.duma.gov.ru/novosti/6af67a96-75e9-4586-a3f0-517074e13399 (дата обращения: 01.09.2024).

323. Покупка автомобиля для сбора вторсырья // URL: https://planeta.ru/campaigns/sibvtorresurs (дата обращения: 01.09.2024).

324. Почему стали выдавать меньше зеленых кредитов: ESG-дайджест за март // URL: https://trends.rbc.ru/trends/green/660bd0069a794705f7dc670a (дата обращения: 01.09.2024).

325. Просветительская кампания, призванная донести до школьников и домохозяек их влияние на экологию // URL: https://planeta.ru/campaigns/209343 (дата обращения: 01.09.2024).

326. Российские компании заплатят ЕС порядка 760 млрд рублей углеродного налога // URL: https://www.vedomosti.ru/business/articles/2021/08/04/880892-rossiiskie-kompanii (дата обращения: 01.09.2024).

327. Россия отказалась от идеологической модели ESG в западном понимании // URL: https://www.akm.ru/news/rossiya_otkazalas_ot_ideologicheskoy_modeli_esg_v_zapadnom_ponimanii/ (дата обращения: 01.09.2024).

328. Сектор устойчивого развития // URL: https://www.moex.com/s3019 (дата обращения: 01.09.2024).

329. Словарь терминов (в контексте документов, содержащих международные стандарты аудита) // Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте http://minfin.ru по состоянию на 18.03.2019.

330. Толковый словарь С.И. Ожегова // URL: https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=14364 (дата обращения: 01.05.2023).

331. Тысячи россиян заставят доплачивать за машины сотни тысяч рублей. Почему так произошло // URL: https://avtonovostidnya.ru/avtorynok/352326 (дата обращения: 01.09.2024).

332. Целевая ликвидация вреда // URL: https://www.kommersant.ru/doc/4683618 (дата обращения: 01.09.2024).

333. Центробанк ослабил контроль за радиоактивными деньгами // URL: https://iz.ru/news/589664 (дата обращения: 01.05.2023).

334. Экологические платежи станут «окрашенными» в 2023 году // URL: https://rg.ru/2021/08/30/ekologicheskie-platezhi-stanut-okrashennymi-v-2023-godu.html (дата обращения: 01.09.2024).

335. Экономическая теория об экстерналиях // URL: https://books.econ.msu.ru/economics-of-sustainable-development/sect02/chap04/4.1/ (дата обращения: 01.09.2024).

**Приложение 1**

Проект

**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ**

**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН**

# О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В БЮЖЕТНЫЙ КОДЕКС РОССЙИСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «ОБ ОТХОДАХ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ»

## Статья 1

Внести в Бюджетный кодекс Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, N 31, ст. 3823; 2000, N 32, ст. 3339; 2003, N 50, ст. 4844; N 52, ст. 5036; 2005, N 1, ст. 8; 2006, N 1, ст. 8; 2007, N 18, ст. 2117; N 45, ст. 5424; 2008, N 30, ст. 3597; N 48, ст. 5500; 2009, N 1, ст. 18; N 15, ст. 1780; N 29, ст. 3629; N 48, ст. 5733; 2010, N 19, ст. 2291; N 31, ст. 4185; 2012, N 31, ст. 4316; N 53, ст. 7593; 2013, N 19, ст. 2331; N 31, ст. 4191; N 52, ст. 6983; 2014, N 40, ст. 5314; N 43, ст. 5795; N 52, ст. 7560; 2015, N 51, ст. 7252; 2016, N 1, ст. 26; N 7, ст. 911; N 49, ст. 6852; 2017, N 14, ст. 2007; N 30, ст. 4458; N 31, ст. 4811; N 40, ст. 5752; N 47, ст. 6841; 2018, N 1, ст. 18; N 24, ст. 3409; N 30, ст. 4557; N 49, ст. 7525, 7529; N 53, ст. 8420, 8430; 2019, N 23, ст. 2916; N 30, ст. 4101; N 31, ст. 4466; N 52, ст. 7774, 7797; 2020, N 31, ст. 5022; N 42, ст. 6514; N 50, ст. 8068; N 52, ст. 8594; 2021, N 27, ст. 5056, 5072, 5079; N 49, ст. 8148; 2022, N 11, ст. 1603; N 16, ст. 2604; N 29, ст. 5231; N 48, ст. 8315; 2023, N 1, ст. 9; N 16, ст. 2765) следующие изменения:

1) дополнить статьей 176.6 следующего содержания:

«Статья 179.6. Экологические фонды

1. Экологический фонд – часть средств бюджета, подлежащая использованию в целях охраны окружающей среды.

К экологическим фондам относятся Федеральный экологический фонд, экологические фонды субъектов Российской Федерации и муниципальные экологические фонды.

2. Межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение деятельности в области охраны окружающей среды распределяются между бюджетами субъектов Российской Федерации федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период или на основании акта Правительства Российской Федерации.

3. В Федеральный экологический фонд подлежат зачислению неналоговые доходы, полученные от:

утилизационного сбора;

экологического сбора;

государственных ценных бумаг Российской Федерации, выпущенных в целях финансового обеспечения проектов в сфере экологии («зеленых» облигаций).

Объем Федерального экологического фонда утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период в размере прогнозируемого объема доходов федерального бюджета от поступления неналоговых доходов, определённых настоящим пунктом.

Порядок формирования и использования средств Федерального экологического фонда устанавливается нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации.

Средства Федерального экологического фонда, не использованные в текущем финансовом году, направляются на увеличение остатков Федерального экологического фонда в очередном финансовом году.

4. Экологический фонд субъекта Российской Федерации создается законом субъекта Российской Федерации (за исключением закона субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации).

В экологический фонд субъекта Российской Федерации подлежат зачислению неналоговые доходы, полученные от:

платы за негативное воздействие на окружающую среду;

административных штрафов за административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования;

платежей по искам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде вследствие нарушений обязательных требований;

платежей, уплачиваемых при добровольном возмещении вреда, причиненного окружающей среде вследствие нарушений обязательных требований;

государственных ценных бумаг субъекта Российской Федерации, выпущенных в целях финансового обеспечения проектов в сфере экологии («зеленых» облигаций).

Объем экологического фонда субъекта Российской Федерации утверждается законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период в размере прогнозируемого объема доходов бюджета субъекта Российской Федерации от поступления неналоговых доходов, определённых настоящим пунктом.

Порядок формирования и использования экологического фонда субъекта Российской Федерации устанавливается нормативным правовым актом высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации.

Средства экологического фонда субъекта Российской Федерации, не использованные в текущем финансовом году, направляются на увеличение остатков экологического фонда субъекта Российской Федерации в очередном финансовом году.

5. Муниципальный экологический фонд создается в муниципальных образованиях, органы местного самоуправления которых решают вопросы местного значения в сфере охраны окружающей среды, решением

представительного органа муниципального образования (за исключением решения о местном бюджете).

В муниципальный экологический фонд подлежат зачислению неналоговые доходы, полученные от:

платы за негативное воздействие на окружающую среду;

административных штрафов за административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования;

платежей по искам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде вследствие нарушений обязательных требований;

платежей, уплачиваемых при добровольном возмещении вреда, причиненного окружающей среде вследствие нарушений обязательных требований;

муниципальных ценных бумаг, выпущенных в целях финансового обеспечения проектов в сфере экологии («зеленых» облигаций).

Объем муниципального экологического фонда утверждается решением о местном бюджете на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) в размере прогнозируемого объема доходов местного бюджета от поступления неналоговых доходов, определённых настоящим пунктом.

Порядок формирования и использования муниципального экологического фонда устанавливается решением представительного органа муниципального образования.

Средства муниципального экологического фонда, не использованные в текущем финансовом году, направляются на увеличение остатков муниципального экологического фонда в очередном финансовом году.»;

**Статья 2**

Внести в Федеральный закон от 24 июня 1998 года N 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, N 26, ст. 3009; 2015, N 1, ст. 11; 2016, N 1, ст. 24; 2018, N 1, ст. 87; 2019, N 30, ст. 4127; N 52, ст. 7768; 2021, N 24, ст. 4188; N 27, ст. 5101, 5184; 2022, N 29, ст. 5235) следующие изменения:

1) пункт 8 статьи 24.1 изложить в следующей редакции:

«8. Средства поступившего в федеральный бюджет утилизационного сбора направляются на компенсацию затрат организаций и индивидуальных предпринимателей, связанных с осуществлением ими деятельности по обращению с отходами, образовавшимися в результате утраты транспортными средствами, в отношении которых уплачен утилизационный сбор, своих потребительских свойств, в том числе затрат, связанных с созданием мощностей и инфраструктуры, которые необходимы для осуществления такой деятельности.

Размеры и порядок выплаты компенсаций устанавливаются Правительством Российской Федерации в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

Утилизационный сбор носит целевой характер и не может быть использован на цели, не предусмотренные настоящей статьей.»;

2) пункт 15 статьи 24.5 изложить в следующей редакции:

«15. Средства поступившего в федеральный бюджет экологического сбора направляются на обеспечение утилизации отходов от использования товаров индивидуальными предпринимателями, юридическими лицами, осуществляющими утилизацию отходов от использования товаров, осуществление мер государственной поддержки, оказываемых в том числе российским экологическим оператором в целях строительства, реконструкции объектов капитального строительства, возведения некапитальных строений (сооружений), которые необходимы для осуществления деятельности в области обращения с отходами, утилизации отходов от использования товаров, модернизации указанных объектов, строений (сооружений), на обеспечение обустройства мест (площадок) накопления отходов, а также на финансирование расходов федерального органа исполнительной власти, уполномоченного Правительством Российской Федерации на осуществление федерального государственного экологического контроля (надзора), по контролю за соблюдением требований по утилизации отходов от использования товаров. Расходование средств поступившего в федеральный бюджет экологического сбора осуществляется в порядке, установленном бюджетным законодательством Российской Федерации.

Экологический сбор носит целевой характер и не может быть использована на цели, не предусмотренные настоящей статьей.».

**Статья 3**

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент
Российской Федерации

**Приложение 2**

## Перевод Методических указаний ОЭСР по учету экологических налоговых доходов (Таблица 1. Перечень налоговых баз, связанных с окружающей средой)[478]

| Налоговая база | Детали | Налоговая база, связанная с окружающей средой |
|---|---|---|
| Энергия (включая налог на топливо для транспорта) | Энергетические продукты для транспортных целей | Неэтилированный бензин, этилированный бензин, дизельное топливо, другие энергетические продукты для транспортных целей (например, сжиженный нефтяной газ, природный газ, керосин, мазут, биотопливо) |
| | Энергетические продукты для стационарных целей | Лёгкое дистиллятное топливо, мазут, природный газ, уголь, кокс, биотопливо, электричество, централизованное теплоснабжение, другие энергетические продукты для стационарного использования |
| | Выбросы парниковых газов, связанные с энергетикой | Связанное с энергетикой содержание углерода (energy related carbon content), выбросы CO2 и других парниковых газов, связанные с энергетикой (включая доходы от схем получения разрешений) |

[478] OECD (2023), Methodological Guidelines for Environmentally Related Tax Revenue Accounts, OECD Publishing, Paris. P. 11 // URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/10/methodological-guidelines-for-environmentally-related-tax-revenue-accounts_e6bc5aaa/d752d120-en.pdf (дата обращения: 01.09.2024).

| | | |
|---|---|---|
| Транспорт (исключая налог на топливо для транспорта) | | Автомобили: производство, торговля или продажа (разовые налоги), регистрация или использование (периодические, например, ежегодные налоги), страхование транспортных средств (исключая общие налоги на страхование),<br>дорога: использование (например, налоги на автомагистрали), заторы (например, плата за въезд и городские сборы),<br>другие виды транспорта: железные дороги, водные пути (например, налоги на суда), воздушный (например, авиарейсы и авиабилеты) |
| Загрязнение | Не связанные с энергетикой выбросы парниковых газов | Не связанное с энергетикой содержание углерода (например, торф),<br>выбросы CO2 и других парниковых газов, не связанных с энергетикой (например, животноводство, мясная диета, рис культивирование, цемент); включая поступления от разрешительных схем (permit schemes) |
| | Выбросы загрязняющих веществ в атмосферу (за исключением парниковых газов) | Выбросы оксидов азота, выбросы оксидов серы, другие загрязнители воздуха (например, твердые частицы, летучие органические соединения, аммиак, ртуть), |

| | | |
|---|---|---|
| | | продукты, содержащие тяжелые металлы (например, краски, растворители) |
| | Озоноразрушающие вещества | Вещества, разрушающие озоновый слой (например, хлорфторуглероды, галоны, гидрохлорфторуглероды) |
| | Стоки в воду | Стоки окисляющихся веществ (биохимическая потребность в кислороде, химическая потребность в кислороде), другие стоки в воду, сбор и очистка сточных вод (например, фиксированные годовые налоги) |
| | Неточечные источники загрязнения воды | Синтетические пестициды (налоги, основанные, например, на химическом составе, цене или объеме), синтетические удобрения (налоги, основанные, например, на содержании или цене фосфора или азота), продукты, содержащие химические вещества, вызывающие особую озабоченность (например, фармацевтические препараты, средства личной гигиены), навоз (налоги, основанные на выделяется азот) |
| | Управление отходами | Сбор, обработка или утилизация отходов, отдельные продукты (например, аккумуляторы, электрическое и электронное оборудование, шины, моторное масло, |

| | | |
|---|---|---|
| | | смазочные материалы), упаковка (например, контейнеры для напитков, пластиковые пакеты, поддоны) |
| | Шум | Шум (например, при взлете и посадке воздушных судов) |
| | Радиация | Радиация, радиоактивные вещества |
| Ресурсы | Добыча ресурсов, абстракция, сбор урожая | Ресурсы пресной воды, лесные ресурсы (например, древесина), рыбные ресурсы, естественные биологические ресурсы (например, дикие растения и животные), полезные ископаемые (за исключением нефти и природного газа; включая геологоразведочную деятельность), изменения ландшафта (например, вырубка деревьев) |

**Приложение 3**

На основании п. 5 Критериев соответствия инструментов финансирования устойчивого развития требованиям, предусмотренным требованиями к системе верификации инструментов финансирования устойчивого развития в Российской Федерации, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 21.09.2021 № 1587 «Об утверждении критериев проектов устойчивого (в том числе зеленого) развития в Российской Федерации и требований к системе верификации инструментов финансирования устойчивого развития в Российской Федерации» инструмент финансирования устойчивого развития признается соответствующим требованиям, предусмотренным настоящим документом, при его соответствии следующим условиям:

а) финансирование привлекается для целей реализации проекта устойчивого развития;

б) цели использования денежных средств, привлеченных посредством выпуска инструмента финансирования устойчивого развития, соответствуют следующим целям:

- финансирование (рефинансирование) капитальных затрат и операционных расходов, необходимых для реализации проекта устойчивого развития;

- финансирование (рефинансирование) портфеля проектов устойчивого развития;

в) направления использования денежных средств, привлеченных посредством выпуска инструмента финансирования устойчивого развития, соответствуют следующим критериям:

- финансирования проекта устойчивого развития или портфеля проектов устойчивого развития;

- рефинансирования и возмещения затрат, понесенных инициатором при реализации проекта устойчивого развития (портфеля проектов устойчивого развития) или при финансировании проекта устойчивого развития (портфеля проектов устойчивого развития) за счет денежных средств, ранее привлеченных посредством выпуска инструментов финансирования, не признанных инструментами финансирования устойчивого развития в соответствии с настоящим документом, или за счет собственных средств инициатора в течение срока с начала их реализации или финансирования, определяемого инициатором и подтверждаемого верификатором (при этом необходимо учитывать цели затрат, ранее понесенных инициатором, и их соответствие пункту 6 настоящего документа);

- рефинансирования действующих инструментов финансирования устойчивого развития;

г) инициатор использует и управляет денежными средствами, привлеченными посредством выпуска инструмента финансирования устойчивого развития, в соответствии со следующими условиями:

- использование денежных средств - привлеченные денежные средства или эквивалентный объем денежных средств направляются непосредственно на реализацию (финансирование) проектов устойчивого развития (портфеля проектов устойчивого развития) не позднее 24 месяцев после выпуска инструмента финансирования устойчивого развития, если иное не определено условиями инструмента финансирования устойчивого развития;

- управление временно свободными денежными средствами - размещение денежных средств, привлеченных посредством выпуска инструмента финансирования устойчивого развития (или эквивалентного объема денежных средств) и временно не израсходованных на реализацию (финансирование) проекта устойчивого развития (портфеля проектов устойчивого развития), осуществляется в соответствии с политикой инициатора по управлению временно свободными денежными средствами. Инициатор регулярно размещает в открытых источниках или представляет методологическому центру отчетность о размещении денежных средств до их полного израсходования на реализацию проекта устойчивого развития или портфеля проектов устойчивого развития;

д) отбор проектов устойчивого развития инициатора при привлечении денежных средств под портфель проектов устойчивого развития обеспечивает инвестирование денежных средств в проекты устойчивого развития;

е) в случае выпуска облигаций они соответствуют требованиям, установленным Центральным банком Российской Федерации (Банк России) в соответствии с законодательством Российской Федерации об эмиссии ценных бумаг для облигаций, выпуск или программа которых содержит дополнительную идентификацию с использованием слов «зеленые облигации» (для зеленых облигаций), или слов «адаптационные облигации» (для адаптационных облигаций), или слов «социальные облигации» (для социальных облигаций), или слов «облигации устойчивого развития» (для облигаций устойчивого развития) (не применяется для государственных и муниципальных облигаций).