

*Валентина Анатольевна КОРКОДЕЛ —
аспирант кафедры социально-экономической
географии и природопользования
Тюменского государственного университета
valentina_a_v87@mail.ru*

УДК 338.14:504

РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НЕГАТИВНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ ПРИРОДНУЮ СРЕДУ

RUSSIAN AND FOREIGN EXPERIENCE IN ECONOMIC REGULATION OF THE NEGATIVE INFLUENCE ON ENVIRONMENT

АННОТАЦИЯ. В статье приводятся доводы необходимости совершенствования регулирования в области охраны окружающей среды в России. Представлены принципы, позволяющие успешно выполнять экологические функции государства повышать социально-экологическую ответственность природопользователей, основываясь на зарубежном опыте.

SUMMARY. The article offers reasoning for the necessity of regulation improvement in the sphere of environment protection in Russia. On the basis of the foreign experience the presented principles allow successful executing of the ecological functions of the government, raising social-ecological responsibility of nature users.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Экологический ущерб, методы регулирования.

KEY WORDS. Ecological damage, methods of the regulation.

Обеспечение экологической безопасности является одной из важнейших задач в области охраны окружающей природной среды. Данное обстоятельство связано как с новыми высокими требованиями к экологической безопасности техногенной деятельности в России, предъявляемыми в последние годы, так и со специфическими особенностями отраслей в части негативного воздействия на окружающую природную среду [1]. Истощение природно-ресурсного потенциала и загрязнение природных сред, а также применение экологически опасных техники и технологий приводят к экологически несбалансированному природопользованию. Укоренившийся стереотип бесплатного, безвозмездного природопользования и нанесения ущерба вместе с неуважением к законам и к их соблюдению приводит к тому, что такой, казалось бы, мощный рычаг, как компенсация за ущерб, нанесенный природным ресурсам, действует либо недостаточно эффективно, либо совершенно не действует. Уровень государственного регулирования в России в этой области явно не соответствует глобальности проблем. И поднимать его необходимо, по-видимому, в тесной увязке с оперативным и кардинальным улучшением управляемости экономикой Российской Федерации с учетом всего исторического опыта и специфики развития народного хозяйства страны, а также с учетом достижений ведущих стран мира [2].

Рассмотрим основные принципы, позволяющие успешно выполнять экологические функции государства и повышать социально-экологическую ответственность природопользователей.

Совершенствование методов экономического регулирования.

Требование совершенствования методов экономического регулирования в области охраны окружающей среды и оценки ущерба определяется неблагоприятным развитием экологической ситуации в Российской Федерации как

результата многолетнего негативного воздействия на окружающую природную среду. До настоящего времени в РФ процедуры оценки ущерба, причиненного окружающей природной среде, в большей степени были ориентированы на нормативные методы и слабо связаны с проводимыми рыночными реформами и складывающейся структурой собственности. Обширный перечень нормативно-методических документов содержит противоречивые в методологическом отношении схемы исчисления размера экологического ущерба. Вторым недостатком является ограниченность области определения ущерба, третьим — недооценка прошлого экономического ущерба, что особенно важно при проведении приватизации предприятий и определении степени ответственности инвесторов за экологический ущерб прошлых лет [3], [4].

Издержки покомпонентного и нормативного подходов экономической оценки экологического ущерба. С точки зрения российских экономистов и экологов отличительной особенностью действующей системы экономической оценки экологического ущерба является ее *покомпонентный подход* и, как следствие, отсутствие комплексности в расчетах, а также преобладание нормативных методов оценки [3], [4], [5].

Оценка ущерба по отдельным компонентам природной среды регламентируется не связанными между собой в методологическом отношении нормативно-методическими документами, содержащими различные технологии расчетов [3], [4]. В отдельных случаях ущерб оценивается в виде потерь определенной отрасли народного хозяйства, например, лесного или сельского.

При использовании нормативного подхода к оценке ущерба используются законодательно установленные стоимостные показатели, а используемые в расчетах фиксированные величины заменяют оценки реальных затрат на ликвидацию негативных последствий и причиненных убытков. Такой подход позволяет рассчитывать лишь некую величину, признаваемую ущербом на основе ограниченного круга зафиксированных стоимостных или натуральных показателей. Процедура применения таких параметров крайне облегчена, не требует больших затрат на сбор исходной информации, проведение экономических расчетов и их обоснование. Популярность подхода поддерживает и правовой статус утвержденных методик, что облегчает применение юридических процедур взыскания ущерба.

В то же время оценки подобного рода дают недостоверные результаты с точки зрения их соответствия размеру и характеру реального ущерба природным ресурсам. В связи с этим возникают серьезные трудности при определении размера ущерба при оформлении исковых требований. При направлении исков в суды специально уполномоченные органы вынуждены ограничиваться требованием только о взыскании платы за сверхнормативное загрязнение окружающей среды в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 28.08.1992 г. № 632 и в соответствии с Инструктивно-методическими указаниями по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды, утвержденной Минприроды России от 26.01.1993 г.

В зарубежных странах накоплен значительный опыт по стимулированию рационального природопользования и охраны природы [4], [6]. Наличие в законодательстве жестких норм ответственности за причиненный прошлый и настоящий ущерб в сфере природопользования стимулировали разработку методического обеспечения экономической оценки экологического ущерба. Общая на-

правленность такой оценки ориентирована на определение расходов на восстановление. При этом рассматриваются следующие составляющие:

- затраты на восстановление природных ресурсов до их первоначального состояния или их замещение;
- компенсация нарушенных функций природных ресурсов за период до их восстановления в первоначальное состояние;
- расходы на оценку ущерба.

Таким образом, государственное регулирование состояния среды становится элементом постоянного воздействия на экономическую деятельность и техническое развитие практически всех производственных отраслей. В то же время действия государства облегчают приспособление частного бизнеса к возрастающим расходам по охране окружающей среды.

В соответствии со ст. 130 Единого европейского акта, принятого Комитетом европейских сообществ, природоохранная политика стран ЕЭС основывается на принципах:

- предупреждение загрязнения;
- «загрязнитель платит»;
- учет природоохранных требований при осуществлении различных направлений деятельности ЕЭС.

Принцип *предупреждения загрязнения* реализуется через концепцию устойчивого развития, как широко применяемой теории общественного прогресса современности, и внедрения на предприятиях экологического менеджмента [7]. Базовые положения концепции устойчивого развития ориентированы на обеспечение стабильного долговременного экономического роста, на развитие, не приводящее к деградации окружающей среды как ресурса будущих поколений.

Экологический менеджмент (ЭМ) в странах, проводящих ответственную экологическую политику, является стандартизированной системой управления охраны окружающей среды на предприятиях с функциями планирования и внедрения системы ЭМ, контрольных и корректирующих действий и постоянного ее совершенствования в соответствии с меняющимися внутренними возможностями и условиями внешней среды.

Принцип *«загрязнитель платит»* является следствием реализации теоремы Р. Коуза в его транзакционной экономике (экономики сделок), в которой утверждается, что проблемы внешних эффектов при отсутствии непроизводительных затрат успешно решаются посредством частного соглашения вне зависимости от изначальной принадлежности прав собственности, и эти решения носят компромиссный характер. В данном принципе реализуется право собственности на природный ресурс «жертве загрязнения» и компенсации причиненного ущерба природному ресурсу со стороны загрязнителя. В 1982 г. Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) принцип «загрязнитель платит» был одобрен в международном масштабе.

Вопрос объективизации оценок и в зарубежных странах не имеет однозначную методологическую базу. Значительная часть специалистов рассматривает экономические рычаги как дополнение к прямому регулированию природопользования [8]. В различных странах имеются убедительные примеры эффективного функционирования отдельных элементов экономического регулирования, однако пока нет оснований для выбора оптимальной системы рычагов, пригодной для большинства государств. Практически каждая страна ищет свой путь в этой области, что привело к большому разнообразию как отдельных используемых элементов, так и их сочетаний.

Рассмотрим основные принципы, позволяющие успешно выполнять экологические функции государства и тем самым повышать социально-экологическую ответственность бизнеса.

Экономическая оценка ущерба от загрязнения. Механизм экономической оценки ущерба от загрязнения окружающей среды на основе теории риска по сравнению с нормативным подходом позволяет гораздо более полно учитывать последствия воздействий экологических факторов в стоимостном выражении для здоровья человека, как по загрязнителям, так и по их источникам [8], [9]. В этом случае появляется возможность учесть долговременные, но потенциально опасные для здоровья человека факторы загрязнения окружающей среды. Главным достоинством используемого в ряде зарубежных стран механизма оценки экономического ущерба от загрязнения окружающей среды следует признать обеспечение наиболее экономически эффективного решения по снижению уровня экономического ущерба за счет использования инициативы и заинтересованности предпринимателей.

Управление рисками. Одновременно в США, Голландии и других странах в практику природоохранной деятельности активно внедряются принципы управления, вытекающие из теории управления рисками [6]. Концепция риска увязывает прирост расходов на охрану окружающей среды с ожидаемой величиной снижения потерь, которые определяются не по отношению к установленному нормативу выброса, а к уровню риска, вызванного постоянным присутствием загрязнителя в окружающей среде и соответствующим ему экономическим ущербом. При этом в качестве основного показателя потерь рассматривается здоровье человека, т.е. критерий чистоты окружающей среды — не нормативные уровни содержания загрязнения, а отсутствие заболеваний, вызванных экологическими факторами. Принципиальным отличием этого подхода является компенсационный характер платежей за экологические нарушения. Объем платежей более жестко привязывается к уровню экономической оценки нанесенного или возможного ущерба окружающей среде — их цель состоит в его компенсации, снижении до приемлемой величины, характерной для состояния окружающей среды с «низким» уровнем риска. По сравнению с нормативным подходом реализуется достижение максимального эффекта за счет более полного учета потерь от загрязнения окружающей среды.

Коллективная ответственность за загрязнения. В начале 1970-х гг. в США, Японии, странах Западной Европы был предпринят переход к хозяйственному механизму охраны окружающей среды, базирующемуся на принципе «коллективной ответственности» за загрязнения [6], [8], [9]. Суть принципа: экологические издержки должны нести все потребители, поскольку производство преследует цели удовлетворения их потребностей. Доказано, что эффективное предотвращение ущерба возможно только при создании перераспределения экологических расходов между всеми членами общества. На практике это означает введение специализированных экологических налогов для всех юридических и частных лиц (не обязательно загрязняющих окружающую среду), создание экологических фондов с целью аккумулярования и эффективного расходования собираемых средств на охрану окружающей среды.

Предоставление большей свободы природопользователям и органам власти в выборе оптимальной стратегии охраны окружающей среды. К началу 1980-х гг. в развитых странах произошла модернизация этого механизма с целью подключения эффективных рыночных рычагов к решению про-

блем по охране окружающей среды [9]. Данный подход основан на сделках по купле-продаже «прав» на загрязнение, а его суть состоит в том, что в регионе устанавливается общая допустимая норма выброса того или иного загрязняющего вещества. В рамках такой нормы должно быть урегулировано распределение общего допустимого объема выброса между предприятиями, а также распределение объема выброса каждого предприятия между отдельными источниками загрязнения. Подход стимулирует внутри- и межхозяйственное распределение нормативной нагрузки на окружающую среду с целью уменьшения совокупных издержек достижения общего «норматива» выбросов. Он предполагает, что предприятия, которые нашли более эффективные и недорогостоящие методы борьбы с загрязнениями, могут поддерживать выбросы или сбросы загрязняющих веществ ниже установленного стандарта, а это в свою очередь предоставляет им возможность продавать сэкономленные резервы другим предприятиям, на которых борьба с загрязнениями обходится дороже. Это выгодно обеим сторонам, т.к. цены сэкономленных объемов выбросов, естественно, ниже величины штрафов за такие же размеры их превышения. В итоге совокупные затраты на достижение регионального лимита оказываются меньше, чем если бы предприятия выполняли единые технические требования к источникам загрязнения.

Затраты, необходимые для обеспечения сокращения выбросов загрязняющих веществ в окружающую среду на 60%, при торговле правами на загрязнение окружающей среды между предприятиями сокращаются в 6,6 раза по сравнению с использованием традиционных мер контроля за каждым источником. Образование свободных «излишков» сокращений выбросов у одних предприятий и неспособность других предприятий обеспечить снижение уровня загрязнения до установленных нормативов привели к возникновению «экологических банков», осуществляющих прием «вкладов» в виде «излишков» сокращений выбросов, сбросов или размещения отходов в окружающей среде. Эти вклады могут быть использованы как самими вкладчиками для расширения «грязных» производств, так и другими компаниями, которые платят за них банку, рассчитывая тем самым сэкономить на очистном оборудовании.

Экологические налоги. Возникающие природоохранные проблемы в развитых странах отражаются в соответствующих законах, которые подкреплены целой системой экономических мер, среди которых широко используется налоговое регулирование, направленное на стимулирование предприятий в осуществлении эффективной природоохранной политики [6], [8]. Введение специальных экологических налогов направлено на ограничение развития экологически опасных производств и их замену альтернативными производствами, не приносящими вреда окружающей среде и здоровью человека.

Все действующие акцизные экологические налоги в США можно разделить на три основные группы:

1. Налоги на потребителя природного ресурса с целью обеспечения финансирования природоохранных проектов.

2. Налоги страхового характера, вводимые с целью формирования резервного фонда за счет средств потенциальных загрязнителей окружающей природной среды для возмещения ущерба от возможных технологических аварий и стихийных бедствий.

3. Налоги, вводимые с целью компенсации ущерба, наносимого окружающей природной среде постоянными сбросами и выбросами загрязняющих веществ (например, налог на вещества, уменьшающие озоновый слой атмосферы).

Система экологического налогообложения в развитых странах дифференцирована. Это означает, что одновременно действуют основной налог и дополнительный. Например, в Норвегии налог на нефть состоит из двух частей: общей ставки и дополнительного платежа, величина которого зависит от концентрации серы в нефти (77,3 евро/тыс.л — базовая ставка, а дополнительная при содержании серы до 0,25% составляет 1,95 евро/тыс.л.). Повышение дополнительной ставки налога пропорционально повышению содержания серы. В Швеции существует два вида налогов на нефть и нефтепродукты. Налог на нефтепродукты составляет примерно $\frac{1}{9}$ часть от величины налога на нефть, что способствует развитию производств по нефтепереработке. Налоговые скидки в Норвегии, Швеции, Германии, Швеции определены в соответствии с чистотой транспортного средства, техническими параметрами машины и годом продаж. В целом в развитых странах увязка экологических акцизов и дифференциация платежей за загрязнение окружающей среды со степенью негативного воздействия на здоровье человека и состояние экологических систем оказывает существенное влияние на экологизацию хозяйственной деятельности налогоплательщиков.

Опыт зарубежных стран во многом поучителен для РФ, руководство которой выбрало курс на модернизацию всех сфер функционирования государства. В качестве основного в рассматриваемом аспекте является модернизация с укреплением экологической функции государства. Следуя этому направлению, необходимо стимулирование инвентаризации источников загрязнений, содействие повышению культуры производства и укреплению технологической дисциплины, накопление финансовых ресурсов и стимулирование природоохранных инвестиций. Необходимо устранить и препятствия в виде отсталости средств мониторинга, слабости органов контроля, несовершенства судебной и исполнительной властей.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Писарев И.Д. Экономический механизм регулирования негативного воздействия на окружающую среду: На примере алюминиевой промышленности: автореферат дисс. ... канд. эконом. наук. Москва, 2003. 26 с.
2. Коренева И.Б. К вопросу о специфике природопользования в современной России // Глобальные вопросы природопользования. Проблемы экологии, экономики, геополитики в системе природопользования. 2009. № 8. С. 23-26.
3. Ахмедова И.Д. Актуальные вопросы экономики окружающей среды: Учебное пособие. Тюмень: Издательство ТюмГУ, 2008. 184 с.
4. Яжлев И. К. О состоянии методического обеспечения оценки ущерба природной среде в Российской Федерации и за рубежом. М., 2007. 119 с.
5. Хачатуров Т.С. Экономика природопользования. М.: Экономика, 1982 с.
6. Анохин Е.С. Зарубежный опыт в области налогообложения природных ресурсов. // Экономика и организация производства. 1996. № 6. С. 62.
7. Осипов В.А. Экономика природопользования: Учебное пособие. 2-е изд. Тюмень: Издательство ТюмГУ, 2008. 204 с.
8. Boyd, J. Financial Assurance Rules and Natural Resource Damage Liability // Resources for the Future. 2001. March. Pp. 1-44.
9. Thompson, D. Valuing the Environment: Courts' Struggles With Natural Resource Damages // Environmental Law. 2002. March. No. 1. Pp. 57-89.