

УДК 338:502:364-6

ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПЛАТЕЖИ КАК ЭЛЕМЕНТ ЭКОНОМИЧЕСКОГО МЕХАНИЗМА ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И РАЦИОНАЛЬНОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Аксёнова О. В.*

Проанализирован принцип платности за загрязнение окружающей среды, отмечены его недостатки, устранение которых приведёт к усилению влияния экологического фактора на хозяйственную деятельность предприятия. Показаны различия между системой платежей за загрязнение окружающей среды и системой платежей за природопользование.

Ключевые слова: экономический механизм, экологические платежи, негативное воздействие, окружающая среда, природные ресурсы.

В настоящее время противоборства экономических и административных методов охраны окружающей природы важно проанализировать элементы экономического механизма охраны окружающей среды и рационального природопользования, выявить их преимущества и недостатки.

Под экономическим механизмом природопользования и охраны окружающей среды понимается система экономических инструментов поощрительного и принудительного характера, применение которых обеспечивает рациональное использование природных ресурсов и экологическую безопасность.

Важными инструментами воздействия на материальные интересы предприятий и отдельных работников, охватывающими как текущие финансовые обязательства хозяйствующих субъектов (предприятий – природопользователей), так и экономические санкции, применяемые к ним при нарушении требований законодательства, являются:

- а) лимиты на пользование природными ресурсами, на выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду и размещение отходов;
- б) нормативы платы и размеры платежей за использование природных ресурсов, за выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду, размещение отходов и другие виды вредного воздействия [3].

Применение этих инструментов призвано сделать экономически невыгодным загрязнение окружающей среды и стимулировать постепенное его сокращение. В связи с особенностями российской экономики, имеющей ярко выраженную природно-ресурсную направленность, когда невозможно в обозримый период времени отказаться полностью от загрязнения окружающей среды, в Российской Федерации широко используется подход, связанный с нормированием этого загрязнения.

* Аксёнова Ольга Вениаминовна – кандидат технических наук, доцент кафедры «Экология и право» Московского государственного института электроники и математики (технический университет), г. Москва; e-mail: fem@miem.edu.ru

Нормативы в области охраны окружающей среды, то есть установленные нормативы качества окружающей среды и нормативы допустимого её загрязнения, должны обеспечивать устойчивое функционирование естественных экологических систем и сохранение биологического разнообразия. Каждый из нормативов имеет своё стоимостное выражение, которое проявляется в базовой ставке платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Общество должно понимать, что воздействие на окружающую среду, даже в пределах научно обоснованных нормативов, наносит вред экосистемам и отдельным компонентам. Однако это воздействие нормируется с учётом предпосылок, что оно должно ограничиваться объёмами, которые экосистема может принять в себя (переработать), критически не меняя своего качества. Кроме того, предполагается, что денежные средства, взимаемые за воздействие в виде законной платы, должны идти на восстановление окружающей среды (компенсацию ущерба, нанесённого ей) [6].

Одной из основных проблем нормирования является, помимо определения ёмкости экосистем и показателей их устойчивости к конкретному виду негативного воздействия на окружающую среду, определение стоимостных показателей допустимого нормированного воздействия.

Именно здесь проявляется различие между рыночным и административным подходами к установлению платы за негативное воздействие на окружающую природную среду. Рыночный подход базируется на определении спроса (дефицитности) компонентов окружающей среды. Поэтому экономическую стоимость окружающей среды (потери её качества) следует определять исходя из потребностей общества. При снижении качества определённого ресурса, востребованного обществом, или его изъятии из природной среды необходимо устанавливать плату, реально отражающую потребительную стоимость [5].

В условиях современной России при постепенном становлении рыночных отношений и применении исторически обусловленных экстенсивных технологий (для чего требуется большое количество природных ресурсов и энергии) процесс стимулирования снижения воздействия на окружающую среду и замены технологий на более прогрессивные заключается в регулярном пересмотре нормативов негативного воздействия на окружающую среду и рационального природопользования в целях их ужесточения как в физическом (количество воздействия), так и в стоимостном выражении. При этом действует узаконенный алгоритм определения платы за негативное воздействие, основанный на определении нормативов и лимитов воздействия. Он предусмотрен в Федеральном законе от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [2].

Лимит на выбросы и сбросы загрязняющих веществ, то есть ограничения выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду, устанавливается на период проведения мероприятий по охране окружающей среды, в том числе по внедрению наилучших существующих технологий в целях соответствия нормативам в области охраны окружающей среды.

Количественный переход по цепочке «нормативное воздействие – воздействие в пределах лимитов – сверхлимитное воздействие» обуславливает автоматическое увеличение платы за негативное воздействие на окружающую среду. В настоящее время её соотношение составляет 1 : 5 : 25.

При нанесении окружающей среде критического ущерба сверхлимитными, не согласованными со специально уполномоченными государственными органами, воздействиями субъект экологически значимой хозяйственной деятельности должен нести экономическую ответственность за нанесение указанного ущерба, что проявляется в оплате мероприятий по восстановлению нарушенного качества окружающей среды. Ре-

гулирующие эти процессы нормативные правовые акты подлежат постоянному изменению и дополнению, что предполагает их регулярный учёт и анализ.

Расчёт платы за негативное воздействие на окружающую среду в настоящее время производится согласно «Инструктивно-методическим указаниям по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды», утверждённым Министерством природы РФ 26 января 1993 года (в редакции приказа Государственного комитета экологии РФ от 15 февраля 2000 года № 77, с изменениями, внесёнными решением Верховного суда РФ от 13 ноября 2007 года № ГКПИ07-1000). Расчёт платы осуществляется в соответствии с постановлением Правительства РФ от 28 августа 1992 года № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и её предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» (с изменениями на 14 мая 2009 года) и на основании базовых ставок, утверждённых постановлением Правительства РФ от 12 июня 2003 года № 344 «О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления» (в редакции постановления Правительства РФ от 1 июля 2005 года № 410).

До принятия постановления № 344 коэффициенты ежегодного повышения размеров платы принимались в соответствии с бюджетным законодательством.

Несмотря на постоянное увеличение нормативов платы за загрязнение окружающей среды, пока не выполняется основная функция платы – стимулирование предприятий к сокращению загрязнения окружающей среды. В современных экономических условиях увеличение платы до стимулирующего уровня привело бы к остановке более 80% промышленных предприятий в России, что негативно отразилось бы на социально-экономической обстановке в стране. Поэтому основной функцией платы за загрязнение окружающей среды остаётся функция аккумуляирования средств, расходуемых на охрану и воспроизводство окружающей среды при её нормальном уровне загрязнения (минимальном уровне загрязнения, какой только может быть при использовании применяемых в хозяйственной деятельности технологий) [6].

Нормативы платы за выбросы и сбросы загрязняющих веществ рассчитывают исходя из токсичных свойств каждого вещества через показатель его относительной опасности, обратно пропорциональный предельно допустимой концентрации вещества в воздушной или водной среде.

Установлены базовые нормативы для исчисления платы по 210 наиболее распространённым веществам, загрязняющим атмосферный воздух (руб./т), и 142 веществам, сбрасываемым в водные объекты. Установлены базовые нормативы двух видов: в границах предельно допустимых нормативов и временно согласованных нормативов (лимитов). Соотношение их установлено как 1 : 5.

Всегда важно представлять конкретный суммарный размер платы за загрязнение окружающей среды субъекта хозяйственной деятельности, который зависит:

- от принадлежности к определённой отрасли народного хозяйства;
- от позиции органов исполнительной власти республик, краёв, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономных образований, которые с участием территориальных органов Министерства природы РФ могут осуществлять корректировку размеров платежей субъектов хозяйственной деятельности с учётом освоения ими средств на выполнение природоохранных мероприятий и зачисление этих средств в счёт указанных платежей;
- от наличия в законном порядке полученного разрешения на выброс, сброс загрязняющих веществ, размещение отходов. При отсутствии такового вся масса загрязняющих веществ считается сверхлимитной;

▸ от фактической массы выброса, сброса, размещённых отходов.

Плата за загрязнение окружающей среды в пределах установленных предельно допустимых нормативов относится на издержки (себестоимость) производства. Это означает, что в результате платежа в этой части возмещаются потребителями. Такое положение вполне обоснованно, так как за загрязнение окружающей среды, неустранимое на данном уровне развития техники и технологий, должно расплачиваться всё общество, если хочет потреблять те или иные материальные блага. Плата за загрязнение сверх установленных нормативов относится на прибыль, остающуюся в распоряжении субъектов хозяйственной деятельности.

Несмотря на прогрессивность принципа платности за загрязнение окружающей среды (принципа «загрязнитель платит»), практика его применения выявила многие недостатки, устранение которых приведёт к серьёзным изменениям во всём экономическом механизме охраны окружающей среды и усилению влияния экологического фактора на хозяйственную деятельность предприятий. Укажем некоторые из них:

1. Недостаточное развитие системы государственного и негосударственного экологического (в том числе приборного) контроля, что не позволяет определить для конкретного субъекта хозяйственной деятельности реальный суммарный объём его загрязнения окружающей среды (включая неорганизованное и организованное недекларируемое воздействие).

2. Фактическое отсутствие базовых нормативов платы за различные виды физического (шум, вибрация, электромагнитные и радиационные воздействия) и биологического воздействия.

3. Относительно малое количество химических веществ, для которых установлены базовые нормативы платы, в результате чего необходимо:

▸ для загрязняющих веществ, для которых предельно допустимые концентрации (ПДК) определены в соответствующих нормативных документах словом «отсутствие», нормативы платы устанавливать на уровне базовых нормативов платы за наиболее опасные загрязняющие вещества и умножить на коэффициенты с учётом экологических факторов;

▸ для загрязняющих веществ, которые имеют ПДК, но не включены в состав утверждённых базовых нормативов платы, нормативы платы устанавливать территориальными органами Министерством природы РФ и в соответствии с законодательством утверждать органами исполнительной власти субъектов РФ.

4. В существующих нормативах платы не учитывается интегральное воздействие загрязняющих веществ, в том числе выбрасываемых разными предприятиями.

5. Существующие нормативы платы не соответствуют необходимым затратам на охрану окружающей среды от разных видов загрязнения, так как не учитываются изменения макро- и микроэкономических показателей развития.

6. Не разработан единый законодательный акт, специальный по отношению к Федеральному закону РФ «Об охране окружающей среды», регламентирующий порядок формирования и взимания неналоговых платежей с субъектов экологически значимой хозяйственной деятельности за негативное воздействие на окружающую среду, а также целевое их использование.

Несмотря на то, что система платежей за загрязнение окружающей среды рассматривается часто параллельно с системой платежей за природопользование, указанные системы имеют определённые различия. Сформулируем наиболее важные, с нашей точки зрения:

1. Плата за негативное воздействие на окружающую среду должна стимулировать субъектов воздействия к его снижению, в то время как плата за природопользование должна стимулировать субъектов природопользования (являющихся одновременно, как

правило, и субъектами воздействия) к рациональному использованию природных ресурсов, что проявляется (например, для полезных ископаемых) в увеличении их добычи.

2. Плата за негативное воздействие на окружающую среду, рассчитанная по другой методике, в отличие от платы за природопользование не должна иметь другого назначения, кроме как компенсационного (на осуществление мероприятий по снижению последствий загрязнений для экосистем и отдельных их элементов).

3. Если плата за природопользование должна взиматься с субъекта природопользования в любом случае (субъект природопользования пользуется государственной собственностью) и реализовывать рентный подход, то плата за загрязнение окружающей среды может не взиматься с субъекта хозяйственной деятельности, если научно доказано, что этого воздействия не производится.

4. Если институт платного природопользования необходимо развивать, так как он является основным источником поступления средств в бюджеты разных уровней, то институт платы за разрешённое загрязнение окружающей среды нужно постепенно ликвидировать, заменив его системой мер по привлечению к экономической и другим видам ответственности субъектов хозяйственной деятельности, оказывающих какое-либо воздействие, то есть любое негативное воздействие на окружающую среду должно стать нештатной ситуацией.

5. В системе платежей за негативное воздействие на окружающую среду должны использоваться в перспективе экономические оценки климатических, общераспространённых природных, трудовых и других ресурсов, которые ранее не использовались, следовательно, сама плата не могла полностью компенсировать последствий и эффектов воздействия.

Следует отметить, что внесение платы за негативное воздействие на окружающую среду не должно освобождать субъекта хозяйственной деятельности от осуществления мероприятий по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов, а также от возмещения в полном объёме вреда, причинённого окружающей природной среде, здоровью и имуществу граждан, народному хозяйству загрязнением окружающей природной среды, в соответствии с действующим законодательством.

В процессе совершенствования экономического механизма постепенно ликвидируются имеющиеся в нём пробелы.

Так, 14 мая 2009 года Конституционный суд РФ вынес постановление по делу о проверке положения подпункта «б» пункта 4 постановления Правительства РФ «Об утверждении Порядка определения платы и её предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» на соответствие конституционным нормам. Суть этого положения в том, что отдельные организации могли платить за загрязнение окружающей среды по сниженным ставкам или вовсе не платить. Решения о снижении размера платежа или об освобождении от платы за загрязнение окружающей среды принимали органы исполнительной власти субъектов РФ совместно с территориальными органами Министерства экологии и природных ресурсов и Государственного комитета санитарно-эпидемиологического надзора. Именно это положение признано Конституционным судом не соответствующим Конституции РФ, её статьям 10, 19 (часть 1), 58 и 115 (часть 1) на основании того, что освобождение от платежей противоречит принципу всеобщности конституционной обязанности сохранять природу и окружающую среду и порождает неравенство между субъектами экологических правоотношений. Согласно постановлению КС РФ, эта норма утрачивает силу с 1 января 2010 года. Поэтому с января 2010 года платить за загрязнение окружающей среды должны все организации без исключения.

Таким образом, в экономике природопользования и охраны окружающей среды государство стремится создать такой экономический механизм, который, с одной стороны, стимулирует развитие предприятий, широко использующих в своей деятельности природные ресурсы или функции окружающей среды как акцептора выбросов, сбросов и отходов, а с другой стороны, обеспечивает необходимые мероприятия по поддержанию качества природных ресурсов, достаточного для улучшения качества жизни людей.

Литература

1. *Аксёнова О. В.* Право и промышленная экология // Законодательство и экономика. – 2009. – № 1.
2. *Боголюбов С. А.* Экологическое право. – М. : Юристъ, 2004.
3. *Емельянов А. Г.* Основы природопользования : учебник. – М. : Академия, 2006.
4. *Стариков Е.* К вопросу об экономико-экологических отношениях // Экономические науки. – 2007. – № 11 (36).
5. *Фадеева А. В.* Противоречия в эколого-экономической системе современного российского общества как фактор активизации инвестиций в человеческий капитал // Экономические науки. – 2007. – № 2 (27).
6. Экология. Военная экология : учебник / под ред. В. И. Исакова. – М. : Смоленск : Камертон – Маджента, 2006.