

РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ СФЕРЫ: ОПЫТ И ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Ольга ШИМОВА,
кандидат географических наук, доцент,
докторант кафедры регионального управления БГЭУ



Падение промышленного производства в республике привело к некоторому сокращению антропогенного воздействия на окружающую среду. Необходимо воспользоваться кратковременной передышкой, которую получила наша природа, чтобы предпринять меры по экологизации дальнейшего социально-экономического развития страны. Это особенно актуально в условиях кризиса экономики, когда все средства направляются на решение очевидных, сиюминутных проблем (снижение инфляции, ликвидацию товарного дефицита и т.п.), причем любыми путями, что чревато усугублением экологической ситуации.

Слабо регулируемый, или свободный рынок (так называемый "дикий рынок"), который уже характерен для России и угрожает нам, является наиболее опасным для природы способом хозяйствования, поскольку предприниматель, лишенный надлежащего контроля, в погоне за прибылью стремится к уменьшению непроизводительных расходов, каковыми и считаются затраты на экологию. В научных публикациях все чаще появляются высказывания о том, что полагаться на рыночную экономику как стимул бережного отношения к ресурсам природы нельзя: необходимо четко спланированное и научно обоснованное управление природопользованием. И здесь очень важен учет основополагающих принципов, применяемых в мировой практике, но не механическое заимствование, а разумное осмысление и восприятие опыта развитых стран.

Анализ зарубежного опыта показывает, что механизм эколого-экономического регулирования в странах рыночной экономики опирается как на административные, так и экономические методы управления. Последние зачастую отождествляют с методами рыночного регулирования, что не совсем верно. Различаются как бы две разновидности экономических методов управления природопользованием — ценовое или налоговое регулирование и собственно рыночные механизмы.

Основателями использования ценовых и налоговых рычагов стимулирования ресурсосберегающей деятельности были известные ученые начала века А.Пигу, А.Маршал, позднее — Дж. Мид и др. Поскольку установление ставок платежей, налогов, размеров субсидий и пр. инструментов ценового регулирования осу-

ществляется централизованно, специальными административными, государственными органами, а не складывается в результате рыночных процессов, эту форму экологического регулирования нельзя назвать рыночной, скорее это "квазирыночная" форма, что ничуть не умаляет ее значения в процессе экологизации экономики.

В четырнадцать ведущих странах Запада, объединенных в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в настоящее время используются в той или иной степени такие инструменты ценового экологического регулирования, как платежи за загрязнение окружающей среды (главным образом, за загрязнение водоемов и авиационное шумовое загрязнение), платежи за пользование муниципальными очистными сооружениями, ресурсные платежи (в форме налога на объем продаж, рентного налога, роялти), экологический налог в ценах на экологически "грязную" продукцию, дифференциация налогов на прибыль в зависимости от "экологического качества" продукции, субсидии (в виде грантов, мягких ссуд на проведение экологизации производства, налоговых льгот), экологическое страхование и др. В целом, находят применение более 150 разных инструментов экологического воздействия, из которых 50 % составляют различные платежи, около 30 % — субсидии, остальное приходится на прочие стимулы (экологическое страхование, залогово-возвратные платежи и пр.).

Наряду с положительными результатами (стимулирование природосберегающей деятельности) в ходе использования экономических методов в развитых странах выяснилось, что их усложнение ведет, во-первых, к росту производственных затрат и,

во-вторых, — к снижению социальной значимости экологических результатов, поскольку платежи за выбросы, например, основываясь на принципе "загрязняй, но плати", могут привести даже к ухудшению качества окружающей среды. Кроме того, из общего числа используемых экономических рычагов более половины реализуется для получения дополнительного дохода государству и только около 30 % выполняют собственно экологорегулирующую роль.

Угроза негативных экономических последствий в виде торможения развития промышленности из-за роста экологических затрат привела к втягиванию эколого-экономического регулирования в орбиту рыночных процессов. Рубеж 1970—1980 гг. знаменует начало нового этапа в использовании экономических методов в природоохранной сфере передовых государств мира в связи с формированием особого рынка разрешений на загрязнение окружающей среды.

Рынком прав (разрешений, лицензий) на выбросы принято называть конкурентную систему распределения прав на выбросы загрязняющих веществ посредством купли-продажи этих прав после начального распределения их между участниками рынка. Самым существенным преимуществом и отличием рыночного регулирования от ценового считают наличие непосредственного конкурентного взаимодействия между участниками при распределении прав на выбросы.

Основными элементами системы рыночного регулирования природопользования, нашедшей применение пока главным образом в США и, в некоторой степени, в ФРГ, являются следующие:

1/ политика компенсации выбросов, состоящая в том, что размеще-



ние новых предприятий или расширение действующих в данном регионе разрешается только в случае выкупа ими права на эмиссию загрязнений у предприятий, снизивших свои выбросы;

2/ баббл — принцип (принцип “пузыря” или “облака”), в соответствии с которым каждой фирме разрешено свободно перераспределять выбросы между внутренними источниками загрязнения на своих промышленных объектах таким образом, чтобы в целом они не превышали установленного для объекта норматива;

3/ создание банка выбросов, где выдаются аккредитивы на объем снижения выбросов, которые впоследствии можно продать. Это облегчает потенциальным покупателям лицензий поиск подходящих продавцов.

Как считают специалисты, торговля квотами на загрязнение является наиболее гибким из всех известных методов экономического регулирования природопользования, позволяет сочетать экологические требования с задачами экономического роста и поддержкой деловой активности, стимулирует фирмы к внедрению достижений НТП в производственные технологии и природоохранную технику, обеспечивает поэтапное улучшение качества окружающей среды.

Следует отметить, что и “чисто рыночные” методы экологического регулирования предполагают участие централизованных органов, осуществляющих нормирование (установление экологических стандартов), контроль за соблюдением нормативов, установление объема выпуска лицензий на выбросы и т.п. Кроме того, государство должно способствовать улучшению информационного обеспечения всего общества, чтобы установить надежный контроль за ситуацией, регулировать спрос и предложение в ресурсной сфере, обеспечивать общегосударственную экологическую безопасность. В силу этого развитие инструментов рыночного регулирования в странах развитой экономики не устранило административно-правового управления природопользованием. Комплекс административно-правовых методов включает разрешения на природопользование, запреты, ограничения, систему государственного нормирования и надзора за деятельностью природопользователей, штрафные санкции и иные меры административного воздействия при выявлении нарушений установленных требований.

Учитывая опыт развитых стран, нужно иметь в виду, что в условиях перехода от централизованной плановой к рыночной экономике управление процессами природопользования отличается своей спецификой. Если в централизованной экономике

основополагающими были административные методы регулирования, а экономические играли вспомогательную, второстепенную роль, то переходный этап характеризуется возрастанием роли экономических методов.

Расширение экономических возможностей субъектов хозяйствования создает предпосылки создания эффективного механизма реализации и взаимоувязки экономических и административных методов эколого-экономического регулирования. Важнейшим элементом такого механизма, выполняющим основную стимулирующую роль, явилась введенная в Беларуси система платежей за природопользование на основании Закона “О налоге за пользование природными ресурсами (экологический налог)”, принятого 23 декабря 1991 г. В соответствии с Законом все природопользователи, независимо от ведомственной подчиненности и форм собственности, облагаются экологическим налогом, который состоит из платежей за природные ресурсы и выбросы (сбросы) загрязняющих веществ в окружающую среду. Ставки налога, равно как и лимиты добываемых природных ресурсов и допустимых выбросов в окружающую среду, устанавливаются Кабинетом министров Республики Беларусь по представлению специальных уполномоченных на то органов, то есть административным путем, что вполне оправдано в условиях господства государственной собственности на природные ресурсы в нашей республике. И все же влияние рынка нашло в какой-то степени отражение в определенной привязке ресурсных платежей к рыночным ценам реализации продукции, произведенной из природного сырья (лесные ресурсы, минеральное сырье).

Следует отметить, что вследствие галопирующей инфляции размер ставок экологического налога за прошедший период многократно пересматривался. Кроме того, в соответствии с изменениями и дополнениями, внесенными в Закон Верховным Советом по состоянию на 1 декабря 1994 г. за выбросы загрязняющих веществ сверх установленных лимитов налог взимается теперь в 15-кратном размере (первоначально — в 5-кратном), а за превышение объемов добычи природных ресурсов — в 10-кратном (первоначально — в 3-кратном). Суммы налога за пользование природными ресурсами и выбросы (сбросы) загрязняющих веществ в пределах установленных лимитов относятся на издержки производства, то есть включаются в себестоимость продукции, а сверх установленных лимитов изымаются из прибыли, остающейся в распоряжении природопользователей.

Такой механизм изъятия экологического налога вызвал критику многих ученых и специалистов-практиков, поскольку включение суммы налога в себестоимость и цену продукции означает перекладывание платы за выбросы в окружающую среду с загрязнителя на плечи потребителя продукции. Таким образом нарушается основной принцип платного природопользования “загрязнитель платит”, который реализуется у нас только в случае сверхнормативного загрязнения окружающей среды, когда экологический налог изымается из прибыли предприятия.

Но на наш взгляд, в данном случае законодатели реалистично подошли к экономическим возможностям природопользователей, для которых дополнительный налог, не компенсированный в ценах продукции, явился бы бременем, сталкивающим их в болото низкой рентабельности и убыточности. Угроза же выплат из прибыли удерживает природопользователей от превышения допустимых норм загрязнения окружающей среды и ресурсопотребления. Реализация двустороннего принципа “платит не только загрязнитель, но и жертва загрязнения” (вернее, потребитель продукции, выпуск которой загрязняет окружающую среду) в условиях переходного периода, отягченного у нас экономическим кризисом, кажется нам справедливой. Борьба с экологическим кризисом не должна усугублять кризис экономический, ведь, как известно, “бедность — главный загрязнитель окружающей среды”. Поэтому мы разделяем точку зрения ученых, считающих, что население должно платить некий экологический налог за свою экологическую безопасность, в качестве которого и выступают оплачиваемые потребителями в цене продукции платежи за выбросы ее производителей. Средства от этого налога участвуют в формировании источников финансирования природоохранной деятельности (экологических фондов) наряду с налогами, взимаемыми с непосредственных виновников экологических нарушений.

Однако не совсем удачным представляется нам название в Законе платежей за использование природных ресурсов и выбросы в окружающую среду “экологическим налогом”, во-первых, потому, что они не вполне соответствуют сути понятия “налог”, которая состоит в изъятии в пользу государства части дохода самостоятельного хозяйствующего субъекта, известной заранее и определенной в законном порядке. Составная часть себестоимости продукции, конечно, не представляет собой налога, а размер отчислений из прибыли за сверхлимитное загрязнение (или потребление природного ресурса)



са) не может быть установлен заранее, т.к. зависит от объемов непредвиденных (аварийных) выбросов. Во-вторых, понятие "экологический налог" довольно широко используется в научной литературе и практике экологического регулирования за рубежом в другом значении — надбавки к цене экологически опасной продукции, механизм начисления которой совсем иной.

Тем не менее терминологическая неточность не умаляет социально-экономической и экологической значимости внедрения системы платности природопользования. Поступление средств из платежей за загрязнение окружающей среды привело к определенной активизации природоохранной деятельности в республике, позволило осуществить ряд мероприятий по строительству новых природоохранных объектов, капитальному ремонту и реконструкции очистных сооружений, восстановлению режима некоторых рек и т.п.

Вместе с тем механизм платного природопользования нуждается в совершенствовании. Это касается прежде всего более оперативной индексации ставок платежей, отвечающей темпам инфляции. Пока такая индексация, как правило, запаздывает и, кроме того, отстает от темпов роста общего индекса цен. Так, за 1994 г. цены на товары и услуги возросли в Беларуси в среднем в 25 раз, а ставки платежей за загрязнение воздушного бассейна и водоемов, а также за пользование природными ресурсами увеличились всего в 1,2 раза. Такое отставание приводит к обесценению экологического налога и значительному относительному сокращению финансирования природоохранной деятельности. Но несмотря на это механизм экологических платежей относится к числу наиболее гибких и "экономичных" рычагов эколого-экономического регулирования.

Если сравнить диапазон применения экономических методов регулирования природопользования в странах с рыночной экономикой и государствах с переходной экономикой (Россия, Беларусь и др.), то нельзя сказать о каком-то существенном нашем отставании, за исключением использования "чисто рыночных" рычагов, привязанных к высоко развитой рыночной структуре всей экономики. А такие инструменты, как экологические платежи, у нас нашли более широкое распространение. Однако говорить о высокой эффективности применяемых экономических методов пока не приходится, поскольку на их реализации сказывается общая кризисная социально-экономическая ситуация, осложненная stagflation. Все это ослабляет и деформирует стимулы, действенные

в условиях функционирования стабильной экономики. Кроме того, используемые у нас экономические регуляторы недостаточно приспособлены к требованиям рыночных реформ. В период перехода к рынку, как считают специалисты, очень важно оптимальное сочетание ценовой и налоговой политики. Цены на продукцию и сырье, например, в отраслях минерально-сырьевого комплекса должны быть ориентированы на выгоду их получения из отходов, что следует подкреплять налоговыми льготами на продукцию, производимую из отходов, и экономией на платежах за загрязнение, если максимально возможное их количество улавливается и утилизируется.

Эколого-экономическое регулирование в переходный период предполагает улучшение системы административно-правовых рычагов: экологического нормирования (разработки более совершенных стандартов качества природной среды, лимитов потребления природных ресурсов, квот допустимых выбросов загрязняющих веществ), административно-организационных мероприятий (системы госзаказов, госприемки природоохранных и природовосстанавливающих работ, децентрализации управления), природоохранного законодательства.

Введение экологических платежей вызывает необходимость совершенствования в первую очередь системы экологических стандартов в республике, сокращения номенклатуры ингредиентов загрязняющих веществ (у нас она включает 800 загрязнителей воздуха и 4000 — воды), исключение тех из них, которые не идентифицируются на территории Беларуси.

Необходимо обновление многих нормативно-методических документов, которые используются для определения эколого-экономических показателей, лежащих в основе установления экологических платежей, объемов природоохранного финансирования, инвестиций в экологическую сферу и т.д. В совершенствовании нуждается и законодательная база природопользования, но это вопрос самостоятельного исследования.

Резюмируя вышеизложенное, следует отметить, что при всей важности и безусловности экономических механизмов в условиях перехода к рыночной экономике и административные методы экологического регулирования не утрачивают своей значимости, а приобретают новые акценты, сглаживающие директивный характер воздействия, обеспечивают нормативно-правовую базу реализации экономических (ценовых), а в дальнейшем — и рыночных методов управления процессами природопользования.

МИЛЛИАРДЫ ОСТАЮТСЯ НА ГРАНИЦЕ

За 8 месяцев нынешнего года Гомельской областной таможней заведено 1421 дело об административных таможенных правонарушениях, что в 2,2 раза больше, чем за аналогичный период прошлого года.

Третья часть всех зафиксированных правонарушений связана с перемещением помимо таможенных постов вещей, оценочная стоимость которых составила 15 млрд. 865 млн. рублей. Характерно, что с момента действия президентского указа о введении акциза на винно-водочные и табачные изделия гомельским таможенникам приходится бороться с течением спиртных "рек" и табачных "гор", которые так и норовят просочиться на территорию республики, минуя уплату налогов. Начиная с апреля 1995 г. к таможенным постам "приплыло" ни много, ни мало 50888 литров спиртного и 559690 пачек сигарет общей стоимостью 3 млрд. 577 млн. 251 тыс. рублей. Эти деньги поступили в казну государства.

ПАДАТКИ РАСТУЦЬ, А ВЫТВОРЧАСЦЬ ЗНІЖАЕЦЦА

У студзені-лютым бягучага года валавы ўнутраны прадукт рэспублікі склаў 10905 мільярдаў рублёў. Яго фізічны аб'ём у супастаўных цэнах скараціўся ў параўнанні з адпаведным перыядам мінулага года на 6 працэнтаў.

Як сведчаць даныя Міністэрства статыстыкі і аналізу, за першыя два месяцы года аб'ём дабаўленага кошту знізіўся ў прамысловасці на 5 працэнтаў, будаўніцтве — на 24, сельскай гаспадарцы — на 14 працэнтаў. У галінах, якія вырабляюць тавары, гэты паказчык зменшыўся на 9, у сферы паслуг — на 10 працэнтаў, а чыстыя падаткі на прадукты і імпарт павялічыліся на 14 працэнтаў.

НЕ ВЕРИТСЯ, НО ЭТО ДЕЙСТВИТЕЛЬНО ТАКИ!

Образцом в ведении бухгалтерского учета можно на полном основании назвать витебскую фирму "Диполь" — одно из немногих частных предприятий области, производящих собственную продукцию, в т.ч. и экспортируемую в страны дальнего зарубежья (США, Канада, страны Африки): проверка внешнеэкономической деятельности, проведенная Главным управлением служб контроля Президента республики, не выявила в отчетах фирмы ни единого нарушения.

(По сообщениям республиканских СМИ).

