

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРИКЛАДНЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАГРЯЗНЕНИЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ АДМИНИСТРАТИВНЫМИ МЕТОДАМИ

Афонина Анастасия Владимировна

Белорусский государственный экономический университет

Опыт многих развитых стран мира свидетельствует о том, что как в формировании рыночной экономики, так и в обеспечении ее эффективного функционирования важная роль принадлежит государству. Так, в целях регулирования взаимодействия природы и общества государством устанавливается комплекс обязательных для исполнения требований в области природопользования и охраны окружающей среды, которые предъявляются к хозяйственной деятельности в качестве условий, ограничений, элементов системы управления качеством окружающей среды и т.п. с учетом концепции устойчивого развития и глобальных экологических проблем современности. Одним из направлений этой деятельности является разработка и установление стандартов качества окружающей среды посредством системы правового регулирования, а также экологического и технического нормирования [1]. В результате экологического нормирования происходит установление *нормативов допустимого воздействия* на окружающую среду, соблюдение которых гарантирует её благоприятное качество и обеспечивает экологическую безопасность населения.

В Республике Беларусь для природопользователей устанавливаются следующие виды нормативов допустимого воздействия на окружающую среду:

- нормативы допустимых выбросов и сбросов химических и иных веществ;
- нормативы образования отходов производства;
- нормативы допустимых физических воздействий (количество тепла, уровни шума, вибрации, ионизирующего излучения, напряженности электромагнитных полей и иных физических воздействий);
- нормативы допустимого изъятия природных ресурсов;
- нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду [2].

Проиллюстрируем теоретические аспекты государственного регулирования загрязнения путем введения норматива допустимого воздействия на окружающую среду, отражая по горизонтальной оси натуральные показатели объема загрязнения природной среды, которые возрастают от нулевого значения слева направо; по вертикальной – денежные (рисунок 1).

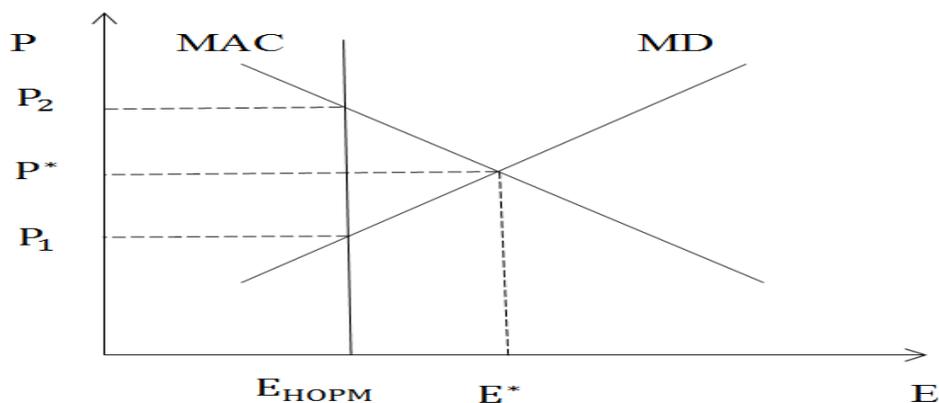


Рисунок 1 – Регулирование загрязнения путем введения норматива допустимого воздействия на окружающую среду

Примечание – Источник: [3, с.84].

В данной системе координат рассмотрим функции предельного экологического ущерба (MD) и предельных экологических затрат (MAC). Экологически и экономически обоснованное значение норматива можно получить путем нахождения эффективного уровня загрязнения природной среды, т.е. того уровня, для которого значение предельного экологического ущерба равно предельным экологическим затратам. Следует отметить, что значение E^* зависит от применяемых очистных технологий, сооружений, оборудования, а также уровня загрязнения и экологического ущерба, предотвращаемого вследствие проводимых природоохранных мероприятий.

Сделаем предположение, что в обществе достигнут консенсус относительно уровня выбросов, который определяется как $E_{\text{норм}}$. Если $E_{\text{норм}}$ совпадает с E^* , то можно считать, что удалось достичь оптимального уровня загрязнения окружающей среды. Однако $E_{\text{норм}}$ может быть ниже оптимального уровня (как на данном графике). В этом случае предельные затраты на сокращение выбросов будут превышать предельный ущерб на величину $P_2 - P_1$. Соответственно, такая ситуация не является оптимальной. Норматив также может быть выше оптимального объема выбросов, и в таком случае предельный ущерб будет превышать предельные затраты.

Следует отметить тот факт, что на практике достаточно трудно рассчитать такой уровень норматива, который будет совпадать с оптимальным уровнем загрязнения. Различные источники выбросов обычно имеют различные предельные издержки на проведение природоохранных мероприятий. И поэтому, органу, ответственному за проведение природоохранной политики невозможно определить, до какого уровня именно этому виновнику загрязнения необходимо снижать объем выбросов при разных кривых предельных издержек [3, С. 87-88].

На рисунке 2 проиллюстрирована нецелесообразность введения унифицированного уровня выбросов для предприятий, которая состоит в следующем: предприятиям предписано сократить загрязнение на одинаковую величину $E_{\text{норм}}$ E_1 и $E_{\text{норм}}$ E_2 . Но соблюдение уровня загрязнения предприятию А обходится дороже, чем предприятию Б, т.е. в общем случае соответствие нормативу допустимого воздействия будет обеспечено предприятием, у которого MAC растет не столь быстро. К снижению предельных издержек на природоохранные мероприятия приводят инновации, ресурсосберегающие технологии, современное природоохранное оборудование и др. [4,5].

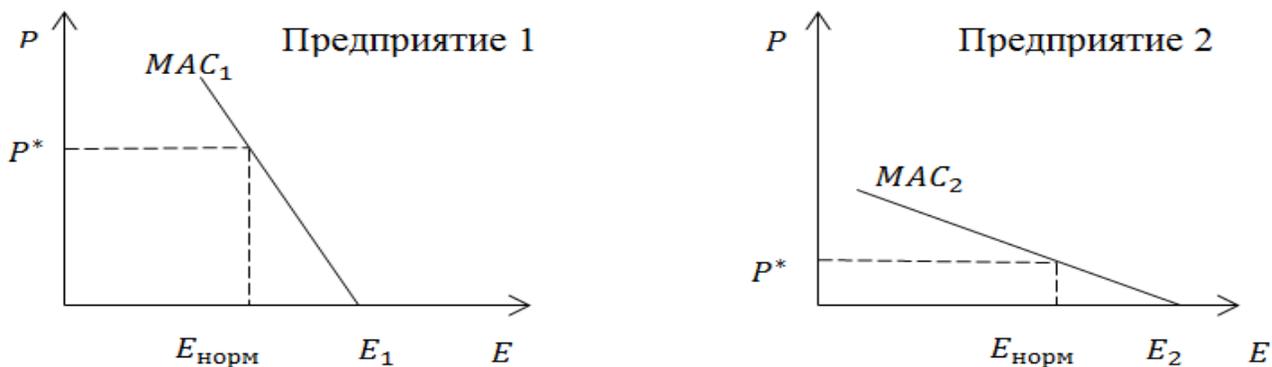


Рисунок 2 – Нецелесообразность введения унифицированного уровня стандартов для предприятий

Примечание – Источник: [4,5].

В соответствии с административными процедурами многих стран на основании нормативов допустимого воздействия на окружающую среду, устанавливаемых природопользователю в процессе его хозяйственной деятельности, органы государственного управления выдают разрешения на природопользование.

За последние десятилетия в Республике Беларусь была сформирована система природоохранных разрешений, которая до 1.01.2012 г. включала в себя *отдельные разрешения по компонентам природной среды*: разрешения на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, разрешения на специальное водопользование, разрешения на хранение и захоронение отходов производства. Выдача каждого из разрешений являлась самостоятельной административной процедурой, при этом, при принятии решений о выдаче природопользователю природоохранных разрешений не учитывалось комплексное воздействие объектов, на которых природопользователем осуществляется хозяйственная и иная деятельность, на компоненты природной среды. Это снижало эффективность деятельности по предотвращению (уменьшению) загрязнения окружающей среды.

В настоящее время в нашей стране завершен переход от ранее существовавшей системы выдачи отдельных разрешений для предприятий, оказывающих значительное воздействие на окружающую среду, к комплексной системе оценки воздействия этих предприятий и, соответственно, выдаче *комплексных природоохранных разрешений* [6]. Следует отметить, что такая трансформация системы государственного регулирования загрязнения окружающей среды соответствует мировому опыту. Например, в странах Европейского союза система комплексных природоохранных разрешений действует с 1996 г., что регламентировано основополагающими документами ЕС в этой области: Директивой ЕС (96/61/ЕС) о комплексном предотвращении и контроле загрязнения окружающей среды и Рамочной Директивой ЕС (2000/60/ЕС) по воде.

Комплексное природоохранное разрешение является единым разрешительным документом, удостоверяющим право на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, специальное водопользование, хранение и захоронение отходов производства с учетом внедрения наилучших доступных технических методов и устанавливающим нормативы допустимого воздействия на окружающую среду, условия осуществления хозяйственной и иной деятельности в части использования природных ресурсов и (или) оказания воздействия на окружающую среду, и заменяет собой разрешения на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, специальное водопользование, хранение и захоронение отходов производства. Внедрение комплексных природоохранных разрешений сокращает временные и финансовые затраты природопользователей на подготовку и согласование природоохранных разрешений, сокращает количество административных процедур, совершаемых Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды и его территориальными органами в отношении отдельных групп природопользователей. Срок действия комплексного природоохранного разрешения устанавливается на срок, заявленный природопользователем, но не более чем на 10 лет.

В долгосрочной перспективе внедрение системы комплексных природоохранных разрешений ориентировано на то, что Минприроды и его территориальные органы будут выдавать разрешение и (или) вносить в него поправки только тогда, когда будут сформулированы комплексные природоохранные мероприятия для одновременной охраны атмосферного воздуха, водных и земельных ресурсов, рационального использования природных и энергетических ресурсов. Ограничения воздействия на окружающую среду будут основываться на наилучших доступных технических методах, а также по возможности будут учитывать суммарный эффект загрязнения всех компонентов природной среды в регионе.

Внедрение комплексных природоохранных разрешений имеет ряд преимуществ, которые выражаются в следующем:

1) более эффективное природоохранное регулирование, стимулирующее предотвращение (уменьшение) загрязнения окружающей среды, предотвращение переноса загрязнения из одного компонента природной среды в другой;

2) увеличение ресурсной эффективности промышленного производства, ведущей к большей конкурентоспособности ключевых промышленных отраслей страны;

3) улучшение инвестиционного климата для иностранных и отечественных субъектов хозяйствования как результат оптимизации административных процедур по выдаче природоохранных разрешений и гармонизации национального законодательства в данной области с нормами Европейского Союза [7,8].

Вместе с тем, трансформация административных процедур в целях совершенствования системы государственного регулирования природопользования и природоохранной деятельности не свидетельствует однозначно об улучшении состояния окружающей среды. Так, в ходе исследования были проанализированы данные государственного аналитического контроля за соблюдением природоохранного законодательства предприятиями Республики Беларусь, который осуществляют лаборатории Республиканского центра аналитического контроля (РЦАК) Минприроды (III кв. 2014 г. – II кв. 2015 г.).

Проведенный анализ свидетельствует о том, что в III квартале 2014 г. установлены нарушения нормативов выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух на 16 предприятиях по 9 ингредиентам. Наиболее часто фиксировались превышения по углероду оксиду (в 1,11 – 11,46 раз) и бутилацетату (в 1,95 – 7,15 раз). Максимальное количество выявленных случаев нарушений приходится на выбросы углерода оксида – 69 %, азота диоксида – 19 %, серы – 13 %. В IV квартале 2014 г. в ходе аналитического контроля установлены нарушения нормативов выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух на 20 предприятиях по 2 ингредиентам (азот (IV) оксид (азот), углерод оксид (окись)). Наибольшее превышение нормативов наблюдается по оксиду азота. В I квартале 2015 г. установлены нарушения нормативов выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух на 50 предприятиях по 9 ингредиентам. Максимальное количество выявленных случаев нарушений приходится на выбросы углерода оксида – 77 %, азота диоксида – 15 %, серы диоксида – 5,0 %. В течение II квартала 2015 г. установлены нарушения нормативов выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух на 21 предприятии по 5 ингредиентам. Максимальное количество выявленных случаев нарушений приходится на выбросы углерода оксида – 44 %, твердые частицы – 24 %, азот (IV) оксид – 18 %.

Далее обобщим полученную информацию и представим в виде графика:

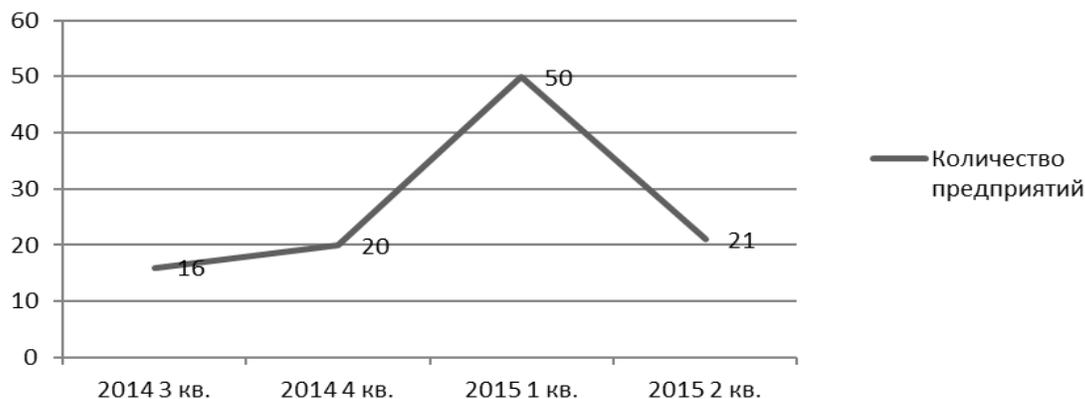


Рисунок 3 – Динамика превышения нормативов выбросов предприятиями в целом по Республике Беларусь

Примечание – Источник: собственная разработка.

Подводя итог, необходимо отметить, что факты загрязнения окружающей среды с превышением установленных нормативов воздействия свидетельствуют о том, что существующий механизм нормирования должен дополняться инструментами контроля со стороны государственных органов экологического управления. Будучи установленными и известными для предприятий-природопользователей нормативно-контрольные инструменты служат весьма простым и действующим прямо средством достижения необходимого уровня качества окружающей среды. Однако, необходимо отметить их недостаточную действенность с точки зрения стимулирования инноваций и достижения более высоких, чем ими предписано, природоохранных рубежей. Вместе с тем, нормативно-контрольные инструменты в существенной мере определяют характер отношения предприятий к охране окружающей среды, ресурсосбережению и экологической безопасности процессов производства.

Литература:

1. Шимова, О.С. Основы экологии и экономика природопользования: учебник / О.С. Шимова, Н.К. Соколовский; под ред. д-ра экон. наук, профессора О.С. Шимовой. – 3-е изд., перераб. и доп. – Минск: БГЭУ, 2010. – 454 с.
2. Об охране окружающей среды: закон Респ. Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-ХІІ: с изм. и доп.: текст по состоянию на 16 июня 2014 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.by>. – Дата доступа: 02.02.2016.
3. Лопачук, О.Н. Экономика окружающей среды и природных ресурсов: курс лекций / О.Н. Лопачук. – Минск: БГЭУ, 2009. – 198 с.
4. Васильева, Е.Э. Экономика природопользования: учеб.-метод. комплекс / Е.Э. Васильева. – Мн.: БГУ, 2003. – 120 с.
5. Пахомова, Н.В. Экономика природопользования и охраны окружающей среды: учебное пособие / Н.В. Пахомова, К.К. Рихтер. – СПб: Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2001. – 220 с.
6. О комплексных природоохранных разрешениях: Указ Президента Респ. Беларусь от 17 ноября 2011 г. №528: с изм. И доп.: текст по состоянию на ноябрь 2012 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://newsby.org>. – Дата доступа: 19.02.2016.
7. Комоско, И.В. О комплексных природоохранных разрешениях / И.В. Комоско // Экология на предприятии [Электронный ресурс]. – 2011. – №2. – Режим доступа: <http://ecologia.by>. – Дата доступа: 19.02.2016.
8. Житкова, Д.Ю. Преимущества комплексных природоохранных разрешений /Д.Ю. Житкова // Инженерно-консалтинговая компания [Электронный ресурс]. – 2011. – Режим доступа: <http://www.eneca.by>. – Дата доступа: 20.02.2016.