

# ОСОБЕННОСТИ ФИНАНСОВО-КРЕДИТНОГО, НАЛОГОВОГО И ЦЕНОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ СФЕРЫ НА ПЕРЕХОДНОМ ЭТАПЕ

**О.С.Шимова,**

*докторант Белорусского государственного  
экономического университета, доцент*

Одним из важных аспектов экономического регулирования экологической сферы, встраивания ее в систему формирующихся рыночных отношений является грамотная организация финансирования и кредитования природоохранной деятельности, а также экологизация налоговой системы и ценовой политики.

*Следует отметить, что вплоть до последней четверти нашего столетия, когда стала очевидна необходимость мобилизации значительных сил и средств на решение экологических проблем, финансирование природоохранных мероприятий не носило постоянного характера,* осуществлялось лишь по мере экстренных потребностей и возможностей. Только в 70-е годы капитальные вложения на создание производственно-технических природоохранных объектов (очистных сооружений, пылегазоулавливающих устройств, мелиоративных систем, лесных насаждений и т.п.) стали обеспечиваться путем прямого бюджетного финансирования в соответствии с пятилетними и годовыми планами охраны окружающей среды. Двумя последними пятилетними планами предусматривалось выделение на природоохранные нужды в СССР соответственно 11 и 9 млрд. руб., в Беларуси - более 300 и 275 млн. руб.

Выделенные средства распределялись по отраслям народного хозяйства, а затем по предприятиям, организациям и учреждениям в соответствии с планами финансирования и сметно-финансовыми расчетами по создаваемым хозяйственным объектам в порядке бюджетного финансирования и долгосрочного кредитования. За счет госбюджетных средств финансировались и НИОКР природоохранного назначения.

Текущие расходы на реализацию природоохранных мероприятий несли обычно сами предприятия и отрасли, но основная

тяжесть финансирования экологической сферы ложилась все же на государственный бюджет. Обеспечение финансами природоохранной деятельности осуществлялось, как правило, без расчета на получение прибыли, кроме случаев утилизации отходов для производства какой-либо продукции, поэтому средства на реализацию этой деятельности выделялись по "остаточному" принципу, что никак не способствовало стимулированию рационального природопользования.

В конце 80-х годов предпринималась попытка перехода предприятий на принцип "полного хозрасчета и самофинансирования", в связи с чем были разработаны новые подходы, основанные на введении долговременных экологических нормативов - платежей за природные ресурсы и выбросы (сбросы) загрязняющих веществ в природную среду. Практическая реализация этих подходов в широких масштабах стала осуществляться уже в 90-е годы после распада СССР.

Переход к рыночным отношениям неизбежно ведет к разрушению прежней системы финансирования экологической сферы. В республиканском бюджете последних лет капитальные расходы на природоохранные нужды сократились с 196,3 млрд.руб. в 1992 г. до 31,1 млрд.руб. в 1995 г. (в сопоставимых ценах), или с 1,4 до 0,8% в госбюджетном финансировании капитальных вложений.

Предприятия, пребывающие в кризисном состоянии, из собственных средств тоже не могли полностью финансировать свои природоохранные мероприятия. Текущие затраты на охрану природы снизились за это же время с 2037,66 млрд.руб. до 1380,99 млрд.руб. в сопоставимых ценах.

В условиях большого бюджетного дефицита в первую очередь страдают статьи

расходов на экологию. Высокие процентные ставки приводят к тому, что краткосрочные выгоды доминируют над долгосрочными интересами. В сфере экологии осуществлять долгосрочные вложения на безубыточной основе невозможно (а в высокоинфляционных экономиках вложения на срок свыше 4-5 месяцев рассматриваются уже как долгосрочные), поскольку за короткое время нельзя реализовать ни одного более или менее серьезного экологического проекта.

Задача государства в этих условиях состоит в том, чтобы обеспечить функционирование такой системы финансирования экологических мероприятий, которая бы оказывала стимулирующее воздействие на природопользователей с целью снижения их техногенных нагрузок на природу.

Сообразно изменениям во всей системе общественных финансов финансирование экологической сферы тоже переходит к смешанному типу: помимо бюджетных расходов, которые неизбежны, поскольку остаются органы управления природопользованием, необходим эффективный механизм финансирования природоохранной деятельности за счет предприятий-загрязнителей. Такое решение справедливо, поскольку загрязнители должны нести финансовую ответственность перед обществом. Реализовать этот механизм позволяют внебюджетные фонды охраны природы.

Грамотная реализация идей функционирования целевых внебюджетных природоохранных (экологических) фондов позволит устранить многие недостатки финансирования, в частности, слабый учет местной специфики финансируемых объектов и необходимых пропорций в выделении средств на отдельные направления охраны окружающей среды. Механизм образования фондов содействует увеличению притока средств и частичному самофинансированию природоохранных работ за счет платежей предприятий за загрязнения. Кроме того, благодаря единому держателю фондов в лице местных и республиканского природоохранных органов, возможно более обоснованное распределение средств, в первую очередь на наиболее значимые для

региона, города или страны в целом мероприятия.

Впервые вопрос о необходимости создания экологических фондов возник в отечественной литературе на рубеже 70-80-х годов в связи с проблемой поиска и распределения средств на природоохранные мероприятия и разработкой системы платежей и штрафов за загрязнение окружающей среды.

Исследование зарубежного опыта показало, что на Западе экологические фонды в государственном масштабе широкого распространения не получили, однако, во Франции, ФРГ, Нидерландах в рамках отдельных территорий образуются коллективные распределительные фонды целевого назначения. Такие фонды формируются прежде всего при регулировании поступлений сточных вод за счет средств предприятий-загрязнителей вод, госдотаций и средств бассейновых органов. Экономическая эффективность их деятельности достигается благодаря тому, что наибольшая часть фонда распределяется между предприятиями, имеющими низкие индивидуальные предельные издержки сокращения стоков либо сокращения загрязняющих веществ в стоках.

Опыт стран, внедряющих такие фонды, показывает, что наибольшей эффективностью использования отличаются те из них, которые формируются под реализацию конкретных природоохранных программ и с ограниченным числом членов фонда. Это позволяет более точно определять размеры вкладов отдельных предприятий и последующее распределение средств. Так, в США создан государственный компенсационный фонд, который используется для компенсации затрат правительства на применение неотложных мер и ограничение масштабов ущерба, нанесенного здоровью людей. В 1980 г. был принят Закон о суперфонде, финансирующем работы по обезвреживанию химических свалок и других опасных отходов. 75% поступлений в суперфонд должны были обеспечивать налоги корпораций. В рамках суперфонда сформирован спецфонд за счет штрафов компаний, у кото-

рых были случаи загрязнения окружающей среды опасными веществами.

Компенсационные фонды создаются в США и на уровне штатов для финансирования мониторинга, исследований и практических мероприятий за счет сбора штрафов в возмещение убытков от загрязнения природной среды [8].

Впервые целевой внебюджетный фонд охраны природы в Республике Беларусь был учрежден в 1990 г., а позднее создание его получило правовую основу в соответствии с Законом Республики Беларусь "Об охране окружающей среды" (1992 г.), который четко определил следующие важнейшие источники финансирования экологических программ и мероприятий по охране окружающей среды:

- республиканский и местные бюджеты;
- средства юридических лиц, добровольные взносы населения, иностранных граждан, а также иных источников;

- республиканский, местные внебюджетные фонды и общественные фонды охраны природы;

- кредиты банков.

Создание внебюджетных фондов охраны природы (республиканского, областных, Минского городского, районных и городских) регламентирует отдельная статья закона (статья 19), в которой определен порядок их образования и направления использования средств. Тем самым усиливается значимость фондов как источников финансирования экологической сферы. В развитие этой статьи закона было разработано и утверждено правительством Положение о внебюджетных фондах охраны природы в Республике Беларусь. В качестве основных средств формирования фондов в Положении отмечены налоги (платежи) за выбросы (сбросы) загрязняющих веществ в окружающую среду; платежи за размещение (складирование) отходов; суммы, полученные в возмещение ущерба, причиненного нарушением законодательства об охране окружающей среды; штрафы за нарушение природоохранного законодательства.

Помимо указанных источников внебюджетные фонды пополняются за счет платежей за выдачу лицензий на природо-

пользование, средств от реализации конфискованных орудий охоты и рыболовства, а также от продажи незаконно добытой с их помощью продукции, инвалютных поступлений, полученных по искам от иностранных физических и юридических лиц за нарушение природоохранного законодательства, долевого участия юридических лиц, других природопользователей в финансировании природоохранных работ и некоторых иных поступлений (рис.1).

Все указанные средства, формирующие внебюджетные фонды охраны природы, зачисляются на специальные счета исполкомов местных Советов депутатов, а затем распределяются следующим образом: 10% - на специальный текущий счет внебюджетных средств Минприроды (республиканский внебюджетный фонд), 30% - в областные, 60% - в районные и городские фонды охраны природы. Средства фондов расходуются только на природоохранные нужды (рис.2).

Мы полагаем, что внебюджетные природоохранные фонды являются весьма перспективным источником финансирования охраны окружающей среды. Уже сейчас почти 2/3 средств фондов расходуется на строительство, капитальный ремонт и реконструкцию очистных сооружений и полигонов для отходов, остальная часть идет на мероприятия по охране и воспроизводству животного и растительного мира, повышению плодородия земель, на приобретение контрольно-измерительных приборов и оборудования, укрепление государственных служб, организацию мониторинга и ведение кадастров природных ресурсов, научные исследования в области охраны окружающей среды и т.п.

Следует заметить, что внебюджетные фонды охраны природы всех уровней концентрируют сейчас немалые средства (в областные и Минский городской фонды в 1996 г. поступило около 880 млрд.руб.), поэтому в последнее время все чаще поднимается вопрос о консолидации средств фондов с бюджетами соответствующих уровней. Принятие такого решения, противоречащего Закону Республики Беларусь "Об охране окружающей среды", статья которого регламентирует самостоятельность

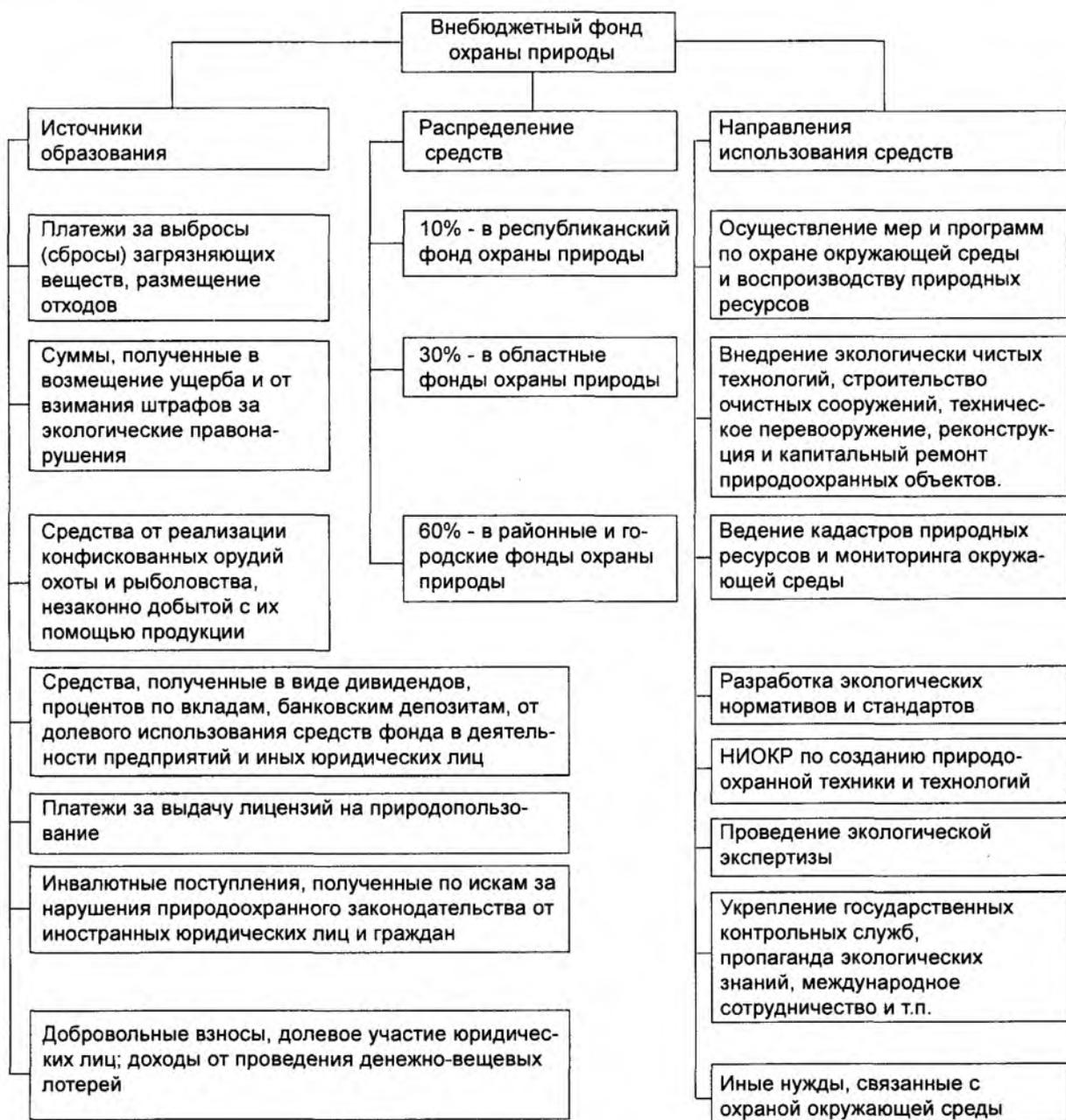


Рис. 1. Схема формирования и использования средств внебюджетного целевого фонда природы

фондов, привело бы, несомненно, к их фактическому аннулированию и существенному ухудшению материального обеспечения экологической сферы. При этом доход госбюджета за счет средств фонда, по данным 1996 г., увеличился бы всего на 1,7%.

С учетом изложенного не представляется возможным поддержать предлагаемую в статье 2 проекта закона "О бюджете Республики Беларусь на 1998 г." консолида-

цию (включение) средств целевого республиканского фонда охраны природы в республиканский бюджет и в статье 3 названного проекта включение внебюджетных фондов охраны природы в состав местных бюджетов.

Значимость фондов состоит в том, что их средства являются тем необходимым минимумом, который гарантирован экологической сфере и не может быть использо-



Рис.2. Использование средств территориальных (областных и г. Минска) внебюджетных фондов охраны природы в Республике Беларусь в 1996 г.

ван ни на какие иные нужды. Распределение же бюджетных средств подчиняется требованиям экономической целесообразности, которые зачастую не согласуются с требованиями экологического императива. Известно, что часть экологического налога

в виде платежей за природные ресурсы, а также лесной доход и земельный налог поступают в республиканский и местные бюджеты, что, по нашим расчетам, более чем на 10% превысило госбюджетные ассигнования на природоохранные нужды в 1995 г. (табл.1).

Таблица 1

**Доходы и расходы экологического характера в госбюджете республики в 1995 г.\***

Доходы	Сумма, млн.руб.	Расходы	Сумма, млн.руб.
Экологический налог	130730,6	На ведение лесного хозяйства	293971,5
Лесной доход	96186,7	На содержание контрольных служб, землеустройство и пр.	130847,2
Плата за землю	318503,9	На содержание заповедников, НИИР и пр.	16546,6
Итого:	545421,2	На содержание сетевых служб, проведение мониторинга	16187,6
		Государственные капитальные вложения на строительство объектов природоохранительного назначения	31097,3

\* Составлено по данным Минфина Республики Беларусь.

В условиях финансовой нестабильности возможности иных источников финансирования экологической сферы также ограничены.

Единственным надежным гарантом финансового обеспечения природоохранной деятельности в республике на переходном этапе могут служить целевые внебюджетные фонды охраны природы, существование которых возможно только при сохранении сложившейся системы распределения экологического налога между бюджетом и фондами (платежи за природные ресурсы направляются в бюджеты, налог за выбросы (сбросы) загрязняющих веществ и платежи за складирование отходов - во внебюджетные фонды).

Снижение бюджетного инвестирования в экологическую сферу компенсируется в последние годы ростом капитальных затрат целевых природоохранных фондов, а также предприятий и организаций (табл.2). Благодаря этому общие годовые затраты на охрану окружающей среды имели тенденцию к росту и сократились только в 1995 г., а их доля в ВВП возросла существенно (табл.3).

Вместе с тем необходимо более четкое определение правового статуса природоохранных фондов, а также разграничение функций между ними, бюджетными и иными источниками функционирования экологической сферы.

В настоящее время часть средств фондов расходуется на те же цели государственного назначения, что и бюджетные ассигнования (подготовка персонала, имущество обеспечение органов охраны природы, международное сотрудничество, организация мониторинга, укрепление контрольных служб, обслуживание заповедников и др.) По-видимому, целесообразнее было бы сосредоточить все усилия фондов на мероприятиях по экологизации экономики, снижению вредного воздействия антропогенной деятельности на окружающую среду путем строительства новых совершенных очистных сооружений и реконструкции действующих, материального обеспечения экологически чистых технологий и т.п. При этом следует, на наш взгляд, расширить спектр направлений использования средств фондов, например, чаще, чем это делается сейчас, направлять их на доленое финансирование природоохранных мероприятий на предприятиях, которые и являются основными виновниками загрязнения окружающей среды именно в силу своей некредитоспособности.

По мере развития и оздоровления экономики основную часть расходов по нормализации экологической обстановки должны взять на себя предприятия, и надобность в целевых фондах сама собой отпадет. В условиях же становления рыночных отношений природоохранные фонды

Таблица 2

**Структура капитальных вложений на охрану окружающей среды по источникам финансирования, %\***

	1992 г.	1993 г.	1995 г.	1996 г.
Капитальные вложения на охрану окружающей среды				
- всего	100	100	100	100
Из них финансирование за счет:				
республиканского бюджета	28,3	21,1	5,5	6,9
местных бюджетов	18,9	36,7	34,3	23,2
целевых внебюджетных фондов				
охраны природы	-	4,6	22,2	30,4
средств предприятий и организаций	52,7	37,5	37,9	39,4

\* Рассчитано по данным Минстата Республики Беларусь.

могут объединять в себе функции финансовой системы государства (сбор экологических налогов и платежей, финансирование природоохранной деятельности), банковской системы (кредитные операции) и производственно-коммерческих организаций (получение доходов от хозяйственной деятельности, дивидендов от долевого использования средств фондов в деятельности предприятий). Целевые фонды могут постепенно стать главным субъектом финансово-кредитного регулирования рационального природопользования с последующей трансформацией их в экологические банки.

Необходимость в таком специализированном банке давно назрела и обусловлена, во-первых, ограниченностью бюджетных возможностей финансирования экологической сферы; во-вторых, необходимостью льготных условий кредитования природоохранных программ; в-третьих, растянутостью сроков окупаемости экологических затрат, следовательно, повышенной степенью банковского риска, и, наконец, - возросшей потребностью предприятий в дополнительных средствах, вызванной введением платности природопользования.

Природоохранный фонд и созданный на его базе (или в его рамках) экологический банк может выступать как эффектив-

ный экономический центр регулирования процессов природопользования, что обусловлено получением максимально полной информации о всех процессах, протекающих в данной сфере, аккумуляцией определенных финансовых ресурсов и функционированием в режиме самоуправления. Через жесткую ипотечную политику, необходимость которой давно назрела в условиях перехода к рыночным отношениям, экологический банк может на конкурсной основе кредитовать средства предприятиям под конкретные природоохранные программы, организовывать рыночную продажу акций, оценивать имущество, потенциал и перспективы предприятий и т.д. Во многих странах уже созданы и успешно действуют такие банки.

Преимущество банковского кредитования природоохранной деятельности по сравнению с бюджетным финансированием состоит в возвратности и платности предоставляемых средств, что способствует повышению эффективности использования выделяемых ресурсов и сокращению времени их реализации. Система экологического кредитования должна создавать условия, заинтересовывающие как заемщиков (природопользователей), так и кредиторов (банки). Для природопользователей это может быть льготное кредитование (под

Таблица 3

Удельный вес затрат на охрану окружающей среды в ВВП<sup>1</sup>

	1990 г.	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.
Затраты на охрану окружающей среды, млрд.руб.	0,436 <sup>*</sup>	11,912 <sup>*</sup>	249,362 <sup>*</sup>	531,965 <sup>*</sup>	2491,039 <sup>*</sup>
Валовой внутренний продукт, млрд.руб.	2662,5 <sup>**</sup>	2984,8 <sup>**</sup>	3611,8 <sup>**</sup>	3776,9 <sup>**</sup>	2491,0 <sup>**</sup>
Доля затрат на охрану окружающей среды в ВВП, %	43 <sup>*</sup>	917 <sup>*</sup>	9859 <sup>*</sup>	17814 <sup>*</sup>	119813 <sup>*</sup>
	1,0	1,3	2,5	2,9	2,0

<sup>1</sup> Рассчитано по данным Минстата Республики Беларусь.

<sup>\*</sup> В ценах соответствующих лет.

<sup>\*\*</sup> В сопоставимых ценах 1995 г.

низкий процент), первоочередное кредитование экологических целей. Заинтересовать же банки в льготном кредитовании можно только в случае обеспечения полной компенсации затраченных ими средств. Такая компенсация может осуществляться посредством предоставления налоговых льгот путем уменьшения налогооблагаемой базы дохода банка, снижения ставки налога или же освобождения банка от отдельных видов платежей.

Важным направлением экологизации кредитной политики, как отмечают специалисты [4], является введение рейтинга банковского процента в зависимости от экологической надежности природопользователей, поскольку высокий уровень экологической опасности предприятия снижает степень гарантии возврата банковского кредита. В развитых странах подобная практика широко используется. Примером действенности такого рейтинга как средства вытеснения экологически опасных производств является случай аварии на химическом заводе компании "Юнайтед Карбайд" в Индии, после которой все предприятия данной фирмы в разных частях света были переведены банками на значительно более высокий процент как экологически ненадежные, что практически разорило фирму.

Экологизация кредитной политики должна быть основана на принципе "кредитной нейтральности", т.е. повышенный процент за кредитование экологически опасных предприятий должен компенсироваться льготным кредитованием экологически надежных. Однако препятствием для введения у нас такого рейтинга в настоящее время является инфляция, приводящая к высоким процентным ставкам, а необходимым условием — общее экономическое оздоровление.

В отличие от госбюджета внебюджетные фонды охраны природы являются достаточно надежным и относительно автономным финансовым источником, поэтому они могут выступать в качестве гарантов природоохранных кредитов. Существует проверенный на опыте разных стран способ мобилизации будущих доходов государства (антиципация) для решения неотложных текущих задач путем выпуска

государственных займов и формирования рынка государственных ценных бумаг (экологических облигаций) [3]. Этот основанный на рыночных механизмах способ финансирования природоохранной деятельности может оказаться эффективным в условиях финансового кризиса.

Необходимым условием для использования будущих доходов внебюджетных фондов охраны природы для обслуживания операций по государственным экологическим займам является гарантия роста этих доходов, поскольку рано или поздно наступает время погашения займов и выплаты процентов по ним. На эти цели потребуются часть доходов фондов. Их антиципация для финансирования сегодняшних природоохранных нужд через систему экологического кредита допустима только в случае роста платежей за загрязнение и других поступлений во внебюджетные фонды. Основываясь на анализе данных прошлых лет, мы считаем, что есть все основания для прогнозирования возрастания физического объема доходов внебюджетных фондов охраны природы (поступления в фонды республики в 1993 г. составили 0,86 млн.долл., в 1994 г. - 1,47; в 1995 г. - 33, 38; в 1996 г. - 70,5 млн.долл.).

Экологические займы представляют собой способ привлечения средств юридических и физических лиц на условиях добровольности, срочности, возвратности и платности для дополнительного финансирования природоохранных нужд сверх текущих возможностей государства и предприятий. Эмиссию облигаций государственных экологических займов могли бы осуществлять республиканский и местные фонды, но для этого необходимо принятие соответствующих нормативно-правовых актов, регламентирующих эмиссионную деятельность фондов.

Выпуск экологических ценных бумаг (облигаций) должен быть экономически интересен для потенциальных инвесторов, для чего необходима прежде всего надежная защита облигаций от инфляции (соответствующей процентной ставкой, скорректированной на темпы инфляции). Привлекательность облигаций может быть усилена предоставлением их владельцам

различного рода льгот, среди которых могут быть следующие [3]:

исключение из налогооблагаемой базы доходов, направленных юридическими и физическими лицами на приобретение экологических облигаций;

льготные цены и условия поставки природоохранной техники, экологически чистых технологий и продуктов;

приоритетный доступ к наиболее ценным природным объектам региона и т.п.

Крайне важно обеспечить успешность экологического займа, регулируя эмиссию ценных бумаг с учетом реального положения дел на фондовом рынке. Но главный выигрыш от успешной организации государственного экологического займа получают не эмитенты или владельцы экологических облигаций, а общество в целом и, конечно, природа.

Обратим внимание на то, что в настоящее время территориальные фонды охраны природы, аккумулирующие и обеспечивающие использование поступающих в их распоряжение средств предприятий-загрязнителей, не несут какой-либо финансовой ответственности за экологическую ситуацию в регионе (области, районе, городе). Однако по логике рыночных отношений праву распоряжаться средствами должна соответствовать и финансовая ответственность фондов за сохранение качества природной среды. В той степени, в которой предприятия-загрязнители обеспечивают свое доленое участие в финансировании экологической безопасности на определенной территории, финансовую ответственность за эту безопасность должен нести территориальный природоохранный фонд [1]. При этом взаимоотношения между предприятиями-загрязнителями и природоохранными фондами могут строиться на началах обязательного страхования имущественной ответственности за ущерб от загрязнения окружающей среды. Природоохранный фонд в этом случае будет выступать в роли страховщика, который и обязан компенсировать причиненный предприятиями ущерб. Платежи за загрязнение в этом случае трансформируются в платежи по обязательному экологическому страхованию с соответствующим

изменением порядка их определения и взимания.

К сожалению, вопрос о необходимости экологического страхования не нашел отражения в нашем законодательстве. Возможно, первоначально целесообразно внести во властные структуры предложения о введении добровольного экологического страхования и провести соответствующие эксперименты на отдельных территориях с определением взносов в пределах установленных платежей за экологические нарушения из прибыли предприятий.

Далее необходима разработка и принятие основ законодательства об обязательном экологическом страховании, содержащих положения о порядке, размерах и способах гарантирования возмещения ущерба от производственных аварий, сбоев технологического режима и других антропогенных нарушений окружающей среды. Естественно, создание системы страховых природоохранных фондов должно быть многоэтапным, ориентированным на их реальные экономические возможности. И дело не столько в масштабах возмещения эколого-экономического ущерба, которые в современных условиях будут вынужденно малы, сколько в неотвратимости такого возмещения.

Экологическое страхование особенно выгодно для экологически опасных производств, поскольку уменьшает в конечном итоге их издержки по компенсации ущерба в случае аварий, так как в соответствии со страховым договором значительную часть этих затрат несет страховой экологический фонд (выступающий в роли страховщика).

Для организационно-методического обеспечения системы экологического страхования необходимо принятие следующих мер [2]:

выделение объектов и регионов, где должно начаться внедрение этой системы. Как следует из мирового опыта, объектами экологического страхования в первую очередь должны быть предприятия химической, нефтеперерабатывающей, нефтяной промышленности, трубопроводный транспорт, объекты железнодорожного транспорта, а первоочередными регионами — территории с наибольшим сосредоточением

отмеченных источников повышенного экологического риска;

инвентаризация источников повышенной опасности с их классификацией по уровню экологического риска, исходя из учета износа оборудования, состояния природоохранных объектов, возможного объема и состава залповых выбросов (сбросов) в окружающую среду, особенностей реципиентов в пределах возможной зоны воздействия последствий аварий (численность населения, особенности природных объектов, сельхозугодий, социальной инфраструктуры и т.п.);

разработка перечня страховых событий, подлежащих обязательному и добровольному страхованию. Объектами обязательного страхования этого перечня должны стать такие события, наступившие в результате аварий или стихийных бедствий, как сверхлимитное загрязнение окружающей среды, переполнение или разгерметизация хранилищ твердых и жидких отходов, протечка или разливы вредных веществ из-за аварий хранилищ или транспортных систем, аварии на очистных сооружениях и пылегазоулавливающих устройствах;

разработка ставок страховых премий и сумм, выплачиваемых страховщиком (страховым фондом) в пользу третьих лиц при наступлении страхового события. Это наиболее сложная задача, предварительным условием решения которой является определение "мощности" страховщика, т.е. максимальной способности страхового фонда компенсировать ущерб от страховых событий за рассматриваемый период.

Весьма важно для экологического страхования также конкретизировать виды и размеры ущерба, возмещаемого третьим лицам. За рубежом возмещают затраты третьих лиц на очистку загрязненной территории (акватории), на восстановление здоровья пострадавших людей и восстановления нарушенных экосистем, затраты на эвакуацию населения и т.п. Необходима и разработка нормативов компенсационных затрат при наступлении соответствующих страховых событий, а также типовых правил применения скидок со страховых сумм с учетом масштабов страховых событий, затрат виновника аварии и т.д. Во всех

случаях должен страховаться не весь ущерб, возникающий вследствие аварии у самого виновника, поскольку это уменьшает заинтересованность предприятий в снижении экологического риска.

Таким образом, созданию системы экологического страхования должна предшествовать большая и сложная работа по научно-методическому и правовому обеспечению, однако ее актуальность в условиях перехода к рынку несомненна. Экологическое страхование будет стимулировать снижение риска экологически опасных аварий путем соответствующей дифференциации страховых премий, осуществления экологического аудита предприятий страховыми фондами, повышения заинтересованности самих территориальных страховых экологических фондов в реконструкции наиболее опасных объектов, финансировании создания экологически совершенных технологий и т.д.

***Экологическое оздоровление экономики требует формирования экологически ориентированной налоговой системы.*** Долгосрочная программа экологизации налоговой системы предполагает поэтапную реализацию следующих задач [1]:

последовательное повышение доли налогов на использование природно-ресурсного потенциала в совокупных налоговых поступлениях в республиканский и местные бюджеты;

расширение базы природно-ресурсного налогообложения за счет введения налогов на использование ассимиляционного потенциала окружающей среды;

введение акцизов на товары и услуги, потребление которых сопряжено с повышенным экологическим риском;

расширение налоговых льгот для предприятий и организаций, осваивающих производство экологически безопасных изделий или применение замкнутых (малоотходных) технологий, а также для лиц, проживающих в зонах экологического бедствия и кризисных экологических ситуаций;

ограничение прямого и косвенного субсидирования природоёмких и опасных для окружающей среды видов хозяйственной деятельности.

Суть этих преобразований состоит в переходе от существующего преимущественно косвенного налогообложения к прямому природно-ресурсному. Однако трудности переходного периода, связанные с отсутствием реальных рыночных отношений, монополизмом отдельных производителей, разбалансированностью финансовой системы, высоким уровнем инфляции, затрудняют перестройку налоговой системы по всем отмеченным выше направлениям. Возможным в ближайшее время представляется изменение налогообложения таким образом, чтобы оно реально стимулировало природосберегающие способы хозяйствования.

Как показала практика, введение экологического налога (платежей за загрязнение окружающей среды) оказалось мерой с ограниченной эффективностью, так как платить зачастую выгоднее, чем строить природоохранные объекты. В принципе, как считают многие специалисты, любые формы экономического принуждения, каковыми являются экологические налоги и штрафы за загрязнение, ослабляют пружины рыночной экономики. Экоразвитие нельзя осуществлять лишь (или преимущественно) методами негативной мотивации, посредством санкций, поскольку, будучи средством принудительного характера, они не создают внутренних побудительных мотивов и просто повышают издержки производства. На Западе эти методы более эффективны в силу развитости конкурентной среды и невозможности компенсировать экологические издержки ростом цен.

В Законе Республики Беларусь "Об охране окружающей среды" заложены правовые основы налогового регулирования природопользования методами позитивной мотивации, экономического стимулирования. Статья 20 Закона предусматривает следующие меры заинтересованности:

предоставление юридическим и физическим лицам налоговых и иных льгот при внедрении малоотходных и безотходных ресурсо- и энергосберегающих технологий, переработке отходов производства и потребления, использовании вторичных ресурсов, осуществлении другой деятельности, даю-

щей значительный природоохранный эффект;

установление повышенных норм амортизации основных производственных природоохранных фондов.

Отмечено также, что законодательством Республики Беларусь могут устанавливаться иные виды экономического стимулирования деятельности по охране окружающей среды. Однако механизм реализации этих положений находится на стадии разработки.

Как свидетельствует опыт России, предоставление налоговых льгот предприятиям может осуществляться и без внесения изменений в налоговое законодательство. Налоговые льготы по налогам, зачисленным в местный бюджет, могут предоставляться местными органами власти. Так, с 1993 г. были освобождены от налога на прибыль, получаемую в результате природоохранной деятельности, предприятия Ярославской области. Данная прибыль может быть получена в результате сбора и утилизации экологически опасных отходов переработки и захоронения отходов промышленности, работ в области рекреационного природопользования, реконструкции и наладки очистных сооружений, разработки технической документации, оценки выбросов и сбросов загрязняющих веществ и разработки программ по их снижению и т.п. Но для получения указанных льгот предприятия должны были вести раздельный учет прибыли по перечисленным видам работ и услуг.

Развитие льготного налогообложения экологичных видов продукции, работ и услуг целесообразно осуществлять с одновременной компенсацией соответствующих потерь бюджета за счет введения косвенных налогов на экологически опасные изделия с целью реализации так называемого принципа "фискальной нейтральности".

Экологическими критериями регулирования системы налогообложения могут выступать:

степень соответствия фактического уровня ресурсопотребления и ресурсосбережения мировым удельным нормативам (по номенклатуре продукции, ресурсов);

соблюдение нормативных нагрузок на состояние окружающей среды;

выполнение мероприятий по соблюдению территориальных лимитов природопользования;

обеспечение необходимых темпов структурной перестройки производственных структур с учетом экологических факторов;

уровень освоения капитальных вложений на природоохранные цели, оцениваемый с учетом их эффективности [5].

Опираясь на эти критерии, налоговые льготы можно применять к ставкам налогообложения с прибыли предприятий, косвенному налогообложению на отдельные виды товаров и услуг, к налогам на недвижимость и плате за пользование природными ресурсами как виду налогообложения и др.

Льготное налогообложение с учетом экологических факторов может предусматривать уменьшение суммы облагаемого дохода, прямое сокращение налогов с использованием соответствующих коэффициентов, а также полное или частичное освобождение плательщика от платежей. С целью стимулирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов есть предложения [9] предусмотреть скидки с дохода предприятий для налогообложения в первый год в размере до 100%, включая текущие и капитальные затраты.

Указанные льготы по налогообложению могут предоставляться в зависимости от типа предприятий, видов потребляемых природных ресурсов, характера и объемов выпускаемой продукции с учетом степени воздействия на окружающую среду. Для этого необходима разработка поправочных коэффициентов к действующим налогам исходя из сертификации продукции и услуг по экологическому признаку.

Необходимость привлечения предпринимательской активности для решения экологических проблем также требует совершенствования финансово-кредитной и налоговой политики, для чего должны быть предприняты следующие меры:

снижены налоговые ставки и расширена налоговая база за счет учета всех объектов хозяйствования и специфики их деятельности, более равномерного распределения налогов среди всех категорий потенциальных ныне налогоплательщиков, что обеспечит условия для увеличения общего объема инвестиционных ресурсов и финансирования природоохранного бизнеса;

начата разработка льготной кредитно-финансовой политики, направленной на приоритетное субсидирование природоохранных мероприятий с целью привлечения предпринимательской активности, в том числе установление льготного кредитования работ по созданию рециклинговых фирм по переработке, утилизации и другим формам использования всех видов отходов;

созданы благоприятные условия льготного кредитования для малых и средних фирм, оказывающих посреднические услуги по размещению и продаже отходов, а также фирм по производству экотехники и экотехнологий.

**Реформирование нашей экономической модели немыслимо без совершенствования ценовой политики.** Существовавшая ранее система цен была ориентирована на дешевизну и доступность природных ресурсов, не учитывала требований экологизации производства, поскольку расходы на оздоровление окружающей среды не находили должного отражения в производственных затратах.

Уместно вспомнить предостережение по этому поводу д-ра Э.Вайцекера, который заметил: бюрократический социализм рухнул потому, что не позволял ценам говорить экономическую правду, а рыночная экономика может погубить себя и окружающую среду, если не позволит ценам говорить экологическую правду [7].

Мы разделяем точку зрения [11] на то, что расточительное использование природных богатств в последние 70 лет в значительной степени было обусловлено господством "безрентных" цен на продукцию природоэксплуатирующих отраслей. В силу ограниченности природных ресурсов рыночное регулирование цен на топливо и сырье приводит к их установлению на уровне замыкающих затрат при использовании наи-

менее экономичных, но необходимых для удовлетворения общественной потребности источников этих ресурсов. Такова объективная база механизма формирования мировых, да и внутренних цен в экономически развитых странах на важнейшие виды топливных и сырьевых ресурсов. В бывшем же СССР внутренние цены на них десятилетиями устанавливались на уровне среднеотраслевых, а не замыкающих затрат, в результате чего цены на продукты природопользования были низкими, но не за счет меньших издержек, а за счет искусственного исключения из них рентной составляющей.

Не содержащие ренты цены считались преимуществом планового хозяйства (поскольку были низкими), на самом же деле они были одной из причин экстенсивного развития экономики и нерационального природопользования. "Безрентные" цены не способствовали комплексной переработке минерального сырья, вовлечению в оборот вторичных ресурсов, использованию прогрессивных технологий добычи полезных ископаемых. Если цена нефти, например, ориентирована на среднеотраслевые затраты, то внедрение ресурсосберегающих технологий на предприятиях с себестоимостью добычи ниже среднеотраслевой будет, как правило, менее выгодным, чем потеря лишней тонны нефти.

Глубокая деформация рентных отношений, т.е. процессов перераспределения и присвоения дифференциальной ренты в обществе, в недавнем прошлом была обусловлена бюрократическим стремлением административно-командной системы к централизации и обезличиванию бюджетных доходов. Обезличивание доходов рентного происхождения и консолидация их с другими источниками пополнения казны были удобны для дальнейшего административного перераспределения средств между отраслями и территориями.

Существование "безрентных" цен в отраслях природопользования делало невозможным установление доходов рентного происхождения и их источника по мере продвижения по производственной цепочке от добычи сырья или топлива к готовой продукции. Кроме того, изымать в бюджет

рентные доходы было, конечно, удобнее, собрав их вместе, в конце производственной цепи. В результате же произошла утрата контроля за вкладом в национальный доход как отдельных природных объектов, так и территорий их локализации. Доходы предприятий базовых отраслей хозяйства оказывались искусственно заниженными по сравнению с территориями сосредоточения производств по выпуску готовой продукции. Этим было обусловлено и бедственное положение колхозов и совхозов на протяжении всего периода социалистического строительства, и существование пресловутых "ножниц" между ценами промышленной и сельскохозяйственной продукции: ведь формально бесплатное землепользование сопровождалось фактическим изъятием огромных сумм у производителей через систему искусственно заниженных закупочных цен.

Без восстановления контроля за образованием и движением рентных доходов в народном хозяйстве невозможны рыночные преобразования в ценовой политике и создание эффективной экономической защиты природных ресурсов от расточительного их использования. Рентный подход к ценообразованию неизбежно ведет к росту цен на сырье и энергоносители, что стимулирует их рациональное расходование в условиях перехода к рыночной экономике. Это в свою очередь будет содействовать активизации инвестиционного процесса и интеграции нашей экономики в мировой рынок.

Ценовая политика на данном этапе должна способствовать реализации экологических требований развития, поощрять внедрение экологически чистых производств и видов продукции. Для этого необходимо обеспечить учет экологических издержек в ценах. Важную стимулирующую роль могут играть скидки и надбавки к ценам в зависимости от степени рациональности природопользования и экологичности производства (или выпускаемой продукции). Поощрительные надбавки к ценам на продукцию, отвечающую высоким экологическим стандартам, могут устанавливаться на определенный срок и дифференцироваться в зависимости от степени ее

экологичности. Средства для введения таких надбавок могут формироваться за счет внебюджетных фондов охраны природы. И, напротив, на продукцию с низкими экологическими характеристиками могут устанавливаться скидки к ценам, например, в форме твердого налога (отчислений) в бюджет.

При установлении соотношений цен на различные виды продукции, введении поощрительных надбавок (или скидок) следует опираться на заключения квалифицированной экспертной комиссии. С учетом мировой практики такие надбавки могут устанавливаться сроком до 2 лет [6]. У нас тоже предпринималась попытка экономического стимулирования хозяйств в производстве экологически чистых продуктов питания: в 1990 г. были повышены закупочные цены на продовольственные зерновые культуры, выращенные без применения пестицидов и предназначенные для выработки продуктов детского и диетического питания.

Ценообразование с учетом экологических факторов может оказывать стимулирующее воздействие на предотвращение эколого-экономического ущерба, если в состав оптовой цены на продукцию отрасли включить величину среднеотраслевого нормативного экономического ущерба, причиняемого в процессе производства единицы продукции или работы, который в [10] именуется нормативом ущербоемкости. Оптовая цена на продукцию  $i$ -го вида с учетом эколого-экономического фактора ( $Ц_i$ ) будет определяться следующим образом:

$$Ц_i = C_i + П_i + У \times П_i,$$

где  $C_i$  - среднеотраслевая себестоимость  $i$ -й продукции;  $П_i$  - нормативная прибыль по  $i$ -й продукции;  $У \times П_i$  - среднеотраслевой норматив ущербоемкости по  $i$ -й продукции.

В случае, когда индивидуальный показатель ущербоемкости ниже норматива, предприятие имеет дополнительную прибыль, следовательно, такой подход к ценообразованию заинтересовывает производителей в снижении возможного ущерба от своей деятельности.

Учет экологических издержек при формировании цен создает опасность их роста, но в условиях развитого рынка, конкуренции такое увеличение цены не может быть

долговременным, так как снижение спроса на дорогостоящую продукцию заставит производителя искать пути снижения издержек за счет соблюдения экологических ограничений. В условиях же сохраняющейся монополии на производство подавляющего количества видов продукции существует опасность установления высоких цен за счет экологических издержек. В таком случае необходимо вмешательство органов государственной власти, регулирующих "потолок" цен на продукцию, производимую монополистами. В формировании экологической составляющей цены главенствующая роль должна принадлежать местным органам власти, знающим реальную ситуацию на местах.

В заключение необходимо отметить, что реформирование финансово-кредитной системы, преобразования налоговой и ценовой политики с учетом экологических факторов не могут произойти одновременно: здесь требуется долгосрочная государственная программа, реализация которой предполагает как внесение изменений в существующее законодательство, так и глубокие институциональные преобразования, связанные с изменением рентных отношений, а также разработку новых подходов в ценообразовании.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Гофман К.Г. Переход к рынку и экологизация налоговой системы России // Экономика и мат.методы. 1994. Т.30. Вып.4. С.22-34.
2. Гофман К.Г., Моткин Г.А. Об имущественной ответственности предприятий за загрязнения окружающей среды и создании в СССР системы экологического страхования // Экономика и мат.методы. 1991. Т.27. Вып.6. С.1005-1012.
3. Гофман К.Г., Рюмина Е.В. "Кредитные отношения" общества и природы // Экономика и мат.методы. 1994. Т. 30. Вып. 4. С.17-32.
4. Гусев А.А., Гусева И.Г. Эколого-экономические проблемы устойчивого развития // Экономика природопользования.

Обзор. информация М.: ВИНТИ. 1996. № 1. С.4-17.

5. Потравный И.М. Налогообложение предприятий за применение экологически опасных технологий// Рынок: проблемы становления и развития. Пятое плехановские чтения. М.,1992. Ч.2. С.112-114.

6. Потравный И.М. Экологически устойчивое развитие экономики России: Автореф. дис.д-ра экон.наук. М.,1995.

7. Смена курса. Перспективы развития и проблемы окружающей среды: подходы предпринимателя. М.:Миннауки РФ, Международный университет, 1994.

8. Соколов В.И. Природопользование в США и Канаде. М.: Наука, 1990.

9. Экологическая экономика. Перспективы применения экономических инструментов в области охраны окружающей среды в Германии, России и Украине. М.,1994. Ч.1.

10. Экологические аспекты развития и размещения производительных сил. М.:Наука, 1992.

11. Экономика: Свобода и солидарность. М.: Наука, 1991.

