

А.Ю. Бояринов, соискатель
Уральский государственный технический
университет-УПИ, г. Екатеринбург

К ПРОБЛЕМЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО МЕХАНИЗМА ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Обосновывается необходимость изменения подхода к формированию стоимости товара на основе анализа платежей за загрязнение окружающей среды и текущих природоохранных затрат. Показана недостаточность средств, направляемых на охрану окружающей среды, которая наблюдается не только в нашей стране, но и в экономически развитых странах.

Проблема негативного воздействия на окружающую среду тесно сопряжена с понятием внешних эффектов или экстерналий. Под внешними эффектами понимают эффекты, накладываемые на третьих лиц, не являющихся непосредственными участниками рыночных сделок и потому не отражаемые в ценах. Выбросы в атмосферу и сбросы в водоемы вредных веществ, размещение отходов промышленными предприятиями являются примерами внешних эффектов. Первым о проблеме экстернатальности говорил А. Пигу, предложивший переложить внешние затраты, т. е. затраты третьих лиц, на снижение негативного воздействия на окружающую среду, на самих загрязнителей. В экономической науке данный процесс получил название интернализации внешних издержек. А. Пигу предлагал осуществить преобразование внешних издержек во внутренние с помощью специальных налогов, которые впоследствии получили его имя – налоги Пигу. В дальнейшем процесс интернализации издержек учеными решался различными способами: торговля правами (квотами) за загрязнение, через систему экологического страхования и др. Однако до сих пор наиболее распро-

страненным экономическим методом государственного регулирования охраны окружающей среды и наиболее эффективным инструментом считается установление экологических налогов и платежей за негативное воздействие.

В России система платежей за загрязнение окружающей среды действует с 1992 года с момента вступления в силу Постановления № 632 Правительства РФ¹. Следует отметить, что в связи со становлением и изменением законодательной базы РФ, переходом страны на рыночные отношения возникла несогласованность положений Постановления № 632 и других нормативно-правовых актов более высокого уровня. Речь идет о Налоговом кодексе (НК) РФ. Верховный суд (ВС) РФ 28.03.02 г. признал Постановление № 632 недействительным, т.к. посчитал, что платежи за загрязнение, обладая признаками налога, должны устанавливаться не постановлением Правительства, а НК РФ, в котором до настоящего момента не значится экологический налог. Однако 10 декабря 2002 г. Конституционный суд (КС) РФ вынес свое определение №

¹Постановление Правительства РФ № 632 от 28.08.92 г. «Об утверждении порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов и другие виды вредного воздействия».

284-О по поводу платежей за загрязнение окружающей среды, установив, что платежи за загрязнение окружающей среды не являются налогом, и поэтому Правительство РФ было вправе устанавливать порядок определения платы и ее предельных размеров за пользование природными ресурсами. После вынесения определения КС РФ Верховный суд отменил свое решение, оставив Постановление Правительства РФ № 632 в силе, обязав при этом Правительство РФ установить нормативы платежей за загрязнение. Ранее нормативы платы устанавливало Министерство экологии и природных ресурсов – структурное подразделение Правительства РФ, чего быть по российскому законодательству не должно.

Анализируя юридическую сторону проблемы, можно установить следующее.

Во-первых, в настоящее время действуют два Постановления Правительства РФ, одно из которых устанавливает порядок определения платы и ее предельных размеров (постановление № 632), другое постановление³ определяет нормативы платы по отдельным видам загрязняющих веществ в зависимости от типа окружающей среды. При этом субъектам РФ разрешено применять корректирующие коэффициенты при расчете платежей за загрязнение, которые учитывают специфику региона: климатические условия, текущий фоновый уровень загрязнения и т. д. Так, для Свердловской области окон-

²Постановление Правительства РФ № 344 от 12.06.03 «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».

³ Постановление Правительства Свердловской области № 252-ПП от 20.03.06 г. «Об организации работы по осуществлению расчетов платы за негативное воздействие на окружающую среду на территории Свердловской области»

чательные нормативы платы, которые должны использоваться предприятиями-природопользователями при начислении платежей за загрязнение, закреплены соответствующим постановлением.

Во-вторых, в определении КС РФ неоднократно подчеркивается, что платежи за загрязнение окружающей среды «носят компенсационный характер и должны устанавливаться исходя из вида и объема негативного воздействия на окружающую среду»⁴. Таким образом, платеж за загрязнение не является налогом. Это очень важное обстоятельство в решении споров между хозяйствующими субъектами и государством. Например, существенная разница заключается в том, что налоги могут взиматься в безакцептном порядке, тогда как к возмездным платежам такой порядок не применим.

В-третьих, платежи распространяются только на хозяйствующие субъекты, чья деятельность оказывает негативное воздействие на окружающую среду, а не на всех субъектов гражданско-правовых сделок, что относится к большинству налогов.

Следует обратить особое внимание, что во многих нормативных документах, касающихся платы за негативное воздействие, а также во многих научных трудах, посвященных экологической проблеме, делается акцент на том, что плата за загрязнение окружающей среды должна быть эквивалентна ущербу, наносимому окружающей природной среде. В определении КС РФ указывается: «Плата, внесение которой является необходимым условием получения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями права осуществлять хозяйственную и иную деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду, определяется в качестве индивидуально-возмездного платежа на основе дифференцирован-

⁴ Определение КС РФ №284-О от 10.12.02

ных нормативов допустимого воздействия на окружающую среду с тем, чтобы обеспечивалось возмещение ущерба и затрат на ее охрану и восстановление»⁵. В «Инструктивно-методических указаниях по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды» Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов от 24.03.93 г. сказано следующее: «Плата за загрязнение представляет собой форму возмещения экономического ущерба от выбросов, сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду»⁶.

Многие исследователи-экономисты придерживаются аналогичной точки зрения. Так, например, К.В. Папенев считает: «Норматив платы представляет собой часть величины годового удельного экономического ущерба, который возмещает затраты на предотвращение воздействия выбросов, сбросов загрязняющих веществ на реципиентов и до-

стижение допустимого уровня выбросов, сбросов»⁷.

Однако на практике оказывается, что платежи за загрязнение окружающей среды составляют крайне малую величину и не способны компенсировать ущерб, наносимый окружающей природной среде. Так, специалисты ОЭСР считают, что даже на момент введения платежей за загрязнение базисные ставки были очень низкими. Платежи еще более обесценились высокой инфляцией в 1992-1998 гг. Начиная с 1993 г. к базовым ставкам, введенным в 1992 г., применялся специальный кумулятивный коэффициент-дефлятор. Однако этот коэффициент по данным Росстата никак не «поспевал» за реальным уровнем инфляции (рис. 1).

По оценкам Института проблем рынка РАН в РФ ущерб от негативного воздействия на окружающую среду составляет 10–15 % от ВВП. При этом целевые затраты на охрану окружающей среды несоизмеримо меньше – 0,2–0,4 %

⁵ Определение КС РФ №284-О от 10.12.02

⁶ Инструктивно-методические указания по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов от 24.03.93 г.

⁷ Экономика природопользования/под ред. К.В. Папенева, М.: МГУ, 2008.

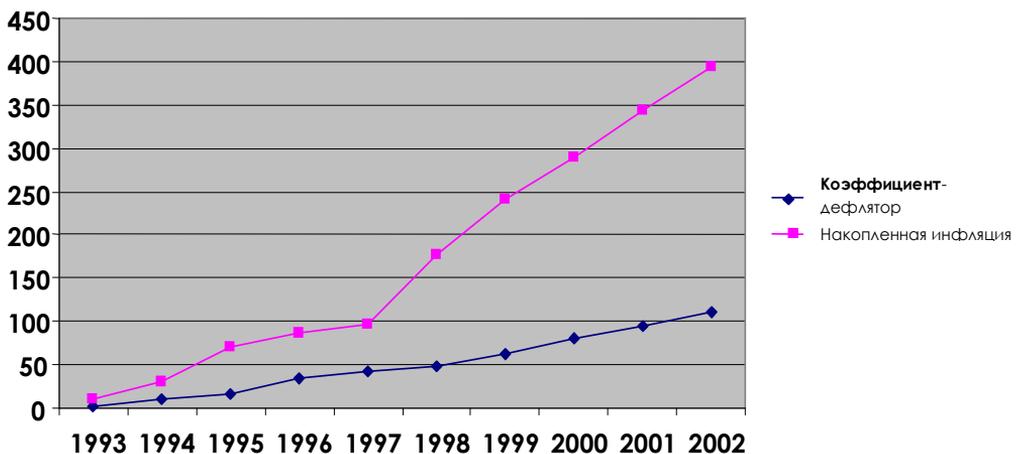


Рис. 1. Коэффициент инфляции, применяемый к платежам за загрязнение в сравнении с реальной инфляцией

от ВВП. По расчетам тех же ученых в экономически развитых странах ущерб составляет 3–5 %, а затраты на охрану окружающей среды хотя и больше, чем в нашей стране, но в лучшем случае достигают 2 % от ВВП⁸.

⁸ Экономика природопользования/под ред. К.В. Панёнова, М.: МГУ, 2008.

В Свердловской области данные, сопоставимые со статистикой по стране в целом. По информации Свердловского облкомстата динамика платежей и ВРП с 2003 по 2007 гг. была следующей (табл. 1).

Из приведенных данных видно, что доля экологических затрат имеет одно-

Таблица 1

Экологические платежи и текущие затраты на охрану окружающей среды по Свердловской области (в фактических ценах), млн руб.

Наименование затрат	2003	2004	2005	2006	2007
1. Плата за допустимые выбросы (сбросы) загрязняющих веществ (размещение отходов)	406,4	381,3	409,4	404,8	416,2
2. Плата за сверхнормативные выбросы (сбросы) загрязняющих веществ	43,3	147,1	122,4	209,5	304,3
Всего плата за допустимые и сверхнормативные выбросы (сбросы) загрязняющих веществ (размещение отходов)	449,7	528,4	531,8	614,3	720,4
3. Текущие затраты на охрану окружающей среды	5179	5910,5	6792,4	7330,2	8689,7

Источник: территориальный орган федеральной службы государственной статистики по Свердловской области, 2008.

Таблица 2

Валовый региональный продукт Свердловской области и долевые показатели в динамике за 2003–2007 гг.

Показатель	2003	2004	2005	2006	2007
1. ВРП Свердловской области, млрд руб.	284,58	364,37	475,58	655,03	806,8
2. Доля платежей за загрязнение в ВРП	0,16 %	0,15 %	0,11 %	0,09 %	0,09 %
3. Доля текущих затрат на охрану окружающей среды в ВРП	1,82 %	1,62 %	1,43 %	1,12 %	1,08 %

Источник: территориальный орган федеральной службы государственной статистики по Свердловской области, 2008.

значную тенденцию к снижению. Кроме этого, тревогу вызывает крайне низкий процент природоохранных затрат и платежей за загрязнение окружающей среды в ВРП Свердловской области. Если снижение доли платежей можно объяснить низкими базовыми ставками и коэффициентами-дефляторами, которые не «успевают» за темпами инфляции, то снижение доли текущих затрат в ВРП свидетельствует о сокращении темпов реальных вложений в природоохранную сферу. Учитывая тот факт, что рост негативного воздействия на окружающую среду в результате выбросов (сбросов) загрязняющих веществ и размещения отходов продолжается, то экологическая ситуация в Свердловской области может еще более обостриться. Если годовые значения выбросов и сбросов загрязняющих веществ стабилизировались и колеблются возле одних и тех же значений, то темпы образования отходов должны настораживать общество, бизнес и органы государственной власти. Данные статистики подтверждают слова В.В. Путина, произнесенные на заседании Совета безопасности в январе 2008 г.: «...по мнению экспертов, темпы роста образования отходов достигают 15-16 %, опережая тем самым значительно темпы роста ВВП».

Резюмируя все выше сказанное, важно отметить, что действующий экономический механизм охраны окружающей среды не дает возможности справиться с негативным воздействием на окружающую среду и восстанавливать ее в результате этого воздействия. При таких низких ставках платы за загрязнение и текущих природоохранных расходах невозможна даже элементарная замена изнашиваемых основных производственных фондов (ОПФ), не говоря уже о внедрении новых, прогрессивных видов ОПФ и технологиях. Выход из сложившейся ситуации видится в изменении

действующего механизма к формированию затрат на производство. Именно несовершенством существующего механизма объясняется низкий уровень экологических издержек в стоимости товара. Такое положение дел наблюдается не только в России. Низкая доля природоохранных затрат существует и в экономически развитых странах. Система формирования затрат на производство должна быть пересмотрена в рамках всего мирового сообщества и признана паритетным фактором производства, ее износ (реальный износ в стоимостном выражении) должен учитываться в стоимости товара. Окружающая природная среда обладает всеми признаками полноценного фактора производства. Следует отметить, что данная идея была сформулирована в работе⁹.

Во-первых, окружающая среда участвует в производственном процессе. Без нее невозможно создание продукции. Во-вторых, она «изнашивается» в процессе производства, т. е. теряет свои потребительские свойства. В-третьих, износ окружающей среды может быть оценен в денежной форме. В-четвертых, она имеет собственника. Окружающая природная среда принадлежит обществу. Общество делегирует свои полномочия органам государственной власти, которые в свою очередь должны устанавливать плату за пользование окружающей средой со стороны субъектов хозяйственной деятельности. Размер этой платы должен отражать износ окружающей среды.

В условиях действия нового механизма необходим подход к стоимостной оценке износа окружающей среды. Он должен основываться на базисных удельных ставках, рассчитанных исходя из величины удельных текущих (пла-

⁹ *Выварец А.Д., Майбуров И.А.* Переход к новой концепции формирования стоимости товара с учетом экологической составляющей // *Общество и экономика*, 2005. № 9.

нируемых) затрат на предотвращение загрязнения окружающей среды. Подробнее данный подход рассматривался ранее ¹⁰.

Порядок определения стоимостной оценки износа – это только часть решения вопроса, связанного с модернизацией механизма возмещения затрат на производство. Необходимо разработать механизм формирования и распределения целевых средств по восстановлению

износа окружающей среды. Создание и реализация данного механизма должны осуществляться в ряд этапов (рис. 2).

При этом следует отметить как положительные моменты от реализации механизма, так и недостатки. К плюсам можно отнести то, что предприятия действительно будут заинтересованы в снижении нагрузки на окружающую среду, так как величина затрат, связанных с износом окружающей среды, напрямую зависит от объема негативного воздействия. Данное обстоятельство должно способствовать и тому, что предприятия будут заинтересованы в снижении удель-

¹⁰ Бояринов А.Ю. Механизм определения стоимостной оценки износа окружающей природной среды // Вестник УГТУ–УПИ. Серия экономика и управление. Вып.10. №9(80). 2006. С. 153–158.

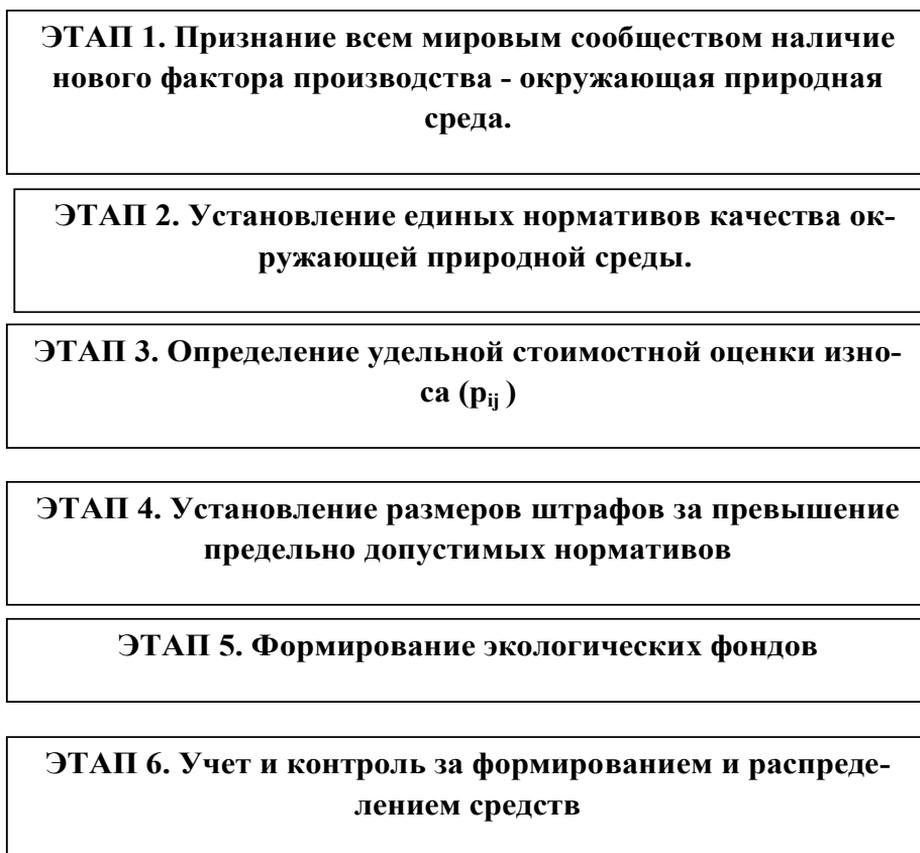


Рис. 2. Этапы реализации механизма формирования и распределения средств, образующихся в результате износа окружающей среды

ной ставки платежа за загрязнение путем внедрения более прогрессивных мало- и безотходных технологий.

Вместе с положительными последствиями реализации данного механизма он имеет ряд недостатков. Во-первых, особенностью нового механизма является то, что он не может быть реализован в рамках отдельно взятой страны. Необходимо принятие данного механизма всем мировым сообществом. Существует серьезная проблема: примут ли абсолютно все страны порядок формирования затрат на производство продукции. Как показывает практика, отдельно взятые государства крайне неохотно идут на соглашения в области охраны окружающей природной среды, в которых оговариваются четкие обязательства и ответственность за их невыполнение. Во-вторых, новый порядок определения издержек приведет к значительному

повышению цен на готовую продукцию (работы, услуги). В среднем такое повышение составит порядка 15–20 % к настоящему уровню цен¹¹. В-третьих, бедственное положение «третьих стран» может еще более ухудшиться. Эти страны не обладают передовыми технологиями, малоотходными и безотходными производствами. Товары, производимые предприятиями этих стран, пока еще выдерживают конкуренцию за счет низких цен и низкого уровня дохода населения. При включении износа окружающей природной среды в состав затрат на производство цены на товары начнут выравниваться, что окончательно может подорвать экономики стран «третьего мира».

¹¹ Выварец А.Д., Майбуров И.А. Переход к новой концепции формирования стоимости товара с учетом экологической составляющей // Общество и экономика, 2005. № 9.