

## ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО МЕХАНИЗМА ЭКОЛОГИЗАЦИИ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

Т. В. Шахова

*Воронежский государственный агроуниверситет*

В статье даются рекомендации по совершенствованию некоторых методов экономического регулирования: платежей за негативное воздействие на окружающую среду, экологического предпринимательства, в т.ч. экологического аудита и экологического страхования, финансирования природоохранных мероприятий. Статья содержит предложения по изменению федеральной политики и рекомендации для Воронежской области и городского округа город Воронеж.

Современные экологические проблемы требуют эффективного участия государства в их решении. К сожалению, экологическая политика России непоследовательна: слабо проработаны методы воздействия на природопользователей, экологическое законодательство имеет множество пробелов, непостоянна структура природоохранных органов. Все это негативно отражается как на экологической ситуации в стране, так и на обеспечении экологически устойчивого развития промышленности. На наш взгляд, главная роль в изменении такого положения вещей должна быть отведена экономическому механизму экологизации промышленности.

Рассмотрим пути повышения эффективности наиболее известных методов экономического регулирования: платежей за негативное воздействие на окружающую среду, экологического предпринимательства, экологического аудита и экологического страхования, финансирования природоохранных мероприятий.

Для повышения эффективности платы за негативное воздействие на окружающую среду (одного из самых эффективных на сегодняшний день методов экономического воздействия на экологизацию промышленности) требуется:

– перенести налоговое бремя с налогообложения рабочей силы на использование природных ресурсов и ассимиляционного потенциала;

– закрепить в законодательстве положения, нашедшие отражение в определении Конституционного суда РФ № 284-О от 21.12.03г., в т.ч. определить плату как сбор, установить ее целевой и стимулирующий характер;

– постоянно оценивать эффективность взимаемых платежей и корректировать политику их взыскания в зависимости от результата. Например,

повышать ставки для веществ, выброс которых в некоторый момент угрожает здоровью граждан и экосистеме, что повысит и эффективность платежей;

– пересмотреть нормативы платы в зависимости от фактических затрат на восстановление окружающей среды и пересматривать их раз в несколько лет. В промежутках между этими периодами применять коэффициент индексации равный инфляции;

– пересмотреть некоторые корректирующие коэффициенты;

– закрепить не право, а обязанность государственных органов корректировать платежи. На уровне распорядительных документов определить порядок прохождения документации, определить для предприятий приоритет выполнения природоохранных мероприятий, результаты которых будут иметь положительное значения и для промышленности и для экологии региона. Такое вложение средств в собственное производство поможет улучшить показатели региона и здоровье граждан, что, в свою очередь, отразится и на качестве трудовых ресурсов, и на конкурентоспособности продукции;

– закрепить целевой характер платы на законодательном уровне, запретить направление полученных средств на иные цели (органы государственной власти субъекта РФ и органы местного самоуправления могут предусматривать в составе бюджета на текущий и последующие годы целевое назначение средств, полученных от платежей за негативное воздействие и строго контролировать эффективность вложения «экологических средств»). Только в этом случае плата выполнит свое назначение и будет играть действительно существенную роль в экологически устойчивом развитии промышленности);

– установить порядок и четкие критерии определения деятельности, не связанной с реальным воздействием на экологическую обстановку. Нецелесообразно взыскивать плату со всех субъектов производственной деятельности. Отражение в законодательстве четких признаков плательщиков исключает излишнее налоговое бремя с некоторых видов малого бизнеса и разгрузит природоохранные органы, которые вынуждены тратить много времени на незначительные случаи – в ущерб решению серьезных проблем;

– ввести плату за электромагнитное, шумовое, тепловое и иные виды физического воздействия;

– четко определить органы, осуществляющие контроль за взиманием платежей, и механизм воздействия на неплательщиков – обращение в судебные органы, взимание пени;

– пропагандировать стимулирующий и целевой характер платежей, заинтересовывать предприятия и общественность, поощрять внедрение природоохранных мероприятий, своевременное и полное внесение платежей, подробно освещать путем расходования полученных средств в СМИ, путем вручения премий, проведения конкурсов, тиражирования опыта преуспевающих предприятий, опубликования отчетов о расходовании «экологических денег» и др.

Важным инструментом государственного регулирования является поддержка экологического предпринимательства. Ее можно осуществлять следующими методами:

– создать правовую базу – принять законы об экологическом предпринимательстве, экологическом аудите, страховании, сертификации, внести изменения в Налоговый кодекс РФ;

– обеспечить формирование государственного и муниципального заказа на продукцию и услуги природоохранного назначения;

– осуществлять в рамках реализации природоохранных задач и программ прямое финансирование предприятий, специализирующихся на охране окружающей среды;

– стимулировать потребление экологической продукции путем льготного кредитования, установления налоговых льгот, развития системы сертификации и маркировки экологически чистой продукции и т.д.

На уровне субъекта РФ и муниципальных образований уже сейчас, и без соответствующих федеральных законов, возможен новый подход к экологическому предпринимательству: прямое финансирование предприятий в этой области, раз-

мещение государственного и муниципального заказа (сейчас в связи с тем, что средства на природоохранные мероприятия незначительны, заказ природоохранных услуг и работ практически не производится), поощрение экологического предпринимательства.

В городском округе город Воронеж в течение нескольких лет вручается премия главы города за наиболее значимые достижения. Это вносит немалый вклад в популяризацию идеи охраны окружающей среды и стимулирование предприятий к экологическому предпринимательству.

Одним из видов экологического предпринимательства является экологический аудит, для развития которого требуется:

1. Формирование правовой базы – принятие закона об экологическом аудите, в т.ч. определение перечня объектов обязательного аудита, который должен быть закреплен для придания законного статуса объектам, построенным или работающим без экологической экспертизы. Такие объекты оказались в сложном положении: экспертиза по ним проведена быть уже не может, т.к. она осуществляется только на стадии планирования деятельности, с другой стороны, отсутствие экспертизы может повлечь административные санкции и соответствующие предписания для ее проведения и новые санкции за невыполнения предписаний, приостановку или прекращение деятельности. Обязательное проведение экоаудита таких объектов даст им возможность до конца оформить праворазрешительные документы и избежать штрафные санкции. При этом, если будут выявлены объекты, не соответствующие экологическим требованиям и законодательству, с неустраняемыми нарушениями, они на основании заключений аудиторов и по требованию природоохранных органов должны быть ликвидированы в судебном порядке.

2. Усиление экологического контроля. Только при жестком экологическом контроле, соблюдении принципа неотвратимости наказания у субъектов хозяйственной деятельности появится стимул соблюдать экологические требования, выполнять природоохранные мероприятия и тем самым обезопасить себя от санкций.

3. Включение на законодательном уровне аудита в процессы инвестирования – размещать государственный и муниципальный заказ только на предприятиях, имеющих заключение экоаудиторских организаций, в процесс приватизации и банкротства – требовать наличие этих заключений в целях защиты от сокрытия подлежащего возме-

нию ущерба, при выдаче лицензии на обращение с опасными отходами и т.д.

4. Предоставлять организациям, оказывающим аудиторские услуги, льготы по налогам и кредитам на период развития этого инструмента экологической политики.

На уровне субъекта РФ и муниципальных образований необходимо закрепить правило предоставления аудиторских заключений на конкурс по размещению государственного и муниципального заказа, осуществлять экологический аудит территорий для обеспечения адекватной экологической политики, использовать аудиторские заключения в судебных спорах.

Одним из элементов экономического управления является экологическое страхование: страхование риска гражданско-правовой ответственности по обязательствам, вытекающим из причинения вреда жизни, здоровью, имуществу других, в т.ч. окружающей среде вследствие наступления события, вызванного негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера. На наш взгляд такое определение экологического страхования учитывает все особенности этого института: во-первых, это страхование риска гражданско-правовой ответственности, во-вторых, ответственности за вред, а не только ущерб, т.к. вред более широкое понятие, охватывающие не только прямые убытки, но и упущенную выгоду, в-третьих – этим определением охватывается причинение вреда жизни, здоровью, имуществу, в т.ч. окружающей среде. Надо подчеркнуть, что окружающая среда является имуществом, находящимся в собственности государства, и в силу этого в соответствии с ГК РФ может подлежать страхованию. Если выделять окружающую среду в самостоятельный объект гражданских отношений – это будет противоречить ст. 128 ГК РФ, не позволит страховать причиненный ей ущерб. В-четвертых, указанное определение содержит исчерпывающий перечень событий, в результате которых может быть причинен вред.

Для развития этого инструмента экономического регулирования требуется:

– создание правовой базы экологического страхования – принятие специализированного закона, определение случаев обязательного страхования, закрепление положения, по которому страхование осуществляют страховые компании на условиях обязательного перестрахования в системе государственных экологических страховых фондов, определение порядка установления и формирования

страховых тарифов, страховых сумм и страхового возмещения;

– утверждение методик расчета ущерба, причиненного жизни, здоровью и, главное, окружающей среде. Сегодня нет действующих методик определения ущерба при загрязнении воздуха, водных объектов. В отсутствие методик страхование не имеет смысла: гражданско-правовая ответственность не наступит;

– необходимо усиление экологического контроля. Важно направить усилия природоохранных органов на выявление правонарушений, аварий, повлекших ущерб, реализацию принципов неотвратимости наказания, полной компенсации ущерба, разработать и реализовать механизм определения и взыскания ущерба;

– формирование иного отношения граждан, природоохранных и судебных органов ко взысканию ущерба. Зачастую такие случаи остаются без компенсации из-за недоверия граждан к судебной системе и безразличия последней;

– выработка правильного подхода к определению страхового тарифа, направления части страховых платежей на превентивные мероприятия;

– принятие стимулирующих мер по развитию добровольного страхования в налоговом (включить расходы на добровольное страхование в себестоимость продукции), гражданском и природоохранном законодательстве.

Существующая действующая правовая система, к сожалению, не позволяет сегодня субъектам федерации принимать законы о страховании, т.к. согласно ГК РФ страхование всех видов ответственности осуществляется только на основе федеральных законов. Однако на уровне региона Воронежской области все же можно осуществить некоторые меры по развитию экологического страхования:

– предусмотреть в законодательстве субъекта федерации и муниципальных образований в качестве обязательного условия размещения государственного и муниципального заказа наличия у предприятий и организаций договора добровольного экологического страхования;

– обеспечить выполнение ФЗ РФ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», составить реестр таких предприятий, жестко требовать у них наличия договоров экострахования, содействовать страховым организациям, в получении необходимой лицензии;

– создать региональный и местный фонды экологического страхования, заключив соответствующую

щие договоры со страховыми организациями осуществлять перестрахование рисков в этих фондах. Указанные фонды должны аккумулировать часть средств, получаемых в качестве страховых взносов, разрабатывать, финансировать и реализовывать превентивные меры, в случае крупных аварий обеспечивать дополнительными финансовыми средствами страховщика, вести мониторинг предприятий, привлекать экспертов для определения уровня риска и экспертизы по страховым случаям;

– поставить под контроль, особенно размер страховых тарифов: большие суммы, на которые рассчитывают страховые организации, могут надолго отпугнуть предприятия. На начальном этапе возможна даже частичная компенсация тарифов из государственных страховых фондов;

– разработать и утвердить методики расчета ущерба по компонентам природной среды, находящимся в собственности субъекта и муниципальных образований. В городском округе город Воронежа существуют методики определения ущерба за вырубку, повреждение деревьев, уничтожение газонов расчета убытков от захламления муниципальных земель и др. Необходимо также использовать институт законодательной инициативы и предложить проекты федеральных законов по экострахованию Государственной Думы РФ.

Финансирование природоохранных мероприятий также нуждается в корректировке:

1. Сегодня расходование средств на природоохранные мероприятия не соотносится с суммами собираемых «экологических» платежей, не говоря уже равенстве расходов наносимому хозяйственной деятельностью экономическому ущербу. Требуется законодательно закрепить целевое назначение платежей, связанных с загрязнением окружающей среды и использованием природных ресурсов, а также после определения экономического ущерба дополнительно направлять и иные средства бюджетов на восстановление окружающей среды.

2. Анализ структуры расходования средств на природоохранные мероприятия позволяет говорить о несоответствии направлений расходования и существующей нагрузки на тот или иной компонент окружающей среды. В Воронежской области

загрязнение атмосферного воздуха, например более чем на 90%, является следствием выбросов автотранспорта, а мероприятия по снижению загрязнения проводятся в основном в отношении стационарных источников, перевод автотранспорта на газ осуществляется в минимальных масштабах, никаких стимулов для этого не используются. Практически не уделяется внимание Воронежскому водохранилищу, хотя оно находится в центре города и от его состояния зависит не только здоровье граждан, но и состояние промышленности.

3. В настоящее время привлечение средств на природоохранные мероприятия осуществляется в основном административными методами, тогда как должны преобладать экономические. Необходимо разработать систему методов, сочетающую принуждение и экономическое убеждение с акцентом в сторону последних.

4. Эффективность мероприятий должна определяться экономическими критериями и проводиться регулярно. Она должна быть включена в число параметров оценки действий руководителей.

Должны быть изменены бюджетные пропорции распределения средств от «экологических» платежей. Сбор за пользование водными объектами должен распределяться, по нашему мнению, в следующих пропорциях, за пользование водными объектами, находящимися на территории 2-х и более субъектов РФ, 30% – в федеральный бюджет, 35% – в бюджеты соответствующих субъектов, 35% в местные бюджеты, за пользование водными объектами, находящимися на территории одного субъекта федерации; по 50% в областной и местный бюджеты, за пользование объектами находящимися на территории одного муниципального образования, 100% в местные бюджеты. Анализ структуры расходования средств бюджетов свидетельствует, что средства на природоохранные мероприятия в отношении водных объектов выделяются лишь муниципальными образованиями, поэтому справедливо, чтобы именно они и получали эти средства.

Комплексное действие рассматриваемых выше инструментов в составе экономического регулирования сможет обеспечить устойчивое развитие экономики России и ее регионов.