

УДК 338:504.062.2

ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ФОРМИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Ю.В. САВЧЕНКО

*Учреждение образования «Гомельский государственный
технический университет имени П.О. Сухого»,
Республика Беларусь*

Государственной программой охраны окружающей среды и использования природных ресурсов СССР на 1991-1995 годы и на перспективу до 2000 года был впервые сформулирован экономический механизм природопользования. В его основу была положена концепция устойчивого эколого-экономического развития. Формирование эколого-экономического механизма природопользования в условиях перехода к рыночной экономике предполагалось осуществлять по следующим направлениям: создание системы платежей за природопользование и учет экологических факторов при налогообложении; упорядочение источников финансирования мероприятий по охране, воспроизводству и сбережению природных ресурсов; установление жестких экологических ограничений по территориям и экосистемам, в рамках которых должно осуществляться развитие и размещение производительных сил; определение экономической ответственности природопользователей за нарушение экологических ограничений.

Со становление Беларуси как самостоятельного государства эти процессы не прерывались. Если сравнить диапазон экономических методов регулирования природопользования (табл. 1) в странах с развитой экономикой и в странах постсоветского пространства с переходной экономикой (Россия, Беларусь), то нельзя говорить каком либо существенном отставании в этом направлении.[2]

Таблица 1

**Основные экономические инструменты регулирования
природопользования, используемые в различных странах [2]**

Страны	Ресурсные платежи	Платежи за загрязнение				Экологический налог в ценах на продукцию	Дифференциация налогов на прибыль	Экологическое страхование	Субсидирование	«Чисто рыночные» регуляторы
		атмосферы	воды	твердыми отходами	шумом					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Бельгия	+			+				+	+	
Великобритания	+				+	+	+	+		

Окончание табл. 1

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Италия	+		+			+		+		
Канада	+								+	
Нидерланды	+		+	+	+	+	+	+	+	
США	+			+	+	+		+	+	+
Финляндия	+					+	+		+	
Франция	+	+	+		+	+		+	+	
ФРГ	+		+		+	+	+		+	+
Швеция	+					+	+	+	+	
Япония	+	+			+			+	+	
Россия	+	+	+	+				+	+	
Беларусь	+	+	+	+					+	

В основу эколого-экономического регулирования положен принцип платности природопользования, который законодательно закреплен в Законе РБ «О налоге за пользование природными ресурсами». На основании этого закона Советом Министров РБ было утверждено постановление «Об установлении ставок налога за пользование природными ресурсами». Платежи за использование природных ресурсов и загрязнение окружающей среды в пределах установленных лимитов отнесены были в себестоимость продукции и, соответственно, оплачиваются, в конечном счете, потребителями продукции, а платежи за сверхлимитную добычу и сверхлимитные выбросы (сбросы) изымаются из прибыли предприятий.

Установившаяся двухуровневая система имеет как противников так сторонников. Первые критикуют ее за перекалывание части платежей за загрязнение окружающей среды (в рамках установленных) на потребителей продукции. Вторые отмечают, что существующая система позволяет экономически стимулировать субъекты хозяйствования к соблюдению установленных лимитов природопользования, где платежи за сверхлимитные добычу и выбросы (сбросы) выступают в качестве своеобразных штрафных санкций, а включение части экологического налога в себестоимость и цену продукции является вынужденной мерой, ибо дополнительный налог, изымаемый из прибыли предприятия, ставит последние под угрозу убыточности.

Первоначально были предложены и утверждены нормативы платежей за природные ресурсы, которые учитывали факторы технической отсталости народного хозяйства, экономической нестабильности, и носили «щадящий» характер, т.е. были значительно ниже реальных затрат на компенсацию ущерба от загрязнения.

Обусловлено это было стремлением поддержать производителей на начальном этапе, не повышая резкими темпами налогового бремени и не снижая конкурентоспособности продукции. Ставки платежей должны были повышаться постепенно (сроки не оговаривались, а определялись динамикой экономического развития) и, в конечном счете, достигнуть величины полностью компенсирующей наносимый окружающей среде ущерб.

Однако на практике высокий уровень инфляции еще больше снизил действенность экологических платежей (табл. 2).

Таблица 2

Соотношение корректировок ставок платежей за валовые выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух в пределах установленных лимитов и уровня инфляции [1]

Постановления прави- тельств- ва	Индекс инфляции, %		Ставки платежей (тыс. р./т) в зависимости от класса опас- ности загрязняющих веществ							
	За пе- риод дейст- вия ставок	С начала введения платежей к концу периода	1		2		3		4	
			а	б	а	б	а	б	а	б
От 11.05.90 № 119 (с 01.07.90)	247,5	247,5	10	18	0,3	0,5	0,1	0,2	0,04	0,07
От 30.01.92 № 45 (с 01.01.92)	2920,0	7227,0	20	302	0,6	9,1	0,2	3,0	0,1	1,2
От 26.03.93 № 181 (с 01.04.93)	1191,9	86464,0	440	3194	13,2	96,2	4,0	31,8	2,2	12,8
От 31.12.93 № 881 (с 01.01.94)	2059,9	1781072,0	8800	598023	264,0	1780,0	88,0	588,0	44,0	237,0
От 25.11.94 № 201 (с 01.01.95)	223,3	3977134,0	10500	325318	320,0	9790,0	106,0	3234,0	53,0	1304,0
От 31.03.95 № 171 (с 01.04.95)	154,1	6129166,0	36960	477362	1108,0	14685,0	368,0	4851,0	184,0	1956,0
От 03.01.96 № 5 (с 01.01.96)	139,3	8537928,0	73920	727472	2216,0	22027,0	736,0	7276,0	368,0	2934,0
От 31.12.96 № 869 (с 01.01.97)	163,1	13925360,0	88700	1194452	2660,0	32244,0	880,0	11642,0	440,0	4694,0
От 29.12.97 № 1736 (с 01.01.98)	281,6	390288774,0	116200	2026295	3480,0	54815,0	1150,0	18791,0	570,0	7980,0

Окончание табл. 2

Постановления правительства	Индекс инфляции, %		Ставки платежей (тыс. р./т) в зависимости от класса опасности загрязняющих веществ							
	За период действия ставок	С начала введения платежей к концу периода	1		2		3		4	
			а	б	а	б	а	б	а	б
От 25.01.99 № 113 (с 01.01.99)			325360		9740,0		3220,0		1600,0	

а – установленная ставка, р.; б – средневзвешенная ставка за период действия платежей, р.

Действующая система платежей показала, что неспособна полноценно стимулировать хозяйствующие субъекты. Разрабатывавшаяся на перспективу стабильной экономики, данная система оказалась малоэффективной в условиях переходной экономики, особенно в высокомонополизированных отраслях, где она является дополнительной обузой, ибо потребитель монополизированной продукции вынужден оплачивать все расходы производителя в ее цене. Ярким примером могут послужить нефтегазодобывающие отрасли.

Экологический налог в настоящее время является мерой с ограниченной эффективностью, т.к. платить зачастую выгоднее, чем вводить новое дорогостоящее оборудование. В тоже время увеличение ставок налога негативно скажется на предприятиях, большинство из которых в условиях спада производства и без того «несут» на себе тяжелое налоговое бремя. С другой стороны, дальнейшее снижение реальных ставок экологического налога может привести (а в отдельных случаях уже привело) к тому, что бесплатность природных ресурсов приведет к их полной деградации. Необходимо искать консенсус позволяющий повышать ставки экологического налога до уровня, компенсирующего наносимый экологический ущерб, сопоставляющий это повышение с динамикой инфляционных и общеэкономических процессов и учитывающий тенденции развития производства в целом.

Лояльность экологических лимитов, учитывающих в первую очередь экономические интересы субъектов хозяйствования, не позволяет в полной мере реализовываться стимулирующей функции платежей за сверхлимитную добычу и выбросы (сбросы).

Необходимо ужесточить экологические лимиты, ориентируясь в первую очередь на природно-ресурсный потенциал регионов. Тем более это актуально, что уровень воздействия на окружающую среду, вследствие спада производства, сократился. Например объемы выбросов в поверхностные водоемы в последние годы составлял 80-90 %, выбросы в атмосферный воздух 54-70 % от установленных лимитов [3].

Во много вышеупомянутые проблемы явились следствием «бесплатности природных ресурсов» и недооценкой реальных размеров ущерба и от деградации природной среды.

В Беларуси складывавшаяся до недавнего времени ситуация, когда, будучи основой экономики, природные ресурсы практически не имели стоимостной оценки, привела к формированию «расточительной» экономики. Промышленные и сельскохозяйственные предприятия фактически бесхозяйственно использовали и сейчас ис-

пользуют средства производства природного происхождения, неся при этом минимальные издержки в виде незначительных экологических платежей.

В настоящее время используется три основных подхода к оценке природных ресурсов: затратный, рентный и смешанный. Первый, основанный на принципе определения стоимостной оценки природных ресурсов в зависимости от затрат на их освоение, не позволяет учитывать качественные характеристики природных ресурсов, которые должны быть предметом оценки. К тому же при затратном методе наиболее высокие оценки получают самые неблагоприятные для использования ресурсы невысокого качества. Второй подход, рентный, учитывающий величину экономического выигрыша (дифференциальной ренты), который получает народное хозяйство благодаря более благоприятным свойствам оцениваемого ресурса, позволяет избежать упомянутых недостатков. Однако, при использовании рентной оценки на базе замыкающих затрат, объекты природопользования, которые находятся в относительно худших условиях хозяйствования, получают нулевую оценку, что не всегда отвечает действительности. Третий подход, смешанный, позволяет избежать этого, путем прибавления к дифференциальной ренте при оценке худших из оцениваемых природных объектов затрат на освоение.

В настоящее время говорят о необходимости использования в условиях становления рыночных отношений всех трех методов оценки [3]: затратный – для установления стоимости природного ресурса, рентный – для его экономической оценки, смешанный – для определения цены и установления платы за его использование.

В последние годы в научных трудах доминирует рентная концепция оценки природных ресурсов. Однако, на практике преобладает затратный подход. Обусловлено это объективными сложностями в определении замыкающих затрат (отсутствием статистической информации, естественными отличиями природных ресурсов и др.). Необходимо устранить несоответствие между теорией и практикой оценки за счет увязки процессов совершенствования методических подходов с общими процессами реформирования природопользования.

Отсутствие адекватных экономических оценок природных ресурсов и целого ряда социальных факторов, предопределяет во многом трудности в определении реального совокупного ущерба от загрязнения и истощения окружающей среды. Существующие на сегодняшний день методики определения экономического ущерба от деградации окружающей среды весьма несовершенны. Они снижают реальный размер ущерба на 30-40 %.

Невозможность экономической науки при нынешнем уровне развития определить все виды натурального ущерба в денежном выражении, отсутствие системы комплексной стоимостной оценки природных ресурсов в народном хозяйстве в корне подрывают основу экономического механизма природопользования – принцип платности.

Снижают эффективность действия механизма природопользования и существующие в республике цены на услуги, оказываемые городскими очистными сооружениями, которые не позволяют покрыть издержки на содержание последних. Основная тяжесть платежей за объем поставляемой воды и утилизацию отходов ложится на местные исполкомы. Это усугубляет и без того многочисленные экологические проблемы, связанные с высоким уровнем урбанизации и концентрации производства. Особенно остро этот вопрос стоит в сфере коммунальных услуг. Ведь население фактически не покрывает затрат связанных с утилизацией отходов. В результате:

– местные администрации вынуждены тратить дополнительные средства на покрытие издержек предприятий-утилизаторов. А ведь эти средства могут быть на-

правлены на целый ряд других мероприятий, связанных с охраной окружающей среды и рациональным использованием природных ресурсов;

- недостаточность финансовых ресурсов не дает возможности обновлять и модернизировать очистные сооружения, что приводит к их моральному и физическому износу, снижению эффективности процессов очистки;

- снижается заинтересованность к сокращению количества отходов.

Однако, как и в случае с платежами за добычу природных ресурсов и выбросы (сбросы) загрязняющих веществ, повышение уровня платежей должно быть соразмерно с динамикой экономического развития и уровнем дохода населения.

Переход предприятий от централизованной системы управления и распределения на принцип «полного хозрасчета и самоокупаемости» повлекли за собой и изменения во всей системе финансов, в том числе и в сфере финансирования природопользования. В условиях переходной экономики, когда в силу экономической нестабильности предприятия не могут эффективно осуществлять финансирование природоохраны, единственным стабильным источником финансирования выступили целевые бюджетные фонды охраны природы. При сложившейся системе распределения экологических платежей, когда экологический налог, за исключением платежей за добычу природных ресурсов (направляются в бюджет), полностью поступает в бюджетные фонды охраны природы, присутствует возможность аккумулировать средства с целью дальнейшей оптимизации их вложений.

Оценивая динамику нынешней правовой базы Беларуси в области природопользования необходимо отметить, что за последнее десятилетие, она значительно расширилась, и в первую очередь за счет внедрения основ экономического стимулирования. В ряде законодательных актов в нашей стране уже предусмотрены конкретные меры, призванные обеспечить экономическую заинтересованность товаропроизводителей в улучшении состояния окружающей среды, более эффективном использовании природных ресурсов.

К числу таких мероприятий можно в первую очередь отнести налоговые льготы, предоставляемые предприятиям, осуществляющим природоохранные мероприятия. Речь, прежде всего, идет об изъятии определенных объектов из налогообложения, налоговом кредите, освобождении от уплаты отдельных категорий плательщиков и т.д. В частности значительные экономические льготы получили согласно законодательству заповедники, заказники, национальные парки. Налоговые льготы позволяют предприятиям увеличить ассигнования на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов.

Вместе с тем прогрессирующий спад производства, нестабильность экономической ситуации в стране, постоянное возрастание бюджетного дефицита не могут со своей стороны способствовать осуществлению мероприятий стимулирующих процесс рационального природопользования. Объем средств, привлекаемых на эти цели, зависит от эффективности экономических стимулов, побуждающих вкладывать деньги в охрану природы. А такие стимулы должны быть выработаны государством, так как снижение доли централизованных средств в источниках финансирования природоохранных мероприятий должно быть компенсировано повышением заинтересованности предприятий во вложении собственных средств в этот вид деятельности. При этом следует учитывать, что предприятия, находящиеся в тяжелом экономическом положении, как правило, не стимулируют процесс проведения необходимых природоохранных мероприятий, поскольку последние требуют дополнительных материально-технических, финансовых и трудовых ресурсов. Кроме того, вложения

средств в эту сферу не дают быстрой отдачи, обуславливая тем самым необходимость предоставления определенной экономической заинтересованности.

Расширение налоговых льгот предприятиям, занимающимся природоохранной деятельностью, может осуществляться и без изменений природоохранного законодательства. Но в этом необходимо вести отдельный учет по каждому из видов работ и услуг, направленных на решение природоохранных задач, что, к сожалению, не практикуется на предприятиях республики.

Более широкое применение экономических механизмов в регулирования, призвано прежде всего, повысить качественный уровень хозяйственной деятельности в целом. Однако в условиях переходной экономики необходимо учитывать факторы нестабильности и экономического кризиса. Экономические методы должны, прежде всего, стимулировать субъекты хозяйствования, путем создания у них существенной материальной заинтересованности в оптимизации процессов в области природопользования. Экологические платежи должны полностью покрывать ущерб, наносимый окружающей среде в ходе ведения производственно-хозяйственной деятельности. Однако необходимо учитывать баланс в системе соразмерности экологических платежей и экономической ситуации в народном хозяйстве страны, – рост платежей должен быть определен не только стремлением компенсировать ущерб, но и финансовым состоянием субъектов хозяйствования. Наряду с внедрением экономических механизмов в сферу регулирования природопользования необходимо способствовать расширению экономических возможностей субъектов хозяйствования.

Тем не менее, не стоит переоценивать эффективность экономических рычагов. Необходимо тщательно взвесить все «за» и «против», и, учтя мировой опыт функционирования аналогичных механизмов, использовать их с учетом реалий отечественной практики природопользования и социально-экономической ситуации в стране.

Литература

1. Кочановский С.Б. Экономические нормативы природопользования и их эффективность. //Экономический бюллетень: анализ прогноз регулирование. – 1999. – № 12. – С. 2-11.
2. Шимова О.С., Соколовский Н.К. Основы экологии и экономика природопользования. //Белорусский экономический журнал. – 2000. – № 1. – С. 116-133.
3. Шимова О.С., Соколовский Н.К. Основы экологии и экономика природопользования. – Мн.: БГЭУ, 2001. – 368 с.

Получено 13.11.2001 г.