

# Развитие системы государственного управления природоохранной деятельностью в России

Т.О. ТАГАЕВА, Институт экономики и организации промышленного  
производства СО РАН, Новосибирск. E-mail: tagaeva@ieie.nsu.ru

В последние кризисные годы в России еще больше проявилось финансирование природоохранной деятельности по остаточному принципу, что говорит о неэффективности экологической политики. Система государственного управления природоохранной деятельностью до сих пор находится на стадии формирования. В статье предложены дальнейшие направления развития экологической политики: проведение организационных мероприятий и совершенствование институциональных структур, повышение эффективности механизма платежей за негативное воздействие на окружающую природную среду, стимулирование природоохранной деятельности.

Ключевые слова: атмосферные выбросы, загрязнение водных ресурсов, природоохранные инвестиции, текущие затраты на финансирование природоохранной деятельности, экономический механизм природопользования

## Современная ситуация

Система государственного управления природоохранной деятельностью в России до сих пор находится на стадии формирования: отсутствует комплексный подход к управлению природопользованием, не развита система экологического мониторинга, отсутствует эффективная система экономических рычагов, стимулирующих предприятия к экологизации производственной деятельности. Решение данных вопросов чрезвычайно актуально в настоящее время, так как общий вклад России в мировые выбросы основных загрязняющих веществ (твердые частицы, окислы серы и азота, углекислый газ) оценивается в последние годы в размере 13%. По объему выбросов CO<sub>2</sub> Россия занимает 4-е место в мире (5,3% мировых выбросов в 2011 г.) после Индии (6,9%), США (17,6%) и Китая (27,3%)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> The World Bank//Сайт Всемирного банка. – 2013. URL: <http://www.worldbank.org> (дата обращения: 31.10.2013).

Превышение предельно допустимой концентрации (ПДК) загрязняющих веществ наблюдается в атмосфере 210 российских городов. Число городов с высоким уровнем загрязнения (ПДК превышено более чем в пять раз) выросло с 98 в 2000 г. до 132 в 2011 г. По данным Росстата, только 15% городского населения живет там, где загрязнение не превышает санитарные нормы, а 20% – в экологически вредных условиях. В результате загрязнения поверхностных и подземных источников воды сложилась напряженная ситуация со снабжением питьевой водой: только половина населения России имеет возможность потреблять чистую воду. Существенным источником загрязнения как атмосферных, так и водных ресурсов стал автомобильный транспорт. С 2000 г. по 2011 г. автомобильные выбросы увеличились на 25%.

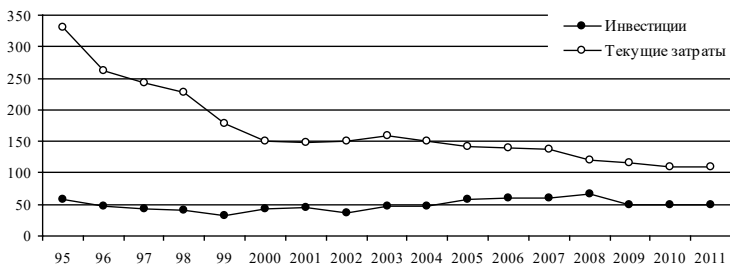
Ухудшение экологической ситуации в стране сопровождается серьезным обострением проблем, связанных со здоровьем российских граждан. Выросло число регистрируемых первичных заболеваний: с 1990 г. по 2011 г. раковыми патологиями – на 93%, болезнями органов пищеварения – на 19%, системы кровообращения – на 129%<sup>2</sup>.

Несмотря на серьезность экологических проблем и их последствий, природоохранная деятельность в России финансируется по остаточному принципу: в начале мирового финансового кризиса природоохранные инвестиции в России сократились гораздо сильнее (на 25,7% в 2009 г. по сравнению с 2008 г.), чем народнохозяйственные (на 15,7%). Природоохранные инвестиции составляют ничтожно малую часть общих народнохозяйственных, причем их доля сокращается: в 1995 г. она составила 2,8%, в 2008 г. – 1,2%, в 2011 г. – 0,9% (для сравнения – примерно 4% в США, 3% – в Японии). Инвестиционные процессы в природоохранной сфере протекают достаточно вяло – практически на уровне начала 1990-х гг. (рисунок). Инвестиции в экологию в 2011 г. составили 84,2%, текущие природоохранные затраты – 71% от уровня 1995 г. Следствием стало замедление ввода в действие основных фондов для очистки и улавливания

---

<sup>2</sup> По данным статистических сборников Росстата «Здравоохранение в России» за 2001–2012 г.

загрязняющих веществ (мощность водоочистных станций, введенных в действие в 1990 г., составила 2 млн м<sup>3</sup> сточных вод в сутки, в 2011 г. – 0,7 млн м<sup>3</sup>, мощность установок для улавливания загрязняющих атмосферу веществ – 16,4 и 9,7 млн м<sup>3</sup> газа в час, соответственно).



Динамика экологических затрат в 1995–2011 г.  
(в ценах 2005 г. – млрд руб., до 1998 г. – трлн руб.)

Источник: По данным статистических сборников Росстата «Охрана окружающей среды в России» за 1998–2012 гг., «Российский статистический ежегодник» за 2006–2012 гг.

Таким образом, при разработке направлений экономической политики обязательно надо учитывать необходимость ее экологизации. К сожалению, в период преодоления последствий кризиса данное требование вряд ли будет выполняться. Специалисты-экологи отмечают, что в сложившемся механизме управления в области охраны окружающей среды преобладают методы административного управления и слабо работают экономические инструменты и методы экологического регулирования при почти полной неэффективности инструментов налоговой, кредитной и ценовой политики, основная цель которых – стимулирование внедрения ресурсосберегающих и малоотходных технологий, сокращение негативного воздействия на окружающую природную среду экологами. Однако осуществление многих экономических мер невозможно без наведения порядка в области административного регулирования. Охарактеризуем первоочередной, с нашей точки зрения, комплекс мероприятий по улучшению природоохранной политики.

### Организационные мероприятия и совершенствование институциональных структур

В целях совершенствования структуры органов управления природоохранной деятельностью необходимо выделение из состава Министерства природных ресурсов и экологии управленческого органа с наделением последнего функциями государственного управления в области охраны окружающей среды и полномочиями контроля над хозяйствующими субъектами-природопользователями, в частности – над Министерством природных ресурсов. Целесообразно упорядочить и разграничить права и обязанности специально уполномоченных органов в области экологического контроля – Росгидромета, Ростехнадзора и Росприроднадзора. В настоящее время в области охраны окружающей среды полномочия данных органов дублируются, поэтому они перекладывают ответственность за эту деятельность друг на друга. Результат такой несогласованности – рост числа экологических нарушений, с одной стороны, и сокращение фактов наказаний и ликвидации их последствий с момента создания данных органов – с другой. Целесообразно выделить экологические функции Росгидромета и Ростехнадзора с целью передачи их Росприроднадзору, с выведением последнего из-под контроля Министерства природных ресурсов и экологии.

Требуется усилить деятельность и расширить полномочия организационных структур, занимающихся оценкой экологических последствий принимаемых хозяйственных решений, в том числе и на федеральном уровне. В первую очередь необходимо возобновление функций экологической экспертизы, которая в настоящее время утратила свое значение и превратилась в формально функционирующий институт.

Нужно как можно скорее отказаться от остаточного принципа финансирования природоохранной деятельности и перейти к целенаправленному финансированию различных экологических направлений. Для чего необходимо возобновление деятельности таких институтов, как Федеральный экологический фонд и экологические фонды субъектов Федерации, где аккумулируются платежи за негативное воздействие на окружающую природную среду, которые будут целенаправленно использоваться на экологические

цели. Желательно было бы увеличить число федеральных целевых программ природоохранного характера и их финансирование из средств бюджета, в частности за счет роста ставок экологических налогов, а также усилить внимание государства к особо охраняемым природным территориям, чтобы последние не влачили нищенское существование.

Чтобы повысить эффективность системы экологического образования и стимулировать научную деятельность в области решения экологических проблем, представляется целесообразным создать специализированный научно-исследовательский институт, который разрабатывал бы конкретные меры по совершенствованию экологической политики, оценке их народнохозяйственной эффективности в частности, с использованием методов моделирования и прогнозирования.

#### Совершенствование механизма экологических платежей

В начале 1990-х годов была создана система экологических платежей, которая решала природоохранные задачи<sup>3</sup>. Однако решением Верховного суда РФ от 28 марта 2002 г. Постановление Правительства № 632 признано недействительным как противоречащее Налоговому кодексу. В результате российские предприятия вообще перестали платить за загрязнения, в связи с чем резко выросли выбросы и сбросы загрязняющих веществ.

Чтобы восстановить платежи за негативное воздействие на окружающую среду, было принято Постановление Правительства РФ от 12 июня 2003 г. № 3444, которое устанавливает два вида нормативов платы по каждому ингредиенту загрязняющего вещества, с учетом степени опасности для окружающей среды, за выбросы, сбросы загрязняющих веществ:

---

<sup>3</sup> Базовые нормативы платы за выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду и размещение отходов. Утверждены Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ 27.11.1992 г. URL: <http://zakon.kuban.ru/nd2/2001-4/271192.shtml> (дата обращения: 03.03.2009).

<sup>4</sup> 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 // Постановление Правительства РФ от 12.06.2003 г. № 344 (в редакции Постановления Правительства РФ от 01.07.2005 г. № 410). URL: <http://www.logosoft.ru/library/all/a12.htm> (дата обращения: 03.03.2009).

- в пределах допустимых нормативов;
- в пределах установленных лимитов (которые в предшествующем постановлении назывались «временно согласованными нормативами», т.е. время «согласования» стало неограниченным).

По сравнению с механизмом 1992 г. исчез норматив платежа за превышение установленных лимитов загрязнений, таким образом, 25-кратное увеличение базового норматива (ранее, хотя и редко, но применявшееся на практике) стало законодательно невозможным. В остальном в указанном постановлении сохранены без существенных изменений основные положения действующего механизма исчисления платы за негативное воздействие на окружающую среду.

В настоящее время по рассмотренной выше методике рассчитываются платежи по 225 наиболее распространенным веществам, загрязняющим атмосферный воздух, и 143 ингредиентам, сбрасываемым в водные объекты. Однако сегодняшняя система расчета экологических платежей имеет ряд недостатков.

1. На данный момент времени не существует научно обоснованных методик расчета удельного экономического ущерба, лежащего в основе исчисления базового норматива платы за загрязнение. Принятые величины удельного экономического ущерба достаточно условны, и нормативная база платы за загрязнение нуждается в уточнении в связи с изменившимися экономическими и экологическими условиями.

2. Используемая методика исчисления экологических платежей дает предприятиям право воспользоваться лазейкой – согласовать любой свой объем загрязнений, превышающий предельно допустимые сбросы или выбросы (ПДС или ПДВ), как установленный лимит, и тем самым избежать увеличения оплаты. Должен быть введен порядок административного регулирования негативного воздействия на окружающую среду, при котором исключается практика согласования субъектами хозяйственной деятельности и управляющих природоохранных органов установленных нормативов (лимитов) на выбросы, сбросы загрязняющих веществ.

3. По действующей системе платежи за предельно допустимые выбросы и сбросы осуществляются за счет

себестоимости продукции и, таким образом, перекладываются на потребителей. Платежи за превышение предельно допустимых величин загрязнения производятся за счет прибыли, остающейся в распоряжении природопользователя. Однако действуют ограничения в виде предельных размеров платы за превышение НДС (ПДВ), зависящих от уровня рентабельности предприятия. Если рентабельность не превышает 25%, то максимальный процент от прибыли, в пределах которого взимаются платежи, составляет 20%, при рентабельности 25–50% – платежи не должны превышать 50% прибыли, а свыше 50% рентабельности – 70% прибыли.

Таким образом, предприятия с низкой рентабельностью могут загрязнять окружающую среду и практически ничего за это не платить. В результате плата за негативное воздействие на окружающую среду с учетом даже штрафных санкций составляет сотые доли процента в затратах предприятий. Льгота носит временный характер, но срок ее действия не уточняется.

4. Нормативы платы за загрязнение установлены не на все загрязняющие вещества, образующиеся на предприятиях. До сих пор не введен налог на выбросы углекислого газа, который является основным загрязнителем, вызывающим парниковый эффект. В развитых странах платежи за выбросы  $\text{CO}_2$  осуществляются в виде экологического налога на электроэнергию.

5. Согласно Постановлению Правительства РФ № 632, взимаемые экологические платежи перечислялись в размере 10% в федеральный бюджет и поступали в распоряжение налоговых органов, 90% платежей Госкомэкологией России зачислялись на специальные счета внебюджетных экологических фондов и целенаправленно расходовались на природоохранные цели. В 2001 г. данные фонды были упразднены, и платежи за загрязнение стали перечисляться в федеральный бюджет (20%) и бюджеты субъектов РФ (80%).

В последней версии федерального закона «Об охране окружающей среды» положение о запрете использования платежей за загрязнение на цели не природоохранного назначения исчезло. Учет платежей и контроль за полнотой и своевременностью их поступления полностью перешли к налоговым органам. В связи с чем целевой характер расходования платежей за загрязнение окружающей среды

на природоохранные цели был утрачен. Однако по своей сути плата за негативное воздействие не может являться источником пополнения бюджета и должна относиться к неналоговым обязательным платежам.

6. В действующей системе платы за загрязнение недостаточно учтен фактор изменения ценовых пропорций в условиях инфляции. Коэффициенты индексации платы за загрязнение несопоставимы с фактическими темпами роста инфляции, поэтому аккумулируемые за счет нее средства быстро обесцениваются. Так, за 1991–2004 гг. индекс инфляции составил около 12,4 тыс. раз, а ставки платы выросли в 138,8 раза, то есть разрыв – примерно в 90 раз. В июле 2005 г. вышла новая редакция правительственного Постановления № 344 (от 01.07.2005 г. № 410)<sup>5</sup>. В данной редакции предполагались новые нормативы платежей, которые должны были быть выше прежних. Рассмотрим, так ли это на самом деле, на примере некоторых видов загрязнений для водных и воздушных ресурсов.

Если бы методика 1992 г. действовала до 2005 г., нормативы платы в этом году за негативное воздействие на окружающую среду рассчитывались бы исходя из базовых нормативов платы с учетом накопленного к 2002 г. коэффициента индексации (110,92 раза) и ежегодной инфляционной составляющей (дефлятор ВВП в 2005 г. к уровню 2002 г., равный 1,6). Данные расчетные нормативы платы сравним с реально действующими в 2005 г. по новой редакции постановления 2003 г., представленными в последнем столбце таблицы. По обоим методикам были взяты нормативы платежей в пределах допустимых нормативов выбросов.

Сравнивая нормативы платежей, полученные по двум разным методикам их исчисления, можем убедиться в том, что новая система платежей еще меньше способствует стимулированию природоохранной деятельности, чем прежняя (табл. 1).

---

<sup>5</sup> 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 // Постановление Правительства РФ от 12 июня 2003 г. № 344 (в редакции Постановления Правительства РФ от 01.07.2005 г. № 410). URL: <http://www.logosoft.ru/library/all/a12.htm> (дата обращения: 03.03.2009)



Таблица 1. Сравнение нормативов платы за негативное воздействие на окружающую природную среду (за загрязняющие вещества), по методикам 1992 г. и 2003 г., руб./т

Загрязняющее вещество	Базовые нормативы платы по методике 1992 г.	Индексированные нормативы платы в 2005 г., исчисленные по методике 1992 г.	Реально действующие нормативы платы в 2005 г. по методике 2003 г.
Вещества, загрязняющие атмосферу			
Диоксид азота	0,415	73,7	52,0
Аммиак	0,415	73,7	52,0
Ртуть	55,0	9761,0	6833,0
Свинец	55,0	9761,0	6833,0
Угольная зола	0,825	146,4	7,0
Азотная кислота	0,11	19,5	13,7
Сероводород	2,065	366,5	257,0
Сероуглерод	3,3	585,7	410,0
Вещества, загрязняющие водные объекты			
Аммонийный азот	5,545	984,1	551
Аммиак	44,35	7870,9	5510
Магний	0,055	9,8	6,9
Мышьяк	44,35	7870,9	5510,0
Нефть	44,35	7870,9	5510,0
Сульфаты	0,02	3,5	2,8
Фенолы	2217,5	393544,2	275481,0
Фосфор	22,175	3935,4	2755,0
Хлорид	0,007	1,2	0,9

Источники: Базовые нормативы платы за выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду и размещение отходов (от 27.11.1992 г., URL: <http://zakon.kuban.ru/nd2/2001-4/271192.shtml>). 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 (12.06.2003 г., URL: <http://www.logosoft.ru/library/all/a12.htm>), собственные расчеты.

Индексация экологических платежей с отставанием от инфляции продолжается и в настоящее время. В 2007 г. были предложены следующие индексы (письмо Ростехнадзора от 27.04.2007 № 04-09/452 «О применении коэффициента к нормативу платы»): для нормативов платы, установленных

Постановлением Правительства РФ № 344 (в редакции 2003 г.) для веществ, по которым Постановлением Правительства РФ № 410 не изменены нормативы – коэффициент 1,3 (хотя дефлятор ВВП в 2007 г. по сравнению с 2003 г. составил 1,9), для нормативов платы для веществ, установленных Постановлением Правительства РФ № 410, – использовать коэффициент 1,08 (дефлятор ВВП в 2007 г. по сравнению с 2005 г. равен 1,3). В соответствии со ст. 3 федерального закона от 24 июля 2007 г. № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 г. и на плановый период 2009 г. и 2010 г.» нормативы платы за негативное воздействие на окружающую среду, установленные в 2003 г., применяются в 2008 г. с коэффициентом 1,48, а установленные в 2005 г. – с коэффициентом 1,21 (дефляторы ВВП в 2008 г. составили, соответственно, 2,26 и 1,55 по отношению к 2003 г. и 2005 г.). В 2011 г. индекс экологических платежей по Постановлению № 344 был равен 1,93, а Постановлению № 410 – 1,58 (соответствующие индексы инфляции – 2,83 и 1,96).

Таким образом, современные платежи за загрязнение не выполняют свою компенсационную и регулятивную функции из-за незначительности их объемов. Плата за негативное воздействие на окружающую среду даже с учетом штрафных санкций составляет сотые доли процента в затратах и десятые доли процента от прибыли предприятий. Предполагается, что для экономического стимулирования природоохранных мероприятий размер платы за негативное воздействие на окружающую среду должен отражать необходимые затраты на устранение этих воздействий, т.е. носить компенсационный характер.

Российские предприятия по-прежнему находятся в условиях, когда выгоднее заплатить за загрязнение, чем проводить природоохранные мероприятия, вводить в действие основные фонды для очистки загрязненных сточных вод и улавливания основных загрязняющих атмосферу веществ. Таким образом, отсутствие экономического стимулирования предприятий в решении экологических задач, незначительность объемов платежей за негативное воздействие на окружающую среду, т.е. потеря ими как компенсационного, так и регулятивного характера ведут к увеличению объемов загрязнения окружающей среды.

В секторе межотраслевых исследований народного хозяйства Института экономики и организации промышленного производства СО РАН с использованием результатов расчетов по межотраслевой модели с экологическим блоком были получены оценки масштабов увеличения платежей за загрязнение окружающей природной среды в России, которые соответствуют мировой практике<sup>6</sup>. В развитых странах размер собираемых экологических платежей – в среднем более 1% ВВП (в Дании доля налогов природоохранного назначения составляет в общих налоговых поступлениях – 7,3%, в ВВП – 3,65%; в Финляндии – 5,40 и 2,47%; в Нидерландах – 6,12 и 2,94%; в Норвегии – 10,75 и 4,92%, в Швеции – 6,34 и 3,17%; в России – 0,1 и 0,05% соответственно), нормативы платы за загрязнение в 10–100 раз выше российских по разным ингредиентам<sup>7</sup>. Ставки российских экологических платежей составляют около 10% от тех, что приняты в Казахстане, Белоруссии, Молдавии, Грузии, и около 2% от ставок, действующих в большинстве стран Европы<sup>8</sup>.

Во многих странах большую роль играют экологические налоги на электроэнергию, которые дифференцируются в зависимости от содержания углерода («налог на углерод»), серы и других загрязняющих веществ в потребляемом топливе, которые дополняются налогами на загрязнение. Несмотря на то, что ставки налогов на загрязнение меньше (табл. 2), чем экологических налогов на электроэнергию (но выше российских аналогичных платежей, см. табл. 3), они играют важную роль в стимулировании снижения экологической нагрузки. Размеры этих ставок таковы, чтобы у хозяйствующих субъектов был экономический стимул для снижения объемов выбросов загрязняющих веществ. Эти ставки часто корректируются, чтобы стимул к снижению загрязнения всегда оставался на высоком уровне<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Гильмундинов В.М., Казанцева Л.К., Тагаева Т.О. Проблемы охраны водных и атмосферных ресурсов России / Отв. ред. А.Г. Коржубаев. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2011. – 168 с.

<sup>7</sup> Гирусов Э.В., Бобылев С.Л., Новоселов А.Л., Чепурных Н.В. Экология и экономика природопользования. – М.: Юнити-Дана, 2003. – 388 с.; Соловьянов А.А. Система экологических налогов и платежей в Европейском сообществе // Регион: экономика и социология. – 2010. – № 2. – С. 223–241.

<sup>8</sup> Бурматова О.П. Тенденции трансформации механизма управления природоохранной деятельностью // Регион: экономика и социология. – 2010. – № 1. – С. 224.

<sup>9</sup> Соловьянов А.А. Указ. соч.

Таблица 2. Величина некоторых налоговых сборов  
и платежей в 1990–2002 гг., по данным Евростата,  
% от общих налоговых поступлений

Налог	1990	1997	2002
Экологический налог на электроэнергию	4,7	5,2	5,0
Транспортные экологические налоги	1,3	1,3	1,3
Платежи за загрязнение и потребление ресурсов	0,2	0,3	0,2
Экологические налоги в целом	6,2	6,7	6,5
Налоги на труд	49,7	50,8	51,0

Источник табл. 2-3: Соловьянов А.А. Система экологических налогов и платежей в Европейском сообществе // Регион: экономика и социология. – 2010. – № 2. – С. 71, 73.

Таблица 3. Размеры налоговых ставок на выбросы SO<sub>2</sub> и NO<sub>x</sub>,  
евро за 1 т загрязняющего вещества

Страна	Налог на выбросы	
	SO <sub>2</sub>	NO <sub>x</sub>
Чехия	28	22
Эстония	3,52	8,5
Польша	85	85
Словакия	22,7	18,2
Словения	14	–
Финляндия	17,1	–
Франция	27,4	38,1
Италия	53,2	105
Россия	2,6	5,5

Большинство экономистов-экологов признают необходимость повышения ставок экологических платежей<sup>10</sup>, но многие возражают против данной меры, мотивируя это неспособностью предприятий платить больше за загрязнения.

Конечно, совершенствование экономического природоохранного механизма должно происходить в комплексном взаимодействии с улучшением всей налоговой системы.

<sup>10</sup> Гофман К.Г. Экологизация налоговой системы // ЭКО. – 1994. – № 3. – С. 157–159; Марголин А.М., Хуыз З.А. Проблемы экологизации экономического механизма хозяйствования. – Майкоп: Адыгея, 1996. – 118 с.; Красовская И.П. Эколого-экономический механизм рыночного природопользования: вопросы теории и практики. – Ростов-на-Дону: СКНЦ ВШ, 2002. – 295 с.; Рюмина Е.В. Количественные сопоставления природоохранных затрат и ущерба от загрязнения // Экономика природопользования. – М.: ВИНТИ, 2008. – № 4. – С. 39–46.

Например, по расчетам специалистов<sup>11</sup>, при увеличении налогов экологического назначения ставка налога на прибыль может быть уменьшена до 11%. Таким образом, предлагается ориентировать налоговую политику на решение природоохранных проблем при общем снижении прямых налогов.

При формировании ставок платежей за загрязнение актуальна проблема оценки экологических нормативов. Как уже отмечалось, действующая практика позволяет предприятиям согласовывать для себя с управленческими органами (учитывая уровень коррупции в стране) практически любые показатели выбросов и сбросов. Представляется целесообразным упразднить нормативы, разрабатываемые в пределах установленных лимитов, которые в настоящее время по существу заменили временно согласованные нормативы.

Для ужесточения контроля за соблюдением норм и стандартов в области природопользования необходима действенная и эффективная система экологического мониторинга. Требуется усиление технической базы экологического контроля (замена устаревшего и ввод в действие принципиально нового мониторингового оборудования, позволяющего проверять предоставляемую предприятиями информацию о выбросах загрязняющих атмосферу веществ, сбросах загрязненных сточных вод и образовании отходов) и кадрового состава экологических служб. Сохранение существующей практики, когда официально учитываемые объемы загрязнения декларируются самими предприятиями и существенно отличаются от их реальных масштабов, делают бессмысленным весь механизм платежей за негативное воздействие на окружающую природную среду.

#### Стимулирование природозащитной деятельности

Для снижения налоговой нагрузки, которая неизбежно возникнет в результате повышения ставок экологических платежей, более широко должна быть использована практика предоставления налоговых льгот и других финансовых стимулов эконоинновационных процессов (зачеты экологических платежей в размере осуществленных природоохранных

<sup>11</sup> Гусев А.А. Современные экономические проблемы природопользования. – М.: Международные отношения, 2004. – С.19.

затрат, предоставление налоговых льгот и каникул, дифференциация налоговых ставок) при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, а также при осуществлении иных эффективных мероприятий по охране окружающей среды.

В нашей стране в 1990-е гг. был принят ряд стимулирующих природоохранные мероприятия законов по налогообложению, которые, к сожалению, перестали действовать. Например, в законе РФ от 27 декабря 1991 г. № 2116-1 «О налоге на прибыль предприятий и организаций», действовавшем до 1 января 2002 г., было установлено, что при начислении налога налогооблагаемая прибыль уменьшается на сумму в размере 30% капитальных вложений в природоохранные объекты, в том числе на реализацию мер и программ по охране природы и воспроизводству природных ресурсов, гарантированному снижению выбросов и сбросов загрязняющих веществ, внедрению экологически чистых, мало- и безотходных технологий, использованию вторичных ресурсов, выпуску экологически чистой продукции. При исчислении налога на прибыль согласно этому закону облагаемая прибыль уменьшалась на сумму взносов в экологические фонды, но не более 3% налогооблагаемой прибыли<sup>12</sup>.

Также действовавшим до 1 января 2004 г. законом РФ от 13.12.1991 № 2030-1 «О налоге на имущество предприятий» было установлено, что стоимость природоохранных объектов исключается из обложения налогами<sup>13</sup>. Необходимо вернуть в законодательство стимулирующие инструменты, которые прекратили свое действие.

Коммерческие банки как наиболее важные институты развития должны выступать катализаторами инвестиционной природоохранной активности, при поддержке государства использовать практику предоставления льготных кредитов, государственных гарантий экологических займов,

---

<sup>12</sup> Инструкция Госналогслужбы РФ от 10 августа 1995 г. № 37 «О порядке исчисления и уплаты в бюджет налога на прибыль предприятий и организаций» // Библиотека гостов, стандартов и нормативов. – 2007. – URL: [http://www.infosait.ru/norma\\_doc/4/4918/index.htm](http://www.infosait.ru/norma_doc/4/4918/index.htm) (дата обращения: 05.09.2012).

<sup>13</sup> Закон РФ от 13 декабря 1991 г. № 2030-1 «О налоге на имущество предприятий» // КонсультантПлюс. – 2003. – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=42626> (дата обращения: 05.09.2012).

субсидирования процентных ставок по кредитам на природоохранные цели.

В развитых странах активно используется ускоренная амортизация основных фондов природоохранного назначения: для очистного оборудования предусмотрен срок амортизации от двух до пяти лет. Например, в США очистное оборудование списывается за пять лет, в Канаде – за два года<sup>14</sup>. Все перечисленные меры также являются действенными инструментами экономического природоохранного механизма.

#### Инновационные инструменты экологической политики

В нашей стране до сих пор не нашли применение многие инструменты экономического природоохранного механизма, широко используемые на практике в развитых странах, например, торговля квотами на выбросы, создание банков и бирж прав на загрязнение и другие. Торговля правами на выбросы загрязнений известна в теории экологической экономики более тридцати, а на практике – около двадцати лет. Впервые идея было реализована в США в начале 1990-х годов. Программа борьбы с кислотными дождями предоставляла загрязняющим предприятиям возможность продавать установленные для них государством квоты на выбросы SO<sub>2</sub> и NO<sub>x</sub>. К началу 2000-х годов в США сформировался развитый рынок квот на данный вид выбросов. Использование данного инструмента позволило существенно снизить выбросы сернистого ангидрида<sup>15</sup>. Обслуживание торговли квотами осуществляется крупнейшими биржами страны.

В некоторых штатах при торговле квотами используется принцип «пузыря» – стратегия контроля выбросов, согласно которой несколько предприятий-источников загрязнения, размещенных на одной площадке, представляются помещен-

---

<sup>14</sup> Соколов В.И. Природопользование в США и Канаде: экономические аспекты. – М.: Наука, 1990. – 156 с.; Селиванова М. За чистый выхлоп // РБК daily. – 06.11.2008. URL: <http://www.rbcdaily.ru/2008/06/11/focus/351732> (дата обращения: 25.03.2012).

<sup>15</sup> Мкртчян Г.М., Пляскина Н.И. Топливо-энергетический комплекс и окружающая среда: экономические и правовые аспекты / Под ред. И.И. Думовой. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2002. – 340 с.

ными как бы в одном объеме. Предельно допустимые выбросы устанавливаются для целого региона, а находящиеся на его территории предприятия могут совместно найти наиболее выгодный для них способ обеспечить соблюдение общей величины выброса. Предприятия, получившие разрешение на применение такого принципа, могут снижать выброс данного загрязняющего вещества на тех его источниках, где это обходится дешевле, экономя средства при одновременном сохранении качества атмосферного воздуха или даже снижении уровня суммарных выбросов. Принцип «пузыря» создает возможность для торговли правами за загрязнение на уровне регионов.

Необходимо внедрение в практику и широкое распространение элементов природоохранного управления, которые законодательно существуют, но имеют символический характер, таких как экологический аудит, экологическое страхование, экологическая сертификация, гибкое ценообразование экологической продукции, с использованием опыта развитых стран, где данные инструменты широко распространены.

В заключение отметим, что стимулами для осуществления природоохранной деятельности не могут служить исключительно экономические меры, особенно на стадии формирования эффективной экологической политики<sup>16</sup>. В течение последнего десятилетия в мировой эколого-экономической науке и практике активно развиваются подходы, предполагающие комбинирование как информационно-идеологических, административных, так и экономических инструментов экологической политики. Представляется полезным применение зарубежного опыта в целях организации оптимальных форм такого сочетания.

---

<sup>16</sup> Глазырина И.П. Экологические инновации и государственное регулирование: обзор зарубежных подходов и некоторые выводы для России // Экономика природопользования. – М.: ВИНТИ, 2008. – № 1. – С. 52–64.