

© 2011 г.

Фамиль Рустамов

(Институт экономики Национальной академии наук Азербайджана)

(e-mail: r.c.v.f@mail.ru)

**ЭКОНОМИЧЕСКОЕ СТИМУЛИРОВАНИЕ
ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
И РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ**

Стабилизация экологической ситуации во многом зависит от эффективности проводимых экономических реформ, их адекватности целям формирования устойчивого типа развития экономики. И здесь чрезвычайно важны меры по созданию с помощью эффективных рыночных инструментов и регуляторов благоприятного климата для развития всех сфер бизнеса, способствующего экологизации экономики.

Ключевые слова: природопользование, экономическое стимулирование, природные ресурсы, экологические платежи, окружающая среда.

Экономический механизм природопользования – это совокупность экономических методов управления, создающих материальную заинтересованность природопользователей в оптимизации их взаимодействия с природной средой.

В отличие от централизованной экономики, где основополагающими в управлении природопользованием были административные методы, в рыночной экономике приоритетными становятся экономические регуляторы.

Изменение экономических отношений в обществе, именуемое переходом к рыночной экономике, обусловило появление новых акцентов в системе экономического стимулирования. Усиление хозяйственной самостоятельности государственных предприятий, признание равноправия разных форм собственности (включая частную), развитие негосударственного сектора экономики (в том числе системы коммерческих банков) приводит к переориентации управления от преимущественно административных к экономическим и административно-экономическим методам. Государство перестает быть единственным субъектом управления, который под прикрытием обеспечения приоритета государственных интересов мог игнорировать интересы регионов, отдельных предприятий, граждан и т.д.

Как показала практика, введение платежей за загрязнение окружающей среды оказалось мерой с ограниченной эффективностью, так как платить зачастую выгоднее, чем строить природоохранные объекты. В принципе любые формы экономического принуждения, каковыми и 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 за счет роста цен. Но экономическое стимулирование осуществляется и методами позитивной мотивации, или мерами заинтересованности, которые нацелены на поощрение природопользователей, осуществляющих мероприятия по сохранению природной среды.

Реформирование постсоветской экономической модели немыслимо без совершенствования налоговой и ценовой политики.

Развитие льготного налогообложения экологических 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 являются:

- 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 производства с учетом экологических факторов;
- уровень и эффективность освоения капитальных вложений на природоохранные цели.

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 рацио-

нального использования природных ресурсов могут предусматриваться скидки с дохода предприятий для налогообложения в первый год в размере до 100%, включая текущие затраты. Известно, что в США налоговая система стала фактором, способствующим возникновению в промышленности сектора НИОКР, ведущее место в котором занимают исследовательские институты, созданные за счет вкладов фирм, освобожденных от налогообложения. Указанные льготы по налогообложению могут предоставляться в зависимости от типа предприятий, видов потребляемых природных ресурсов, характера и объема выпускаемой продукции с учетом степени воздействия на окружающую среду.

На нынешнем этапе экономического развития одним из главных элементов экономического механизма природопользования является ценовое регулирование.

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.

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 на данном этапе экономического развития.

Ценовая политика должна способствовать реализации экологических требований развития, поощрять внедрение экологически чистых производств 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. И, напротив, на продукцию с низкими экологическими характеристиками могут устанавливаться скидки к ценам, например, в форме твердого налога (отчислений) в бюджет.

Учет экологических издержек при формировании цен создает опасность их роста, но в условиях 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 сохраняющейся монополии на производство подавляющего числа 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. Изменение налоговой и ценовой политики с учетом экологических факторов не может произойти одновременно: здесь требуется глубокие институциональные преобразования, связанные с изменением рентных отношений, а также разработка новых подходов к ценообразованию, отвечающих требованиям рынка.

В качестве иных мер экономического стимулирования возможно установление повышенных норм амортизации основных производственных природоохранных фондов. Пересматривая нормы амортизационных отчислений на очистное оборудование, можно опираться на опыт стран, где подобная система давно используется (Японии, США и др.). Исходя из мирового опыта, оптимальным считается ежегодное списание 20-25% стоимости очистного оборудования. Другим стимулирующим налоговым рычагом воздействия на предприятия может стать дифференцированная система повышенных налоговых ставок на очистное оборудование, которое используется после окончания срока его амортизации.

Центральным звеном экономического механизма природопользования на современном этапе является система платности, объединяющая платежи за природные ресурсы, выбросы (сбросы) загрязняющих веществ, размещение отходов, а также штрафы и компенсационные выплаты по возмещению ущерба. Являясь важным инструментом государственного регулирования, такая система должна экономически стимулировать природоохранную деятельность предприятий и обеспечивать формирование централизованных (местных, республиканских, федеральных) источников финансирования охраны и воспроизводства природных ресурсов. Помимо стимулирующей и фискальной функций экологические платежи позволяют решать следующие задачи:

- обеспечивать учет природного фактора в составе производственных затрат и результатов, в доходах и расходах предприятий и регионов, где находятся и (или) используют ресурсы природы;
- согласовывать интересы предприятий сферы природопользования, потребителей естественных ресурсов и народного хозяйства в целом;

- обеспечивать изъятие дифференциальных доходов рентного происхождения и нивелирование воздействия случайного фактора на результаты производственной деятельности предприятия;
- учитывать специфику процесса природопользования при организации взаимоотношений предприятий с органами власти и управления, кредитно-финансовой системой, государственным и местным бюджетами;
- компенсировать ущерб владельцу природных ресурсов при изъятии последних из сферы традиционного использования или ухудшении их качества;
- хотя бы частично возмещать ущерб реципиентам от загрязнения и истощения окружающей среды.

При всей важности решения экологических проблем нельзя, однако, забывать, что оздоровление окружающей среды возможно только в условиях эффективной экономики, которая базируется на экономическом благополучии предприятий. Введение платности природопользования является фактором, ведущим к росту производственных затрат и, следовательно, цен на товары и услуги. Но в условиях развития рыночных отношений, когда принятие хозяйственных решений обуславливается экономическими параметрами, в том числе и ценами, необходимо отражение реальной значимости природных ресурсов и как фактора производства, и как элемента окружающей среды.

По мнению большинства специалистов, платежи за природные ресурсы должны включать плату за право пользования природными объектами в пределах данной территории и за их эксплуатацию (потребление). Платежи за право пользования природными объектами позволяют регулировать распределение территорий между конкурирующими видами природопользования. Они служат базой формирования постоянных поступлений в бюджет от возмездного пользования природными ресурсами и должны выплачиваться природопользователями сверх платы за их потребление (эксплуатацию). Другая составляющая платежей за природные ресурсы – за потребление или расход – регулирует интенсивность их эксплуатации владельцами (пользователями) и обеспечивает накопление средств на их воспроизводство.

Развитие системы экологического регулирования на современном этапе требует изучения, осмысления и критического анализа зарубежного опыта в этой области, особенно опыта промышленно развитых стран. Известно, что механизм экономического стимулирования в этих странах отработывается, по сути, с начала XX века, и те модели, которые существу-

ет в США, Японии, Западной Европе – это результат многолетних поисков. Анализ их опыта необходим для выявления некоторых общих закономерностей, конкретных подходов к оптимизации природопользования и оценки их эффективности.

На Западе применяются две разновидности экономических методов регулирования экологической сферы – ценовое, или налоговое регулирование, и собственно рыночные механизмы. Система экологических платежей за загрязнение давно известна в теории экологического регулирования. Основоположниками подхода к использованию ценовых и налоговых рычагов в ресурсосберегающей деятельности были А. Пигу, А. Маршалл, позднее – Дж. Мид и др.

В ведущих странах Запады в настоящее время используют следующие основные инструменты ценового экологического регулирования:

1. Платежи за загрязнение окружающей среды – выплата предприятиями – природопользователями определенных сумм в бюджет государства за «услуги» разбавления и ассимилирования их отходов, сбросов сточных вод в водоемы, выбросов в атмосферу, складирование твердых отходов. В странах Запады эти платежи не нашли широкого применения. Невысокая популярность этой формы экологического регулирования объясняется тем, что ставки платежей для выполнения стимулирующей роли должны превышать затраты на снижение уровня выбросов загрязнителей, в противном случае предприятию выгоднее делать отчисления, чем снижать объемы выбросов. Но высокие ставки экологических платежей предприятий могут подорвать потенциал расширенного воспроизводства хозяйства страны, а оздоровление окружающей среды возможно только в условиях стабильной экономики. В силу этого уровень экологических платежей там, где они существуют, относительно невысок для непосредственного воздействия на природопользователей. Система экологических платежей наталкивается на сопротивление в странах с развитой рыночной экономикой еще и по той причине, что в ней усматривают оправдание самого факта загрязнения («загрязняй, но плати»). Следовательно, постоянные платежи за выбросы могут способствовать ухудшению качества окружающей среды.

2. Платежи за пользование муниципальными очистными сооружениями – по существу, это плата за услуги местных органов власти. Применяются единые, а также индивидуальные тарифы платежей – в зависимости от объема и состава загрязнений (стоки, твердые отходы и др.), пе-

реданных на очистные сооружения и мусороперерабатывающие заводы. Во многих странах этот вид платежей учитывается в тарифах за муниципальные услуги.

3. *Ресурсные платежи* – плата за право пользование природными ресурсами, их воспроизводство и охрану. Для исчерпаемых ресурсов применяется следующие их виды: а) налог на объем продаж, который способствует снижению темпов извлечения ресурса на ранних этапах, так как приводит к повышению цен на данный ресурс; б) налог на прибыль, иначе называемый рентным, также способствует снижению темпов извлечения ресурса природы; в) роялти – выплата компаниями правительству определенного процента стоимости извлеченного ресурса – по сути, на валовой доход от продаж.

4. *Продуктовые налоги* – надбавка к цене продукции, производство которой или дальнейшее использование отрицательно влияет на окружающую среду. Служит средством вытеснения с рынка экологически грязных продуктов и технологий. Так, по рекомендации Института экологических прогнозов в г. Гейдельберге (Германия) предложено ввести такой налог на тропическую древесину, алюминиевую фольгу, пестициды, синтетические моющие средства, бензин и т.п. В перспективе он будет играть значительную роль в экономике природопользования, поскольку способствует сокращению как производства, так и применения экологически вредной продукции (низкая цена для производителя и высокая для потребителя).

5. *Дифференциация налогов на прибыль* – система применения налоговых льгот для предприятий, выпускающих экологически чистую продукцию, и, наоборот, завышенных нормативов налога для предприятий, которые выпускают «грязную продукцию». Недостатком такой дифференциации является нейтрализация поступлений в бюджет, в то время как налоги должны его пополнять. Поэтому данный вид платежей не имеет пока широкого применения, хотя во многих странах используется для стимулирования производства и потребления бессвинцовый бензин. Вместе с тем его считают весьма перспективным в будущем.

6. *Субсидии* – государственная помощь природопользователям в проведении природоохранных мероприятий. Осуществляется в виде: а) грантов (стипендий) – безвозмездной финансовой помощи государства предприятию для реализации крупномасштабного проекта по значительному снижению загрязнения окружающей среды; б) «мягких» ссуд или низко-

процентных кредитов предприятиям на осуществление экологизации производства (совершенствование технологий); в) налоговых льгот (например, по подоходному налогу, налоговые скидки на ускоренную амортизацию природоохранного оборудования, снижение налога на механические транспортные средства, использующие незагрязняющие виды топлива и т.п.). Этот инструмент стимулирования широко распространен в странах Запада, поскольку налоговые льготы непосредственно отражаются на доходах и дополнительных прибылях предприятий в отличие от дифференциации налогов на прибыль, которая реализуется через механизм цен.

7. *Экологическое страхование* – страхование экономической (имущественной) ответственности предприятий – источников повышенного экологического риска за причинение экономического ущерба третьим лицам в связи с аварийным и внезапным загрязнением окружающей среды. Целью экономического страхования является компенсация ущерба, причиняемого окружающей среде, и экономическое стимулирование предотвращения аварий, в результате которых этот ущерб возникает. Во многих индустриально развитых странах распространено добровольное страхование ответственности за возмещение ущерба от аварийного загрязнения окружающей среды в рамках общего страхования гражданской ответственности предприятий. В некоторых государствах (Бельгия, Нидерланды, Швеция) существует обязательное экологическое страхование, осуществляемое частными компаниями. Из средств от продажи страховых полисов образуются страховые экологические фонды, необходимые для компенсации ущерба от аварийных загрязнений.

В целом в индустриально развитых странах мира находят применение более 150 разных инструментов, из которых свыше 50% составляют различные платежи, около 30% субсидии, остальное приходится на прочие экономические стимулы. Наряду с положительными моментами в ходе использования экономических методов выяснилось, что их усложнение ведет, во-первых, к росту производственных затрат, во-вторых, к снижению экологических результатов, поскольку, реализуя принцип «загрязняй, но плати», они могут ухудшить состояние природной среды. Эти негативные моменты послужили причиной распространения рыночных процессов в экологической сфере. Рубеж 1970–80-х годов знаменует начало нового этапа в использовании экономических методов в природоохранной сфере передовых государств мира в связи с формированием особого рынка разрешений на загрязнение.

Рынком разрешений (или прав, лицензии) на выбросы принято называть конкурентную систему распределения прав на выбросы обычно посредством купли-продажи лицензий после их первоначального распределения между участками рынка. Схематически формирование современного «рынка загрязнений» можно представить следующим образом. Первоначально компонентные природоохранные органы определяют допустимые масштабы воздействия на природу, далее распределяют лицензии на выбросы между заинтересованными сторонами, а затем предоставляют предпринимателям полную свободу перераспределять, перепродавать свои лицензии. Органы же управления лишь следят за тем, чтобы общее воздействие на природу не увеличивалось, а также способствуют созданию рыночной инфраструктуры – организаций, обеспечивающих закрепление прав собственности и реализацию этих прав путем выдачи лицензии или сертификатов собственности. В их компетенцию входит осуществление контроля за деятельностью экологических банков и бирж, обеспечение сделок по торговле правами на выбросы.

Основными элементами системы рыночного регулирования, нашедшей широкое применение в США, являются:

- *бэббл-принцип* (принцип «пузыря», или «облака»), в соответствии с которым норматив выбросов устанавливается для целого региона, а находящиеся на его территории предприятия могут совместно найти наиболее выгодный вариант обеспечения соблюдения этого норматива. Теперь не каждая «дымящая труба», а территория региона в целом, отдельные источники загрязнений которой как бы формируют «облако», становится объектом установления экологических нормативов. Цель «бэббл-принципа» – представить предприятиям свободу маневра для достижения наибольшей экономической эффективности за счет оптимального перераспределения выбросов между участниками рынка. Например, если на одной территории расположены крупная электростанция и несколько мелких котельных, то оказывается выгоднее улавливать оксиды серы и азота на крупном источнике, чем пытаться бороться с выбросами от каждого мелкого загрязнителя. Принцип «пузыря» создает условия для торговли правами на загрязнение на уровне региона;

- *политика компенсаций выбросов* позволяет предприятиям, уменьшившим выбросы, приобретать тем самым право на выбросы, фиксируемое в виде соответствующего документа – лицензии, или разрешения на выбросы. Эту лицензию можно продать фирме, желающей разместить в

данном регионе свои предприятия и нуждающейся в разрешении на эмиссию своих загрязнений. Иначе говоря, появление новых выбросов компенсируется снижением ранее существовавших в регионе. При этом продавцы обязаны сократить выбросы на величину, большую, чем будут осуществлять покупатели. Так, в Лос-Анджелесе, в соответствии с местным законодательством, каждая тонна загрязнителя, произведенная новым предприятием, должна компенсироваться снижением выбросов на других предприятиях на 1,67 т.;

- *банки выбросов* – специальные банки, в которые фирма, сократившая объемы своих выбросов ниже уровня, предусмотренного нормативами, может положить аккредитив, полученный на разницу, чтобы впоследствии продать права на выбросы или использовать их при необходимости. Это облегчает потенциальным покупателям лицензий поиск подходящих продавцов. Банки выполняют и учетную функцию, обеспечивая процесс погашения израсходованных прав и не допуская их повторного использования;

- *биржи прав на загрязнения* – посреднические организации, необходимые при расширении рынка прав для проведения сделок по купле-продаже прав на выбросы.

Механизм торговли правами на выбросы в США, где он получил наибольшее распространение, показал высокую эколого-экономическую эффективность, обеспечивая значительную экономию средств на охрану окружающей среды за счет разницы в себестоимости мероприятий по снижению загрязнений на различных предприятиях.

Нужно отметить, что в период становления рыночной экономики экономические рычаги управления тесно связаны с административными. Административные методы как бы очерчивают область применения экономических механизмов, поскольку внедрение экологических платежей возможно лишь при жестко регламентируемой системе государственных стандартов.
