

УДК 504.03

Башлаков Г.В., к.э.н., доцент, Башлакова О.С., к.э.н., доцент
(УО «Гомельский государственный университет имени Франциска Скорины», г. Гомель, Беларусь)

СТИМУЛИРОВАНИЕ РАЦИОНАЛЬНОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ МЕЖДУНАРОДНОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Рассматриваются направления государственного регулирования эффективного природопользования в условиях международной интеграции, включающие совершенствование системы управления на всех уровнях и системы стимулирования субъектов рынка.

The article reveals the state regulation directions of effective natural management in the conditions of the international integration, management systems including perfection at all levels and systems of stimulation of subjects of the market are considered.

В современном мире проблема окружающей среды приобрела глобальный масштаб. Она затрагивает самые основы цивилизации и во многом предопределяет возможности выживания человечества. Серьёзными экологическими проблемами стали загрязнения гидросферы. Для Республики Беларусь эта тема очень актуальна, и разработка предложений по повышению эффективности системы охраны окружающей среды и стимулирования рационального природопользования является важной задачей и имеет статус не только республиканского, но и международного значения.

В последние годы в Республике Беларусь наблюдается увеличение общей величины расходов на охрану окружающей среды, о чём свидетельствуют данные, приведённые на рисунке (расходы в действующих ценах переведены в доллары США по средневзвешенному курсу белорусского рубля к доллару США, установленному НБ РБ за соответствующий год). Вместе с тем, доля расходов на охрану окружающей среды в процентах от ВВП имеет тенденцию к снижению: в 1995 году – 1,76% ВВП, в 2003 году – 1,58%, в 2007 году – 1,3%, в 2010 году – 1,23%. То есть фактически расходование средств на охрану окружающей среды с 195 по 2010 годы в процентах от ВВП сократилось более чем в 1,4 раза [1].

Анализ динамики изменения загрязнения атмосферного воздуха за последние 5 лет показывает, что имеющее место снижение объёмов выбросов загрязняющих веществ от стационарных источников обусловлено уменьше-

нием доли мазута, используемого на предприятиях теплоэнергетики, уменьшением объёмов переработки нефти на ОАО «Мозырский НПЗ», а также реализацией природоохранных мероприятий, что позволило снивелировать рост выбросов, обусловленный увеличением объёмов производства и вводом в действие новых мощностей. Используя в качестве индикатора нагрузки на окружающую среду данные об объёмах валовых выбросов в атмосферу в расчёте на единицу площади, получается, что удельные выбросы в 2005 году составили 5,9 т/км², по итогам 2010 года они не претерпели существенных изменений. В среднем по республике в 2009 году – 7,7 т/км². В пересчёте на душу населения валовый выброс в 2010 году уменьшился по сравнению с 2005 годом на 4 % и составил 155 кг/чел.

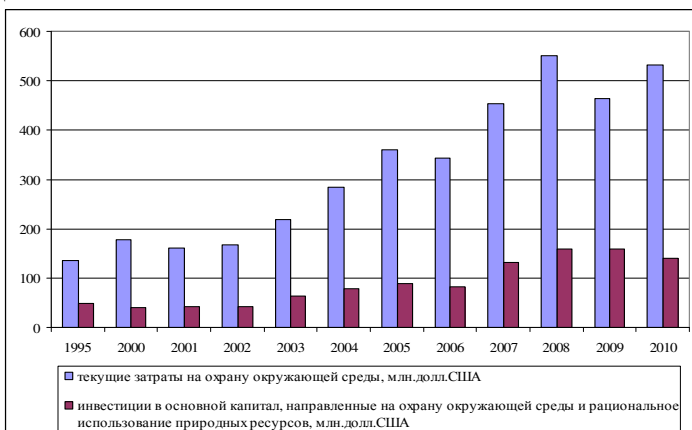


Рисунок. Затраты на охрану окружающей среды в Республике Беларусь в 1995, 2000–2010 гг., млрд. долларов США [1]

Наиболее ощутимо на загрязнение приземного слоя атмосферного воздуха влияют выбросы автотранспорта, который вносит вклад в выбросы более 60%. Количество автомобилей из года в год увеличивается на 8-10 %, соответственно растут и выбросы загрязняющих веществ. Например, в Гомеле выбросы от автотранспорта возрастают ежегодно на 3,5-4,0 тыс.т, или 8-9 %, аналогичная ситуация и в других регионах. За 2006–2010 годы переведено на газ более 1000 автомобилей. Заметно ощущается недостаток финансовых средств на эти мероприятия.

Оценивая сложившуюся в Республике Беларусь структуру управления природопользованием в целом, нельзя не отметить её излишнюю дробность и наличие параллельно работающих подразделений, что приводит к размытости границ ответственности конкретных органов.

Формирование эффективной системы органов в сфере природопользования и охраны окружающей среды напрямую связано с реорганизацией сложившейся методологии управления природопользованием и охраны окружа-

ющей среды. Учитывая то, что планирование и управление данной сферы осуществляется в основном по отраслевому принципу, когда каждая отрасль наряду с планом развития производства предусматривает и мероприятия по рациональному использованию природных ресурсов, их воспроизводству и охране, данный подход оказался несовершенным, поскольку отрасль и входящие в неё предприятия заинтересованы прежде всего в выпуске плановой продукции с наименьшими затратами.

В сфере природопользования и охраны окружающей среды в стране до сих пор существенны элементы прошлой формы, когда окружающая нас природа воспринимается как части, доли или отдельные ресурсы, а не взаимодействующие процессы. А ведь практически все экологические проблемы носят комплексный характер.

Преодоление отраслевого, ведомственного подхода становится важнейшим направлением совершенствования практики планирования и управления и управления природопользованием. В основу должна быть положена территория, регион страны, поскольку природопользование всегда привязано с определенной территорией. Поэтому необходимо перейти от преимущественно отраслевого принципа планирования к территориальному, расширив возможности территориальных (местных) органов власти в области управления природопользованием через создание соответствующих структур.

Областные исполнительные комитеты, муниципальные органы, органы местного самоуправления должны решать следующие задачи:

- повышение уровня экологичности региональной экономики;
- оптимизация требований к состоянию окружающей среды с учётом балансировки соотношения между степенью удовлетворения материальных и экологических потребностей населения;
- обеспечение рационального использования инвестиций, бюджетных средств и внебюджетных ассигнований на природоохранные цели.

Приоритетность экологических критериев устойчивого развития регионов должна найти отражение в Комплексной программе регионального развития, в основу которой должны быть положены соответствующие расчёты экономической эффективности рационального природопользования, развития ресурсосберегающих и экологически чистых технологий.

При принятии и реализации регионального плана в рамках перехода к модели устойчивого развития на более длительную перспективу должно быть обеспечено более тесное взаимодействие органов власти всех уровней, хозяйствующих субъектов, политических, научных и общественных организаций, различных социальных групп граждан. Для эффективного управления охраной окружающей среды как составной частью природопользования исполнительным органам власти всех уровней прежде всего необходимо:

- выявить среднесрочные и долгосрочные интересы и возможности основных природопользователей в отношении ресурсосберегающего комплексного использования природно-ресурсного потенциала региона;
- определить позицию всех органов власти, органов охраны окружающей среды и неправительственных организаций по отношению к интересам местных товаропроизводителей;
- установить, при каких условиях возможна экономически выгодная реализация ресурсосберегающих проектов в сфере природопользования с учётом потребностей региона;
- выработать меры, обеспечивающие наиболее эффективное развитие региона с социально-экономических и экологических позиций.

Для совершенствования государственного экологического контроля необходимо:

- создание единой территориальной информационной системы, дающей ответы на вопросы: какие ресурсы и в каких объёмах имеются на территории области; возможные виды использования этих ресурсов; сколько и каких субъектов природопользования имеется в регионе на каждый тип ресурса; какие проекты по природопользованию разрабатываются, внедряются или уже действуют;
- разработка критериев осуществления экологически значимых проектов в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

Учитывая то, что водные ресурсы являются основой жизни и деятельности республики и обеспечивают экономическое и социальное благополучие населения, существование животного и растительного мира, ведение водного хозяйства является одной из основных функций государства, что требует совершенствования и введение в действие эффективных механизмов государственного регулирования водопользования. Среди областей республики максимальными объёмами речного стока выделяется Гомельская область, по территории которой протекают крупнейшие в Беларуси реки Днепр, Припять и Сож. Существующая в Республике Беларусь система организации управления и контроля за использованием и охраной водных ресурсов базируется на том, что основная ответственность за управление водными ресурсами в стране возложена на Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды. К числу других учреждений, выполняющих важные функции в системе управления водными ресурсами, относятся: Министерство здравоохранения; Министерство жилищно-коммунального хозяйства; Министерство сельского хозяйства и продовольствия; Республиканский гидрометеорологический центр; РУП «Водоканал».

Такая структура управления не является оптимальной, поскольку не обеспечивает единоначалия использования водных ресурсов и сохраняет дублирование управленческих функций несколькими ведомствами, а также совмещение производственных и контрольных функций [2].

В последние годы в Беларуси проводилась значительная работа по развитию законодательной и нормативной базы для гармоничного сочетания экономических и экологических интересов при неизменном приоритете прав человека на здоровую окружающую среду, благоприятные условия жизни, сохранение устойчивости экологических систем, о чём свидетельствуют данные, приведенные в таблице (при том, что на территорию Беларуси приходится лишь 22,9% водных ресурсов).

Таблица

Данные об использовании и возобновлении водных ресурсов
бассейна реки Днепр в 2008 году

Показатель	Е.И.	Беларусь	Россия	Украина
Степень зарегулированности стока	%	0,1	3,0	22,0
Межбассейновая переброска стока	км ³ /год	0,29	–	3,14
Потери воды при транспортировке	млн. м ³ /год	380	22,0	1660
Затраты на водоохранные мероприятия	млн. долл. США	61,5	2,4	25,5

Совершенствование законодательства в области регионального управления использованием и охраной вод речного бассейна реки Днепр должно осуществляться в следующих направлениях:

- обеспечить бассейновый принцип управления качеством воды реки Днепр, создав Бассейновое агентство;
- устранить противоречия между экономическими интересами и экологическими требованиями в области охраны водных ресурсов и создать экономический механизм экологического оздоровления бассейна реки Днепр;
- обеспечить постепенный переход от ресурсоэнергоёмких технологий хозяйственной деятельности к энерго-, ресурсосберегающим, малоотходным, к замкнутым технологическим циклам производства;
- разработать дифференцированные бассейно-территориальные ставки платы за сбросы загрязняющих веществ в водные объекты, зависящие от гидроэкологического состояния речного бассейна;
- ввести перераспределение платежей в пользу территорий, расположенных в нижних частях бассейна, с целью снижения воздействия загрязнений в верхних частях речного бассейна;
- система регулярных платежей за загрязнение вод речного бассейна должна рассматриваться как мера экономической ответственности за нанесение экологического ущерба, а не как способ наказания;
- плата должна взиматься как за ухудшение качества воды, так и за изменение режима вод во всем бассейне или его части;
- должны быть предусмотрены премии (льготы) предприятиям, имеющим высокоэффективные очистные сооружения, обеспечивающие очистку сточных вод до концентраций, не уступающих таковым в водоприёмнике;

- плата за ухудшение качества воды должна взиматься не за объем сбрасываемых вод, а за количество загрязняющих веществ, поступающих с ними в водные объекты (для расчета принимаются сведения о массе загрязнений за один день месяца максимального сброса);
- планирование сельского хозяйства должно вестись с учётом возможного влияния на водные источники;
- рассмотреть целесообразность принятия (усовершенствования) законов о мощных средствах, пестицидах, отходах;
- создать единую водохозяйственную нормативную систему.

Таким образом, важным аспектом интеграции государств является обеспечение благоприятных условий жизни для населения, что особенно актуально в области охраны окружающей среды. Если учесть тот факт, что субъекты хозяйствования при определении целей своего функционирования чаще сего исходят из минимума затрат и максимума прибыли, то становится очевидным, что и при разработке мер государственного регулирования, направленных на обеспечение рационального природопользования и охрану окружающей среды, целесообразно исходить именно из критерия экономической целесообразности. Поэтому имеющаяся тенденция сокращения вмешательства государства в экономику, с одной стороны, и необходимость перехода от политики ликвидации ущерба окружающей среде к предотвращению загрязнения окружающей среды, с другой стороны, привели к усилению роли экономических рычагов охраны окружающей среды.

В Республике Беларусь в практике взимания экологических налогов и платежей за загрязнение окружающей среды используется система расчёта суммы платы на основе ставок экологического налога и нормативов платы, численные значения которых изменяются с учетом изменения уровня цен (или других условий) и устанавливаются нормативным правовым актом (а именно Особенной частью Налогового Кодекса Республики Беларусь). Данная система создаёт определенные неудобства для природопользователей из-за неуставленной периодичности, сложности прогнозирования изменений на год, и обеспечивается она достаточно сложной и трудоёмкой процедурой, связанной с принятием соответствующих постановлений Совета Министров Республики Беларусь. Необходима более гибкая система пересмотра ставок, например, её поквартальная индексация, а не 1-2 раза в год, как это происходит до сих пор. Эффективность и роль налогов может быть повышена, если на региональном уровне будет дано право корректировать ставки налогов исходя из экологической ситуации и средств, необходимых для финансирования экологических программ по её улучшению.

Стимулирующий эффект налогов за выбросы также может быть увеличен, если внести понижающие коэффициенты к ставкам налога, например в тех случаях, когда фактический выброс (сброс) составляет не более 50% от установленного лимита. Также эффективным может быть использование налога на продукцию, который представляет собой добавочный налог к ценам на ту про-

дукцию, которая загрязняет окружающую среду на стадии производства или потребления. Таким образом, налоги на продукцию базируются на отдельных характеристиках продукции или на самой продукции.

Стимулирующая цель такого налогообложения осуществляется, когда увеличение цены за счёт налога сокращает потребление продукции, что достигается при эластичности спроса на цены. Доходы от налогов на продукцию также могут использоваться для финансирования мер по предотвращению или ликвидации загрязнения, связанного с экологическими характеристиками продукции, или для финансирования других мероприятий по охране окружающей среды. Дифференцированные налоги могут быть рассмотрены как специальная форма налога на продукцию, комбинирующая положительный и отрицательный добавочный налог (надбавка или скидка к цене) соответственно на загрязняющую продукцию (товар) и альтернативную продукцию, экологически чистую или менее экологически грязную [3].

Стимулироваться налогами должен и подход к осуществлению мер, направленных на замкнутость производственных циклов, когда вторичное использование и переработка товаров до тех пор, пока существует хоть малейшая выгода для окружающей среды, по возможности это необходимо осуществлять с сохранением формы товара или ресурса: использовать многоразовые упаковочные материалы, товары «second hand», перерабатывать строительные и другие материалы после сноса объектов, производить товары, легко поддающиеся демонтажу и ремонту и т.д.

Анализ действующей в Республике Беларусь системы платности природопользования показал, что предприятиям выгоднее заплатить экологический налог, чем устанавливать более дорогое природоохранное оборудование, поскольку он является своего рода платой за пользование окружающей средой и не выполняет своей стимулирующей функции; несовершенство порядка установления и расчёта лимитов природопользования не способствует достижению экологической цели и требует проведения соответствующих корректировок; система предоставления государственных субсидий не является эффективной с позиции стимулирования природоохранных инноваций и минимизации затрат на достижение экологических целей.

На основе анализа теоретических подходов к определению ставки экологического налога необходимо и далее совершенствовать систему экологического налогообложения в Республике Беларусь. В белорусских условиях более рациональным представляется повышение роли подоходного налогообложения и использование части поступлений в качестве субсидии на чистое потребление. Корректировка экологического налога должна сопровождаться пересмотром существующего природоохранного законодательства, в частности, в плане дальнейшего упрощения системы платежей, пересмотра ставок налогов с целью недопущения значительного налогового бремени и негативного влияния на рынки труда и капитала. Наиболее приемлемыми в плане эффектов распреде-

ления являются субсидии на предотвращение эмиссий загрязнений, которые должны выступать в качестве компенсации предприятиям, снизившим свои эмиссии ниже базового уровня. Повышение экологического налога будет возможным при одновременном сокращении облагаемой базы с ориентацией на основные загрязнители.

Формирование устойчивой системы финансирования природоохранной сферы Республики Беларусь требует создания гармоничного финансово-кредитного механизма регулирования природопользования, в котором основополагающую роль должно получить субсидирование, как эффективный рычаг регулирования процессов природопользования и охраны окружающей среды. Одним из вариантов такого стимула может стать система возврата задатка, когда добавочный налог (задаток) включается в цену продукции, являющейся потенциальным загрязнителем. Если производителю удастся избежать загрязнения окружающей среды посредством повторного использования такой продукции, или она поступит в системы сбора отходов, то необходимо осуществлять возврат добавочного налога (задатка).

Для повышения эффективности использования средств, направляемых на природоохранные цели, следует начать использование широко применяемого в странах Западной Европы подхода торговли загрязнениями, при котором нормирование выбросов происходит не по каждому отдельному источнику, а в целом по предприятию или группе близко расположенных предприятий, и одновременно с этим обеспечивается торговля разрешениями на право выброса с созданием «банка выбросов». При этом разрабатывается шкала поощрений, учитывающая длительность срока сдачи выбросов на хранение. Не использованные отдельными предприятиями объёмы допустимых для них выбросов могут временно передаваться другим предприятиям по повышенным ставкам с учётом местонахождения источников выбросов. Если же предприятие не планирует последующее использование избыточного объёма допустимого выброса, то оно имеет право продать его на рынке выбросов.

Все это осуществимо при наличии чёткой долговременной политики улучшения качества окружающей среды в регионе, когда устанавливаются сроки поэтапного достижения стандартов качества окружающей среды и в соответствии с этим на длительный период устанавливаются стабильные нормативы допустимых выбросов.

1. Годовые данные. Окружающая среда // Национальный статистический комитет Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – 2011. – Режим доступа : <http://www.belstat.gov.by>. 2. Усенко В. С., Щербаков Г. А. Зарубежный опыт управления водными ресурсами // Водные ресурсы. – Минск, 1999. – № 6. 3. Альханакта В. В. Эффективность использования субсидий в системе торговли разрешениями на загрязнение окружающей среды // Экономический бюллетень НИЭИ Министерства экономики Республики Беларусь. – Минск, 2009. – № 6. – С. 71-84.

Рецензент: к.е.н., профессор Кушнір Н.Б. (НУВГП)