



## ЕГОРОВА Евгения Николаевна

Кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов

Морской государственный университет имени адмирала Г. И. Невельского  
690059, РФ, г. Владивосток, ул. Верхнепортовая, 50а  
Контактный телефон: (423) 272-98-72  
e-mail: egorovaen@list.ru

## Экономические инструменты защиты окружающей среды

**Ключевые слова:** экономические инструменты защиты окружающей среды; экономические регуляторы для постоянного загрязнения; экономические регуляторы для аварийного загрязнения.

Показана актуальность развития экономических инструментов защиты окружающей среды от экологических нарушений. Предложено различать две группы данных инструментов в зависимости от характера возникновения нарушений. Рассмотрены принципиальные различия экономических регуляторов для аварийных и постоянных типов загрязнений.

**В** период формирования новой экологически устойчивой экономики система государственного экологического регулирования направлена на решение перечня острых эколого-экономических проблем в сфере природопользования и природоохранной деятельности на всех уровнях – от международного до регионального.

Экологизация процесса экономического развития формирует новое сознание общности, определяющее, в частности, необходимость в трансформации таких понятий, как «эффективность хозяйственной деятельности», «экономический рост» и др. Эффективность функционирования всех видов и форм хозяйственной деятельности теперь принципиально взаимосвязана с условиями благополучного существования каждого человека, как нынешнего, так и будущих поколений. Условия благополучного существования тесно связаны с концепцией устойчивого развития, базирующейся на системе социальных, экологических и экономических факторов.

Система государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды включает ряд специфических инструментов и рычагов, опирающихся на методы правовой защиты и регулирования.

Развитие экономических инструментов государственного экологического регулирования на сегодняшний день отстает от развития системы государственного управления природопользованием в целом. В частности, это справедливо для аварийных загрязнений окружающей среды. Примером такого отставания служит отсутствие разработанных и утвержденных нормативно-методических документов (содержащих оценочные инструменты и инструктирующих процессы страхования экологических рисков) наряду с утвержденными положениями ряда федеральных законов об обеспечении обязательной финансовой ответственности за те или иные виды потенциальных аварийных загрязнений. Другим примером служит необратимо устаревшая нормативно-правовая база по расчету платы за загрязнение окружающей среды в пределах установленных лимитов, а также в случае их превышения. За последние 20 лет в РФ ставки платы за негативное воздействие на окружающую среду не индексировались. При этом административные штрафы за нарушение природоохранного законодательства несопоставимы с уровнем затрат на устранение нарушений. В результате действующая система нормирования негативного воздействия на окружающую среду оценивается как неэффективная,

не имеющая стимулирующего значения. Такая ситуация приводит к тому, что практически все крупные промышленные предприятия десятилетиями превышают установленные нормативы, выплачивая незначительные суммы в качестве платы за негативное воздействие на окружающую среду, и не имеют никаких стимулов к модернизации [1].

Эффективная система экономических инструментов должна «пронизывать» все составные элементы системы государственного экологического регулирования, формируя отлаженный комплекс индикаторов и стимулирующих мер по снижению антропогенной нагрузки всех видов и уровней на экосистемы.

Система экономических инструментов государственного экологического регулирования должна помимо всего прочего учитывать специфику взаимодействия рыночных и государственных регуляторов хозяйствования и механизмов рационального природопользования. Внедрение рыночно ориентированных инструментов экологизации хозяйственной деятельности напрямую связано с экономическим стимулированием устойчивого развития. Концепция устойчивого развития направлена на соблюдение условий предотвращения загрязнения и деградации природной среды, опирается на принципы экологически ориентированной хозяйственной деятельности, базируется на экологической обоснованности принимаемых хозяйственных решений, обеспечивающих приоритеты общественных интересов перед частными.

Экономические инструменты экологического регулирования формируют систему управления взаимодействием общества и природы, т. е. совокупность мер (включая установленные требования экологического законодательства), направленных на обеспечение рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, сохранение и восстановление благоприятного состояния окружающей среды, соблюдение и защиту экологических прав юридических и физических лиц.

Абсолютное большинство видов хозяйственной деятельности, как известно, связано с воздействием на окружающую среду, свойства которой изменяются в результате нарушения ее исходного состояния. Загрязнение окружающей среды представляет собой процесс поступления в нее загрязняющих веществ (и (или) энергии и (или) микроорганизмов), свойства которых оказывают на нее негативное воздействие. Внешние вмешательства в естественные экосистемы в ходе хозяйственной деятельности приводят к дисбалансу, результатом которого является изменение свойств окружающей среды. Под экологическими системами понимаются природные комплексы, образованные живыми организмами и средой их обитания, связанными между собой обменом веществ и энергии. Масштабы изменения окружающей среды зависят от количества загрязняющего вещества и продолжительности воздействия, а также от ассимиляционного потенциала экосистемы, т. е. ее устойчивости к внешним воздействиям или способности поглощать и нивелировать негативные эффекты без изменения своих свойств.

Положениями Федерального закона «Об охране окружающей среды» определены методы экономического регулирования в данной области [2]. Как видно из перечня мер, правовое поле обозначает ряд методов экономического регулирования в сфере охраны окружающей среды и предпринимает попытку охватить все виды возможного негативного воздействия на окружающую среду. Однако положениями ФЗ «Об охране окружающей среды» не установлены и не определены особенности регулирования для двух принципиально различающихся видов процесса загрязнения окружающей среды, которые классифицируются по признаку возникновения:

1) постоянное загрязнение – процесс регулярных выбросов или сбросов загрязняющих веществ в относительно небольших количествах, в пределах установленных нормативов допустимого воздействия на окружающую среду;

2) аварийное (залповое) загрязнение – как правило, однократный случайный выброс или сброс значительного количества загрязняющего вещества в окружающую среду в результате аварии или стихийного бедствия.

Принципиальным является то, что методы эколого-экономического регулирования по каждому из выделенных видов загрязнения во многом различаются по целям регулирования и по технологии воздействия на потенциальных загрязнителей.

Как правило, первая форма загрязнения сопряжена с теми видами хозяйственной деятельности, ведение которых невозможно без формирования сопутствующих загрязнений, поступающих в окружающую среду в ходе производственного процесса. Для такого рода загрязнений в соответствии с законодательством устанавливаются нормативы и лимиты на выброс или сброс загрязняющего вещества (так называемые квоты на загрязнение окружающей среды с учетом ассимиляционных возможностей территории или акватории, нормативы ПДК, ПДВ, ПДС).

За загрязнение окружающей среды в пределах установленных нормативов и лимитов взимаются платежи по установленным законодательством нормативам платы [3]. При этом законодательством предусмотрены платежи и за сверхлимитные выбросы и сбросы загрязняющих веществ, которые многократно повышают плату за загрязнение в пределах установленных лимитов.

Вторая форма загрязнения носит случайный, вероятностный характер, возникает в результате аварии в производственном процессе либо в ходе хранения, переработки, транспортировки большого количества загрязняющего вещества, а также в процессе добычи полезных ископаемых.

Под экономическими инструментами охраны окружающей среды понимается совокупность предусмотренных законодательством экономических мер по обеспечению экологической безопасности и по сохранению природных ресурсов.

Рассматривая понятие экономических инструментов защиты окружающей среды, необходимо подчеркнуть, что экономические регуляторы для *постоянного* (неизбежного в силу технологических особенностей производственного процесса) загрязнения окружающей среды отличаются по своей сущности и принципу действия от экономических регуляторов для *аварийного* загрязнения.

Наряду с некоторыми общими методами экономического регулирования экологической политики, представленными в ФЗ «Об охране окружающей среды» [2], можно выделить ряд мер, предназначенных исключительно для процессов либо постоянного, либо аварийного негативного воздействия на окружающую среду. Для процессов *постоянного* загрязнения установлен следующий перечень экономических мер регулирования:

- плата за негативное воздействие на окружающую среду;
- установление лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов, лимитов на размещение отходов производства и потребления и другие виды негативного воздействия на окружающую среду;
- предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов.

При этом единственно возможным механизмом экономического регулирования процессов *аварийного* загрязнения является экологическое страхование.

Несмотря на то что аварийные загрязнения носят редкий, случайный характер, они могут иметь масштабные, катастрофические, зачастую пролонгированные во времени, негативные последствия для окружающей среды.

В настоящее время система экономического регулирования охраны окружающей среды от всех видов загрязнения нуждается в совершенствовании.

Экономические инструменты защиты окружающей среды от процессов постоянного загрязнения используются в составе механизма законодательного регулирования и формирования экологической политики государства и включают следующие виды методов.

1. Экологические налоги и платежи за негативное воздействие на окружающую среду. Согласно определению Европейского экологического агентства (European Environmental Agency), экологические налоги могут быть в широком плане определены как «все налоги, база взимания которых оказывает специфическое негативное воздействие на окружающую среду» [4].

Налоги, вводимые для корректировки воздействия отрицательных внешних эффектов (экстерналий), которые поднимают предельные частные затраты до уровня общественных, получили название налогов Пигу. Преимуществом экологических налогов является то, что они предоставляют право выбора способа адаптации к экологическим стандартам – либо путем уплаты налогового сбора, либо, если расходы на устранение причины загрязнения сравнительно невысоки, путем изменения технологии производственного процесса. К экологическим налогам относятся также налоги на использование природных ресурсов. Данный вид экономических инструментов защиты окружающей среды может использоваться для совершенствования проектов по защите окружающей среды. Применение экологических налогов и сборов способно привести к сокращению производства и торговли экологически вредными видами продукции. Преимущество применения дифференцированного налогообложения в экологической политике проявляется в эффективности снижения уровня загрязнения, а также в привлечении поступлений в государственный бюджет.

Экологические платежи представляют собой плату за загрязнение окружающей среды и размещение отходов (плата за негативное воздействие на окружающую среду).

Обязательность платы за негативное воздействие на окружающую среду установлена ФЗ «Об охране окружающей среды». Взимание платы осуществляется за следующие виды вредного воздействия на окружающую среду: выброс загрязняющих веществ в атмосферу; сброс загрязняющих веществ в водные объекты; размещение отходов; другие виды вредного воздействия (шум, вибрация, радиационное воздействие и т. д.). Нормативы платы за загрязнение носят трехуровневый характер: 1) в пределах установленных допустимых нормативов загрязнения; 2) в пределах установленных лимитов загрязнения; 3) за сверхлимитное загрязнение окружающей среды. Первые два вида платежей осуществляются за счет себестоимости производимой предприятием продукции. Источником платежей за сверхлимитное загрязнение является прибыль предприятия.

2. Экологические запреты, квоты, стандарты, нормативы – инструменты ограничительного регулирования. Эти категории инструментов защиты окружающей среды могут быть условно отнесены к методам экономического регулирования, поскольку являются по сути своей директивными. Перечисленные инструменты нуждаются в организации регулярных контролируемых мероприятий, которые зачастую являются дорогостоящими. В отличие от рыночных механизмов, запреты, как правило, не стимулируют природопользователей внедрять новые технологии. Разумное применение запретов распространяется на производство видов продукции, концентрация опасных веществ в которых превышает определенные предельные значения. Запреты могут быть реализованы в виде стандартов на допустимое содержание вредных веществ в производимой или продаваемой продукции. Квоты представляют собой разрешения на определенные количества выбросов или сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду, могут принимать форму рыночных лицензий, основанных на установлении предельно допустимого уровня загрязнения. Квоты могут служить эффективным средством экологической политики, если впоследствии компании имеют возможность продавать лицензии на загрязнения другим фирмам, в том числе на международном уровне.

3. Экологические субсидии. Представляют собой выплаты или налоговые льготы, предназначенные для покупки природоохранного оборудования или реализации природоохранных мероприятий. Субсидии являются инструментом поощрения

природоохранной деятельности. Могут выступать в виде прямых выплат и дотаций, а также налоговых льгот и займов с пониженной процентной ставкой.

Таким образом, круг экономических инструментов защиты окружающей среды от постоянного загрязнения ограничен перечнем регуляторов и директивных мер, использование которых (по отдельности или в сочетании) формирует экологическую политику в соответствии с поставленными перед государством задачами.

Особенность использования экономических инструментов защиты окружающей среды заключается в том, что они могут выступать как в форме превентивных (предупреждающих) мер по защите окружающей среды, так и в форме репрессивной реакции (на уже произошедшее загрязнение).

Превентивные меры носят, как правило, стимулирующий мотивационный характер, побуждая хозяйствующих субъектов действовать в направлении снижения нагрузки на окружающую среду либо полного устранения этой нагрузки.

Репрессивные меры носят характер наказания путем вменения штрафов, сборов, платежей за загрязнение либо установления запретов на ведение хозяйственной деятельности.

При постоянном загрязнении, избежать которого при имеющемся уровне развития технологий не представляется возможным, экономические меры носят форму наказания – платежа за право пользования ассимиляционным потенциалом окружающей среды, а также за отказ от возможного альтернативного использования изменяемых в результате негативного воздействия природных ресурсов. Другими словами, это плата за неизбежно наносимый ущерб окружающей среде.

В случаях аварийного загрязнения окружающей среды экономические меры также зачастую являются репрессивными и несут функциональную нагрузку инструмента наказания за невыполнение установленных норм, правил, условий труда, дисциплины или реализации других факторов, в результате которых возникло аварийное загрязнение. При этом необходимо помнить, что когда загрязнение носит непредвиденный аварийный характер, экономические меры в форме платежей становятся уже не только мерами наказания загрязнителя за изменение свойств окружающей природной среды, но также носят компенсационный характер – покрывают ущерб, нанесенный в результате загрязнения третьим лицам.

Возникает вопрос о том, возможно ли трансформировать экономические меры защиты окружающей среды от загрязнений из репрессивной категории в превентивную (предупредительную).

Превентивная форма экономических мер может быть реализована лишь в том случае, если данные меры будут носить мотивационный характер, представляя собой систему экономических инструментов, стимулирующих предотвращение загрязнения окружающей среды посредством использования финансовых показателей, экономических рычагов.

В перечне экономических инструментов охраны окружающей среды экологическое страхование относится к базовому элементу экономического механизма охраны окружающей среды и природопользования в контексте обеспечения экологической безопасности от аварийных загрязнений.

Экологическое страхование представляет собой страхование ответственности потенциальных виновников аварийного загрязнения окружающей среды за причинение ущерба третьим лицам. Цель экологического страхования – компенсация нанесенного ущерба и стимулирование его предотвращения. Одной из важнейших функций экологического страхования является реализация в полном объеме принципа «загрязнитель платит». Нанесенный в результате аварийного загрязнения ущерб должен полностью компенсироваться за счет собственных средств предприятия – виновника загрязнения и исключать использование государственных резервов.

Анализ отраслей страхования, принятых в РФ в соответствии с законодательством – положениями ст. 48 Гражданского кодекса РФ [1] и Закона РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации» [3], показал, что экологическое страхование относится к сфере имущественного страхования рисков ответственности по обязательствам, возникающим вследствие причинения вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц.

Институт экологического страхования гражданской ответственности за ущерб от аварийных загрязнений базируется на методическом оценочном инструментарии, в состав которого входят помимо прочих:

- страховая сумма, представляющая собой величину экономической оценки потенциального экологического ущерба;
- страховой тариф как процентная ставка от страховой суммы (учитывающая уровень экологического риска).

Развитие института экологического страхования нуждается в разработке методического обеспечения двух важнейших оценочных инструментов экологического страхования: во-первых, экономического ущерба от аварийных загрязнений и, во-вторых, уровня экологического риска возникновения аварийного загрязнения.

Под экономической оценкой ущерба от аварийного загрязнения предлагается понимать величину материальных и финансовых потерь и убытков (прямых и косвенных), возникающих в результате негативных изменений окружающей среды (снижения биопродуктивности экосистем, ухудшения потребительских свойств природных ресурсов, нарушения рекреационной ценности), а также сумму затрат на ликвидацию последствий загрязнения и восстановление до исходного состояния, включая очистку и воспроизводство биоресурсов.

Понятие экологического риска предлагается трактовать как вероятность возникновения аварии. При этом необходимо подчеркнуть, что объективной оценкой степени экологической опасности (или безопасности) является уровень экологического риска. Уровень экологического риска возникновения ущерба в результате аварийного загрязнения окружающей среды оценивается как вероятность возникновения аварии, объединенная с возможными негативными экологическими последствиями. Другими словами, уровень экологического риска определяется как произведение экологического риска и величины потенциального ущерба.

Вовлечение данного инструментария в систему страхования рисков аварийного загрязнения окружающей среды позволит задействовать мотивационные механизмы предотвращения загрязнения.

В качестве приоритетных задач системы экологического страхования выступают следующие:

- гарантия возмещения третьим лицам (реципиентам) причиненного им ущерба от загрязнения окружающей среды;
- реализация в полном объеме принципа «загрязнитель платит» за вред, причиненный окружающей среде и третьим лицам вследствие аварий, в условиях обеспечения защиты имущественных интересов виновников загрязнения и за счет формирования страховщиками гарантированного источника денежных средств (страховых фондов) из взносов страхователей;
- снижение нагрузки на государственный бюджет в части экономии денежных средств на восстановление окружающей среды и на ликвидацию последствий загрязнения в результате аварий.

Таким образом, страхование экологических рисков является эффективным экономико-правовым механизмом обеспечения экологической безопасности отдельных реципиентов и общества в целом, а также экономической безопасности хозяйствующих субъектов, деятельность которых связана с повышенными экологическими рисками.

В целом разработка и утверждение современного комплекса мер экономического регулирования экологической безопасности в правовом поле РФ является необходимым условием гармоничного развития экономики нашей страны, обеспечения сохранения окружающей среды и защиты ее от всех видов загрязнений, как постоянного, так и аварийного характера.

#### Источники

1. Государственная программа Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы : утв. 10 декабря 2011 г.
2. Об охране окружающей среды : федер. закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ.
3. 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.
4. Kiss A., Shelton D. Manual of European Environmental Law. Cambridge : Univ. Press, 1997.
5. Гражданский кодекс РФ. Ч. 2 : от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ.
6. Об организации страхового дела в Российской Федерации : закон РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1.