

**Г.Б.МАЛЫШКОВ**, канд. экон. наук, доцент, *Greg.malyshkov@gmail.com*

**Е.В.ВИКТОРОВА**, аспирант

*Национальный минерально-сырьевой университет «Горный», Санкт-Петербург*

**G.B.MALYSHKOV**, PhD in ec., associate professor, *Greg.malyshkov@gmail.com*

**E.V.VIKTOROVA**, post-graduate student

*National Mineral Resources University (Mining University), Saint Petersburg*

## **ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ ЭКОЛОГИЗАЦИИ ПРОИЗВОДСТВА: ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ И ПУТИ МОДЕРНИЗАЦИИ**

На рассмотрении Государственной Думы РФ находится пакет законопроектов, коренным образом меняющий действующий механизм природопользования. Внесение изменений в Федеральные законы «Об охране окружающей среды» и «Об отходах производства и потребления» позволит стимулировать предприятия к обновлению основных фондов при внедрении наилучших доступных технологий, оформит разделение компаний на категории в зависимости от нагрузки на окружающую среду, ужесточит санкции к нарушителям законодательства и обеспечит снижение финансовой нагрузки при реализации природоохранных инвестиций.

**Ключевые слова:** наилучшие доступные технологии, обращение с отходами, экономические методы охраны окружающей среды, платежи за загрязнение окружающей среды.

## **ECONOMIC METHODS OF ENVIRONMENTAL PROTECTION: CURRENT SITUATION AND WAYS OF MODERNIZATION**

A package of bills is currently under consideration of the State Duma, which dramatically affects the current mechanism of nature management. Changes applied to the federal laws on «Environmental protection» and «Waste production and consuming» will allow to stimulate companies to update their base funds by means of implementation of the best available technologies and to divide them into categories depending on their environmental damage, as well as toughening sanctions on environmental violations and providing with mechanisms to help reduce the financial burdens on environmental protection investments. This article is devoted to analyze these environmental protection initiatives.

**Key words:** best available technologies, waste management, economic methods of environmental protection, environment pollution charges.

Основа ныне действующего в Российской Федерации механизма охраны окружающей среды сложилась в конце 1990-х гг. и за прошедший период не претерпела существенных изменений. Ключевой в этой области нормативный акт, Федеральный закон «Об охране окружающей среды», был принят в 2002 г.\* и потенциал лежащего в

его основе принципа платного природопользования, несмотря на многочисленные внесенные в его текст последующие изменения, реализуется далеко не в полной мере.

Предпринимавшиеся за прошедшее десятилетие меры по модернизации применяемых в стране инструментов охраны окружающей среды и экологизации производства носили преимущественно косметический характер (например, ежегодная индексация ставок платежей за негативное воздействие на окружающую среду) или запол-

\* Федеральный Закон «Об охране окружающей среды» (от 10 января 2002 № 7-ФЗ, в ред. Федерального Закона № 248-ФЗ от 19.07.2011).

няли наиболее очевидные законодательные пустоты. Эти меры далеко не в полной мере соответствовали активным усилиям развитых зарубежных стран по модернизации природоохранного законодательства и формированию нового поколения инструментов ресурсно-экологической политики. Особенно отчетливо это проявилось в решении проблем, связанных с глобальным изменением климата. Направленный на нейтрализацию (или предотвращение) его последствий механизм купли-продажи прав на выбросы парниковых газов, хотя и получил в России необходимые нормативно-институциональные условия применения в связи с принятием в 2009 г. специального Постановления Правительства РФ, реализуется далеко не в полном объеме, вследствие чего страна продолжает терять значительные объемы инвестиций [3]. На протяжении длительного времени не удается устранить и другие недостатки, свойственные природоохранному механизму и обслуживающему его законодательству, включая рамочный характер основных законов, которые нуждаются в детализированных нормативных документах, разрабатываемых различными «заинтересованными сторонами». В этом же ряду противоречия в отдельных отраслевых подзаконных актах, недостаточная связь нормативно-правовых механизмов с мерами экономического стимулирования.

Предлагавшиеся специалистами меры по модернизации механизмов ресурсно-экологического управления и переходу к качественно новому порядку, включая унификацию с европейским законодательством, в течение длительного времени не находили поддержки со стороны законодателей. Инерцию старых подходов удалось преодолеть буквально в последние месяцы, что немаловажно в свете вступления страны в ВТО. В настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе РФ находится пакет документов, вносящих принципиальные изменения в механизм охраны окружающей среды и являющийся предметом острой дискуссии экспертного сообщества, представителей предпринимательских кругов, органов власти и государственного управления.

С учетом сказанного, задачей статьи является анализ эффективности действующего механизма охраны окружающей среды, оценка предлагаемых специалистами мер и выработка ряда уточняющих рекомендаций. Основное внимание сосредоточим на продуманности экономических механизмов, регламентирующих порядок обращения с отходами, проанализируем изменения, вносимые в нормирование воздействия на окружающую среду хозяйствующих субъектов, а также в механизм внедрения наилучших доступных технологий.

**Стимулирование рационального природопользования в части обращения с отходами. Оценка текущего состояния.** В настоящее время в Российской Федерации применяются как механизмы административно-командного воздействия, так и экономические методы охраны окружающей среды, призванные поддерживать экологически ответственное предпринимательство. Первые из них включают экологический мониторинг, экологические стандарты и нормативы (нормативы и лимиты на выбросы и сбросы загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками загрязнения, а также нормативы образования и размещения отходов), лицензирование хозяйственной деятельности, связанной с воздействием человека на окружающую природную среду и здоровье человека и обеспечивающей экологический мониторинг и контроль и др.

Экономические инструменты экологического регулирования в российском законодательстве представлены, в первую очередь, природно-ресурсными платежами и платежами за негативное воздействие на окружающую среду, а также нормами и способами финансирования природоохранных мероприятий, режимом ускоренной амортизации природоохранного оборудования, экологическими и ресурсными налогами и т.п.

Однако в современном законодательстве применяются в основном штрафные меры (система платежей за негативное воздействие на окружающую среду) и отсутствуют экономические стимулы для перехода предприятий на наилучшие доступные техноло-

гии, не создана бизнес-среда в сфере переработки и утилизации отходов, нет механизма ликвидации накопленного экологического ущерба [5].

Практически все законы Российской Федерации, регулирующие вопросы охраны окружающей среды, природопользования и обеспечения экологической безопасности, являются рамочными. Отдельные их положения дополняются указами Президента и постановлениями Правительства, во исполнение которых, в свою очередь, разрабатываются и принимаются нормативно-правовые акты федеральных органов исполнительной власти РФ. В результате нередки ситуации, когда правовые акты противоречат друг другу. Так, вопросы обращения с отходами регулируются природоохранным и санитарно-эпидемиологическим законодательством, а также многочисленными подзаконными актами, приказами федеральных министерств и служб, отраслевыми стандартами.

Действующая система выдачи лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и на размещение отходов не стимулирует предприятия снижать нагрузку на окружающую среду, так как сокращение негативного воздействия лишь снижает платежи, размер которых, несмотря на ежегодную индексацию, не сопоставим с затратами на внедрение новейших технологий. Расчет лимитов основывается на многочисленных, порой несогласованных, усредненных отраслевых методиках, не учитывающих специфику хозяйствующих субъектов. Использование в расчетах данных за прошлые годы позволяет утверждать заведомо завышенные лимиты, что способствует бюрократическому произволу, когда субъективное решение чиновника позволяет устанавливать любой лимит.

Такая конструкция законодательства приводит к тому, что практически все крупные промышленные предприятия десятилетиями превышают установленные нормы, выплачивая незначительные суммы в качестве платы за негативное воздействие, и не видят выгоды в модернизации производственно-технологических процессов.

Декларируемое законодательством предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, а также поддержка предпринимательской, инновационной и иной деятельности, направленной на охрану окружающей среды наталкивается на бюрократические барьеры. Согласно закону «Об отходах производства и потребления»\*, под отходами понимаются любые остатки сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий или продуктов, которые образовались в процессе производства или потребления, а также товары (продукция), утратившие свои потребительские свойства. Однако для перевода данных отходов в разряд вторичного сырья и дальнейшего их использования на производстве требуется длительная процедура согласования, включающая разработку технических условий на вторсырье и получение санитарно-эпидемиологических заключений. Все это сопряжено с расходом значительных временных и других ресурсов, которые ложатся тяжелым дополнительным бременем на предприятие, снижая эффективность его усилий по экологизации и снижению отходов. В результате многие организации вынуждены идти на нарушения, используя в своей деятельности без лицензии Росприроднадзора остатки материалов, предоставленных прочими производствами.

В соответствии с Федеральным законом от 27.12.2000 г. № 150-ФЗ «О федеральном бюджете на 2001 год» был ликвидирован Федеральный экологический фонд и изменен порядок зачисления в бюджеты различных уровней платы за нормативные и сверхнормативные выбросы и сбросы вредных веществ, размещение отходов и другие виды вредного воздействия на окружающую среду. Средства, взимаемые с предприятий за негативное воздействие на окружающую среду, не используются на декларируемые

\* Федеральный Закон «Об отходах производства и потребления» (от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ, в ред. Федерального закона № 309-ФЗ от 30.12.2008).

цели, а растворяются в бюджетах всех уровней. Так, в 2010 г. было собрано более 24 млрд руб. штрафов, но на работы по обращению с отходами и очистку сточных вод было выделено всего 35 млн руб. [1].

**Реформирование экологического законодательства. Экономический аспект.** На радикальную модернизацию механизма природопользования направлен подготовленный Минприроды России пакет из восьми законопроектов, охватывающих все основные направления природоохранного законодательства. В состав этого пакета входят законопроекты «О совершенствовании системы нормирования и экономического стимулирования в области охраны окружающей среды», «Об экономическом стимулировании деятельности в области обращения с отходами», «Об особо охраняемых природных территориях», «О сохранении морской среды и ее защите от нефтяных загрязнений», «Об экологическом мониторинге», «О повышении эффективности государственного экологического контроля», «Об экологическом аудите», «О ликвидации накопленного экологического ущерба».

Основная задача всех этих законопроектов – создание принципиально новой законодательной базы для перехода России на принципы устойчивого развития, создание системы стимулов для модернизации промышленности, уменьшения воздействия на природные комплексы, снижения энергоемкости и повышения конкурентоспособности выпускаемой продукции при тесной интеграции с европейскими природоохранными принципами.

Важнейшим и наиболее комплексным по сферам регулирования документом является законопроект «О совершенствовании системы нормирования и экономического стимулирования в области охраны окружающей среды», согласно которому разрабатывается новый механизм нормирования. На основе интегральных показателей совокупного воздействия на окружающую среду выделяются классификационные группы объектов (предприятий) с незначительным, умеренным и значительным уровнями и

(или) объемами воздействия на окружающую среду. На основе классификационной группы объектов со значительным уровнем и (или) объемом воздействия на окружающую среду Правительство определяет перечень видов экологически особо опасных объектов, в отношении которых меры государственного регулирования в области охраны окружающей среды (государственный экологический контроль, государственный учет объектов, оказывающих воздействие на окружающую среду, государственная экологическая экспертиза) осуществляются органами исполнительной власти Российской Федерации.

В качестве критериев отнесения объектов со значительным уровнем и (или) объемом воздействия на окружающую среду к видам экологически особо опасных объектов предложены следующие:

- вид хозяйственной и иной деятельности (отрасль, сектор отрасли, производство), характеризующийся значительными уровнями и (или) объемами воздействия на окружающую среду;
- значительные объемы производства продукции для данного вида хозяйственной и иной деятельности;
- использование в процессе производства и (или) содержание в выбросах, сбросах, отходах производства и потребления химических веществ с радиоактивными, токсичными, канцерогенными и мутагенными свойствами.

Из миллиона предприятий, существующих в России и оказывающих то или иное воздействие, только 11,5 тысячи дают 99 % выбросов и сбросов. Предприятия с незначительным уровнем воздействия (около 700 тысяч) должны перейти на простое декларирование выбросов, а 290 тысяч предприятий с умеренным воздействием – на установление нормативов по факту сбросов и выбросов. По отношению к 11,5 тысячам особо опасных экологических объектов законопроект планирует переход на принципы наилучших доступных технологий (НДТ) [4]. Система НДТ является основой нормирования экологически опасных предприятий во всем мире.

Понятие НДТ уже отражено в действующем законодательстве. Федеральный Закон «Об охране окружающей среды» (ст.1) определяет наилучшую существующую технологию как технологию, основанную на последних достижениях науки и техники, направленную на снижение негативного воздействия на окружающую среду и имеющую установленный срок практического применения с учетом экономических и социальных факторов.

Законопроектом предусмотрено уточнение действующей формулировки: наилучшая доступная технология – совокупность применяемых для производства товаров (продукции), выполнения работ, оказания услуг на объектах, оказывающих воздействие на окружающую среду, технологических процессов, оборудования, методов, способов, приемов и средств, основанных на современных достижениях науки и техники, обладающих наилучшим сочетанием показателей достижения целей охраны окружающей среды и экономической целесообразности при условии технической возможности их применения. Для каждой технологии определяются показатели выбросов, сбросов, потребления воды и энергии в расчете на единицу произведенной продукции.

Европейский механизм НДТ основывается на отраслевых справочниках, описывающих около 6 тысяч технологических процессов, которые планируется адаптировать для Российской Федерации. Для осуществления этой работы предусмотрен переходный период (2 года).

Для предприятий, не предпринимающих мер по модернизации производства с целью перехода на НДТ, плата за негативное воздействие увеличится в 2,2 раза к 2014 г. и еще во столько же раз к 2021 г. Объем налоговой нагрузки на предприятия при этом увеличивается с 0,4 до 0,7 % от прибыли к 2021 г. Предполагается, что доходы бюджета в этом случае вырастут к 2015 г. с 18 до 50 млрд руб. Для предприятий, переходящих на НДТ, плата за негативное воздействие может быть полностью зачтена в счет затрат на эти мероприятия, а

после внедрения НДТ ставка платы устанавливается равной нулю.

Кроме того, в процессе перехода на НДТ планируется использовать инструменты экономического стимулирования: возмещение затрат на уплату процентов по инвестиционным кредитам, отнесение платы в пределах норматива к себестоимости, а за сверхнормативное воздействие – к прибыли предприятия, введение ускоренной амортизации для оборудования, работающего на принципах НДТ.

С 2012 до 2014 г. планируется разделить предприятия на категории по степени воздействия на окружающую среду, адаптировать к российским условиям отраслевые справочники. Предприятия за этот период должны подготовить планы соответствующих мероприятий. С 2014 г. предлагается полностью запретить проектирование новых предприятий, не соответствующих принципам НДТ. С 2016 г. планируется запрет на ввод в эксплуатацию новых объектов, чьи выбросы и сбросы не соответствуют НДТ, за исключением тех предприятий, которые проектировались до изменения законодательства.

С 2020 г. административные ограничения будут касаться существующих предприятий, причем если эти предприятия до 2020 г. начали программу модернизации, то им будет предоставляться пятилетний переходный период для ее завершения.

Законопроект об экономическом стимулировании деятельности в области обращения с отходами разграничивает полномочия и ответственность органов местного самоуправления и субъектов РФ по размещению и утилизации отходов. Проект также направлен на стимулирование деятельности по переработке вторичных отходов. Предлагается определить отрасли промышленности и виды продукции, по которым будет работать залоговый механизм, т.е. стоимость утилизации будет закладываться в стоимость продукции. Еще одним важным новшеством законопроекта стала ответственность производителей и импортеров за переработку и утилизацию продукции и упаковки и введение понятия залоговая стоимость тары.

Министерство природных ресурсов и экологии обозначило следующие задачи законопроекта [4]:

- разграничить ответственность на каждой стадии обращения с отходами;
- привлечь бизнес в эту сферу;
- стимулировать население к сортировке бытового мусора;
- обеспечить его безопасное захоронение;
- избавиться от практики использования необорудованных, самовольных свалок.

Предложенные механизмы для снижения издержек при переходе на НДТ, как и прочие инструменты, носят рамочный характер и потребуют внесения изменений в Налоговый кодекс и ряд других законодательных актов. Необходимо учесть, что на совершенствование соответствующих разделов законодательства РФ потребуется значительное время, и предложенные законом сроки перехода предприятий на новые принципы хозяйствования представляются заниженными. Например, в настоящее время в Евросоюзе разработано и принято 33 справочных документа по НДТ, которые относятся к различным отраслям промышленности. Из них на русский язык полностью переведены всего три, причем до сих пор нет справочных документов, которые были бы полностью и профессионально переведены на русский язык, отредактированы, адаптированы для российских условий, согласованы либо одобрены в установленном порядке для целей практического применения [2].

Опасение вызывает и рамочный характер законодательных инициатив, в них обозначены лишь общие критерии разделения предприятий на особо, умеренно, незначительно и минимально опасные, которые должны быть дополнены соответствующими количественными и качественными показателями. Размеры повышающих коэффициентов за сверхнормативные выбросы также четко не определены.

В частности, представители Российского союза промышленников и предпринимателей полагают, что вопросы перехода к технологическому нормированию на основе показателей наилучших доступных техноло-

гий, а также механизм выдачи и применения комплексных экологических разрешений не имеют достаточно четко прописанного в законопроекте механизма применения. Они считают необходимым более четко закрепить в законопроекте право предприятий на применение зачета расходов на природоохранные мероприятия в счет платы за негативное воздействие в целях исключения возможных споров с регулирующими органами, а в Союзе предприятий по сбору, переработке отходов производства и потребления считают, что остались непонятными механизмы, в том числе финансовые, с помощью которых будут внедряться положения об утилизации изготовителями своей продукции, потерявшей потребительские свойства [1].

В законопроектах не нашли отражения и такие принципиально важные для российских природопользователей положения, как исключение для предприятий, где образуются отходы, платежей за размещение отходов с включением платы за негативное воздействие в стоимость услуг полигона по размещению отходов, и переход к контролю за полигонами, которые непосредственно оказывают негативное воздействие на окружающую среду, от контроля за предприятиями, где образуются отходы.

Не устранены также проблемы, связанные с разграничением потоков отходов, выводящихся собственником из хозяйственного оборота, и отходов производства, предназначенных для переработки или использования в производственных целях.

Таким образом, предложенным законодательным инициативам, реформирующим и актуализирующим российское природоохранное законодательство, присущи системные проблемы рамочности и формальности. Законопроекты создают институциональную основу для применения новых инструментов, однако механизм их реализации будет определен в подзаконных актах. Этот принципиальный недостаток может привести к противоречиям и правовому вакууму. Предлагаемый порядок внедрения НДТ подразумевает значительные инвестиции в основные фонды, что в условиях нестабильности мировой экономики, вступления Рос-

сийской Федерации в ВТО и недостаточной проработанности в рассматриваемых законопроектах стимулирующих экономических механизмов может негативно сказаться на конкурентоспособности российских предприятий.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. *Грицюк М.* Отходы обяжут утилизировать // Российская газета. 2011, 11 сентября.
2. Наилучшие доступные технологии: опыт и перспективы / Е.Б.Королева, О.Н.Жигилей, А.М.Кряжев, О.И.Сергиенко, Т.В.Сокорнова. СПб, 2011.
3. *Пахомова Н.В.* Политика в области глобальных климатических изменений: инструменты, целевые ориентиры и инновационные стратегии бизнеса / Н.В.Пахомова, А.М.Краснов // Вестник Санкт-Петербургского университета. 2010. Сер.5. Вып.2.

4. *Трутнев Ю.* Кнут и стимул // Российская газета. 2011, 6 июля.

5. *Туголуков Е.* Окружающие штрафы // Российская газета. 2011, 26 октября.

#### REFERENCES

1. *Gritsyuk M.* Waste will be obliged to dispose of // Rossiyskaya Gazeta. 2011. Sept.11.

2. The best available technologies: experiences and perspectives / E.B.Koroleva, O.Zhigiley, AM Kryazhev, O.Sergienko, T.Sokornova. Saint Petersburg, 2011.

3. *Pakhomova N.V., Krasnov A.M.* Politics of Global Climate Change: tools, targets and innovative business strategies // Journal of Saint Petersburg State University. 2010. Ser.5. Iss.2.

4. *Trutnev Yu.* Whip and incentive // Rossiyskaya Gazeta. 2011. Jul.6.

5. *Tugolukov Eu.* Environmental fines // Rossiyskaya Gazeta. 2011. Oct.26.