

*Е.Е. Петрова*

## **ИНСТРУМЕНТЫ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОЛОГО-ЭКОНОМИЧЕСКИМИ ПРОЦЕССАМИ В ИНВЕСТИЦИОННОМ АНАЛИЗЕ**

*Е.Е. Petrova*

## **ENVIRONMENTAL MANAGEMENT TOOLS-ECONOMIC PROCESSES IN THE INVESTMENT ANALYSIS**

*Рассмотрены инструменты эколого-экономического регулирования, отражены просчеты в инструментах управления, внесены предложения по совершенствованию налогового законодательства РФ.*

*Ключевые слова: эколого-экономические процессы, природоохранное законодательство, инструменты эколого-экономического регулирования.*

*This article describes the tools of ecological and economic regulation, reflected shortcomings in management tools, made proposals to improve the tax legislation of the Russian Federation.*

*Key words: ecological and economic processes, environmental legislation, ecological and economic instruments of regulation.*

Во многих странах были созданы органы управления природоохранной деятельностью, принимались законы и другие правовые акты природоохранного характера. Увеличение затрат на восстановление природных ресурсов привело к росту заинтересованности в безотходных, малоотходных и ресурсосберегающих технологиях. Ресурсоемкость и экологичность стали ведущим критерием развитого общества и качества жизни.

В «Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года», утвержденных Президентом РФ 30.04.2012 г., в качестве стратегической цели государственной политики в области экологического развития намечено решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики, сохранение благоприятной окружающей среды.

Управление природопользованием в нашей стране осуществляется по многоуровневой иерархии. Государственное управление природопользованием осуществляется на федеральном уровне, региональное управление — находится как в совместном ведении государственных и региональных органов власти, так и в ведении региональных и местных органов власти субъектов федерации и, наконец, управление природопользованием, которое осуществляют непосредственно предприниматели и граждане, то есть сами природопользователи.

Государственное управление природопользованием и состоянием окружающей среды осуществляется в соответствии с рядом принципов. Основными из них, касающимися непосредственно управлением инвестиционными проектами, являются:

- принцип приоритета охраны окружающей среды (ООС) подразумевает, что в случае противоречия интересов хозяйственной деятельности и интересов ООС, управленческое решение должно приниматься в соответствии с требованиями ООС, при этом использование одних природных объектов должно осуществляться не во вред другим природным объектам и окружающей среде в целом;
- принцип платности природопользования предусматривает два аспекта: плату за право пользования природными ресурсами и плату за загрязнение природной среды.

Плата за право пользования природными ресурсами подразумевает оплату в денежной форме права пользования ресурсом в установленных размерах, за сверхнормативное пользование ресурсом и на воспроизводство ресурса.

Плата за загрязнение природной среды подразумевает оплату в денежной форме нормативные и за сверхнормативные выбросы, сбросы и размещение отходов.

Как известно, в управлении рациональным природопользованием используются различные методы: административно-правовые, организационные, социально-психологические и экономические. Все указанные методы действуют комплексно, но главная роль отводится экономическим методам.

Административно-правовые методы включают в себя разработку правовых и административных актов, регулирующих управление экономным использованием и воспроизводством природных ресурсов и обеспечение равновесия в природной среде.

Организационные методы охватывают процессы подготовки, принятия и реализации решений. Эти решения направлены на предотвращение и ликвидацию нарушений, загрязнений окружающей среды, организацию малоотходных и безотходных технологий при использовании природных ресурсов.

Важная роль принадлежит социально-психологическим методам. Они включают в себя средства социального и психологического воздействия на производственные коллективы, отдельных людей и население с целью обеспечения благоприятных условий проживания людей, снижения заболеваемости населения, увеличения продолжительности жизни людей и способности их к труду.

Экономические методы управления предусматривают использование системы цен, тарифов, платежей, штрафов, премий, фондов экономического стимулирования, кредитов и т.п. Они предназначены для обеспечения рационального и комплексного использования минеральных и других ресурсов, охраны и воспроизводства природной среды.

Государство использует следующие экономические рычаги охраны природной среды:

- планирует и финансирует мероприятия по охране атмосферы, рациональному использованию и охране водных ресурсов;
- устанавливает лимиты допустимых выбросов загрязняющих веществ в воздухе и лимиты водопользования;
- устанавливает нормативы платы и размер платежей за выбросы загрязняющих веществ в воздух, за сбросы загрязняющих веществ в водные объекты;

- устанавливает нормативы платы и размер платежей за потребление атмосферного воздуха для целей производства, за водопользование и водопотребление
- устанавливает нормативы платы за превышение лимитов выбросов загрязняющих веществ в воздух;
- предоставляет налоговые и кредитные льготы предприятиям, внедряющим малоотходные, ресурсосберегающие технологии и применяющим меры по охране окружающей среды
- покрывает ущерб, нанесенный окружающей среде и здоровью людей в результате загрязнения воздуха, водных объектов.

Существуют следующие меры по снижению промышленных отходов:

- внедрение ресурсосберегающих и малоотходных технологий, приводящих к снижению отходов;
- создание комплексов по переработке, утилизации и обезвреживанию токсичных промышленных отходов; повышение уровня переработки отходов;
- контролируемое захоронение отходов на полигонах, способствующее безопасному в экологическом отношении размещению отходов.

На предприятии управление охраной окружающей среды проявляется в разработке экологической политики производства, составлении плана природоохранных мероприятий, эксплуатации основных природоохранных фондов и осуществлении контроля за выбросами (сбросами) загрязнений. Природоохранные мероприятия способствуют совершенствованию технологии производства, проведению ремонтно-эксплуатационных работ, безаварийной работе оборудования, своевременному выполнению текущего ремонта.

Природоохранными мероприятиями занимаются группы охраны природы при главном инженере, главном энергетике или главном технологе, участки очистных сооружений и водоканализации, газопылеулавливающие установки, санитарно-промышленные лаборатории. Численность работников в указанных подразделениях может составлять 3–5 % от общей численности рабочих. Часть природоохранных функций возложена на отдел техники безопасности, который проверяет вентиляционные, санитарно-технические системы и т.п. Заводские лаборатории контролируют состояние сточных вод, работу очистных сооружений.

Инструменты эколого-экономического регулирования, применяемые в нашей стране, можно подразделить на три группы: поощрительные, принудительные и компенсационные меры. К поощрительным мерам относятся: льготное налогообложение (экологических видов продукции), льготное кредитование и субсидирование природоохранных проектов, дотации на приобретение природоохранного оборудования, ускоренные сроки амортизации природоохранного оборудования, премирование по результатам природоохранной деятельности. Принудительные меры включают в себя: платежи за природные ресурсы, платежи за выбросы (сбросы) загрязняющих веществ, платежи за размещение отходов, штрафы за нарушение природоохранного законодательства (за превышение лимитов), сокращение субсидирования природоемких и неэкологичных производств. К компенсационным мерам относятся: возмещение

нанесенного ущерба, создание природоохранных фондов, экологическое страхование. В настоящее время следует уделять внимание оптимальному сочетанию ценовой и налоговой политике. Ценовая политика должна быть нацелена на получении продукции из сырья и отходов, что должно подкрепляться налоговыми льготами на продукцию, производимую из отходов, экономией на платежах за загрязнение, если максимально возможное их количество улавливается и утилизируется.

Следует обновлять нормативно-методические документы для определения показателей (эколого-экономического ущерба от загрязнения окружающей среды, экономической эффективности природоохранных мероприятий). Указанные показатели используются для установления экологических платежей, объема природоохранного финансирования, инвестиций в экологические мероприятия.

Положительные стороны налогов на загрязнение и платежей заключаются в том, что их использование предоставляет свободу загрязнителю в выборе стратегии сочетания степени очистки и платы за остаточный выброс, позволяющую минимизировать издержки на превращение внешнего фактора загрязнения во внутреннюю статью издержек для них.

В случае низких природоохранных издержек природопользователь может сократить выбросы взамен уплаты налога. Теоретически он сократит их до оптимального уровня, если прирост затрат на дополнительную очистку становится равным ставке платежа за загрязнение.

Для предприятия налоги и платежи эквивалентны, но между этими инструментами есть различия. Налог подразумевает пополнение бюджета. Под платежом за загрязнение понимается плата за пользование ассимиляционным потенциалом природной среды. Пользователь этого ресурса платит за него так же, как он платит за приобретаемое сырье, электроэнергию и т.д.

Для того, чтобы преодолеть кризисные явления, обеспечить государственную безопасность государства, необходимо рационально и ответственно использовать потенциал естественных богатств.

Существует ряд просчетов в правовом обеспечении экологической экспертизы. Так, например, на практике лицензии (специальные разрешения) на пользование отдельными видами природных ресурсов и лимиты их использования могут выдаваться и утверждаться без государственной экологической экспертизы. Это приводит к ущербу использования одного природного ресурса по отношению к другому на определенной территории.

До сих пор четко не определены принципы разграничения права распоряжения природными ресурсами Российской Федерации между краями, областями, районами и т.д., хотя законодательные акты декларировали право субъектов РФ на собственность на природные ресурсы.

Такая неопределенность в правах пользования и отсутствие принципов и критериев разграничения прав приводит к расточительной эксплуатации природных ресурсов и к обострению противостояния федеральных и региональных органов государственной власти и управления.

Информацию о природных ресурсах в традиционных системах их учета (земельный, водный кадастр, кадастр лесных ресурсов и др.) сложно использовать в качестве инструмента управления на территориальном уровне.

Необходимость стоимостной оценки природных ресурсов была осознана во многих странах мира несколько десятков лет назад. Отставание нашей страны в решении этих проблем очевидно, так как только с развитием рыночных отношений возникла реальная необходимость стоимостной оценки природно-ресурсного потенциала. Это тем более важно, так как современный экономический уровень страны в основном зависит от использования, в том числе и продажи природного сырья. Экономическая оценка должна стать основой современных методов управления природными ресурсами в условиях рыночной экономики и государственного регулирования их рационального использования [1].

Необходимость стоимостной оценки также вызвана тесной зависимостью эффективности общественного производства от ценности используемых в производстве природных ресурсов.

Преимущества стоимостной оценки природных ресурсов перед натуральной заключается в большей гибкости и универсальности. Стоимостная оценка предоставляет возможность обобщенно оценивать объемы природных ресурсов, отражать различия в их качественных характеристиках, сопоставлять и суммировать различные виды ресурсов.

Использование стоимостной оценки:

- позволяет количественно и качественно охарактеризовать величину национального богатства, отраженного в природных ресурсах;
- предоставляет возможность обосновывать расчеты показателей эксплуатации ресурсов, сравнивать различные варианты решений рационального использования и восстановления природных ресурсов;
- позволяет оценивать наносимый ущерб окружающей среде при освоении ресурсов, его последствия и эффективность природоохранных мероприятий.

Цель стоимостной оценки заключается в создании экономических стимулов, под влиянием которых предприятию становится выгодно рационально использовать и охранять природные ресурсы, что приведет к повышению эффективности производства.

Система регулирования в области охраны окружающей среды, как и любых объектов рыночной инфраструктуры, должна разрабатываться на основе использования современных информационных баз данных, статистических отчетов, а также проведения анализа экономического положения объектов рыночной инфраструктуры и ситуационного регионального и государственного социально-экономического и нормативно-правового анализа.

В России первоначально в сфере охраны окружающей среды возникло направление государственной политики, охраняющее от истребления отдельные элементы окружающей среды. Ряд указов Петра I был посвящен охране, рациональному использованию и восстановлению лесов, запрещению хищнических способов ловли рыбы, отстрела лосей в окрестностях Санкт-Петербурга и др. В дальнейшем природоохранное законодательство ограничивалось чаще всего установлением правил охоты.

В советский период объектами охраны стали выступать целые природные комплексы. В то время были приняты декреты и постановления о создании заповедников. Так, например, в 1921 г. был принят декрет «Об охране памятников природы, садов и парков».

Однако следует отметить, что в бывшем СССР экологическое законодательство был сводом политических деклараций, часто не подкрепленных механизмами реализации. Ряд законов и указов в области охраны окружающей среды широко не публиковались.

В период 1960–1980-х гг. был принят ряд постановлений, направленных на улучшении экологического положения в отдельных регионах (озеро Байкал, бассейны Волги и Урала и др.). В это же время вышли законы и постановления относительно отдельных компонентов окружающей среды: основы земельного и водного законодательства, законодательства о недрах и др.

С 90-х гг. XX в. в России формируется современная база правовых актов. Эколого-экономические процессы в России регулируются на основе быстро развивающейся системы законодательства. Нормативно-правовая база представлена документами разного уровня. Верхний уровень занимают международные конвенции, межправительственные соглашения.

Система источников экологического права включает Конституцию РФ, федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативно-правовые акты министерств и ведомств и т.п.

В конституции Российской Федерации нашли отражение общие аспекты правоотношений, связанных с экономико-экологическими процессами: закреплены права человека на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии, кроме того отражена обязанность каждого сохранять природу и бережно относиться к ее ресурсам.

К другим источникам экологического права относятся:

- Земельный Кодекс РФ (2001 г.), Водный кодекс (2006 г.), Воздушный кодекс (1997 г.), Лесной кодекс (2006 г.), Налоговый кодекс (2000 г.);
- Законы Российской Федерации «Об охране атмосферного воздуха» от 04.05.99 № 96-ФЗ; «Об охране окружающей природной среды» от 10.01.02 № 7-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями) и т.д.;
- прочие нормативные акты (например, постановления Правительства Российской Федерации, указания, положения, инструкции федеральных министерств, государственных комитетов и ведомств; решения органов государственной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации).

В современных условиях основным в системе экологического законодательства в стране является Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (2002 г.).

Происходит процесс поэтапной интеграции эколого-экономического учета в систему народнохозяйственного учета. Общее методологическое руководство осуществляется Правительством Российской Федерации.

Разработка положений, инструкций, устанавливающих методические основы учета экономико-экологических показателей в РФ осуществляется Министерством финансов РФ, Министерством экономического развития РФ, Министерством природных ресурсов и экологии РФ и другими органами.

Важное место в методическом и информационном регулировании принадлежит Межведомственной комиссии по реформированию бухгалтерского учета и финансовой отчетности, которая является координирующим органом Правительства РФ.

Цель комиссии состоит в приведении национальной системы бухгалтерского учета и отчетности в соответствии с международными стандартами.

Отраслевые стандарты и инструкции разрабатываются отраслевыми и функциональными министерствами на основе действующего законодательства по различным направлениям учета эколого-экономических процессов.

В настоящее время действует значительное количество законодательных актов, но серьезной проблемой в области правового регулирования природоохранной деятельности является необеспеченность многих требований законов конкретизирующими их подзаконными актами. Многие правовые нормы носят декларативный характер. В них не раскрыты механизмы и порядок применения правовых норм.

Среди несовершенства современной системы ответственности за экологические правонарушения следует отметить низкий размер штрафов, снисходительное отношение к виновникам экологических преступлений из-за низкой экологической культуры общества. Отношение к природе характеризует состояние общества. По развитости экологического законодательства можно судить о том, насколько правовым является государство и цивилизованным общество. Также принято считать, что отношение к природоохранным законам является индикатором общей культуры.

Изменения в экономике приводят к необходимости разрабатывать новые правовые нормы: принимать законы об экологическом страховании; о возмещении вреда, причиненного экологическими правонарушениями; внесения изменений в банковское законодательство в части кредитования деятельности, связанной с воздействием на окружающую среду. Действующая правовая система природоохранной деятельности нуждается в обеспечении экономическими механизмами реализации и в создании сети экологического образования и просвещения граждан.

В основе экономических методов регулирования природоохранной деятельности лежит система экологических налогов (платежей) и экономических санкций. Органы власти устанавливают экологические требования и экологические санкции. Однако при отсутствии разработанного экологического кадастра это не достаточно эффективный метод регулирования природоохранной деятельности.

Многие исследователи вносят предложения по совершенствованию налогового законодательства в РФ. Так, например, Федеральный Закон «Об охране окружающей среды» (последняя редакция) не регулирует процесс накопления средств в области охраны окружающей среды. Налоговое законодательство необходимо совершенствовать, что повысит эффективность природоохранной деятельности. Следует стимулировать развитие предпринимательской деятельности в области охраны окружающей среды, а не только ограничиваться сбором налогов и платежей.

Рекомендуется предоставлять льготы по налогам для предприятий, осуществляющих природоохранную деятельность. Например, по налогу на прибыль налогооблагаемую базу целесообразно уменьшать на сумму вложений в природоохранные мероприятия.

Представляется разумным предложения исследователей об освобождении от налогов экологических фондов и для доходов предприятий, полученных в результате утилизации вторичных ресурсов и отходов. Для ресурсосберегающих и малоотходных производств следует снижать налоговое бремя, а для техногенных и природоемких предприятий повышать налоги.

Также предлагается предоставлять налоговые льготы для предприятий, производящих природоохранное оборудование, материалы и экологические услуги. В то же время производствам, выпускающим экологически опасную продукцию, налоги следует повышать.

Вносятся предложения по увеличению доли налогов, связанных с природопользованием, в общей сумме налогов, что приведет к снижению природоемкости экономики.

Предлагается также применять ускоренную амортизацию основных фондов природоохранного назначения для обновления оборудования и снижения экологического ущерба. Такая практика применяется в Германии, США и Великобритании [2]. В законе «Об охране окружающей среды» говорится об обязательном экологическом страховании, но на практике этот вопрос еще не реализуется. Решение проблемы обязательного страхования экологических рисков позволит экономически стимулировать развитие экологического менеджмента на предприятиях.

Экономисты предлагают дифференцировать налоги и платежи предприятий с учетом экологичности их производственно-хозяйственной деятельности; переносить центр тяжести налогового бремени на добывающие отрасли.

Существуют предложения по введению следующих видов налогов:

- налог на производство экологически грязной продукции;
- налог на осуществление экологически опасной деятельности — использование экологически опасных технологий (например, производство сельскохозяйственной продукции с применением пестицидов);
- общий экологический налог на выпускаемую продукцию;
- налог на продукцию, потенциально опасную в потреблении, хранении и захоронении.

Следует согласиться с предложениями о введении новых дифференцированных ставок экологических налогов, учитывающих деятельность природопользователей в зависимости от: объемов загрязнения окружающей среды; степени токсичности выбросов, сбросов, захоронений в природную среду; выпуска продукции, не соответствующей экологическим нормам и стандартам.

Величина специальных налогов должна устанавливаться, учитывая:

- затраты на замену экологически опасных технологий или видов продукции более прогрессивными;
- затраты на повышение экологической безопасности промышленных объектов;
- затраты, необходимые для ликвидации и предотвращения ущерба, наносимого предприятием природной среде в результате применения экологически опасных технологий.

Одновременно следует учитывать, что налоговые льготы должны играть стимулирующую роль для предприятий, производящих продукцию, отвечающую экологическим стандартам, так как ее производство требует, как правило, значительных расходов.

Для решения экологических проблем также требует совершенствования финансово-кредитная и налоговая политика, в которой должны быть предусмотрены меры:

- разработана льготная кредитно-финансовая политика, направленная на приоритетное субсидирование природоохранных мероприятий для использования

- предпринимательской активности, в том числе установление льготного кредитования работ по созданию фирм по переработке, утилизации и другим формам использования отходов;
- созданы преимущественные условия льготного кредитования для малых и средних фирм, оказывающих посреднические услуги по размещению и продаже отходов, кроме того фирм по производству экотехники и экотехнологий.

На современном этапе ценовая политика должна способствовать реализации экологических требований развития, стимулировать внедрение экологически чистых производств и видов продукции. Для решения этих задач следует обеспечить учет экологических издержек в ценах. Скидки и надбавки к ценам могут играть важную стимулирующую роль в зависимости от степени рациональности природопользования и экологичности производства или выпускаемой продукции. На продукцию, отвечающую высоким экологическим стандартам, могут устанавливаться поощрительные надбавки к ценам на определенный срок и дифференцироваться в зависимости от степени ее экологичности. На продукцию с низкими экологическими характеристиками могут устанавливаться скидки к ценам.

### ***Литература***

1. *Петрова Е.Е., Сисина Н.Н.* Экономический анализ как основа оптимизации учета и регулирования природоохранной деятельности хозяйствующих субъектов. // Учёные записки РГГМУ, 2014, № 33, с. 131–136.
2. *Петрова Е.Е.* Управление экологическими рисками в инвестиционном анализе. // Учёные записки РГГМУ, 2013, № 27, с. 191–195.