

К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЭКОЛОГО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Татьяна Дмитриевна Макарецкая, к. э. н., доц.

Тел.: 375 (17) 222-83-43, e-mail: Makaretskayatat2008@rambler.ru

Академия управления при Президенте Республики Беларусь

<http://www.pac.by/ru/>

В статье рассмотрена практика государственного эколого-экономического управления в Беларуси и предложены направления совершенствования данного процесса. Обоснована целесообразность совершенствования системы платного природопользования, использования торговли правами на загрязнение окружающей среды и экологического страхования, более широкого внедрения механизма экологической сертификации, развития экологического предпринимательства и др.

Ключевые слова: эколого-экономическое управление, окружающая среда, экологическая сфера, экологические проблемы, природоохранная деятельность, экологизация развития, устойчивое развитие, платное природопользование, «зеленая экономика»



Т. Д. Макарецкая

Проблемы охраны окружающей среды и рационального природопользования в последние десятилетия занимают одно из ведущих мест в теории и практике государственного управления экономики. Общество оказывает различные виды воздействия на окружающую среду, ухудшая тем самым ее качество. В свою очередь, происходящие неблагоприятные изменения в природной среде отрицательно влияют на качество жизни самого общества.

Сегодня уже очевидно, что экологические проблемы невозможно решить быстро и сразу – для этого требуется значительный период времени, большой объем финансовых ресурсов и перестройка системы государственного управления экономики. Экологические аспекты деятельности не должны рассматриваться в качестве второстепенных по отношению к экономическим и социальным. Такой подход лежит в основе развития Республики Беларусь на принципах и требованиях устойчивого развития и разработки соответствующих программных документов [1], [2].

Значительным достижением последних десятилетий стала трансформация системы и содержания функций государственного управления экономики с учетом экологического фактора. Уже сегодня можно говорить о том, что признание экологической функции в качестве неотъемлемой функции государственного управления в республике позволило снизить неблагоприятное влияние производственной и иной деятельности на природные объекты и улучшить состояние окружающей среды.

Приоритетные направления государственной эколого-экономической политики на долгосрочную перспективу отражены в важнейших документах, таких как, например, Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2011–2015 гг.; Стратегия по сохранению и устойчивому использованию биологического разнообразия на 2011–2020 гг., Стратегия в области охраны окружающей среды Республики Беларусь на период до 2025 г. и др.

Перспективные направления реализации государственной политики в сфере охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов предполагают обеспечение экологической безопасности; дальнейшее совершенствование системы нормирования и экономического стимулирования в области природопользования и охраны окружающей среды; принятие законодательных актов по рациональному природопользованию и охране окружающей среды, гармонизированных с международными стандарта-

ми; снижение уровня выбросов и сбросов загрязняющих веществ и др. По каждому из этих направлений реализуются государственные, целевые, научно-технические, социально-экономические, экологические, отраслевые и региональные программы. Разработаны бизнес-планы предприятий и организаций, содержащие конкретные мероприятия по их практическому осуществлению.

Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь координирует деятельность и разрабатывает мероприятия, направленные на обеспечение рационального природопользования и охрану окружающей среды [3, с. 335–339].

Государственная экологическая политика сочетает решения технологически реализуемые, экономически возможные, социально желательные, экологически безопасные. Очевидно, что загрязнение не должно быть дешевле, чем его предупреждение.

В этой связи одним из показателей успешной реализации природоохранной политики должна стать эффективность экологического менеджмента. Экономическим критерием функционирования предприятия должна быть не просто рентабельность, но и в обязательном порядке учет в денежной форме экологических результатов его хозяйственной деятельности. Для данного процесса характерно возрастание экономической ответственности субъектов хозяйствования за экологические результаты своей деятельности; переход к активной позиции в решении экологических проблем, обусловленной собственными целями и задачами; установление зависимости между экологической деятельностью и возможностями привлечения инвестиций, повышения качества и конкурентоспособности продукции; активизация разнообразных внутренних неиспользованных резервов и возможностей и др.

Анализ сложившейся в республике системы платного природопользования свидетельствует о том, что данную систему нельзя назвать достаточно эффективной. Это обусловлено тем, что невысокие ставки платежей недостаточно выполняют свою стимулирующую роль, не охватывают всех видов продукции, отрицательно влияющих на состояние окружающей среды, недостаточно связаны с реальной антропогенной нагрузкой на природу.

В этой связи актуальным представляется совершенствование методологических принципов исчисления и уплаты экологического налога и налога за добычу (изъятие) природных ресурсов [4].

Данные платежи являются одним из источников финансирования экологизации экономики. В отличие от других видов платежей, природоохранные платежи наряду с фискальной выполняют компенсационную функцию и призваны обеспечить уменьшение антропогенного воздействия на природу на основе финансирования природоохранных мероприятий за счет полученных в виде налога денежных ресурсов. Помимо этого, экологический налог и налог за добычу (изъятие) природных ресурсов должны выполнять также стимулирующую функцию, так как объемы их уплаты должны зависеть от размеров неблагоприятного воздействия на окружающую среду: чем больше выбросы (сбросы) в окружающую среду, тем больше объем налоговых платежей.

Между тем нельзя признать обоснованным, что плательщиками налога не являются владельцы личных транспортных средств, а используемый транспорт не является объектом налогообложения. При этом удельный вес передвижных источников загрязнения в общем объеме загрязнения атмосферного пространства Беларуси составляет, по нашим расчетам, более 70%. Так, в 2011 г. в атмосферное пространство республики было выброшено 1314 тыс. тонн загрязняющих веществ, из которых 944 тыс. тонн (или 72%) приходится на долю транспорта [3, с. 60–62].

Предлагаемые платежи должны быть дифференцированы в зависимости от уровня экологичности техники, что позволит стимулировать потребителей к выбору более экологичных видов автотранспортных средств.

Ставки экологического налога и налога за добычу (изъятие) природных ресурсов следовало бы индексировать с учетом динамики природоохранных затрат в общем объеме

ВВП, удельного веса природоохранных платежей в себестоимости продукции (работ, услуг) природопользователей, а также основных макроэкономических показателей социально-экономического развития страны на очередной бюджетный год [5, с. 35].

Экологический налог следовало бы распространить не только на технику и топливо, но и на все виды продукции, потребление которой связано с неблагоприятным воздействием на окружающую среду (продукция бытовой химии, удобрения и др.). При этом логично было бы использовать следующий подход: чем выше отрицательное влияние на окружающую среду, тем выше экологический налог. В условиях насыщения потребительского рынка и наличия товаров-субститутов такая продукция будет иметь более высокую цену, а значит и сложности с реализацией, что приведет к прекращению ее производства.

Платежи сверх установленных лимитов не включаются плательщиками в затраты по производству и реализации товаров (работ, услуг) и изымаются из остаточной прибыли, что делает проблематичным изъятие денежных средств при отсутствии или недостаточном объеме этой прибыли. С нашей точки зрения, выходом из такой ситуации может стать экологическое страхование хозяйственной деятельности.

Объектом страхования должен стать риск загрязнения окружающей среды, а субъекты хозяйствования должны уплачивать страховые платежи в зависимости от степени их экологической опасности. Аккумулируясь в специальных страховых фондах, такие платежи создадут основу для гарантированного возмещения ущерба, нанесенного окружающей среде и реципиентам, а также увеличить объем выполняемых работ, связанных с экологизацией экономики.

По своему характеру страхование риска загрязнения окружающей среды может быть добровольным или обязательным. Обязательному страхованию должны подлежать наиболее экологически опасные субъекты хозяйствования. Все остальные природопользователи могут осуществлять добровольное экологическое страхование или создавать собственный резервный фонд для компенсации эколого-экономического ущерба в случае аварийных выбросов загрязняющих веществ.

Для гармоничного включения экологического страхования хозяйственной деятельности в систему государственного регулирования экономики необходимо создать банк данных всех субъектов хозяйствования Республики Беларусь в зависимости от их отраслевой принадлежности и экологического риска, установить границы ответственности и разработать методики определения ставок страховых платежей, определить организацию-держателя страховых платежей (государственную или частную), осуществлять постоянный контроль за экологической деятельностью природопользователей и т.п.

Проведение операций по страхованию риска загрязнения окружающей среды требует соблюдения ряда условий. В перечень общих условий входят: наличие большого числа объектов страхования; случайность убытков, которые к тому же должны быть точно определены по времени и месту образования и исчислены в денежном выражении. Практика определения размера убытка должна основываться на опыте прошлых лет.

Кроме того, страховщик должен оценивать риск, подлежащий страхованию, с целью исчисления максимально возможного убытка и правильного установления тарифной ставки страхового взноса.

Размер одного убытка или нескольких убытков по каждому страховому случаю не должен превышать имеющихся у страховщика резервных фондов.

Страховщик должен действовать в соответствии с законом и учитывать возможные ограничения, вытекающие из законодательных актов. При всем этом страхование не должно воздействовать на поведение страхователя таким образом, чтобы увеличились вероятность или размер убытка.

Страхование риска загрязнения окружающей среды гарантирует доступность страховых фондов как для компенсации убытков от загрязнения окружающей среды невиновной третьей стороне, так и для решения существующих экологических проблем. Процесс страхования вознаграждает тех, кто минимизирует будущие риски и общественные из-

держки, уменьшая затраты общества на обеспечение экологической безопасности. В результате рыночные механизмы становятся инструментом государственного регулирования и управления риском с возможностью значительного снижения ущерба от загрязнения окружающей среды [6, с. 214].

Для целей экологизации экономики видится оправданным использование системы залогов-возмещений, согласно которой залог взимается с экологически «грязных» продуктов и возмещается, как только этот продукт надлежащим образом уничтожается. Это позволит избежать нелегальных сбросов загрязняющих веществ, поскольку залог больше расходов на захоронение отходов.

Для Республики Беларусь актуальным является более активное внедрение стандартов ИСО серии 14000 и на их основе осуществление экологической сертификации продукции, оказывающей вредное воздействие на окружающую среду, жизнь и здоровье населения; систем управления окружающей средой предприятий и организаций; территории; повышение компетентности персонала в выполнении работ и услуг в области охраны окружающей среды.

Между тем в настоящее время в Республике Беларусь действующие сертификаты на системы управления окружающей средой имеют 320 предприятий. Из них 303 сертификата выданы в национальной системе сертификации и 17 сертификатов выданы международными органами по сертификации [7]. Это означает, что республика находится на начальном этапе мировой экологической интеграции.

Важным направлением совершенствования государственного эколого-экономического управления может стать стимулирование развития предпринимательства в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Могут быть выделены следующие типы такого предпринимательства:

- производство оборудования для уменьшения неблагоприятной антропогенной нагрузки;
- производство товаров с небольшой экологической нагрузкой на окружающую среду;
- услуги для защиты окружающей среды;
- осуществление мероприятий по восстановлению и воспроизводству окружающей среды

и др.

Это предполагает дальнейшее развитие нормативно-правовой базы, льготное налогообложение экологического предпринимательства, предоставление льгот фирмам, осуществляющим комплексную переработку отходов, стимулирование потребления экологичной продукции, экологизацию малого и среднего бизнеса и др.

В свою очередь, при условиях стимулирования со стороны государства и соответствующей законодательной базе бизнес способен развивать разнообразные направления «зеленой экономики». Сюда относятся страховые услуги в сфере экологической безопасности, внедрение энергосберегающих и возобновляемых источников энергии, создание технологической инфраструктуры для утилизации и переработки отходов, развитие агро-экоуризма и др.

Необходимо отметить, что в Республике Беларусь в настоящее время реализуется ряд программных документов, в которых в значительной мере нашли отражение принципы экологической («зеленой») экономики, включающие пути решения поставленных задач, а также целевые показатели состояния окружающей среды. Для внедрения «зеленой» экономики необходимо:

- наличие эффективно действующего законодательства в областях охраны окружающей среды, энергосбережения и энергоэффективности, внедрение возобновляемых и альтернативных источников энергии;
- увеличение инвестиций в «зеленую» инфраструктуру;
- решение проблем изменения климата, охраны озонового слоя, комплексного управления водными ресурсами;
- поддержка исследований и инноваций и др. [3, с. 336–337].

Актуальным для республики является также разработка и внедрение в практику хозяйствования торговли правами на загрязнение окружающей среды, что позволит выполнить требования экологических нормативов, а также создаст материальную заинтересованность предприятий в вопросах экологизации хозяйственной деятельности [8, с. 104–106].

Важным показателем эффективности функционирования национальной экономики должна стать природоёмкость, при этом динамика природоёмкости может служить одним из критериев развития такой экономики.

Можно выделить два типа показателей природоёмкости:

- а) удельные затраты природных ресурсов в расчете на единицу конечной продукции;
- б) удельные величины загрязнений в расчете на единицу конечной продукции (конечного результата).

Использование показателей природоёмкости позволит скоррелировать интересы экономики и экологии, более полно учесть экологический фактор при принятии управленческих решений на различных уровнях хозяйствования и оценить степень развития государства, отраслей, субъектов хозяйствования с учетом экологического фактора. Очевидно, что недоучет показателей природоёмкости может создать лишь видимость эффективного развития экономики и приведет к необходимости выделения все большего количества ресурсов для компенсации потерь от экологических нарушений.

Проводимая в Беларуси эколого-экономическая политика позволяет сдерживать отрицательное влияние антропогенной деятельности на окружающую среду и обеспечить улучшение экологической ситуации в регионе. Между тем, как показало проведенное исследование, государственное эколого-экономическое управление не является чем-то постоянным и неизменным. Напротив, существуют определенные направления совершенствования и повышения эффективности данного процесса.

Республика Беларусь открыта всестороннему международному эколого-экономическому сотрудничеству, перспективные направления которого будут определяться экологической политикой в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства, реализацией приоритетных направлений развития ЕврАзЭС.

В целом же государственное эколого-экономическое управление должно обеспечить баланс интересов государства, субъектов хозяйствования и отдельных граждан и быть направленным на реализацию целей и задач устойчивого развития общества.

Литература

1. Об охране окружающей среды: Закон Респ. Беларусь, 26 нояб. 1992, № 1982-XII: в ред. Закона Респ. Беларусь от 22.12.2011: с изм., внесенными Законом Респ. Беларусь от 30.12.2011 // ИПС Эталон (6.1) Законодательство Республики Беларусь [Электронный ресурс]. / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.
2. Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 г. – Минск.: Юнипак, 2004. – 190 с.
3. Состояние природной среды Беларуси: экол. бюл. 2011 г. / под ред. В.Ф.Логинова. URL: http://www.minpriroda.gov.by/ru/bulleten/new_url_2073905804 (дата обращения: 18.03.2013 г.).
4. Налоговый кодекс Республики Беларусь (Особенная часть): Кодекс Респ. Беларусь, 30 дек. 2009 г., № 72-3: принят Палатой представителей, 11 дек. 2009 г.: одоб. Советом Респ., 18 дек. 2009 г.: в ред. Закона Респ. Беларусь от 04.01.2012 № 337-3 // ИПС Эталон (6.1) Законодательство Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.
5. Шимова О.С. Экономика природопользования в продвижении Республики Беларусь к устойчивому развитию // Белорусский экономический журнал. 2006. №4. С. 31-37.
6. Макарецькая Т. Д. Страхование риска загрязнения окружающей среды в системе государственного регулирования экономика // Устойчивое развитие экономики: состояние, проблемы, перспективы: материалы 11 Международной научно-практической конференции. Пинск, 15-17 апреля 2008 г. / Национальный банк Республики Беларусь [и др.]; редкол.: К.К. Шебеко и [и др.]. – Пинск: ПолесГУ, 2008. С. 214-215.

7. Экологическая сертификация в Республике Беларусь. 2013. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ecoinv.by/ru/main/ecocert.html> (дата обращения : 19.03.2013.).

8. Макарецкая Т.Д. Продажа прав на загрязнение окружающей среды как метод эколого-экономического регулирования деятельности предприятий // Науч. труды Акад.упр. при Президенте Респ. Беларусь: в 2 ч. / Акад.упр. при Президенте Респ. Беларусь / редкол.: А. Н. Морозевич [и др.]. – Минск, 2010. Ч.1. С. 102-109.

On Question of Improving State Ecological and Economic Governance in Republic of Belarus

*Tatiana Makaretskaya, Candidate of Economics, Associate Professor.,
Academy of Public Administration under President of Republic of Belarus*

The article describes the practice of state environmental and economic management in Belarus and suggested ways of improving the process. The expediency of improving the system of paid use of natural environment, the trading of rights to pollute the environment and environmental insurance, wider implementation of the mechanism of environmental certification, development of environmental business, etc. is proved.

Keywords: ecological and economic governance, environment, environmental sector, environmental issues, environmental management, greening of development.