

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Макалада чет өлкөлөрдүн – Америка, Европа, Азия өлкөлөрүнүн экологиялык коопсуздукту камсыз кылуу тажрыйбасы баяндалган.

В статье изложен мировой опыт обеспечения экологической безопасности, в странах континентов Америки, Европа и Азии.

In the article the world experience of environmental safety in the countries of the continent of America, Europe and Asia.

В странах с развитой рыночной экономикой основные результаты в природоохранной деятельности (на производственном уровне) связаны с развитием экоаудита и экоманеджмента /1/. Также все шире применяются и новые подходы. Многие страны используют экономические методы для отказа от безудержного роста производства и потребления, такие как: экологические налоги; штрафы за загрязнение; лицензии на выбросы и использование воды; депозитно - возвратные схемы переработки отходов; штрафы за невыполнение обязательств по охране окружающей среды и премии за их исполнение; поощрение добровольных мер по охране природы.

Но все же, на практике предпочтительнее технологии и оборудования, снижающие отрицательные воздействия на окружающую среду.

Для решения проблем охраны окружающей среды в странах Центральной и Восточной Европы, Европейские страны разработали на международном уровне методологию и приняли «Программу действий по охране окружающей среды для ЦВЕ». Во многих странах на основе этой программы разрабатываются национальные стратегии в области охраны окружающей среды /2/.

Экономические рычаги, в том числе экономические платежи и налоги, т.е. платежи за загрязнение представляют собой применение в чистом виде принципа «загрязнитель платит». Данный принцип является одним из краеугольных камней природоохранной политики, как в ЕС, так и в ОЭСР. В настоящее время в странах ЦВЕ применяются различные экономические инструменты. Платежи за выбросы и несоблюдение нормативов применяются достаточно широко. Во многих странах ЦВЕ платежи за выбросы применяются в сочетании с системой разрешений и имеют двухуровневую структуру. Система «разрешение - платежи за выбросы - плата за несоблюдение нормативов» применяется для контроля над загрязнением воздуха и воды, и сбором и утилизацией отходов в Чешской Республике, Эстонии, Латвии, Литве, Польше, Словакии и др.

Среди всех особое место занимают платежи за загрязнение и платежи за пользование услугами, поскольку эти экономические рычаги лежат в основе существующих стратегий финансирования в области охраны окружающей среды в регионе. А в развивающихся странах и странах с переходной экономикой основным источником финансирования проектов по охране окружающей среды является Глобальный экологический фонд. За 10 лет он выделил 4,2 млрд. и привлек еще 11 млрд. долларов.

Для обеспечения экологической безопасности в Германии применяются обширные и детализированные экономические инструменты, которые показаны на Рис. 1.

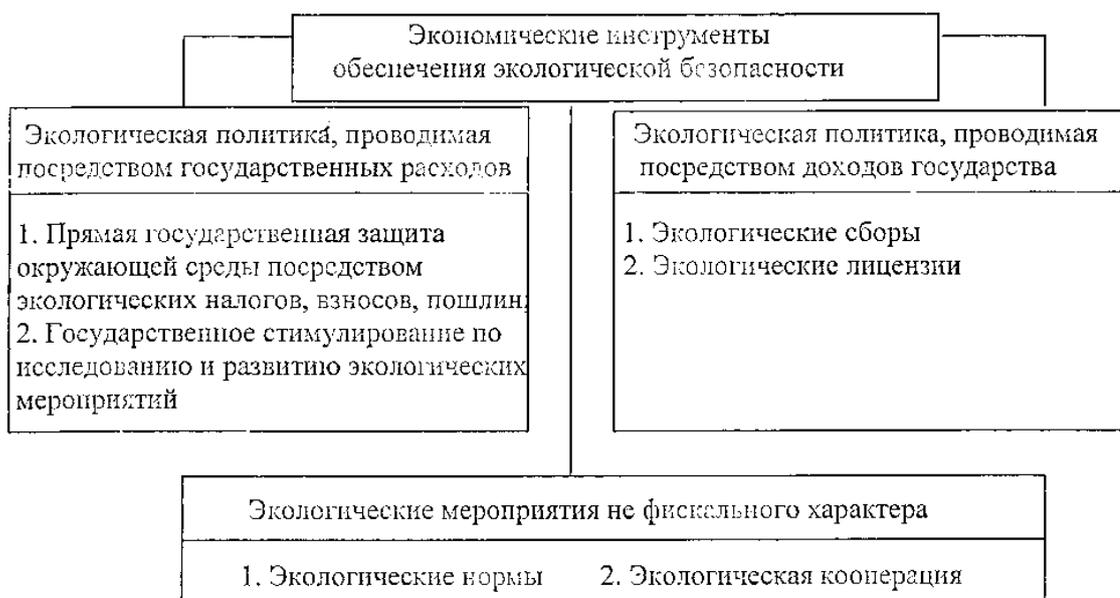


Рис. 1. Экономические инструменты обеспечения экологической безопасности, действующие в Германии

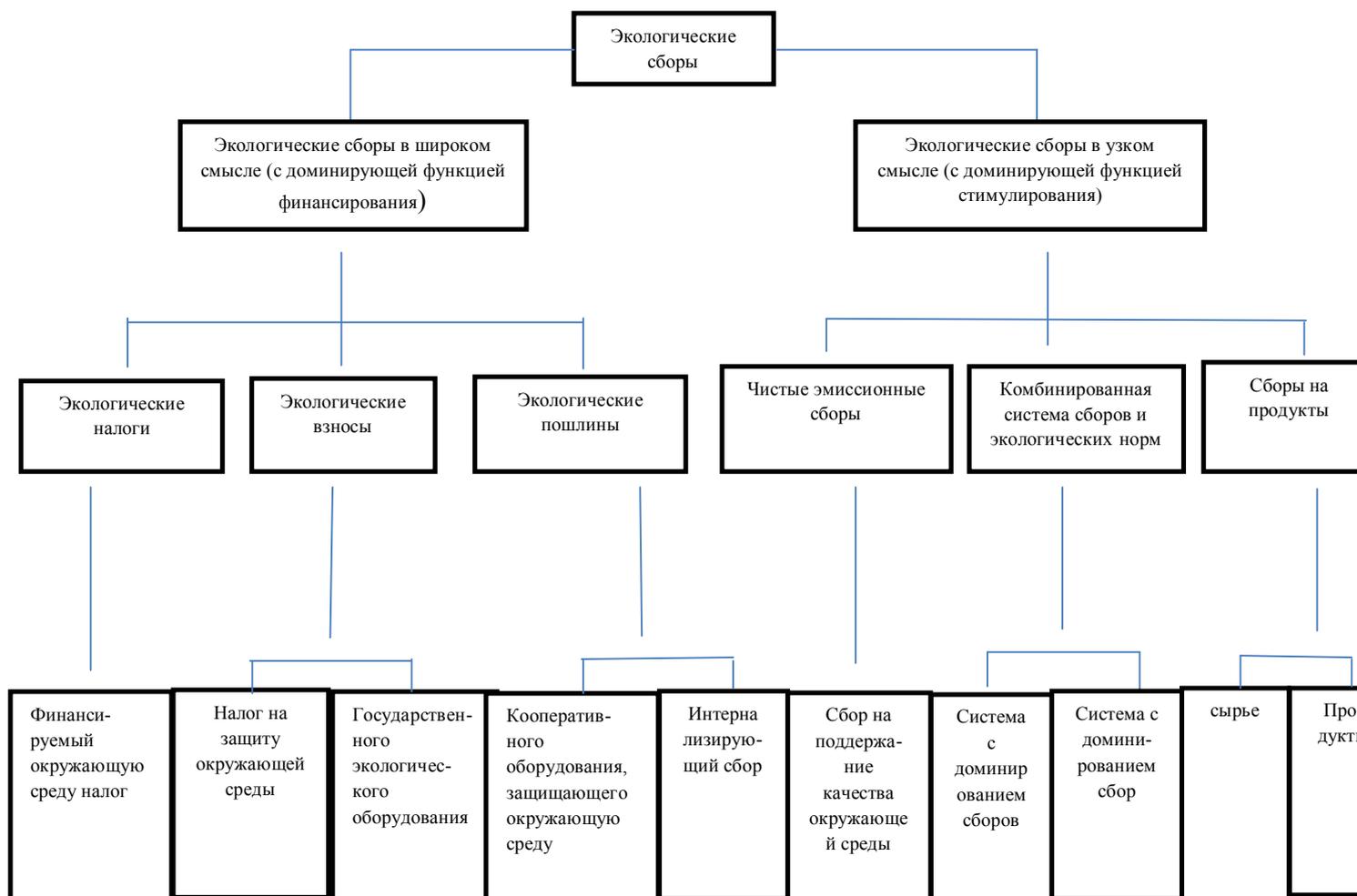
Среди государственных инструментов в области политики по охране окружающей среды в Германии доминируют сборы на окружающую среду и лицензии на взаимодействие с окружающей средой. Государство устанавливает цену за пользование окружающей средой, объемы пользования определяются спросом, то есть функциями предельных издержек по охране окружающей среды у отдельных производителей (рис.2).

В широком смысле речь идет об экологических налогах, экологических взносах и различных экологических пошлинах. С одной стороны, их цель состоит в том, чтобы формировать доходную базу для осуществления мероприятий по защите и улучшению качества окружающей среды. С другой стороны, такие экологические сборы могут побуждать к тому, чтобы преобразовать технологический процесс производства на отдельном предприятии, снижая при этом нагрузки на окружающую среду.

С помощью платы за загрязнение - в форме экологических сборов для определенных эмиссий - создается экономический стимул снизить размер нормативных и сверхлимитных эмиссий посредством избежания выбросов.

Проблема эффективности этого инструмента, вполне соответствующего экологической политике, и идущего вразрез с требованиями рынка, возникает, с одной стороны, при выборе размера сборов, которые необходимы для достижения установленных экологических стандартов, а с другой стороны, в высоких издержках управления, которые связаны с таким осуществлением сборов, а издержки управления - это контроль над осуществлением сборов.

Экологические сборы в широком смысле - это экологические налоги, экологические взносы и различные экологические пошлины. А задачей экологических сборов в широком смысле является финансирование целевых инвестиций по защите окружающей среды, а экологические сборы в узком смысле должны давать стимулы для предотвращения или уменьшения угрозы окружающей среды.



Среди экологических налогов важное место занимает налог на финансирование окружающей среды, единственная цель которого состоит в том, чтобы с помощью налоговых поступлений реализовать государственные мероприятия, направленные на улучшение окружающей среды. Размер же экологического налога определяется исключительно в соответствии со стоимостью финансируемого мероприятия по защите окружающей среды.

Если посмотреть опыт Соединенных Штатов Америки, то можно увидеть, как они довольно быстрыми темпами прошли через несколько этапов в своей природоохранной политике /4/. Первый этап называют - консервационистский. Основной идеей движения консервационистов было создание территорий с различными формами заповедного режима. Результатом их деятельности стало образование системы охраняемых территорий, которая продолжает расширяться и на современном этапе. Второй этап прослеживается с начало 1970-х годов, который назывался техногенным. В этот период борьба с загрязнением только зарождалась и рассматривалась как проблема в основном техническая. В этот период основным подходом к природоохранному регулированию был административно-законодательный.

Сущность этого подхода заключалась в прямом вмешательстве государства в деятельность частных предприятий путем установления налоговых льгот, введения предельно допустимых норм загрязнения среды, штрафов за загрязнение.

Начиная с 1980г., экологическая стратегия США заключается в сочетании государственного управления природопользованием с рыночными механизмами его регулирования. Теоретической основой государственной экологической политики стала концепция экологического риска.

Концепцию приемлемого риска в США используют при анализе возможных аварий в экологических экспертизах крупных энергетических (включая АЭС) и химических производств. При этом рассматриваются такие аварии, вероятность которых очень мала. Стоимость подобных исследований весьма значительна. Например, вероятностный анализ риска аварии конкретной атомной электростанции требует затрат до 2 млн. долл. и 10-20 человеко лет /9/.

Инструментом рыночного механизма, активно функционирующим в США является продажа прав на загрязнение. Одним из важнейших принципов такого рынка выступает право на продажу различного рода выбросов и сбросов. Упрощенная схема такой торговли такова: в рамках ограниченной территории вводится лимит на определенную сумму выбросов (сбросов) загрязняющих веществ. Данная сумма загрязнений не может быть превышена при новом строительстве. Иначе эту систему называют «принцип пузыря» (bubble principal) [5]. В этих условия вновь строящееся или реконструируемое предприятие, желающее расширить свое производство, попадает в рамки жестких экологических ограничений на возможности собственного увеличения загрязнения окружающей среды в регионе. В этом случае предприятию следует выбрать один из двух вариантов: создать надежную систему очистки; купить право на дополнительное загрязнение у другого предприятия /6/.

В Японии применяется страховая модель. Предприниматели платят страховки, соответствующие потенциальному ущербу, который они могут причинить окружающей среде. Стремление уменьшить взносы в страховой фонд становится стимулом к экологичному ведению хозяйства. Управление осуществляется через специальный страховой фонд, который определяет адрес и величину издержек от загрязнения и назначает с него специальный компенсационный платеж. Этот платеж изымается из суммы залога, который каждое предприятие, связанное с природопользованием, перечисляет изначально в страховой фонд. Если в результате проверки не обнаруживается нарушения предприятием стандартов качества окружающей среды, то залог ему возвращается с процентами. Величина авансового залога равна потенциальному ущербу, который может иметь место при аналогичной технологии производства.

Экономические инструменты давно используются для охраны фауны, в основном в форме лицензий на охоту и рыбную ловлю, которые обеспечивают доход контролирующим органом и ограничивают промысел. Современные средства обнаружения и связи делают такую систему контроля эффективной. Например, 200-мильная экономическая зона у берегов Новой Зеландии охраняется с помощью лицензий на промысел рыбы определенного вида и в установленном объеме. Объем контролируется не инспекторами, а через специальную документацию, содержащую информацию о выделенной промысловой квоте /10/.

Платежи за выбросы в атмосферу и платежи за несоблюдение нормативов действуют во всех странах ЦВЕ, кроме Боснии и Герцеговины. А система «разрешение - платежи - штраф» существуют в нескольких странах, Словения является единственной страной, где введен налог на выбросы CO₂. Поступления от платежей за выбросы в атмосферу полностью или по большей части направляются целевым назначением в экологические фонды, за исключением Словении, где доход от налога за выбросы CO₂ полностью направляется в государственный бюджет.

Платежи и налоги за шумовое загрязнение в ряде стран ЦВЕ применяются в виде штрафов за шум. В настоящее время платежи за шумовое загрязнение действуют в Болгарии, Хорватии, Эстонии, Венгрии, Югославии и Словакии. В этих странах согласно действующим нормативным актам, превышение установленных нормативов по шуму считается нарушением.

Экологически мотивированные экономические рычаги обеспечения экологической безопасности в отношении воздушного сообщения еще применяются очень редко.

Единственный случай - это налог на шумовое загрязнение окружающей среды самолетами, взимаемый в Пражском аэропорту.

Главная цель платежа за забор воды заключается в финансировании деятельности, связанной с водопользованием, и предназначена для стимулирования рационального, эффективного и устойчивого использования водных ресурсов с учетом установленных ограничений. Для забора воды требуются разрешения. В разрешениях указывается максимальный уровень водозабора, в случае забора воды сверх установленных в разрешении пределов, то плата соответственно увеличивается.

Ставки платежа или налога зависят от разных факторов, и такие факторы в каждой стране свои, и определяются следующими параметрами: тип забираемой воды (грунтовые воды, минеральная вода, поверхностные воды и т.д.), цель забора воды (снабжение питьевой водой, производство электроэнергии, промышленное использование и т.д.) и т.д.

За рубежом эффективность природоохранной политики обеспечивается экологизацией экономики, которая основана на использовании механизма самофинансирования за счет активного привлечения частного капитала. Здесь задачей правительства является создание необходимых законодательных и экономических условий, а также контроль. Все остальные вопросы решают предприятия, непосредственно связанные с природопользованием. В такой ситуации главным вопросом является минимизация отходов и загрязнении в сочетании с неистощительным использованием природных ресурсов.

В развитых странах не только переработка, но и удаление отходов является доходной частью экономики и важной составляющей бюджета. Например, в Германии в этой сфере задействовано около 800 тыс. чел., а валовой оборот по санитарной очистке территорий от отходов составляет порядка 200 млрд. немецких марок. В США сумели создать условия для конкуренции между переработчиками макулатуры, в результате чего цена на нее выросла в несколько раз. В Канаде сбор и переработка отходов являются лицензируемыми видами деятельности, но наиболее активно занимаются этим частные лица и мелкие фирмы /8/.

Во многих зарубежных странах действуют экологические фонды, которые образуются на национальном уровне. Например, в Болгарии действуют такие фонды: Национальный фонд охраны окружающей среды и Национальный трастовый экологический фонд. Они действуют с 1993г. и 1996г. соответственно и довольно успешно. В 1997г. общие доходы Национального фонда _ окружающей среды составляли 9,49 млн. долл., расходы - 4,38 млн. долл. Экологический фонд Болгарии в 1996 г. получил доход в размере 5,24 млн. долл., тогда как расходы составляли 0,39 млн. долл. А в нашей стране отсутствуют какие-либо экологические фонды, в которых аккумулировались бы денежные средства на восстановление природы. Считаю целесообразным восстановить такие фонды, их правовой статус.

На основании анализа выше приведенного материала можно отметить:

1) введение платы за неэкологическую продукцию, в процессе изготовления или потребления которой образуются отходы, представляющие, как в количественном, так и в качественном отношении, опасность для здоровья людей или экосистем. Для этого, например, надо изучить рынок автомобильных аккумуляторов и старых шин, уже отработавших свой срок;

2) дифференциация налога на импорт товаров, ориентированных на охрану «окружающей среды». Нужно бы ввести льготное налогообложение, или полностью освободить от пошлин и налогов при импорте товаров, таких как:

- оборудование для мониторинга за состоянием окружающей среды;
- оборудование для очистки отработанных газов;
- оборудование для очистки воды для гражданских целей;

- оборудование для центров оперативного реагирования в случае непредвиденного загрязнения Каспийского моря (биологические установки для обезжиривания, корабли экологической службы для очистки моря).

В этом случае эти меры направлены на стимулирование деятельности, благодаря которой можно будет удовлетворить требования лимитов государства, конвенции, касающихся уменьшения концентрации SO₂, NO, CO и т.д. в атмосфере;

3) освобождение от налогов за использование отходов, т.е. налогоплательщики освобождаются от уплаты налога на доход, полученный от использования отходов, произведенных в Казахстане. Такое освобождение можно предоставить фирмам, которые используют следующие отходы: батарейки, аккумуляторы, пластмассу, металл, опасные отходы, такие как отходы коммунального хозяйства, а также транспортные средства;

4) создание экологических фондов на национальном и региональном уровнях, цель которых заключается в обеспечении дополнительного финансирования мероприятий экологического характера.

Изучение опыта обеспечения экологической безопасности ведущих стран и его применение на практике Кыргызстана является необходимым. Проблему соотношения обеспечения экологической безопасности с экономическим ростом государства следует считать первоочередной задачей Кыргызской Республики.

Список литературы

1. Жоламанов Е. Экологическое аудирование как самостоятельный вид природоохранной деятельности (зарубежный опыт) [текст] / Е. Жоламанов // Бухгалтерский учет и аудит. - Алматы: 2001. - №4. - С.48-56.

2. Справочник по экономическим инструментам для осуществления политики в области окружающей среды Центральной и Восточной Европы: сокращенная версия [текст] / Под ред. Йорга Кларера. - Региональный экологический центр Центральной и Восточной Европы, 1999. - 117 с.

3. Рогожина И.В. Система экономических инструментов, применяемых в экологической политике Германии [текст] / И.В. Рогожина // Экономика природопользования. - 2002. - №3. - С.87-95.

4. Писарев В.Д. Экологическая безопасность как компонент национальной безопасности США [текст] / В.Д. Писарев // США: Экономика, политика и идеология. - 1997. - №6. - С.5-16.

5. Вишняков Я.Д. Глобальный экологический кризис и пути выхода из него: эколого-экономические и управленческие аспекты [текст] / Я.Д. Вишняков, Т.А. Илюшникова // Менеджмент в России и за рубежом. - Москва: 2001. - №5. - С.60-71.

6. Голуб А.А. Экономические механизмы управления глобальными природными процессами [текст] / А.А. Голуб, К.Г. Гофман // Экономика и математические методы. - 1992. - Том 28, №5-6. - С.687-701.

7. Шмитхейни С. Смена курса. Перспективы развития и проблемы окружающей среды [текст] / С. Шмитхейни. - М.: Международный университет, 1994. - 384 с.

8. Михайлова Т.Л., Хохряков А.В. Рациональное землепользование в цветной металлургии [текст] / Т.Л. Михайлова, А.В. Хохряков // Горный журнал. - М.: - 1993. - №6. - С.97-137.

9. Оценка воздействия на окружающую среду и разработка нормативов ПДВ [текст] / Справ. изд. Ю.Л. Максименко, И.Д. Горкина, В.Н. Шаприцкий. - М.: «СПИнтернет Инжиниринг», 1999. - 480 с.

10. Окружающая среда, вода и безопасность в Центральной Азии (Цели Центральной Азии по устойчивому Развитию) [текст] / Алматы: Региональный Экологический Центр Центральной Азии. - CAREC, 2002. - 28 с.