

Дорожная карта как инструмент развития регионального рынка экологических товаров и услуг

С.Н.Новоселов

Возрастающая популярность концепции «зеленой» экономики, стоящей в основе устойчивого развития страны, региона обусловила возникновение рынка экологических товаров и услуг. Однако в России существует множество проблем, связанных с развитием данного сектора экономики. По нашему мнению, наиболее эффективным инструментом по формированию и развитию рынка экологических товаров и услуг в регионе является «метод дорожных карт»[1].

В «дорожной карте» устанавливается принцип развертывания работы по развитию рынка экологических товаров и услуг, который предусматривает формирование перечня приоритетных направлений и системных мероприятий на регулярной основе, которые можно объединить в следующие целевые блоки[2,3].

1. Проведение институциональных преобразований
2. Формирование правового поля для субъектов экологического предпринимательства
3. Разработка комплекса мероприятий по стимулированию и поддержке субъектов экологического предпринимательства
4. Решение проблем, связанных с интернализацией «внешних эффектов», возникающих в результате осуществления хозяйственной деятельности
5. Комплекс поддерживающих механизмов.

Имеющиеся документы, так или иначе затрагивающие вопросы формирования регионального рынка экологических товаров и услуг, не содержат конкретных решений по достижению данной цели. По нашему мнению, необходима разработка и принятие на федеральном уровне приоритетной национальной программы по развитию экологического

предпринимательства, содержащей цели, задачи, перечень мероприятий, ожидаемые результаты и целевые индикаторы проекта. Разработанные на ее основе стратегии развития регионального рынка экологических товаров и услуг будут положены в основу становления данного сектора экономики. При этом следует разработать механизм, стимулирующий субъектов РФ к эффективной реализации стратегии развития экобизнеса.

Чрезвычайно актуальным в последние десятилетия становится вопрос регулирования экологических экстерналий, являющихся причиной конфликтов разных субъектов экономики. Одним из инструментов решения данной проблемы является интернализация внешних экологических эффектов, т. е. включение экстерналий в рыночный механизм, отражение их в ценах.

Изучение накопленного опыта, научных исследований в сфере охраны окружающей среды показало, что наиболее эффективным механизмом интернализации является сочетание экономических инструментов и прямого государственного регулирования[4].

Методы государственного вмешательства имеют положительные и отрицательные стороны. Государство как собственник некоторых объектов природной среды является проводником интересов не только настоящих, но и будущих поколений и может использовать запретительные меры, например, на выброс вредных веществ в атмосферу или использование вредных для человеческого организма веществ в производстве товаров или продуктов питания. Однако разнообразие возникающих в процессе хозяйственной деятельности ситуаций требует гибкого подхода к выработке норм, правил, лимитов и т. д., что затруднительно в условиях громоздкости государственной системы управления. Кроме того, исключительно запретительные меры тормозят развитие экономики страны.

В этом случае необходимо применение экономических методов стимулирования (налоги, платежи, штрафы, финансово-кредитные меры и т. д.), которые можно разделить на методы негативного стимулирования и

методы позитивного стимулирования.

Отправным шагом в разработке механизма интернализации экологических экстерналий должно стать совершенствование системы экологического мониторинга, что требует решения ряда экономических, информационных, правовых проблем. В настоящее время в соответствии с проектом постановления Правительства Российской Федерации «О порядке создания и эксплуатации государственного фонда данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), перечне видов включаемой в него информации, порядке и условиях ее представления, а также порядке обмена такой информацией» [5] планируется формирование одного из необходимых элементов, требующихся для государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), осуществляемого в рамках единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды).

В соответствии с Проектом постановления Правительства Российской Федерации «О порядке осуществления государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), порядке организации и функционирования единой системы государственного экологического мониторинга(государственного мониторинга окружающей среды), о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 31 марта 2003 г. № 177», опубликованного на официальном сайте Минприроды России 13 марта 2013г.[6], в мониторинг включаются:

- государственный мониторинг состояния и загрязнения окружающей среды;
- государственный мониторинг атмосферного воздуха;
- государственный мониторинг радиационной обстановки на территории Российской Федерации;

- государственный мониторинг земель;
- государственный мониторинг объектов животного мира;
- государственный лесопатологический мониторинг;
- государственный мониторинг состояния недр;
- государственный мониторинг водных объектов;
- государственный мониторинг водных биологических ресурсов;
- государственный мониторинг охотничьих ресурсов и среды их обитания;
- государственный мониторинг внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации;
- государственный мониторинг исключительной экономической зоны Российской Федерации;
- государственный мониторинг континентального шельфа Российской Федерации;
- государственный экологический мониторинг уникальной экологической системы озера Байкал.

Кроме того, Минприроды РФ в настоящее время ведет подготовку к реализации проекта, по созданию федеральной информационной системы экологического мониторинга, обеспечивающей сбор, обмен, обработку, анализ, предоставление и распространение данных о состоянии окружающей среды, в рамках которого предусматривается создание региональных прототипов Системы в пилотных регионах Российской Федерации. Данная подсистема предусматривает создание региональной информационной системы, обеспечивающей сбор, обмен, обработку, анализ, предоставление и распространение экологической информации, создаваемой системами и комплексами различного ведомственного подчинения. В дополнение к предлагаемой системе нами рекомендуется разработка и внедрение региональной информационно-аналитической подсистемы оперативного экологического мониторинга, предоставляющего информацию в режиме онлайн, учитывающей региональные особенности и содержащую

дополнительные к установленным законодательно элементы, например, мониторинг эколого-экономического риска опасных объектов.

Следующим шагом на пути формирования рынка экологических товаров и услуг должен стать запрет на использование в производстве экологически опасных веществ, самым ярким примером которых являются пищевые добавки. В качестве основы может выступить опыт развитых стран Евросоюза, США, Канады и т. д.[7,8,9].

Как уже было отмечено, наиболее действенным способом интернализации внешних эффектов является налоговое регулирование. Но для того, чтобы налогообложение было справедливым необходимо прежде всего выработать систему объективной оценки экстерналий. На настоящий момент выработаны следующие методы для выражения экстерналий в экономических оценках: метод дифференциальной ренты (разной цены ресурсов разного качества), рыночная оценка, затратный метод (величина затрат на приведение системы в исходное состояние), метод изменения продуктивности, метод потери дохода (изменения качества жизни), метод гедонистического ценообразования (оценивая удовольствия) и др. Задачей государственных и региональных органов власти является выработка оптимальных решений для бизнеса и окружающей среды.

По нашему мнению, одним из перспективных методов управления природопользованием в регионе является создание регионального рынка квот на выбросы загрязняющих веществ или на использование природных ресурсов, впервые созданного в конце 80-х гг. XX в. в США на основе идей Р. Коуза, утверждавшего, что решение проблемы возмещения отрицательных экстерналий возможно путем рыночных переговоров между производителем и получателем экстерналий. Межгосударственный механизм продажи квот на загрязнение впервые был установлен Конвенцией об изменении климата (1992) и дополняющим ее Киотским протоколом (1997), к которому присоединилась и Россия. Сущность данного метода состоит в установлении в регионе лимита на определенную сумму выбросов (сбросов) загрязняющих

веществ. Предприятие, производящее загрязнение и издержки по ликвидации которого ниже рыночной цены квоты на загрязнение, продает ненужные ему разрешения на рынке и получает прибыль. Предприятие же у которого складывается противоположная ситуация с ликвидацией загрязнений, купит недостающие ему квоты.

Таким образом, экономический и экологический эффект достигается посредством снижения объемов вредных выбросов на предприятиях, которым это выгодно. Одновременно предприятия, не обладающие возможностями и не желающие инвестировать в очистные сооружения, ресурсосберегающие технологии финансируют экологически более эффективно работающие крупные или передовые предприятия, что способствует существенной экономии издержек на охрану среды при заданном ее качестве для конкретной территории.

Реализация данного метода на практике потребует соответствующей институциональной инфраструктуры: биржи, брокерские конторы, система распространения информации о спросе и предложении на рынке квот, система регистрации сделок, мониторинга выполнения обязательств участвующих в сделке сторон и т.д.).

Одним из важнейших инструментов, влияющих на рационализацию природопользования является налогообложение. Современными проблемами экологического налогообложения в России является нечеткая структура системы экологических платежей, обусловленная отсутствием разделения понятий «налог», «сбор» и «платеж». Принципиальная разница состоит в том, что в экономической сущности этих понятий. Налог имеет четко установленные ставки и после взимания в бюджет может расходоваться на любые цели. Экологический платеж подразумевает целевую направленность расходования денежных средств, в данном случае на финансирование природоохранных мероприятий и стимулирует хозяйствующие субъекты к ограничению деятельности, загрязняющей окружающую среду. Однако, после ликвидации в 2001 году системы

внебюджетных экологических фондов, экологические платежи приобрели фискальный характер и поступающие средства относятся к налоговым доходам бюджета и потеряли целевой характер использования. Кроме того, действующие ставки платежей не соответствуют современным реалиям. Их невысокий размер не стимулирует предприятия к снижению или предотвращению загрязнений окружающей среды, так как оказывается выгоднее заплатить за загрязнение, чем оптимизировать свою деятельность в соответствии с экологическими нормами.

Таким образом, необходимо реформирование сложившейся системы экологических платежей основными элементами которого должны стать:

- формирование четкой структуры системы экологических платежей, налогов, сборов, штрафов

- Восстановление системы государственных внебюджетных экологических фондов с целью обеспечения целевого использования средств, поступающих от взимания экологических платежей

- расширение базы экологических платежей;

- повышение ставок экологических платежей, учитывающее уровень инфляции

- пересмотр системы льгот по экологическим платежам.

Введение жестких налогов и платежей будет способствовать развитию рынка квот на загрязнение.

Для того, чтобы предложенные нами меры по интернализации экологического ущерба эффективно работали необходимо усиление государственного контроля на всех уровнях управления за соблюдением экологического законодательства и ужесточение ответственности за его нарушение.

В настоящее время законодательством ответственность за нарушение природоохранного законодательства регламентируется Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и Уголовным кодексом Российской Федерации. Однако наказания, установленные

законодательством не способны стимулировать предприятия к предотвращению ущерба, наносимому окружающей среде и не адекватны нарушениям. Например, в соответствии со ст. 8.21 «Нарушение правил охраны атмосферного воздуха» КоАП за выброс вредных веществ в атмосферный воздух или вредное физическое воздействие на него без специального разрешения на юридических лиц накладывается штраф в размере от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей, а нарушение условий специального разрешения на выброс вредных веществ в атмосферный воздух или вредное физическое воздействие на него влечет наложение административного штрафа на юридических лиц - от тридцати тысяч до сорока тысяч рублей. Очевидно, что предприятия, получающие миллионные прибыли не заинтересованы в модернизации очистных сооружений, применении современных технологий по сокращению выбросов и т. д. Поэтому необходимо повышение штрафов за подобные нарушения.

Одновременно с этим необходима разработка системы мер по поощрению внедрения экологически безопасных технологий, сокращение ресурсо- и энергоемкости производства, сокращение образования всех видов отходов, способствующих развитию рынка экологических товаров и услуг.

Государственной Думой принят в первом чтении проект федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях повышения энергетической и экологической эффективности"[10], предусматривающий внесение изменений в бюджетное и налоговое законодательство Российской Федерации в части стимулирования экологически безопасной деятельности физических и юридических лиц. Этим же законопроектом устанавливаются требования, обеспечивающие широкое использование наилучших существующих технологий, экологического аудита, внедрение экологического страхования хозяйственной и иной деятельности, совершенствование системы платы за негативное воздействие на окружающую среду и другие методы.

Важным стимулом к развитию рынка экологических товаров и услуг

должно стать экологическое страхование, являющегося одним из видов экобизнеса, которое активно используется в развитых странах для минимизации экологических рисков и ущербов. Экологическое страхование может быть добровольным и обязательным. В настоящее время в России существует только добровольное экологическое страхование, которое слабо востребовано у российского бизнеса. Объективные причины данной ситуации кроются в низком уровне компенсаций за причиненный экологический ущерб, а также недостаточности нормативно-правовой базы. Так, например в развитых странах в основе развития системы экологического страхования стоит принцип абсолютной ответственности субъекта хозяйственной деятельности, которая представляет угрозу для окружающей природной среды, в соответствии с которым в случае доказательства вины ответчик-субъект хозяйственной деятельности понесет огромные судебные издержки.

В России на основе данного принципа составлен ФЗ "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте".

Обязательное экологическое страхование в России на законодательном уровне как самостоятельный вид страховой деятельности отсутствует и его регулирование осуществляется фрагментарно. Разработанный несколько лет назад проект Федерального Закона «Об обязательном экологическом страховании» до сих пор не принят. В настоящее время нормы обязательного экологического страхования отражены в следующих документах: Федеральном закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»; Федеральном законе «О соглашениях о разделе продукции» для инвесторов, участвующих в разработке недр; ФЗ «Об охране окружающей среды» для объектов нефтегазодобывающих производств.

Таким образом, предприятия, деятельность которых не попадает под юрисдикцию перечисленных выше законов, могут использовать только

добровольную форму экологического страхования, которая в нашей стране осуществляется на основании стандартных договоров общей гражданской ответственности, при этом объектом страхования выступают страховые случаи, возникающие в результате причинения ущерба третьим лицам и окружающей природной среде, только в результате внезапного, непреднамеренного и неожиданного загрязнения окружающей природной среды. То есть ретроспективное страхование экологических рисков, возникающих с случаях постепенного загрязнения (происходящего в течение долгого периода времени) в настоящее время на практике не реализуется. Однако, учитывая длительность срока исковой давности о о компенсации вреда, причинённого окружающей среде, в том числе, в результате нарушения природоохранительного законодательства, составляющего в соответствии с действующим законодательством 20 лет, данный вид экологического страхования нуждается в развитии. В целях стимулирования предприятий к экологическому страхованию возможно принятие следующих мер: при начислении платы за загрязнение окружающей среды, выработка единых подходов к независимой оценке экологического ущерба и экологического риска, разработка механизма получения страхового возмещения, формирование статистической базы экологических инцидентов и катастроф, в целях совершенствования оценки экологических рисков предоставление льгот компаниям -страхователям путем введение зачетов страховых взносов (премий), уплачиваемых по договорам экологического страхования, ужесточение наказаний за нарушение правил природопользования.

Кроме того, нами предлагается в составе пакета нормативных актов, составляющих базу для развития рынка экологических товаров и услуг, принять Закон «Об обязательном экологическом страховании». Еще одним стимулом в развитии экологического страхования может быть закрепление на законодательном уровне права требования общественных экологических организаций от государства принятия соответствующих мер по

принуждению виновного к возмещению вреда, причиненного окружающей природной среде.

Одним из видов экологических услуг является экологический аудит, развитие которого будет стимулировать развитие и других направлений экологического предпринимательства.

Проблемы развития данного вида экологического предпринимательства обусловлены неурегулированностью его правового обеспечения. Понятие экологического аудита установлено в ФЗ «Об охране окружающей среды», в соответствии с которым это «независимая, комплексная, документированная оценка соблюдения субъектом хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды, требований международных стандартов и подготовка рекомендаций по улучшению такой деятельности». Однако дальнейшей правовой регламентации данного понятия в российском законодательстве нет, при этом тщательно проработана в научной литературе. В настоящее время Минприроды РФ разработан проект Федерального закона "Об экологическом аудите, экологической аудиторской деятельности и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"[11], однако на сегодняшний день он не внесен в Государственную Думу на рассмотрение. Таким образом, необходимо ускорение процесса принятия данного законодательного акта.

Разработка мер по стимулированию и поддержке субъектов экобизнеса, по нашему мнению, должна осуществляться в перечисленных ниже направлениях.

Прежде всего, необходима разработка механизма по предоставлению льгот субъектам экологического предпринимательства, что позволит привлечь в эту сферу экономики дополнительные инвестиции. Льготы могут быть представлены в форме: льготного налогообложения, экстрафинансирования, субсидирования процентной ставки по кредитам и т. д.

Кроме предоставления льгот необходима разработка альтернативных мер государственного стимулирования: пересмотр амортизационной политики для предприятий экологического бизнеса, обеспечение приоритета субъектам экобизнеса при размещении госзаказа, участия в программах по развитию производства и торговли, упрощение государственного регулирования для предприятий, прошедших процедуру экологического аудита или имеющие полис добровольного экологического страхования и др.

Эффективное функционирование предпринимательской деятельности на рынке экологических товаров и услуг невозможно без совершенствования нормативно-правовой базы. На наш взгляд, в процессе формирования отечественной системы нормативного регулирования экобизнеса, необходимо обратиться к зарубежной практике государственного регулирования экологического предпринимательства. Прежде всего, это обусловлено разработанностью данных вопросов в зарубежном праве, а также необходимостью соответствия экологических товаров и услуг существующим экологическим требованиям при привлечении иностранных инвестиций или выходе на мировые рынки. Особую актуальность в данном случае приобретает существующая в России проблема отсутствия официально задекларированных экологических стандартов по сертификации продукции как экологически чистой. Растущий спрос на экологически чистые товары, продукты питания, жилье и многое другое предопределяет потребность разработки четких критериев отнесения продукции в экологичным. В настоящее время в условиях отсутствия подобных норм недобросовестные производители используют экомаркировку не имея на то оснований.

Необходимо отметить, что в России в 2009 году в Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации была создана рабочая группа по разработке критериев добровольной экологической сертификации с учетом международного опыта создания и применения "зеленых" стандартов, в состав которой вошли ведущие российские

эксперты в области промышленной экологии под руководством директора Департамента государственной политики и регулирования в сфере охраны окружающей среды и экологической безопасности Минприроды России. Результатом работы группы стала разработка и регистрация в 2010 году Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии первой российской национальной Система добровольной сертификации объектов недвижимости – «Зеленые стандарты», обновленная затем в 2011 году.

По нашему мнению, необходима дальнейшая работа по формированию «зеленых стандартов» в других отраслях народного хозяйства. Одним из первых направлений по экологической сертификации должна стать деятельность предприятий потребительского рынка товаров и услуг.

Основную деятельность по формированию условий, способствующих развитию рынка экологических товаров и услуг в настоящее время выполняет Министерство природных ресурсов и экологии с привлечением экспертов из разных отраслей для обсуждения тех или иных вопросов. По нашему мнению отраслевые министерства и ведомства занимают в данной ситуации невыгодную для себя и экономики страны позицию. Необходима разработка механизма, обеспечивающего координацию деятельности различных структур госуправления в сфере развития экологического предпринимательства как по горизонтали системы управления, т. е. между различными министерствами и ведомствами, так и по горизонтали, т. е. федеральным, региональным и местным.

Поддерживающие механизмы регионального рынка экологических товаров и услуг можно представить в виде следующих блоков мероприятий:

Реализация перечисленных нами мероприятий невозможна без профессионалов как в управляющей так и в управляемой системах, обладающих необходимыми компетенциями в сфере природопользования. Поэтому на уровне региона должны быть проработаны вопросы по подготовке специалистов необходимой квалификации.

Существенным стимулом в развитии рынка экологических товаров и услуг является экологизация потребления. В связи с этим региональные органы власти совместно с общественными экологическими организациями должны разработать программу по популяризации экоориентированного образа жизни среди населения региона.

Литература:

1. Новоселов, С.Н. Рынок экологических товаров и услуг: проблемы формирования и развития на региональном пространстве/С.Н.Новоселов [Электронный ресурс]// Инженерный вестник Дона (электронный журнал). - 2011.- №3.- Режим доступа: <http://www.ivdon.ru/magazine/archive/n3y2011/493> (доступ свободный).- Загл. с экрана.- Яз.рус.
2. Лимарева, Д.А. Дорожная карта развития системы государственно-частного партнерства/Д.А.Лимарева [Текст].- Ростов н/Д: ЮРИ РАНХИГС при Президенте РФ, 2012.- 101с.
3. Блудова, С.Н. Дорожная карта как перспективный метод форсайта/С.Н.Блудова [Текст]// Вестник Северо-Кавказского гуманитарного института.- 2013.-№2.- С.38-45.
4. Мурзин, А.Д. Принципы моделирования принятия решений по управлению социо-эколого-экономическими рисками развития городских территорий/ А.Д. Мурзин, Е.А. Килафян, Е.А. Цхьян [Электронный ресурс]// Инженерный вестник Дона (электронный журнал). - 2012.- №3.- Режим доступа: <http://www.ivdon.ru/magazine/archive/n3y2012/958> (доступ свободный).- Загл. с экрана.- Яз.рус.
5. О порядке создания и эксплуатации государственного фонда данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), перечне видов включаемой в него информации, порядке и условиях ее представления, а также порядке обмена такой информацией: Проект постановления Правительства

- Российской Федерации [Электронный ресурс]// Режим доступа: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=130031>(доступ свободный).- Загл. с экрана.- Яз.рус.
6. О порядке осуществления государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), порядке организации и функционирования единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 31 марта 2003 г. № 177: Проект постановления Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]// Режим доступа: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=130447>(доступ свободный).- Загл. с экрана.- Яз.рус.
7. Grundmann, Ph. Regionale auswirkungen der bioenergieforderung, des olpreis- und des nahrungsmittelpreisanstiegs auf die entwicklung des energiepflanzenanbaus in Deutschland/ Ph.Grundmann, H.M.Klauss, M. Schindler [Text]// Risiken in der agrar- und ernahrungswirtschaft und ihre bewaltung.-2009.- P.355-367.
8. Muller, G. Module roadmapping/ G.Muller_[Электронный ресурс]// Systems architecting: a business perspective// Режим доступа: <http://www.gaudisite.nl/SABP.html>(доступ свободный).- Загл. с экрана.- Яз.англ.
9. Фиговский, О.Л. Опыт инновационного развития за рубежом/ О.Л.Фиговский [Электронный ресурс] // Инженерный вестник Дона (электронный журнал). - 2012.- №4 (ч.2).- Режим доступа: <http://www.ivdon.ru/magazine/archive/n4p2y2012/1482> (доступ свободный).- Загл. с экрана.- Яз.рус.
10. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях повышения энергетической и экологической

эффективности: проект федерального закона [Электронный ресурс]//
Режим доступа: <http://www.energsovet.ru/npb1186.html> (доступ
свободный).- Загл. с экрана.- Яз.рус.

11. Об экологическом аудите, экологической аудиторской деятельности и
внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской
Федерации: [Электронный ресурс]// Режим доступа:
<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=93895>
(доступ свободный).- Загл. с экрана.- Яз.рус.