

Раздел V

ПРИДОРЕСУРСОВОЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

УДК 349.6:502.173

Л.К. Еркинбаева

Экономические механизмы охраны окружающей среды: научное сообщение о работе международного форума OECD в Варшаве

ЖГУ имени И. Жансугурова, Казахстан, г. Талдыкорган

Аннотация. В данной статье автор пишет о встрече экспертов по вопросам повышения экологической эффективности экономических инструментов в странах ВЕКЦА.

Ключевые слова: встреча экспертов, повышение экологической эффективности, экономические инструменты, охрана окружающей среды, экологический ущерб, экологическая ответственность.



5-6 марта 2012 году в Варшаве состоялась встреча экспертов по вопросам повышения экологической эффективности экономических инструментов в странах ВЕКЦА. Данная встреча была организована ОЭСР/СРГ ПДООС OECD, в частности секретариатом СРГ ПДООС. Это мероприятие явилось итогом

большой и плодотворной работы по подготовке отчета об экономических инструментах охраны окружающей среды в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии с момента начала рыночных реформ по настоящее время. Проект осуществлялся при финансовой поддержке Правительства Финляндии. В центре внимания участников встречи было рассмотрение результатов двух сравнительных исследований систем ответственности за экологический ущерб в странах ОЭСР и ВЕКЦА, а также рекомендации по применению этих результатов в странах ВЕКЦА. В ходе встречи также были обсуждены проблемы реформирования платежей за загрязнение и других экономических инструментов в странах ВЕКЦА за последние 10 лет и прокомментированы планы Секретариата СРГ ПДООС по дальнейшему анализу данного вопроса и разработке соответствующих рекомендаций.

В работе форума приняли участие представители СРГ ПДООС, ЕС, ООН, Финляндии, Польши, России, Молдовы, Украины, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, Азербайджана, Армении, Грузии.

Встречу открыла Беата ЯЧЕВСКА, Заместитель госсекретаря Министерства окружающей среды Польши.

Анжела Буларга, руководитель программы Директората по охране окружающей среды ОЭСР, выступила со вступительным словом и кратко представила повестку дня встречи. *Ханс Лопатта* (сотрудник по вопросам политики Департамента правоприменения, нарушений и правовых проблем Директората по охране окружающей среды Европейской Комиссии) осветил основные принципы Директивы об экологической ответственности (ДЭО) и подробно остановился на ключевых уроках, извлеченных из первых пяти лет ее выполнения в государствах-членах ЕС. *Эдита Помиховска* (специалист Департамента охраны природы Директората охраны окружающей среды Польши) поделилась с опытом переноса ДЭО в национальное законодательство, раскрыла особенности системы экологической ответственности в Польше и привела примеры ее применения на практике.

Андрей Терентьев (РЭЦ России) осветил результаты проведенного РЭЦ ВЕКЦА исследо-

вания систем экологической ответственности, действующих в регионе. Алена Кодолова (научный сотрудник Санкт-Петербургского научно-исследовательского центра экологической безопасности Российской Академии Наук) рассказала о последних изменениях в регулировании устранения и возмещения экологического ущерба в Российской Федерации. По завершению данных докладов участники встречи прокомментировали данные исследования и поделились своим опытом и мнениями о проблемах совершенствования режимов экологической ответственности в странах ВЕКЦА.

Я как эксперт из Казахстана рассказала об опыте внедрения экологического страхования в нашей стране и в целом осветила проблемы возмещения ущерба, причиненного окружающей среде в результате хозяйственной и иной деятельности.

Евгений Мазур (руководитель проектов отдела по анализу и оценке экологической результативности ОЭСР) представил подготовленный Секретариатом СРГ ПДООС проект документа «Ответственность за ущерб окружающей среде в странах ВЕКЦА: применение лучшего международного опыта». В нем сравнивались понятия и практика экологической ответственности в странах ОЭСР и ВЕКЦА и были даны рекомендации компетентным государственным органам стран ВЕКЦА.

Ашот Арутюнян (начальник Управления природоохранных стратегических программ и мониторинга Министерства охраны природы Армении) и *Татьяна Пleshко* (ведущий консультант Министерства окружающей среды Молдовы) презентовали свои доклады о последних изменениях в системах экономических инструментов этих стран, делая особый упор на платежи за загрязнение и продукцию. После завершения данных докладов участники задавали вопросы, обсуждали презентации и приводили соответствующие примеры своих стран.

Эксперт Министерства охраны окружающей среды Польши *Иоанна СПЫРКА* представила систему экономических инструментов охраны окружающей среды, действующую в Польше, и рассказала о трудностях и эффекте ее модернизации за прошедшие два десятилетия.

В отчете, подготовленном Секретариатом СРГ ПДООС, отмечено, что в странах ВЕКЦА действуют экономические инструменты охраны

окружающей среды в целом, и контроля за загрязнением, в частности. Помимо платежей за загрязнение, самого широко применяемого инструмента (действующего во всех странах, кроме Грузии), в некоторых странах используются платежи и/или дифференцированные налоги на экологически вредные товары. Во всех странах региона существует система экологической ответственности (возмещения ущерба), которая частично дополняет систему платежей за загрязнение и частично действует параллельно ей. В нескольких странах ВЕКЦА действуют административные штрафы для юридических лиц (наряду со штрафами для физических лиц). В тех странах, где отсутствуют административные штрафы в отношении компаний, плата за нарушение природоохранных требований осуществляется посредством платежей за загрязнение и возмещения ущерба.

Главные проблемы, связанные с применением всех этих инструментов в регионе ВЕКЦА, состоят в том, что они сосредоточены исключительно на получении финансовых поступлений, а вопрос их природоохранной эффективности второстепенен. Преобладание фискальных соображений и недостаточное понимание сотрудниками государственных органов того, какие функции должны выполнять отдельные экономические инструменты, являются основными препятствиями к реализации многочисленных рекомендаций по реформе системы экономических инструментов охраны окружающей среды в соответствии с международной практикой. Последние 20 лет эти препятствия мешают сколько-нибудь значительному улучшению (не считая несущественного повышения ставок платежей и штрафов) этих инструментов в странах ВЕКЦА.

В ходе работы форума также было отмечено, что экологическая ответственность служит одним из способов заставить предприятия-загрязнители платить за предотвращение, устранение или возмещение ущерба, причиняемого ими окружающей среде. С экономической точки зрения это означает интернализацию последствий загрязнения. Следовательно, экологическая ответственность является важным инструментом внедрения принципа «загрязнитель платит». Кроме того, продуманный режим экологической ответственности – это существенный инструмент предотвращения нарушения нормативных

природоохранных требований. Для защиты потенциально ответственных сторон от крупных финансовых обязательств по устранению или возмещению ущерба все шире применяются механизмы финансового обеспечения, такие, как экологическое страхование. В то время, как в Европейском Союзе вопросы экологической ответственности все более выходят на передний план в контексте реализации Директивы ЕС «Об экологической ответственности» (2004/35/ЕС), в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) эта система по-прежнему слабо развита. Режимы экологической ответственности стран ВЕКЦА сосредоточены на оценке экологического ущерба в целях его денежного возмещения (на деле являющегося санкцией), а не на устранении ущерба, ограничении его последствий и предотвращении дальнейшего ущерба. При определении размера ущерба компетентные органы должны использовать научные методики по большей части теоретического характера.

Под экологической ответственностью за причинение ущерба природным ресурсам в большинстве стран ОЭСР понимается обязанность ответственной стороны покрыть затраты на восстановление окружающей среды. В режиме объективной ответственности, применяемом, главным образом, в странах ОЭСР, эта обязанность не требует доказательства того, что имела место халатность или нарушение нормативных требований. Восстановление окружающей среды, как правило, осуществляется стороной, ответственной за ущерб, по постановлению административного органа или суда в рамках конкретного проекта ликвидации последствий загрязнения. В случае непосредственной опасности для здоровья населения или окружающей среды государственные органы самостоятельно осуществляют восстановительные меры, после чего взыскивают затраты на них с ответственных сторон.

Экологический ущерб в странах ОЭСР оценивается преимущественно на основе анализа эквивалентных ресурсов, посредством которого рассчитываются потребности и стоимость восстановления затронутых природных ресурсов или услуг. Объем восстановительных работ может быть обусловлен законом или определяться по усмотрению компетентного органа, исходя из таких критериев, как техническая целесообразность, действенность и эффективность.

В странах ВЕКЦА экологическая ответственность применяется только в случае виновного нарушения экологических нормативно-правовых актов (критерий наличия вины). Ответственность наступает в силу самого нарушения экологических нормативов, даже при отсутствии свидетельства ущерба природным ресурсам. Несмотря на некоторые серьезные изменения, вносимые в правовую основу стран ВЕКЦА, в частности в России, экологическая ответственность в ВЕКЦА по-прежнему сосредоточена не на предотвращении и устранении ущерба, а на начислении и взыскании денежной компенсации государству (по сути являющейся санкцией). Существует очень мало нормативно-методических документов о порядке определения величины ущерба, потребностей и стоимости восстановления окружающей среды и порядке определения мер по ликвидации последствий загрязнения.

Проведенный сравнительный анализ систем экологической ответственности показал, что несколько стран ВЕКЦА начали внедрять некоторые элементы лучшей международной практики. Однако для того чтобы экологическая ответственность стала действенным инструментом предотвращения и устранения ущерба природным ресурсам, еще многое предстоит сделать.

Одним из важных направлений реформы является переориентация системы экологической ответственности стран ВЕКЦА на восстановление поврежденных природных ресурсов. В странах ОЭСР экологическая ответственность – это не карательный режим, призванный наказать сторону, ответственную за ущерб, а система, направленная на устранение причиненного ущерба. Следовательно, под возмещением ущерба, причиненного природным ресурсам, подразумевается не денежная санкция, подлежащая уплате ответственной стороной государству, а либо принятие восстановительных мер ответственной стороной, либо возмещение ею понесенных государством затрат на устранение загрязнения.

В качестве первого шага в этом направлении в странах ВЕКЦА рекомендовано внедрить принципы недавнего российского законопроекта об экологическом ущербе, указав, что основной целью режима ответственности является устранение ущерба (или осуществление равноценных природоохранных мер) ответственной стороной, исходя из конкретных требований и под надзором компетентных природоохранных органов.

В случае невозможности установления или неплатежеспособности ответственной стороны за восстановление окружающей среды отвечает государство.

Также на форуме было отмечено, что в странах ВЕКЦА важно было бы внедрить объективную ответственность за причинение ущерба окружающей среде, по крайней мере, в отношении четко определенных видов опасной производственной деятельности. Объективная ответственность, чаще всего применяемая в странах ОЭСР, более целесообразна для опасных видов деятельности, чем виновная, так как она заставляет оператора рассматривать как охват превентивных мер, так и характер и масштаб самой деятельности, стимулируя тем самым хороший корпоративный экологический менеджмент.

Размер экологического ущерба в странах ВЕКЦА должен оцениваться преимущественно на основе оценки необходимости и стоимости восстановления пострадавших ресурсов или оказываемых ими услуг. Эта рекомендация обусловлена непосредственно главенством цели восстановления окружающей среды. Потребности устранения загрязнения могут быть определены компетентными органами с высокой степенью прозрачности и предсказуемости. Нормативный (на основе формул) метод определения размера ущерба и денежной компенсации следует применять только в том случае, если невозможно принять восстановительные меры, как предлагается в российском законопроекте.

Действенные механизмы финансового обеспечения (такие как страхование) играют важнейшую роль в защите налогоплательщиков от необходимости платить за устранение экологического ущерба, причиненного ответственной стороной, у которой для этого отсутствуют достаточные средства. Системы экологического страхования бывают добровольными и обязательными для операторов деятельности высокого риска при условии, что страховое покрытие предоставляется после крайне тщательной оценки и классификации риска страховой компанией в каждом конкретном случае. Как правило, экологическое страхование действует только в режиме объективной ответственности (несоблюдение нормативных требований страхованию не подлежит) при наличии реалистичных методик определения размера ущерба. Экологическое страхование в конечном итоге можно сочетать с

другими инструментами финансового обеспечения, такими, как банковские гарантии и депонирование средств, требующими жесткого государственного контроля.

Залогом успеха любой системы финансового обеспечения является, прежде всего, эффективно функционирующий и жестко контролируемый режим ответственности. Только в действенной системе ответственности оператор, осуществляющий деятельность, связанную с риском, будет достаточно заинтересован в защите своего предприятия страхованием. Поэтому в странах ВЕКЦА до введения требований о финансовом обеспечении следует внедрить усовершенствованный режим экологической ответственности и обеспечить его реализацию.

Резюмируя стратегические рекомендации проведенных исследований, участниками встречи были одобрены следующие положения:

Платежи за загрязнение целесообразны как инструмент стимулирования сокращения основных загрязнителей атмосферного воздуха и воды, выбросы/сбросы которых осуществляются преимущественно из крупных стационарных точечных источников и мониторинг которых возможен с умеренными затратами, но они неэффективны, когда основная доля загрязнения приходится на мелкие, рассеянные или мобильные источники. Немногочисленные параметры, подлежащие платежам, должны быть отобраны исходя из определения первоочередных экологических проблем. Для того чтобы платежи имели значительное стимулирующее действие, ставки платежей должны быть намного выше, чем в настоящее время в странах ВЕКЦА. Платежи за товары могут быть более эффективным, чем платежи за загрязнение, как способом минимизации токсичных отходов и загрязнения из рассеянных и мобильных источников, так и средством получения значительных доходных поступлений. Платежи за загрязнение не должны играть роль денежной санкции за превышение предельно допустимых выбросов/сбросов или работу без разрешения - это функция штрафов и прочих контрольно-надзорных механизмов.

Административные штрафы для юридических лиц могут быть действенным *контрольно-надзорным инструментом* при условии, что их размер превышает экономическую выгоду, извлекаемую оператором из несоблюдения того или иного требования, и они отражают серьез-

ность правонарушения. Необходимо отделять ту часть штрафа, которая отражает тяжесть нарушения, от оценки ответственности за экологический ущерб и расчета платежей за загрязнение.

Ответственность за экологический ущерб следует переориентировать с карательного режима, призванного наказать сторону, ответственную за причинение ущерба, на систему, *сосредоточенную на устранении причиненного ущерба*. Возмещение экологического ущерба должно пониматься не как уплата денежной санкции государству (чем-либо связанной со штрафами или платежами за загрязнение), а либо как меры по восстановлению окружающей среды, предпринимаемые ответственной стороной, либо как возмещение ответственной стороной понесенных государством затрат на ликвидацию последствий ущерба.

Платежи за товары и дифференциация нало-

гов при условии их правильной разработки могут служить мощным стимулом как к сокращению загрязнения (например, налоги на топливо могут вести к сокращению потребления углеводородного топлива) и внедрению более безопасной для окружающей среды продукции (например, дифференциация налогов на транспортные средства, моющие средства, аккумуляторы стимулирует рынок к использованию более экологически чистых альтернатив). Кроме того, некоторые платежи за загрязнение могут быть важным источником экологических финансовых поступлений.

Литература

1 Мазур Е. Ответственность за ущерб окружающей среде в странах ВЕКЦА: применение лучшего международного опыта// Проект отчета. – 2011.

Л.К. Еркинбаева

Қоршаған ортаны қорғаудың экономикалық тетіктері: Варшавадағы ВЕКЦА халықаралық форумының жұмысы туралы

Бұл мақалада автор эксперттердің кездесу кезіндегі ВЕКЦА мемлекеттерінің экологиялық жағдайды жақсарту мәселелері қарастырылған жайлы шолып жазып отыр.

L.K. Erkinbaeva

Economic mechanisms of environmental protection: the scientific message on work of the international forum of OECD in Warsaw

In this article the author writes about a meeting of experts on the eco-efficiency of economic instruments in EECCA.