

К вопросу об экологической безопасности в контексте стратегии устойчивого развития

© 2010 И.С. Никитин

Московский государственный университет экономики,
статистики и информатики (МЭСИ)

E-mail: ig_nik@mail.ru

В статье освещены роль налоговой системы государства и перспективы ее совершенствования в рамках стратегии устойчивого развития. Установлено, что переход к устойчивому развитию требует постепенного восстановления экосистем, финансирования которого можно добиться разумными налоговыми методами.

Ключевые слова: налоги, экологическая безопасность, экология, бюджет, устойчивое развитие.

Сегодня недостаточность природных благ у государства может явиться критическим фактором, сдерживающим дальнейший прогресс, или стать причиной краха социально-экономической системы. Российская Федерация обладает уникальными природными богатствами, ресурсоориентированной экономикой. Природные ресурсы должны служить источником финансирования перехода страны на стратегию устойчивого развития¹, идеи которой закреплены в Декларации по окружающей среде и развитию: для достижения устойчивого развития защита окружающей среды должна составлять неотъемлемую часть процесса развития². В данном принципе закреплена эколого-правовая суть концепции устойчивого развития.

Данная идея отражена и в Указе Президента РФ “О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию”: “Представляется необходимым и возможным осуществить в Российской Федерации последовательный переход к устойчивому развитию, обеспечивающий сбалансированное решение социально-экономических задач и проблем сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений людей”³.

На заре капитализма налогообложение было нацелено на реализацию фискальной функции, являясь механизмом и источником формирования доходов бюджета. Оно не затрагивало процессы накопления капитала, налогом облагалась только расходная часть. Не приветствовалось вмешательство государства в экономику и введение различных льгот⁴.

По мере развития капитализма, возрастала роль налогов как инструмента справедливого перераспределения средств. С течением времени все больше сторонников приобретала позиция А. Пигу, Дж. Кейнса, согласно которой государство должно влиять на экономическое развитие с помощью на-

логов. Экономический кризис 20-30-х гг. XX в. подтолкнул к использованию налогово-бюджетных инструментов. Следуя этой тенденции, современные налоговые системы нацелены на перераспределение доходов субъектов экономики. Однако с прогрессивным увеличением ставок прямых налогов растет степень расслоения общества и заметно снижаются стимулы к накоплению, производительному труду, скрываются доходы. Основная цель экологических платежей в налоговых системах развитых стран - стимулирование плательщика к позитивному, с точки зрения охраны окружающей среды, поведению. При этом акцент смещается с фискальной функции налогообложения к функции стимулирования воспроизводства, рационального использования природных ресурсов, обеспечения к ним равного доступа. Велика социальная роль налогообложения природопользования как механизма, обеспечивающего справедливое перераспределение доходов путем изъятия у природопользователей части прибыли в качестве компенсации обществу за пользование благами, изначально данными природой и, по сути, принадлежащими всем.

Для перехода к устойчивому развитию необходима экологизация налоговой системы. В странах с эффективно действующим механизмом охраны окружающей среды экологические налоги играют важную роль. Богатый опыт накоплен скандинавскими странами, где экологические налоги введены в 1980-е гг. С середины 90-х интерес к экологическим налогам возрос в Великобритании, Франции, Италии, Германии. Толчком к согласованному введению странами ЕС экологических налогов стало принятие в 1994 г. Директивы ЕС по упаковочным отходам.

В странах ОЭСР сдвиг налогового бремени в сторону экологических налогов - “Зеленая налоговая реформа” - начался в 1995-1996 гг. По опыту стран ЕС и ОЭСР, под экологическими налогами понимают налоги на опасные для ок-

ружающей среды виды хозяйственной деятельности.

В странах Центральной и Восточной Европы повышение стимулирующей роли налогов и эффективности налоговой системы⁵ решаются через модель перемещения налоговой нагрузки с производства на потребление, ресурсную и имущественную модели⁶.

Анализ опыта экологизации налогообложения в Европе показывает тенденцию снижения доли налогов на личные доходы и зарплату за счет роста доли налогов на топливо, потребление энергоресурсов, экологически опасных товаров, захоронение отходов, загрязнение окружающей среды. Вместе с тем экологизация налогообложения даже в наиболее “передовых” странах носит эпизодический характер и обеспечивает не более 3% налоговых поступлений⁷. Несмотря на различия в структуре налогов, величине налоговых ставок, степени воздействия на экономику, практически везде налоговое регулирование природопользования остается на втором плане.

Решение проблемы обеспечения экологической безопасности основывается на осознании взаимозависимости деятельности предприятия и состояния окружающей среды. С целью обеспечения экологической безопасности в России принят ряд законов⁸. Однако в законодательстве нет однозначного и четкого подхода к вопросу об объектах и субъектах экологической безопасности. Согласно закону РФ “О безопасности”, к объектам экологической безопасности относятся личность, общество и государство. В то же время закон “Об охране окружающей среды” впервые закрепил на федеральном уровне понятие “экологическая безопасность” как “состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий”.

В экологическом праве само понятие “экологическая безопасность” является дискуссионным. Так, по мнению Н.Н. Веденина, экологическая безопасность - “состояние защищенности человека, общества, государства и окружающей природной среды от негативного природного и техногенного воздействия, обеспечиваемое организационно-правовыми, экономическими, научно-техническими и иными средствами отношений”⁹. О.С. Колбасов определяет ее как “систему мер, устраняющих угрозу массовой гибели людей в результате такого неблагоприятного антропогенного изменения состояния природной среды на планете, при котором человек как био-

логический вид лишается возможности существовать, так как не сможет удовлетворять свои естественные физиологические и социальные потребности жизнедеятельности за счет окружающего материального мира”¹⁰. А.К. Голиченков рассматривает обеспечение экологической безопасности как “достижение и поддержание такого качества окружающей природной среды, при котором воздействие ее факторов обеспечивает здоровье человека и его плодотворную жизнедеятельность в гармонии с природой”¹¹. По определению Г.П. Серова, экологическая безопасность личности, общества и государства - состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства в процессе взаимодействия общества и природы от угроз: со стороны природных объектов, естественные свойства которых изменены путем загрязнения, засорения в результате либо антропогенной деятельности, либо преднамеренно, либо природных явлений и стихийных бедствий; обусловленных уничтожением, порчей или истощением природных объектов (т.е. от угрозы необеспеченностью общества и государства природными ресурсами)¹². М.М. Бринчук полагает, что понятие “обеспечение экологической безопасности” может рассматриваться как один из основных принципов природопользования и охраны окружающей среды и одновременно являться критерием оценки любой экологически значимой деятельности. В науке и практике понятие “обеспечение экологической безопасности” часто употребляется как синоним охраны окружающей среды и как важнейшая цель и задача деятельности по восстановлению и сохранению благоприятного состояния окружающей среды¹³.

Функционирование и развитие энергетики РФ наталкивается на ряд экологических проблем, угрожающих обостриться в последующие годы, так как ТЭК остается одним из крупнейших загрязнителей окружающей среды. На его долю в 2002 г. пришлось 48 % выбросов вредных веществ в атмосферу, 27 % сброса загрязненных сточных вод в поверхностные водные объекты, свыше 30 % твердых отходов и 70 % общего объема парниковых газов¹⁴. По данным Государственного доклада “О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2005 году”, наибольший суммарный объем выбросов в атмосферу зафиксирован для предприятий по добыче сырой нефти и попутного газа - 4,1 млн. т (пятая часть общего выброса от стационарных источников по России). Добывающие предприятия суммарно использовали около 2000 млн. м³ свежей воды, в том числе при добыче сырой нефти и газа - 701,5 млн. м³.

Выбросы в атмосферу загрязняющих веществ, отходящих от стационарных источников, по видам экономической деятельности, тыс. т*

Выбросы загрязняющих веществ	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Всего	20425,4	20580,1	20636,9	20103,3	19021
из них по видам экон. деятельности:					
добыча полезных ископаемых	6148,1	6027,1	6244,8	5567,2	5238,6
в том числе:					
добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	5629,3	5509,3	5737,9	5092,9	4867,8
добыча полезных ископаемых, кроме топливно-энергетических	518,8	517,8	507	474,3	370,8
обрабатывающие производства	7249,8	7167,9	7205,1	6829,4	6353,5
производство и распределение электроэнергии, газа и воды	3982,6	4352,9	4206	4462,2	4140,7

* http://www.gks.ru/free_doc/new_site/oxrana/tab1/oxr_vibr3.htm.

Как видно из таблицы, по суммарному объему выбросов в атмосферу лидируют предприятия, добывающие топливно-энергетические полезные ископаемые. Их доля в общем объеме сохраняется: в 2007 г. - 30%, в 2008 г. - 27%, в 2009 г. - 27%. Наблюдается некоторое снижение количества выбросов загрязняющих веществ. В 2009 г. по сравнению с 2005 г. - на 1404 тыс. т меньше. В то же время с 2005 по 2009 г. увеличился объем сброса сточных вод в поверхностные водоемы РФ на 1,2 млрд. м³ и достиг 52,1 млрд. м³¹⁵.

Согласно ст. 22 закона РФ "О недрах", пользователь недр обязан: безопасно вести работы, связанные с использованием недрами; соблюдать утвержденные стандарты (нормы, правила), регламентирующие условия охраны недр, атмосферного воздуха, земель, лесов, вод, зданий и сооружений от вредного влияния работ, по пользованию недр; приводить участки земли и природных объектов, нарушенных при пользовании недрами, в состояние, пригодное для их дальнейшего использования.

Данный же закон в ст. 23 устанавливает и основные требования по рациональному использованию и охране недр: обеспечение наиболее полного извлечения из недр запасов полезных ископаемых и попутных компонентов; охрана месторождений полезных ископаемых от затопления, обводнения, пожаров и других факторов, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений или осложняющих их разработку; предотвращение загрязнения недр при проведении работ, связанных с использованием недрами, особенно при подземном хранении нефти, газа или иных веществ и материалов, захоронении вредных веществ и отходов производства, сбросе сточных вод. При нарушении этих требований право пользования недрами может быть ограничено, приостановлено или прекращено в установленном законом порядке.

Статьей 14 федерального закона "Об охране окружающей среды" к методам экономического регулирования в области охраны окружающей среды отнесены: предоставление налоговых и иных

льгот при внедрении наилучших технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, при осуществлении иных эффективных мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством РФ, поддержка предпринимательской, инновационной и иной деятельности (в том числе экологического страхования) по охране окружающей среды. Законодательно закрепление поддержки деятельности по охране природы - несомненное достоинство закона, однако законодательно необходимо определить, что следует понимать под налоговыми и иными льготами, так как именно об этих формах господдержки предпринимательства речь идет далее в ст. 17 ФЗ.

Сами налоговые льготы и порядок исчисления конкретных налогов и сборов должны быть закреплены в соответствующих законах отдельно по видам налогов¹⁶. Основные изменения должны быть включены в Налоговый кодекс РФ (НК РФ). Однако до настоящего времени в главах 25 НК РФ "Налог на прибыль организаций" и 21 "Налог на добавленную стоимость" так и не предусмотрены налоговые льготы при переработке вторичных ресурсов или осуществлении иных природоохранных инноваций.

Более того, из объектов экологической экспертизы исключен целый перечень предпроектных и проектных документов при строительстве экологически опасных предприятий.

МПР России совместно с заинтересованными министерствами и ведомствами разрабатывает проект федерального закона "О плате за негативное воздействие на окружающую среду". Пока данный законопроект, как и проект Экологического кодекса РФ, не внесен в Государственную Думу.

Счетная палата РФ в заключении на законопроект "О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов"¹⁷ отмечает, что расходы на охрану природы в 2009 г. составили 13,3 млрд. руб (0,1% расходов бюджета). В 2010 г. эта сумма снизится на 1,1 млрд. руб. (8,3%) и составит 12,2 млрд. руб.

Невозможно игнорировать экологический фактор при оценке перспектив и стратегии социально-экономического развития, в частности статистику: по подсчетам экспертов, в России ежегодно по экологическим причинам умирают 300 - 350 тыс. чел. По данным ВОЗ, в России в 2004 г. от загрязнения окружающей среды скончались 493 тыс. чел. Это "экологическая составляющая" смертности населения. Главный санитарный врач России Г.Г. Онищенко признает: по данным Санэпиднадзора, ежегодно до 30 тыс. чел. погибают от загрязнения воздуха. При этом известно, что для России лишь на третьем месте по степени угрозы здоровью нации стоит загрязнение воздуха после загрязнения воды и радиационного загрязнения¹⁸.

Действующее экологическое законодательство РФ недостаточно совершенно. Меры государственной поддержки предпринимательства в России законодательно закреплены в ст. 17 федерального закона "Об охране окружающей среды" как положения о налоговых и иных льготах для налогоплательщиков, осуществляющих переработку вторсырья или иные природоохранные инновации. Однако в Налоговом кодексе РФ до настоящего времени в главах 25 "Налог на прибыль организаций" и 21 "Налог на добавленную стоимость" эти меры не отражены.

Разночтения в определениях термина "экологическая безопасность", закрепленных в разных нормативных актах, расхождения в понимании значения данного термина экспертами позволяют говорить о необходимости разработать и законодательно закрепить унифицированное определение термина "экологическая безопасность". Кроме того, целесообразно было бы законодательно уточнить данный термин с учетом специфики отраслей экономики, например, применительно к сфере недропользования, определить в законе РФ "О недрах" понятие "экологическая безопасность недропользования".

Улучшение экологической ситуации в России требует финансовых ресурсов, дефицит которых ныне испытывают государство и бизнес. Необходимо поэтапное повышение ставок платы за негативное воздействие на окружающую среду до величины, обеспечивающей компенсационный характер платы, закрепленное в федеральном законе "О плате за негативное воздействие на окружающую среду", актуальность принятия которого не вызывает сомнения.

Следует исключить практику "присваивания" природоэксплуатирующими компаниями природной ренты. Природная рента должна быть закреплена законодательно и служить интересам охраны природы, восстановлению состояния окружающей среды до первоначального уровня, восстановлению экосистем, охране здоровья человека.

Резюмируя вышесказанное, можно отметить, что переход к устойчивому развитию предполагает стабильность окружающей среды. Этого можно достичь лишь усилиями всего человечества, но начинать движение к данной цели каждая страна должна самостоятельно.

¹ Стратегия и проблемы устойчивого развития России в XXI в. С. 155.

² Декларация по окружающей среде и развитию была принята на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в июне 1992 г.

³ О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию: Указ Президента РФ от 1 апр. 1996 г. □ 440 // Собр. законодательства (СЗ) РФ. 1996. □ 15. Ст. 1572

⁴ Адаменкова С.И., Евменчик О.С. Налоги и их применение в финансово-экономических расчетах (теория, практика, комментарии). Минск, 2002

⁵ См.: Александров И.М. Налоговые системы России и зарубежных стран. М., 2002; Каушанова Е.Г. Налоговые реформы конца XX века - путь к социальному прогрессу // Белорус. экон. журн. 2000. □ 4. С. 65 - 74.

⁶ Шулейко О.Л. Влияние налоговой политики на финансово-хозяйственную деятельность субъектов хозяйствования // Белорус. экон. журн. 2003. □ 2. С. 82 - 91.

⁷ Браун Л. Экономика: Как создать экономику, обеспечивающую планету: пер. с англ. М., 2003.

⁸ См.: О безопасности: закон РФ от 5 марта 1992 г. □ 2446-1 // ВСНД РФ и ВС РФ. 1992. □ 15. Ст. 769; О промышленной безопасности опасных производственных объектов: федер. закон от 21 июля 1997 г. □ 116-ФЗ // СЗ РФ. 1997. □ 30. Ст. 3588; Об охране окружающей среды: федер. закон от 10 янв. 2002 г. □ 7-ФЗ // СЗ РФ. 2002. □ 2. Ст. 133; О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: федер. законы от 21 дек. 1994 г. □ 68-ФЗ // СЗ РФ. 1994. □ 35. Ст. 3648; О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения от 30 марта 1999 г. □ 52-ФЗ // СЗ РФ. 1999. □ 14. Ст. 1650; Об охране атмосферного воздуха от 4 мая 1999 г. □ 96-ФЗ // СЗ РФ. 1999. □ 18. Ст. 2222; и др.

⁹ Веденин Н.Н. Экологическая безопасность как институт экологического права // Журн. рос. права. 2001. □ 12.

¹⁰ Колбасов О.С. Концепция экологической безопасности (юридический аспект) // Сов. государство и право. 1988. □ 12. С. 48.

¹¹ Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1992. С. 22.

¹² Серов Г.Л. Правовое регулирование экологической безопасности при осуществлении промышленной и иных видов деятельности. М., 1998. С. 33-42.

¹³ Бринчук М.М. О понятийном аппарате экологического права // Государство и право. 1998. □ 9. С. 26-27.

¹⁴ Салиева Р.Н. Об основных направлениях правового обеспечения рационального пользования недрами при разработке месторождений нефти и газа // Законодательство и экономика. 2002. □ 8.

¹⁵ Данные Росстата. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/oxrana/tab1/oxr_vod2.htm.

¹⁶ Ашнина Л.Н. Экологическая безопасность при использовании нефтегазовых ресурсов: конституционно-правовые аспекты // Безопасность труда в промышленности. 2009. □ 6. С. 34-37.

¹⁷ Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона "О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов".

¹⁸ Борьба за конституционное право на благоприятную окружающую среду // Зеленый мир. 2004. □ 11-12. С. 21.