

ЭКОНОМИЧЕСКОЕ СТИМУЛИРОВАНИЕ ПЕРЕРАБОТКИ ТЕХНОГЕННО-МИНЕРАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

© 2018 М.С. Кубарев, М.Н. Игнатьева

Уральский государственный горный университет, Екатеринбург, Россия

Поступила 30.01.2018

Эффективность государственного регулирования ориентированного на снижение объема накопленных отходов и предотвращение образования текущих в целях обеспечения экологической безопасности, требует разработки соответствующей системы экономического стимулирования. Анализ действующего на сегодня экономического механизма в сфере обращения с ТМО свидетельствует о его ограниченности и игнорировании успешного опыта развитых стран в отношении использования экономических мер, для решения рассматриваемой проблемы.

Ключевые слова: Государственное регулирование, отходы, сокращение, стимулирование, экологическая безопасность.

Kubarev M.S., Ignatieva M.N. Economic stimulation of processing of technogenic mineral education. - The effectiveness of state regulation of the accumulated waste-oriented waste reduction and prevention of current generation in order to ensure environmental safety requires the development of an appropriate system of economic incentives. An analysis of the current economic mechanism in the sphere of handling TMS testifies to its limited and ignored successful experience of developed countries with regard to the use of economic measures to solve the problem under consideration.

Key words: State regulation, waste, reduction, stimulation, environmental safety.

Непременный аспект, преопределяющий эффективность государственного регулирования, ориентированного на снижение накопленных отходов и образования текущих, в целях восстановления качества окружающей среды – это использование системы стимулирования, обеспечение финансирования, а также соответствующего технического и научного обслуживания. Следует отметить, что важность решения проблемы отходов в целях предотвращения загрязнения окружающей среды и обеспечение повышения эффективности использования бытовых и промышленных отходов признавалось правительством РФ всегда. Так, еще в сентябре 1996 г. была утверждена государственная целевая программа «Отходы» (от 13.09.96 г. № 1098). При этом мероприятия, направленные на развитие федеральной системы управления в сфере обращения с отходами должны были предусматривать разработку нормативно-методического обеспечения по экономическому

механизму управления отходами, который согласно проекту ФЦП «Отходы» предполагает обоснование размера цен на вторично сырье, льготы в налоговой и кредитной системах, ускоренную амортизацию, меры господдержки, санкции и платежи за загрязнение отходами окружающей среды). Программа мероприятия ограничивалась сроком 1996 – 2000 гг. с финансированием, начиная с 01.01.1997 г. Однако проблема стимулирования переработки отходов так и не была решена, сама же ФЦП прекратила свое существование в 2000 г.

В этот же период были предприняты аналогичные меры в ряде регионов. Так, в 1996 г. Правительством Свердловской области совместно с предприятиями была принята и утверждена областная целевая программа «Переработка техногенных образований Свердловской области, реализация которой в течение 15 лет безусловно имела позитивные результаты в части увеличения объемов переработки отходов. К сожалению, федеральная поддержка программы прекратилась, а меры поддержки на региональном уровне оказались со временем недостаточны, что обусловило отказ предприя-

Кубарев Михаил Сергеевич, кандидат экономических наук, доцент, ief.etp@ursum.ru; *Игнатьева Маргарита Николаевна*, доктор экономических наук, профессор, ief.etp@ursum.ru

тий от участия в Программе и её последующее закрытие. Необходимость решения проблемы экономического стимулирования переработки отходов отмечается и в проекте Концепции государственной политики в сфере воспроизводства, использования и охраны природных ресурсов разработанной МПР России с участием ряда заинтересованных министерств и ведомств, где в числе направлений совершенствования экономического и финансового механизма природопользования также предусматривается развитие «системы экономического стимулирования рационального использования природных ресурсов и применение ресурсо- и энергосберегающих технологий, использования отходов (техногенного сырья)» (Концепция..., 1997).

Экономическое стимулирование деятельности в области обращения с отходами рассматривалось и в качестве одного из основополагающих принципов экономического регулирования в ФЗ «Об отходах производства и потребления» (1988 г.) В числе законодательно принятых мер предусматривалось:

- понижение размера платы за размещение отходов при внедрении технологий, обеспечивающих снижение количества образующих отходов;

- применение ускоренной амортизации производственных фондов, связанных с осуществлением деятельности в области обращения с отходами.

В подпрограмме «Отходы» Федеральной целевой программы «Экология и природные ресурсы России (2002 – 2010 годы)» вновь звучит критика и отмечается неэффективность действующего экономического механизма стимулирования переработки и использования отходов. В числе мероприятий предполагается разработка методик по определению размера платежей за размещение отходов по видам и классам и развитие предложений по экономическому стимулированию работ по переработке и обезвреживанию отходов с основной долей финансирования в 2005 – 2010 годах. И вновь предпринимаемые обязательства оказываются не выполненными. Об отсутствии должного внимания к проблемам внедрения экономических механизмов, нацеленных на эффективность деятельности по снижению массы отходов, свидетельствует и тот факт, что в Экологической доктрине (2002 г.) речь идет лишь о стимулировании повторного использования и вторичной переработке промышленных товаров, а в Основах государственной политики в области экологического развития РФ на период до 2030 г. при решении задачи развития эконо-

мического стимулирования предусматривается стимулирование деятельности по сбору, сортировке и использованию отходов в качестве вторичного сырья и энергоносителей, т. е. стимулируется ресурсосбережение и оказывается неучитываемым экологический аспект проблемы отходов производства и потребления. Обращение к Плану действий по реализации Основ ... свидетельствует о включении в число мероприятий проекта ФЗ № 584399-5 «О внесении изменений в ФЗ «Об отходах производств потребления» и другие законодательные акты в разработку механизма экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами» в период 2012 – 2013 гг., однако результаты анализа выполнения мероприятий. Планы действий касаются лишь субъектов РФ (Костылева, Рачева, 2016), планируемый законодательный документ на уровне ФЗ, как показывают исследования, подготовлен не был.

Требование разработки ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «Об отходах ...» в части экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами было перенесено в государственную программу РФ «Охрана окружающей среды на 2012 – 2020 годы», где нашло отражение в сведениях об основных мерах правового регулирования, направленных на достижение цели и (или) ожидаемых результатах государственной программы РФ (подпрограмма 1 – «Регулирование качества окружающей среды») с ожидаемым сроком принятия – 2014 год. Среди механизмов реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности Стратегии экологической безопасности РФ на период до 2025 года предусматривается использование системы стимулирования внедрения НДТ, создание удовлетворяющих современным экологическим требованиям и стандартам объектов, используемых для размещения, утилизации, переработки и обезвреживания отходов производства и потребления, а также увеличение объема повторного применения отходов производства и потребления за счет субсидирования и предоставления налоговых и тарифных льгот, других форм поддержки», что подтверждает признание значимости экономических мер.

Однако признание не выливается в полноценную заинтересованность, получающую отражение в системе законодательно утвержденных экономических мер. Поправки, которые были внесены в ФЗ «Об отходах производства и потребления» и ФЗ «Об охране окружающей среды», по мнению специалистов не изменили ситуации, т. к. они в большинстве случаев не являются нормами прямого действия и требует

подготовки большого количества подзаконных актов, которые на сегодня отсутствуют (Пахальчак, 2016). Все это позволяет оценивать современную ситуацию в отношении мотивации вовлечения отходов в хозяйственный оборот, ликвидации накопительного ущерба как неудовлетворительную тем более, что ряд стимулирующих мер в части налогообложения, принятых в 90-е годы, перестали функционировать (Тагаева, Казанцева, 2014). Действующий на сегодня экономический механизм в сфере обращения с отходами достаточно ограничен, как и экономические меры, предпринимаемые в этом направлении на региональном уровне.

Отсутствие информации в открытой печати о реализации этих мер не позволяет оценивать эффективность функционирования экономического механизма и его влияние на результативность деятельности по обращению с отходами производства. Ознакомиться с выполнением государственной программы и планом мероприятий по реализации Концепции экологической безопасности Свердловской области практически невозможно в силу «информационного голода», касающегося этой сферы. Однако наличие бесхозных объектов ТМО, а также экологически неблагоприятных территорий с массой накопленных отходов позволяют хотя бы косвенно считать эффективность действующего экономического механизма недостаточно высокой. По мнению специалистов, экономические инструменты, предусмотренные российским законодательством, применяются в очень ограниченном масштабе (льготное кредитование, льготное налогообложение, гарантирование кредитов и т. д.), достаточно широкое распространение имеют лишь платежи за загрязнение окружающей среды и штрафы за нарушение экологического законодательства.

В то же время зарубежная практика свидетельствует об обратном. Переход к политике финансово-экономической поддержки позволил ряду развитых стран, по свидетельству (Стратегия развития..., 2016), таких как Япония, Германия, Швейцария добиться существенных успехов в части глубокой переработки отходов и сокращения их захоронений. В частности, еще в 80-е годы в бывшей ФРГ действовала развитая система экономического стимулирования рыночных рычагов, информационных банков отходов и ресурсосберегающих технологий, ярмарок и специальных бирж (Потравный, 1990). В США в сложившейся системе экономических рычагов существенное место занимают рычаги, имеющие побудительный характер (субсидии, налоговые льготы, займы), среди которых ведущая роль принад-

лежит государственным субсидиям. Эффективно действует институт налоговых льгот при реализации инвестиционных проектов в сфере рециркуляции отходов, широкое распространение имеет практика предоставления инвестиционных налоговых кредитов и т. д. (Экология..., 1995).

Изучение зарубежного опыта применения экономических мер, а также обобщение предложений и рекомендаций отечественных специалистов позволяют рекомендовать целый ряд из них для активизации процесса использования ТМО в целях повышения уровня экологической безопасности улучшения качества окружающей человека среды, а также сохранения невозобновимых минеральных ресурсов. Во-первых, государственные субсидии, которые должны выделяться предприятиям для покрытия части расходов на разработку экологически чистых технологий переработки, обезвреживания и захоронения отходов, а также субсидии на выплату процентов в целях облегчения процедуры использования заемных средств. Во-вторых, ссуды на установку оборудования, обеспечивающего экологически чистый технологический процесс переработки ТМО, способствующий восстановлению качества окружающей среды. В-третьих, льготное налогообложение: полное или частичное: исключение налогообложения товарной продукции, полученной и реализованной за счет извлечения из ТМО; освобождение от налогообложения части прибыли предприятий реинвестированной в переработку ТМО; освобождение от выплаты налога на прибыль вновь созданных предприятий по переработке ТМО, на два года после первоначального получения прибыли; снижение ставок (освобождение на 1,5-2,0 года при внедрении новых технологий, полное освобождение при внедрении экологически чистых технологий) налога на добычу при использовании ТМО; снижение ставок или полное освобождение от налога на имущество предприятий, добывающих и перерабатывающих техногенные ресурсы, в части вновь создаваемых производств; снижение ставок земельного налога; снижение ставок арендной платы за пользование площадями зданий и сооружений, находящихся в муниципальной и областной собственности.

В-четвертых, предоставление льготных кредитов с учетом ранжирования инвестиционных проектов по переработке ТМО и формирование областного залогового фонда, гарантом которого является правительство области с целью снижения инвестиционного риска банковских структур, финансирующих переработку ТМО.

Имеет опыт положительной апробации зачет затрат на выполнение мероприятий по рациональному использованию ТМО, созданию и внедрению малоотходных и ресурсосберегающих технологий в счет платы за негативное воздействие на окружающую среду, а также снижение таможенных пошлин и акцизов на оборудование, используемое при переработке, обезвреживании и захоронении ТМО, если подобные товары не производятся в России. К числу положительных моментов могут быть отнесены те льготы, которые предусматриваются ФЗ № 219-ФЗ, в целях проведения модернизации, касающейся в т. ч. и деятельности в части обращения с ТМО, это – возможность включения возмещения процентной ставки по инвестиционному кредиту в счет налога на прибыль, ускоренная амортизация оборудования наилучших доступных технологий (НДТ), (в США, например, срок списания очистного оборудования составляет 5 лет, а в Канаде – 2 года, а также возвращение к практике формирования фондов охраны окружающей среды (экологических фондов), средства которых в

т.ч. могут использоваться на стимулирование предотвращения и максимального использования текущих ТМО.

Крайняя ограниченность средств господдержки предопределяет переход на методы селективной поддержки с ориентацией в первую очередь на недропользователей, деятельность в сфере обращения с ТМО которых обеспечивает наибольшее снижение риска экологической опасности и, соответственно, предотвращение наибольшей величины экономического ущерба. Предполагается механизм дифференциации, включающий двухэтапный отбор проектов. К осуществлению отбора привлекаются независимые эксперты, обладающие профессиональными знаниями в области обращения с ТМО. Первый этап отбора предполагает оценку токсичности отходов, их интенсивность воздействия на окружающую среду, экологичность используемых технологических схем, фоновое загрязнение территории, т. е. фактически оценивается значимость переработки отходов в обеспечении экологической безопасности (табл.)

Таблица. Оценка роли ТМО в обеспечении экологической безопасности территории

Факторы	Балльная оценка факторов				
	1 эксп.	2 эксп.	3 эксп.	4 эксп.	5 эксп.
Экологическая ситуация на территории					
Токсичность ТМО					
Экологичность технологий					
Близость ООПТ, садово-дачных участков, поселений					
Численность поселений					
Основное загрязнение среды (атмосфера, водные ресурсы, почва)					
Итого					

Обработка результатов экспертного опроса в части каждого объекта позволяет получить интегральные показатели оценки (использование 5-балльной оценки, ухудшение свойств фактора сопровождается увеличением балльной оценки). Объекты с наибольшей величиной интегральных показателей отбираются для выполнения второго этапа отбора. На втором этапе экспертам предлагается оценить с помощью баллов значимость следующего перечня факторов:

- экономическая эффективность;
- спрос на продукцию, получаемую при переработке ТМО;
- экологическая эффективность;
- экономический ущерб, обусловленный предотвращением ухудшения здоровья населения;

- создание новых рабочих мест.

Объекты с наибольшими интегральными показателями занимают приоритетные позиции в отношении получения государственной поддержки.

Естественно, что исключительно экономические меры не могут использоваться при регулировании деятельности по обращению с ТМО. Оптимальным вариантом является комбинированный подход, оптимально сочетающий экономические меры с административными. На сегодня, как показывает анализ, в развивающихся странах в практике государственного регулирования обращения с отходами преобладают экономические методы и инструменты, что не исключает использования и административных: требования к технологиям в части их

воздействия на окружающую среду, контроль за содержанием серы в топливе, нормирование токсичных веществ и введение соответствующих

ПДВ, систематический пересмотр и ужесточение природоохранного законодательства и др.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Концепция государственной политики в сфере воспроизводства, использования и охраны природных ресурсов. Проект-М.: 1997. Минприроды РФ. -50 с.

Костылева Н.В., Рачева Н.Л. Анализ динамики выполнения мероприятий «Плана действий по реализации основ государственной политики в области экологического развития РФ на период до 2030 года» органами исполнительной власти субъектов РФ за 2013-2015 гг. // Экологический вестник России. 2016 № 10 С.54-57.

Пахальчак Г.Ю. «Государство, требуя от предприятий выполнения природоохранных мероприятий, свои собственные обязанности не торопится выполнять // Дискуссия. 2016, № 7(70). С. 6-11.

Потравный И.М. Экономика ресурсосбережения в ФРГ//Мировая экономика и международные отношения-1990-№ 1-С.123-128.

Стратегия развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года. Проект. М.: 2016. 37 с.

Тагаева Т.О., Казанцева П.К. Экологическая политика РФ: Проблемы и перспективы// Экологический вестник России. 2014. № 5 С. 48-52.

Экология: Опыт государственного регулирования в США. Научно-аналитический обзор. М.: Институт научной информации по общественным наукам РАН. 1995-36 с.