

# ОЦЕНКА ВРЕДА ОТ НАРУШЕНИЯ ПРИРОДООХРАННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

- Каковы основные проблемы методического обеспечения расчета ущерба от загрязнения окружающей среды?
- Насколько корректны применяемые методики оценки вреда от нарушения природоохранного законодательства?
- Каковы недостатки современной статистики состояния окружающей среды?

Согласно современному законодательству, взимание с предприятий ущерба от загрязнения окружающей среды или вреда от нарушения природоохранного законодательства осуществляется в трех формах:

- платежи за загрязнение окружающей среды, вносимые предприятиями в обязательном порядке не позднее 20-го числа месяца, следующего за прошедшим кварталом;
- возмещение причиненного вреда по расчетным методикам, таксам или затратам на восстановление;
- штрафные санкции в рамках административной<sup>1</sup> и уголовной<sup>2</sup> ответственности за экологические правонарушения.

В современной оценочной практике расчет потерь от загрязнения окружающей среды необходим при раз-

работке предпроектной и проектной документации, проведении экологического аудита предприятий, оценке эффективности инвестиционных проектов, страховании экологических рисков. К сожалению, качество проводимой оценки даже по официально утвержденным методикам оставляет желать лучшего. Наглядным подтверждением является множество жалоб и нареканий со стороны предприятий.

Обратимся к истории вопроса методического обеспечения оценки ущерба и наметим основные направления совершенствования сложившейся на сегодняшний день системы возмещения вреда вследствие нарушения природоохранного законодательства.

В нашей стране о возможных последствиях воздействия производственно-хозяйственной деятельности на окружающую среду впервые заговорили в 1960-х гг. [1, 2]. Отдельными научно-исследовательскими коллективами разрабатывались соответствующие методики, в том числе методика [3], авторами которой являлись ведущие

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации «Об административных правонарушениях» от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ, гл. 8 «Административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования»

<sup>2</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ, гл. 26 «Экологические преступления».

⇒ **Ключевые слова:** методика расчета ущерба, загрязнение окружающей среды, природоохранное законодательство, качество оценки, методическое обеспечение, эколого-экономические показатели, недостатки статистики.

## КАК ПРАВИЛО, РЕАЛЬНЫЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ УЩЕРБ ОТ ЗАГРЯЗНЕНИЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ МНОГОКРАТНО ПРЕВЫШАЕТ СУЩЕСТВУЮЩИЕ ПЛАТЕЖИ И ШТРАФЫ

ученые Центрального экономико-математического института АН СССР и Харьковского политехнического института. В настоящее время данная методика — своеобразная научная база для создания методического обеспечения оценки вреда вследствие нарушения природоохранного законодательства.

В 1992 г. Постановлением Правительства № 632 «Об утверждении порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» была введена система платежей для всех хозяйствующих субъектов с целью компенсации ущерба от негативных воздействий. Данная система функционирует и в настоящее время. Кроме ежеквартального внесения платежей, согласно Федеральному закону «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ, предприятия не освобождаются от компенсации вреда за загрязнение, рассчитываемого по соответствующим методикам.

Нами составлен хронологический перечень, включающий более 200 методик за период 1967—2013 гг. [4]. Анализ как утвержденных, так и неофициальных методик выявил множество неточностей и разночтений.

К наиболее существенным общим проблемам методического обеспечения расчета ущерба относятся следующие.

**1. Отсутствие единой утвержденной методики расчета ущерба.** Некоторые методики утверждены на уровне министерств и ведомств, но единой методики, позволяющей проводить расчеты для всех видов природных сред, технологий и производств, на федеральном уровне не принято.

**2. Многообразие методик расчета ущерба.** Разработаны десятки методик универсального и прикладного (регионального или отраслевого) характера. Одни методики предназначены для расчета ущерба от загрязнения отдельных компонентов природной среды (вода, воздух, отходы, биоразнообразие, лесные ресурсы), другие позволяют вести расчеты для нескольких или всех компонентов. В зависимости от степени детализации (количества данных, необходимых для расчета), существующие методики можно подразделить на подробные (метод прямого счета) и приблизительные (укрупненный метод).

Такое многообразие, на первый взгляд, кажется положительным. К сожалению, на практике именно данное обстоятельство чаще всего является причиной возникновения разночтений и затруднений при выборе необ-

ходимой методики расчета ущерба с точки зрения целесообразности и правомерности.

**3. Несовпадение величин ущерба, рассчитанных по разным методикам.** Оценка ущерба для подобных объектов одной и той же массы вредного вещества при постоянных параметрах (температура воздуха, высота трубы и т.д.) дает различные результаты, причем для одного и того же объекта они могут различаться в десятки и даже сотни раз. Например, соотношение ущерба от попадания тонны нефтепродуктов на участок р. Амур, рассчитанного по методикам [3, 5, 6], составляет 3,5/1,67/1. Это происходит из-за различия не только одного параметра расчетов (например, коэффициента эколого-экономической опасности), а, как правило, ряда коэффициентов (территориального, стоимостного и т.д.).

**4. Противоречие теоретической и практической баз в отношении количества вредного вещества, наносящего вред.** При расчете ущерба в формулу подставляют всю массу поступившего вредного вещества. Однако на практике при поступлении незначительной массы вредных веществ негативных изменений свойств окружающей среды не наблюдается, т.е. ущерб не возникает. Это связано со свойством ассимиляционного потенциала<sup>3</sup>. Поэтому в идеале в расчетные формулы существующих методик необходимо подставлять не всю массу вредного вещества, а только ту ее часть, которая обуславливает возникновение ущерба.

Например, предприятие выбрасывает в пределах предельно допустимых выбросов 2 т сажи в год. При расчете годового ущерба от загрязнения в формулу подставляют массу вредных выбросов, равную 2 т, хотя в действительности ущерб возникает только при выбросах свыше 200 кг. Тогда правильнее подставлять в формулу только ту часть выброса, от которой возникает ущерб, т.е. разность  $2 - 0,2 = 1,8$  т. Неплохо бы для каждой территории знать величины таких критических поступлений.

**5. Отсутствие учета соединений некоторых вредных веществ.** Многие вредные вещества при взаимодействии могут образовывать соединения, имеющие более высокий класс опасности. Как правило, методики рассчитывают ущерб только по определенному стандартному перечню вредных веществ, а возможный ущерб от взаимодействия между собой двух и более ингредиентов не учитывается.

<sup>3</sup> Ассимиляционный потенциал — это способность природной среды противостоять внешнему воздействию (загрязнению).

## В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ НЕ ПРИХОДИТСЯ НАДЕЯТЬСЯ НА УТВЕРЖДЕНИЕ ЕДИНОЙ, УНИВЕРСАЛЬНОЙ МЕТОДИКИ ДЛЯ ВСЕХ ВИДОВ ПРИРОДНЫХ СРЕД, ТЕРРИТОРИЙ И ПРОИЗВОДСТВ

6. *Несоответствие большинства существующих методик динамике распространения ущерба.* Формулы методик прямолинейно связывают массу выбросов и величину нанесенного ущерба. Однако практика показывает, что ущерб нарастает неравномерно: сначала постепенно, а затем быстрее, до тех пор, пока ассимиляционный потенциал способен справиться с загрязнением.

С помощью расчетного инструментария методики [5] продемонстрируем зависимость величины экологического<sup>4</sup> ущерба от массы отходов: нетоксичных, I, II, III и IV классов опасности (рис. 1). На рисунке полученные графики прямолинейны. Теоретически все построено правильно. Но на самом деле функции зависимости величин ущерба от массы вредного вещества не прямолинейны из-за особенностей ассимиляционного потенциала каждого вида территории. С возрастанием загрязнения способность системы противостоять вредным воздействиям ослабевает, и ущерб нарастает быстрее: каждая последующая порция (объем) вредных веществ

перерабатывается труднее, чем точно такая же предыдущая. Таким образом, методики пропорционально связывают ущерб и массу вредных выбросов, тогда как в реальных условиях такая зависимость не прямопропорциональна.

Проиллюстрируем данное обстоятельство с помощью кривой предельного ущерба. Поскольку методически рассчитанная приростная величина ущерба для отходов каждого класса опасности постоянна, графически предельный (дополнительный) ущерб будет представлять собой прямую, параллельную оси массы загрязнителя и удаленную от нее на величину ущерба от дополнительной порции загрязнения (рис. 2).

7. *Отсутствие рассчитанных величин предельных поступлений вредных веществ, губительных для отдельных видов природных сред.* На определенном этапе негативного воздействия возможности ассимиляционного потенциала иссякают. При критическом снижении ассимиляционного потенциала в некоторой точке А происходит резкое изме-

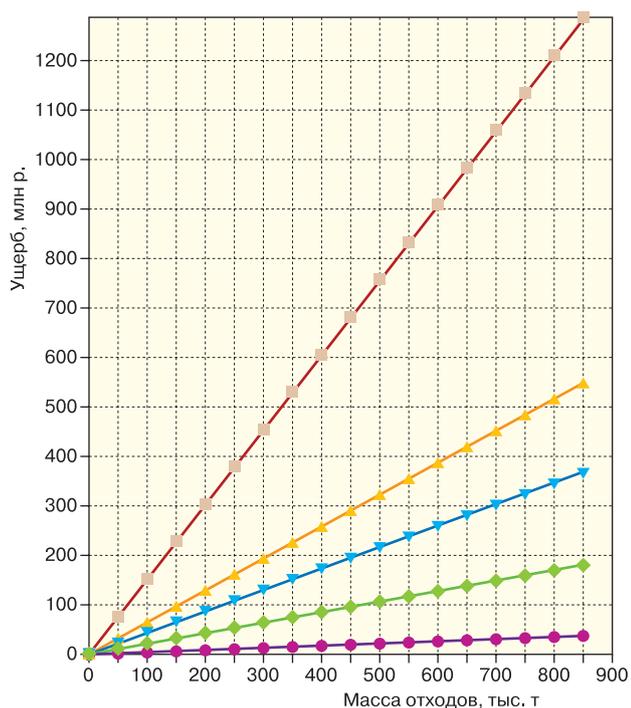


Рис. 1. Диаграмма зависимости величины ущерба от класса опасности отходов производства и потребления

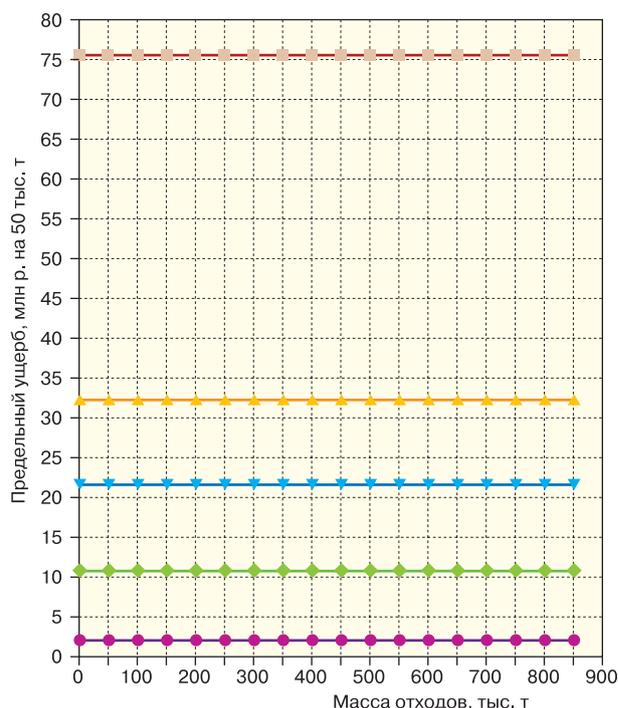


Рис. 2. Диаграмма зависимости величины предельного ущерба от класса опасности отходов производства и потребления

<sup>4</sup> В данной методике один и тот же вид ущерба имеет два варианта названий: «экологический» и «эколого-экономический».

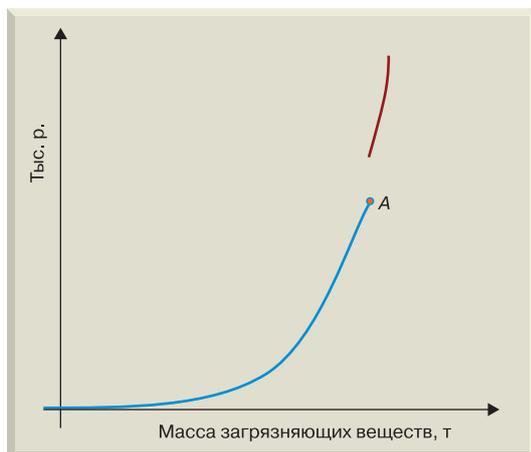


Рис. 3. Динамика величины ущерба с учетом ассимиляционного потенциала территории

нение свойств системы и ущерб возрастает скачкообразно (рис. 3), что может привести к гибели некоторых компонентов природной среды. Таким образом, на практике с увеличением загрязнения предельный ущерб возрастает, тогда как согласно существующим методикам величина предельного ущерба не изменяется. В настоящее время отсутствуют объективно рассчитанные значения критических предельных поступлений вредных веществ, губительных для того или иного компонента окружающей среды.

**8. Несоответствие платежей и штрафов за загрязнение реальным величинам ущерба.** В некоторых методиках расчета ущерба используются базовые ставки платы за загрязнение окружающей среды. Например, методика [6] полностью построена на таких ставках. Результаты расчетов по данной методике в десятки раз меньше реального ущерба.

В практике природопользования для каждого предприятия разработаны перечни (тома) предельно допустимых выбросов и сбросов (ПДВ, ПДС), а также лимиты размещения отходов. Считается, что, если выброс вредных веществ меньше величин, указанных в данных томах, ущерб отсутствует или сопоставим с ассимиляционным потенциалом данной территории, поэтому предприятие платит только за загрязнение. За превышение расчетных пределов с организации взимаются платежи по увеличенным ставкам. При этом реальный экономический ущерб от загрязнения окружающей среды многократно превышает существующие платежи и штрафы.

**9. Несоответствие индексации платежей официальному уровню инфляции.** Индексация ставок платежей за негативное воздействие на окружающую среду, производимая в соответствии с ежегодно принимаемым ФЗ «О бюджете», ниже даже официального уровня инфляции. Поэтому возмещение ущерба осуществляется в недостаточном объеме. Вследствие значительного роста инфляционной составляющей в 2014 г. данный недостаток расчетного обеспечения будет особенно заметен.

**10. Отсутствие учета накопленного (аккумулированно-го) ущерба.** Существующие методики предназначены

для расчета текущего ущерба, возникающего вследствие сверхнормативного поступления вредных веществ, когда известны их масса и перечень. Вред же от суммарных, скопившихся за десятилетия поступлений вредных веществ может быть больше, чем от текущего загрязнения.

**11. Недостаточная проработка и, как следствие, отсутствие учета в большинстве методик комплексного вреда при взаимодействии различных видов сред в системе «атмосферный воздух — поверхностные воды — подземные воды — земля — недра — почвы — растительный мир — животный мир».**

**12. Отсутствие в некоторых методиках четких ссылок на объект определяемого ущерба.** Как правило, существующие методики предполагают расчет ущерба для экономики в целом. При этом ущерб может возникать на различных уровнях — отдельному человеку, фирме, региону и т.д.

**13. Отсутствие периода расчета ущерба.** В большинстве методик предполагается, что возникший ущерб определяется вследствие изменения свойств окружающей среды за отчетный период по сравнению с предыдущим. В то же время доказано, что негативные воздействия от многих видов вредных веществ могут проявляться достаточно продолжительное время. В методиках не указано, осуществляется ли расчет ущерба за все время вредного воздействия ингредиента, за отдельный период или какой-нибудь другой временной интервал.

**14. Отсутствие структуры рассчитанной величины ущерба.** В итоговой величине ущерба, рассчитанной по существующим методикам, не представляется возможным выделить составляющие, соответствующие стоимостным долям ущерба, что необходимо при идентификации реципиентов и определении соответствующего размера выплат.

Кроме основных проблем, напрямую связанных с методическим обеспечением, существует ряд второстепенных, влияющих на качество расчетов. К данным проблемам, прежде всего, следует отнести недостатки мониторинга и статистики. Выделим основные недостатки современной статистики.

**1. Несовпадение официально собираемых статистических данных и возможностей методического обеспечения по перечню вредных ингредиентов.** Методики позволяют производить вычисления для значительного числа ингредиентов, а существующие статистические формы 2-ТП (воздух), 2-ТП (водхоз) и т.д. предназначены для сбора статистики по ограниченному числу наименований.

**2. Пренебрежение частью негативного воздействия вредных веществ в экологической отчетности.** Согласно правилам современной экологической отчетности, предприятие заполняет соответствующую форму, если суммарное годовое поступление вредных веществ превышает некоторый предел. Так, для заполнения формы 2-ТП (воздух) суммарное превышение должно составлять пять тонн. Как правило, у среднестатистического промышленного предприятия годовые выбросы не превышают этого количества, поэтому такие вредные поступления не учитываются. Кроме того, при таком подходе не учитывается

степень опасности каждого ингредиента, а ведь тонна одного вещества может быть в сотни раз опаснее нескольких тонн другого вредного вещества.

3. Отсутствие универсальных анкет сбора статистической информации, содержащих показатели, позволяющие определять отдельные параметры ущерба.

4. Отсутствие официальной статистики аварийности для расчета ущерба как составляющей риска возникновения неблагоприятных инцидентов.

5. Отсутствие в итоговой общедоступной отчетности необходимой информации о реальной опасности того или иного вредного вещества и связанного с ним ущерба. Например, ежегодно публикуемые Федеральной службой государственной статистики доклады «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации» и бюллетени «Основные показатели охраны окружающей среды» содержат сведения о массе поступлений (выбросов, сбросов, отходов) вредных веществ по различным отраслям и регионам. Но масса поступлений не может являться единственным критерием опасности вредного вещества для окружающей среды. Необходим также взвешенный учет целой совокупности параметров.

Важно отметить недостатки в области контроля со стороны государственных органов, некоторые надзорные функции которых пересекаются. При этом, согласно Федеральному закону «О техническом регулировании» от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ, «недопустимо одновременное возложение одних и тех же полномочий на два и более органа государственного контроля (надзора)». На наш взгляд, необходимо упорядочить контрольные функции в целях эффективного решения поставленных задач.

Выделим также недостатки мониторинга — недостаточное количество постов и качество оценки существующих, что вызывает существенные сложности при идентификации источника и количественных оценках загрязнения. Поэтому даже при визуальной идентификации нарушителя очень сложно доказать его вину. Представляется целесообразным увеличить общее число постов мониторинга, а также установить рядом с крупными источниками повышенной опасности стационарные посты мониторинга.

В настоящее время применяемое методическое обеспечение не позволяет объективно и качественно определять причиненный вред вследствие нарушения природоохранного законодательства<sup>5</sup>.

Устранение рассмотренных недостатков существующего методического обеспечения оценки ущерба от загрязнения окружающей среды позволит избежать разночтений при проведении процедуры оценки воздействия на окружающую среду, составлении разделов «Мероприятия по охране окружающей среды» и «Перечень мероприятий по охране окружающей среды» в проектной документации, при расчете экологических рисков, а также размеров страховых сумм и выплат при страховании предприятий

за загрязнение окружающей среды, что поможет освободить хозяйствующие субъекты от дополнительных денежных взиманий.

Кроме того, отлаженная система оценки возможного, причиненного или предотвращенного ущерба позволит правильно интегрировать эколого-экономические показатели в систему оценки эффективности инвестиционных проектов.

**АКТУАЛЬНОЙ ЗАДАЧЕЙ ЯВЛЯЕТСЯ СОЗДАНИЕ И УТВЕРЖДЕНИЕ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ ЕДИНОЙ МЕТОДИКИ РАСЧЕТА УЩЕРБА ИЛИ ПАКЕТА МЕТОДИК, ПОЗВОЛЯЮЩИХ ПРОВОДИТЬ РАСЧЕТЫ ПО ВСЕМ КОМПОНЕНТАМ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ С УЧЕТОМ ШИРОКОГО ПЕРЕЧНЯ ОТРАСЛЕВЫХ И ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОСОБЕННОСТЕЙ.**

### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. **Балацкий О.Ф.** Экономика чистого воздуха. — Киев: Наукова думка, 1979. — 296 с.
2. **Гофман К.Г.** Экономическая оценка природных ресурсов и издержек загрязнения окружающей среды (вопросы теории и методологии). — М.: ВИНТИ, 1975.
3. Временная типовая методика определения экономической эффективности осуществления природоохранных мероприятий и оценки экономического ущерба, причиняемого народному хозяйству загрязнением окружающей природной среды. — М.: Экономика, 1986.
4. **Тулупов А.С.** Теория ущерба: общие подходы и вопросы создания методического обеспечения. — М.: Наука, 2009. — 284 с.
5. Методика определения предотвращенного экологического ущерба. — М.: Госкомэкологии, 1999.
6. Методика определения ущерба окружающей природной среде при авариях на магистральных нефтепроводах (утв. Минтопэнерго России 01.11.1995).

**Евгений Леонидович ЛОГИНОВ** — доктор экономических наук, заместитель директора ИПР РАН по научной работе, заведующий лабораторией теории и практики рыночной трансформации национальной экономики;

**Александр Сергеевич ТУЛУПОВ** — доктор экономических наук, заведующий лабораторией экономического регулирования экологически устойчивого хозяйствования ИПР РАН

<sup>5</sup> Приведение в соответствие сложившейся на сегодняшний день системы оценки вреда от нарушения природоохранного законодательства осуществляется нами при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект № 13-06-00014а и проект № 13-06-00637а).