

УДК 330.15 + 504.03

Задачи оценки экологического ущерба в Арктической зоне



© **Медведева** Ольга Евгеньевна, д.э.н., профессор кафедры экономической политики и экономических измерений Государственного университета управления. E-mail: medvedeva_o@list.ru

Аннотация. Разработка нефтегазовых месторождений Арктической зоны несёт риски разрушения экосистем и причинения значительного экологического ущерба.

Поэтому особенно важно принять превентивные природоохранные меры на ранних стадиях освоения Арктики. В основе подобных мер и инструментов лежит стоимостная оценка экологического ущерба, что могло бы снизить риск деградации природной среды в Арктической зоне. В обеспечение возможности выполнения восстановительных работ необходимо создать финансовые фонды, иные инструменты, позволяющие безотлагательно начинать восстановительные работы в случае аварии и устранять последствия причинённого вреда после завершения работ.

Ключевые слова: *экологический ущерб, стоимостная оценка, «прошлый» ущерб, «проектный» ущерб*

The tasks of the assessment of environmental damage in the Arctic

© Olga E. **Medvedeva**, Doctor of Economic Sciences, Professor of the Department of Economic Policy and Economic Measurements of the State University of Management. E-mail: medvedeva_o@list.ru

Abstract. Development of oil and gas fields of the Arctic zone carries risks of destroying ecosystems and causing significant environmental damage. It is therefore particularly important to take preventive conservation measures in the early stages of exploration of the Arctic. The basis of such measures and tools is the valuation of environmental damage that could reduce the risk of environmental degradation in the Arctic zone. In order to provide the ability of the restoration work, it is necessary to create financial assets or other tools to begin rehabilitation work immediately in case of emergency and to eliminate the consequences of the damage caused after the completion of the work.

Keywords: *the environmental damage, valuation, «past» damage, «project» damage*

Актуальность проблемы

Как показывает практика, разработка нефтегазовых месторождений арктической зоны несёт риски разрушения экосистем и причинения значительного экологического ущерба, устранение которого проблематично в связи с хрупкостью арктических экосистем и их слабой способностью к самовосстановлению и очищению. Авария на нефтяной платформе в Мексиканском заливе оценивается ориентировочно в десятки миллиардов долларов США (от \$17,6 млрд. до \$90 млрд.). Из них \$17,6 млрд. — возможные штрафы и компенсации, \$90 млрд. — убытки компании BP¹. Ущерб от подобной аварии в арктической зоне может значительно превысить эти суммы.

Поэтому особенно важно принять превентивные природоохранные меры на ранних стадиях начала освоения Арктики. В обеспечение возможности выполнения восстановительных работ также необходимо создать финансовые фонды, иные инструменты, позволяющие безотлагательно начинать восстановительные работы в случае аварии и устранять последствия причиненного вреда после завершения работ. В основе подобных мер и инструментов лежит стоимостная оценка экологического ущерба. Решение таких вопросов могло бы снизить риск деградации природной среды в Арктической зоне.

Однако, несмотря на кажущуюся простоту вопроса и хорошее на первый взгляд методическое обеспечение², в этой сфере существует целый ряд проблем как методологического, так и организационного характера. К таким проблемам относятся следующие вопросы:

1. Для чего оценивать ущерб?
2. Какой ущерб оценивать и в чём он заключается?
3. Кому причинён ущерб и кто должен получать компенсацию?
4. Как оценивать ущерб в стоимостном (денежном) выражении?

О понятии экологического ущерба и его оценке

Прежде чем отвечать на поставленные вопросы, следует определиться с понятием «экологический ущерб». Оно широко распространено в научной и учебной литературе. Данное понятие зачастую приравнивается к понятию «вред окружающей среде», что, на наш взгляд, не совсем правомерно с экономической точки зрения, так как понятие экологического ущерба значительно шире и позволяет учитывать все негативные последствия для общества в результате причинения такого вреда. По моему мнению, под *экологическим ущербом* следует

¹ Суд в США счёл BP основным виновником утечки нефти в Мексиканском заливе. URL: <http://www.interfax.ru/business/395102> (дата обращения: 11.12.2014)

² Перечень существующих методик приведен в статье О.Я. Глибко.

понимать все негативные последствия, вызванные загрязнением окружающей среды, утратой и истощением природных ресурсов, разрушением экосистем и их отдельных компонентов (включая атмосферный воздух, водные объекты, почвы, растительный и животный мир) и создающие реальную угрозу жизни и здоровью человека, его благосостоянию, материальным ценностям и экономике страны и её отдельных регионов. К таким последствиям могут относиться ухудшение здоровья человека и его преждевременная смерть, исчезновение растений и животных, потеря естественных экосистем, снижение продуктивности сельхозугодий, гибель рыбы в водоёмах, снижение стоимости недвижимости, потеря рабочих мест, мест отдыха, утрата традиционной сферы деятельности и исконной среды проживания, утрата исторических и культурных ландшафтов, затраты общества на проведение восстановительных и компенсационных мероприятий личного и общественного бюджетов на и др.

Экономическая оценка экологического ущерба означает оценку в денежном выражении данных негативных последствий, рассчитанную либо для определённых субъектов правовых и хозяйственных отношений, либо для определённого сообщества людей, экономики страны или региона. Такие оценки могут проводиться на разных уровнях охвата негативных последствий — локальном, региональном и глобальном уровнях.

В правовом поле в последнее время понятие экологического ущерба заменено на понятие вреда окружающей среде или её отдельным компонентам³. Так, в законе об охране окружающей среды вред окружающей среде трактуется как «негативное изменение окружающей среды в результате её загрязнения, повлёкшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов»⁴. То есть, под вредом понимается некое физическое повреждение, уничтожение или порча природной среды и её отдельных компонентов вне связи со стоимостной или денежной оценкой данного повреждения. В то же время в других статьях этого закона (77 и 78) говорится уже об определении размера вреда окружающей среде в стоимостной форме. Данный размер предлагается определять двояко: либо «исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учётом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды» либо «в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, утверждёнными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды»⁵. Такая трактовка размера вреда окружающей среде претенду-

³ Следует отметить, что в судебных решениях термин «экологический ущерб» по-прежнему употребляется.

⁴ Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 N 7-ФЗ // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/popular/okrsred/70_1.html#p42 (дата обращения: 29.11.2014).

⁵ Там же.

ет на роль методологии оценки экологического ущерба, так как содержит формулу его оценки в денежном выражении. Однако данная формула представляется не корректной и заводит в тупик исследования по оценке экологического ущерба, так как позволяет оценить только небольшую часть потерь общества, вызванных данным вредом и не дает возможности учитывать все реальные социальные и экономические потери, включая вред, причиняемый здоровью и жизни людей и утрату исконной среды проживания, что представляется особенно актуальным для населения арктических территорий страны.

Введённая законом об охране окружающей среды норма, касающаяся возмещения вреда здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, как показывает правоприменительная практика, оказывается неработающей — подобные случаи исчисляются единицами из-за сложности доказательства причинно-следственных связей между вредом здоровью и нарушением природоохранного законодательства, а с другой стороны, она направлена на конкретные случаи и не позволяет проводить макроэкономические оценки.

В настоящей статье автор будет придерживаться именно расширенной трактовки понятия экологического ущерба, поскольку именно она позволяет применять современный экономический инструментарий и проводить макроэкономические оценки.

Для чего оценивать ущерб

Ответ на первый вопрос — для чего оценивать ущерб — связан с созданием таких инструментов охраны окружающей среды, как:

- a) страхование экологических рисков;
- b) создание залоговых и компенсационных фондов, из которых оплачиваются работы по ликвидации последствий вреда после завершения работ;
- c) возмещение текущего ущерба и проведение восстановительных мероприятий.

Список прикладных задач управленческого характера и вырабатываемых природоохранных инструментов, для решения которых необходимы стоимостные оценки, может быть продолжен. Их основная особенность — нефискальный характер платежей и их целевая ориентация на устранение и предотвращение экологического ущерба.

Примером применения стоимостных оценок экологического ущерба для целей страхования может служить расчёт страховых платежей нефтегазовых компаний.

Для такого расчёта надо выполнить ряд предварительных процедур:

1. Определить вероятность возникновения страхового случая.

2. Определять величину убытков компании по возмещению экологического ущерба по каждому страховому случаю.
3. Создать базу данных по стоимостным оценкам ущерба и затратам на устранение причиненного вреда по наиболее распространенным случаям.

Величина страхового платежа может рассчитываться по формуле:

Нетто-ставка = экологический ущерб *(количество случаев причинения экологического ущерба за период / количество договоров, заключённых за период) + страховые надбавки

Пример расчёта страхового платежа по предлагаемой формуле:

- ✓ Загрязнено нефтью — 3 га
- ✓ Затраты на рекультивацию 1 га — 5 млн.руб.*3 = 15 млн. руб.
- ✓ Объём испорченной почвы — 5000 м³
- ✓ Стоимость 1 м³ почвы — 800 руб.
- ✓ Стоимость испорченной почвы = 5000 м³* 800 руб. = 4 млн. руб.

- ✓ Итого убытков: 19 млн. руб.
 - ✓ Количество случаев причинения экологического ущерба за определённый период — 2
 - ✓ Количество договоров, заключённых за этот же период — 1000
 - ✓ Вероятность возникновения страхового случая $2/1000 = 0,002$
- Нетто ставка = 19 млн. руб.*0,002 = 38 тыс. руб.

Какой ущерб оценивать и в чём он заключается

Ответ на второй вопрос — какой ущерб оценивать и в чём он заключается — связан с выделением 3-х категорий экологического ущерба: прошлого, настоящего и будущего.

Настоящий или текущий экологический ущерб — это ущерб, вызванный нарушением природоохранных норм в процессе хозяйственной деятельности, либо ущерб, вызванный аварийной ситуацией. Вред окружающей среде при причинения текущего ущерба обычно выражается в загрязнении атмосферного воздуха, загрязнении водных объектов, загрязнении почвы, в том числе в результате нефтяных разливов, поступлении парниковых газов в атмосферу, уничтожении или повреждении почвы, животных и растительности, а также мест обитания животных, включая охотничьи угодья и олени пастбища, снижении или утрате плодородия почв, деградации пастбищ, утрате исторических, культурных и ценных природных ландшафтов, утрате биоразнообразия, утрате экологических функций и экологических услуг экосистем. Оценка текущего экологического ущерба в стоимостном выражении должна быть

шире, чем простой учёт перечисленных видов вреда и включать в себя потери от увеличения заболеваемости и смертности, а также экономические убытки и потери общества, возникающие в результате причинения вреда. Можно предположить, что именно о таких убытках говорится в приведённых выше статьях закона об охране окружающей среды. Так, согласно статье 77 закона от 10.01.2002 N 7-ФЗ, вред окружающей среде возмещается с учётом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а согласно статье 78 — определение размера вреда окружающей среде осуществляется с учётом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды. Однако нигде далее в законе не раскрывается, что же считать понесёнными убытками и упущенной выгодой от причинения вреда окружающей среде, кому данные убытки причинены, кому и в какой форме возмещаются. Всё это делает вопрос оценки и устранения причинённого экологического ущерба довольно запутанным в правовом и экономическом отношении.

Прошлый экологический ущерб или, как теперь принято его называть, накопленный вред представляет собой экологический ущерб, причинённый прошлой деятельностью людей и предприятий. С экономической точки зрения прошлый ущерб ничем не отличается от настоящего, так как для его оценки применяются те же методы, преимущественно основанные на подсчете затрат на устранение негативных последствий и восстановление качества окружающей среды. Его отличие от настоящего ущерба лежит преимущественно в правовой плоскости, так как виновники данного ущерба по разным причинам не могут быть установлены и груз затрат на его устранение ложится преимущественно на плечи государства. Хотя возможны и иные механизмы решения данной проблемы, например, в виде справедливого распределения затрат по его устранению между федеральным центром, региональными властями и будущими инвесторами. Именно такая модель была применена в Германии для реабилитации нарушенных и загрязнённых промышленной деятельностью территорий после присоединения ГДР.

Таким образом, с позиций экономической оценки различий между прошлым и текущим экологическим ущербом практически нет, они могут быть объединены в одну категорию. так как весь ущерб «лежит на земле» (или на дне).

Будущий ущерб. Данная категория ущерба может быть названа *проектным ущербом*, так как он рассчитывается и оценивается на стадии разработки проекта, если оценивается вообще, что происходит из-за пробелов отечественного законодательства крайне редко. Иногда подобные оценки проводятся при подаче заявок на кредитование в зарубежных банках, требующих обязательного отражения в проектной документации социальных и экологических рисков и их снижения в целях устойчивого развития за счёт проведения приро-

доохранных мероприятий и мероприятий социальной направленности. У нас в стране ранее была обязательной процедура возмещения потерь рыбохозяйственной отрасли в виде выделения инвестором средств на строительство рыбоводных заводов и проведение других рыбовосстановительных и предупредительных рыбоохранных мероприятий.

Будущий или проектный ущерб целесообразно рассчитывать на стадии проектирования и включать в состав документации по оценке воздействия на окружающую среду. Сейчас такие оценки не являются обязательными, не предусмотрены действующим законодательством и по этой причине не проводятся. Хотя их проведение могло бы обеспечить создание экономических инструментов, направленных на возмещение будущего экологического ущерба от разрешённой хозяйственной деятельности на начальной стадии реализации проектов и тем самым способствовать минимизации ожидаемых социальных и экологических потерь инвесторами для снижения соответствующих затрат проекта. Возмещение будущего экологического ущерба также могло бы создать финансовую основу для создания специализированных денежных фондов, обеспечивающих устранение негативных последствий на следующих стадиях осуществления проектов.

Довольно близко к понятию будущего или проектного ущерба примыкает понятие предотвращённого ущерба, под которым понимается оценка в денежной форме возможных отрицательных последствий от загрязнения природной среды, которых удалось избежать в результате проектируемых или проведённых природоохранных мероприятий. Обычно предотвращённый ущерб рассчитывается как разница между ущербом, определённым без учёта мероприятий по его предупреждению или снижению, и ущербом с учётом этих мероприятий. Предотвращённый ущерб определяется для оценки экономической эффективности природоохранных мероприятий, заложенных в проект, или для оценки эффективности природоохранной деятельности государственных органов власти. Именно для этих целей и была разработана и утверждена в 1999 году Госкомэкологией России «Временная методика определения предотвращённого экологического ущерба»⁶.

До своей отмены в 2008 году составными элементами проектного ущерба могли считаться⁷ так называемые *потери сельскохозяйственного производства и лесного хозяйства*, которые рассчитывались по определённым правилам и ставкам и компенсировались инвесторами, осуществляющими проекты новой хозяйственной деятельности. После 2008 года вместо потерь сельскохозяйственного производства и лесного хозяйства оцениваться и

⁶ Временная методика определения предотвращённого экологического ущерба. URL: http://www.znaytovar.ru/gost/2/Vremennaya_metodika_opredeleni.html (дата обращения: 28.11.2014).

⁷ Но официально таковыми не признавались и относились к категории потерь народного хозяйства.

возмещаться стали только убытки правообладателей земельных участков, в том числе отнесённых к сельскохозяйственным угодьям и землям лесного фонда.

К проектному ущербу можно отнести и расчёт компенсаций местному населению различного рода потерь и убытков от будущего загрязнения окружающей среды, утраты исконных мест проживания и разрушения традиционного жизненного уклада в районах добычи нефтегазового, другого минерального сырья, строительства гидроэлектростанций, а также проведения других масштабных хозяйственных работ.

В настоящее время данные компенсации определяются только для коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и то частично и не полно. На федеральном уровне данный вопрос в целом не урегулирован, что приводит к серьёзным социальным конфликтам на местах. Примером могут служить протестные выступления в Воронежской области против разработки никелевых месторождений на Хопре, движение против поднятия уровня Чебоксарского водохранилища в Нижегородской области и др.

Урегулирование данного вопроса, в том числе на основе обоснованного подсчёта экологического ущерба, а также всех затрат и выгод вовлечённых в данный процесс сторон могло бы снизить социальное напряжение, возникающее в таких регионах и обеспечить процесс нахождения баланса интересов местных сообществ, бизнеса и властей.

Кому причинён ущерб и кто должен получать средства в его возмещение

Ответ на третий вопрос — кому причинен ущерб и кто должен получать средства в его возмещение — в правовом поле до настоящего времени не решён. Его решение может осуществляться двумя путями — через различные механизмы компенсаций всему обществу через включение экстерналий издержек в финансовые потоки частных фирм (ликвидация провалов рынка) и через механизм устранения и предотвращения частных случаев причинения вреда окружающей среде конкретными лицами и фирмами. Российское природоохранное законодательство, выстраиваемое в 90-е годы, было ориентировано на компенсацию экологического ущерба всему обществу через расчёт потерь народного хозяйства. Механизм компенсации реализовывался через создание экологических фондов, в которые направлялись средства от всех экологических платежей, штрафов и возмещения ущерба. Далее эти средства направлялись на природоохранные и восстановительные мероприятия, а организации, проводившие такие мероприятия, освобождались от экологических платежей. Тем самым достигалась цель снижения экологического ущерба.

При этом природоохранным законодательством было предусмотрено распределение экологических между бюджетами различных уровней бюджетной системы Российской Федерации в пропорции: 60% — на реализацию природоохранных мероприятий местного (городского, районного) значения; 30% — на реализацию природоохранных мероприятий республиканского, краевого, областного значения; 10% — на реализацию природоохранных мероприятий федерального значения.

С января 2001 года федеральный и региональные экологические фонды были ликвидированы и в соответствии с новым бюджетным кодексом (вступившим в силу в 2000 г.) все средства, поступавшие в возмещение экологического ущерба за экологические нарушения, стали консолидироваться в бюджетах различного уровня и не связываться с расходами на природоохранные мероприятия. Тем самым был устранён основополагающий принцип подобного рода платежей — а именно их нефискальный характер и целевое направление на природоохранные и восстановительные мероприятия.

В настоящее время порядок зачисления средств в возмещение экологического ущерба регулируется федеральными законами о бюджете, устанавливаемыми на каждый год. В 2014 году средства по искам о возмещении вреда, причинённого окружающей среде, зачислялись в бюджеты городских округов, муниципальных районов, а также бюджеты городов федерального значения (Москвы и Санкт-Петербурга). На Западе данный механизм также довольно хорошо показал себя и в некоторых странах, например, США, где в 70-е годы был создан так называемый Суперфонд, аккумулирующий средства на восстановительные и рекультивационные работы, эффективно применяется для целей минимизации экологического ущерба.

Зачислением средств в возмещение экологического ущерба в местные и региональные бюджеты государство на законодательном уровне как бы условно признаёт общественную значимость данного механизма. Но дальше этого не идёт и не отменяет фискальный характер платежей, то есть напрямую не связывает их расходование с природоохранными мероприятиями.

В настоящее время природоохранным законодательством приоритет отдается механизму денежной оценки частных случаев причинения вреда окружающей среде и его взыскания только с конкретных нарушителей природоохранного законодательства (вопрос компенсации будущего и прошлого ущерба законодателями никак не регулируются). Тем самым значительно сужается возможность применения экономических механизмов защиты окружающей среды и восстановления ее качества.

Суммы в возмещение экологического ущерба преимущественно взыскиваются в су-

дебном порядке на основе расчётов, проведенных по утверждённым государственными органами власти (федеральными и региональными) методикам и таксам — стоимостным нормативам размера ущерба. Общие правила оценки ущерба и порядок его возмещения установлены 77 и 78 статьями федерального закона об охране окружающей среды.

Как оценивать ущерб в стоимостном выражении

Ответ на четвёртый вопрос — как оценивать ущерб в стоимостном выражении — лежит в плоскости выработки стандартизированной методологии подобных расчётов. Сейчас в мире существует 2 основных подхода к оценке экологического ущерба:

- a) по затратам на устранение вреда, включая компенсацию убытков третьих лиц;
- b) по нерыночным оценкам готовности людей платить за природные блага, получившими название экосистемных услуг.

В международной практике оценки экологического ущерба преобладает затратный подход, так как полученные результаты стоимостной оценки признаются судами и считаются достаточно доказательными. Дискуссии в основном ведутся по вопросам объёма восстановительных работ и качества окружающей среды, которое должно быть восстановлено (европейский принцип «насколько чисто должно быть чисто»).

Методы нерыночных оценок экосистемных услуг в последние годы получили самое широкое развитие. Они сейчас являются «мейнстримом» в данной сфере деятельности, но не применяются в судебной практике в силу большой условности оценок из-за применения так называемого моделирования суррогатных рынков. В то же время оценки, полученные данными методами, успешно и широко применяются для обоснования решений, связанных с развитием территорий и реализацией крупных инфраструктурных проектов, осуществляемых за счет бюджетного финансирования. В последнем случае они обязательны и включаются в официальные руководства по оценке эффективности таких проектов [2, 3, 4, 5, 6].

У нас в стране изобретён третий «таксовый» способ расчёта ущерба. Он удобен, так как прост в применении и не заставляет анализировать. Большинство официально признанных методик, применяемых в стране, про которые специалисты говорят, что они закрывают практически все случаи оценки экологического ущерба, построены по таксовому принципу. Но это плохой метод, так как он не позволяет получить объективные показатели, сопоставимые с рыночными реалиями, складывающимися в стране. Его экономическая суть — умножим «тау» на «мяу», а то, что получится, назовём ущербом. В качестве «мяу» выступают различные повышающие коэффициенты, установленные экспертно, а в качестве «тау» — таксы.

Можно сделать некоторое исключение для методик МЧС по оценке ущерба при аварийных ситуациях и методик оценки ущерба, причиняемого водным биоресурсам. Также существуют отдельные ведомственные документы, регламентирующие процедуру расчета вреда, причиняемого окружающей среде той или иной отраслью. Но они страдают тем же недостатком.

Тот же самый принцип «нормативной» оценки по назначенным государством стоимостным параметрам используется в методике оценки предотвращенного ущерба, которая широко применяется для оценки экономической эффективности природоохранных мероприятий, предусмотренных в инвестиционных проектах. Итог — получаем «враные» цифры. Они ни с чем не сопоставимы и их нельзя использовать в реальных финансовых инструментах.

В стране, несмотря на значительное количество документов, регламентирующих вопросы оценки ущерба (их более 25), единые методические принципы и стандарты оценки экологического ущерба, признанные государством, отсутствуют. Данное обстоятельство является самым главным пробелом в сфере оценки экологического ущерба. Это приводит к тому, что вновь созданные документы и документы, разработанные в более раннее время, содержат несовместимые методические подходы. Критерии истинности полученных результатов отсутствуют. Следствием этого является получение стоимостных показателей, никак не отражающих величину причинённого ущерба.

Ещё одной серьёзной проблемой, вытекающей из существующего положения, является невозможность оспаривания в суде экономически необоснованных такс и приёмов расчета ущерба. Примером подобных документов является «Методика исчисления размера вреда, причинённого почвам как объекту охраны окружающей среды» и «Методика исчисления размера вреда, причинённого водным объектам вследствие нарушения водного законодательства». Основным принципом оценки экологического ущерба, заложенным в данных документах, является перемножение некой назначенной государством денежной суммы, называемой таксой, на натуральный показатель, которым измеряется вред, и ряд повышающих коэффициентов.

Данный подход в корне противоречит общепризнанной мировой практике, но, как говорилось выше, очень удобен, поскольку без лишних хлопот и финансовых затрат на проведение исследований позволяет взыскивать в бюджет практически любые суммы, рассчитанные по методике и обычно подтверждаемыми судами. При этом данные суммы никак не связаны с реальными затратами на проведение мероприятий по устранению и предотвра-

щению экологического ущерба. Всё это не способствует ни целям развития экономики, ни целям охраны окружающей среды.

В то же время на федеральном уровне существует подход, который в общих чертах описывает принцип оценки экологического ущерба (называемого вредом окружающей среде), соответствующий наилучшей международной практике. В статье 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ сказано, что «определение размера вреда окружающей среде, причинённого нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учётом понесённых убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ, при их отсутствии — в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, утверждёнными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды».

То есть, закон предписывает оценивать причинённый экологический вред по затратам на его устранение и восстановление нарушенного состояния окружающей среды. Однако данные нормы не соблюдаются, и министерствами принимаются методики, игнорирующие федеральное законодательство. Например, таким документом является принятая в 2010 году «Методика исчисления размера вреда, причинённого почвам как объекту охраны окружающей среды», устанавливающая только «таксовый» подход и не предусматривающая продекларированную в законе оценку вреда окружающей среде по затратам на его устранение.

Почему важны правильные цифры ущерба?

Помимо того, что стоимостная оценка экологического ущерба является основой таких инструментов предотвращения и устранения экологического вреда, страхование экологических рисков, создание компенсационных фондов для ликвидации причиненного ущерба и др., объективные цифры нужны для определения целесообразности практически любых крупных инвестиционных проектов новой хозяйственной деятельности и обоснования справедливого распределения финансовых потоков от проектов между всеми заинтересованными сторонами.

Пример включения стоимостных оценок экологического ущерба в проектный анализ показан на рисунках 1 и 2.

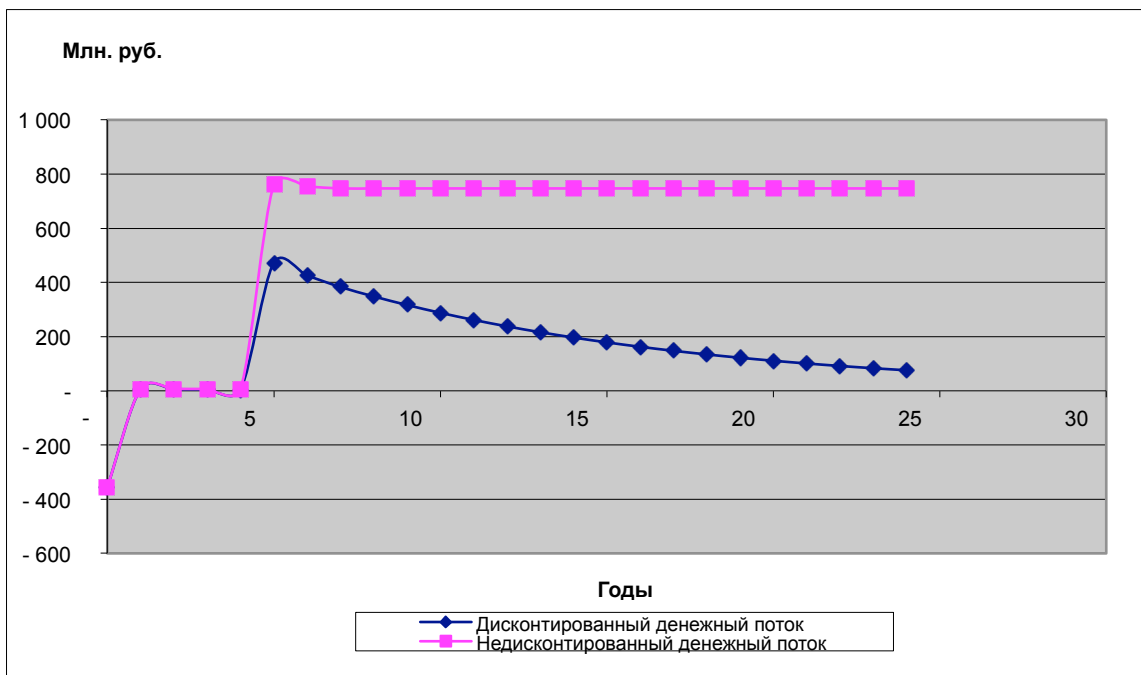


Рис.1. Разница между социальными выгодами и экологическим ущербом от реализации проекта на региональном уровне

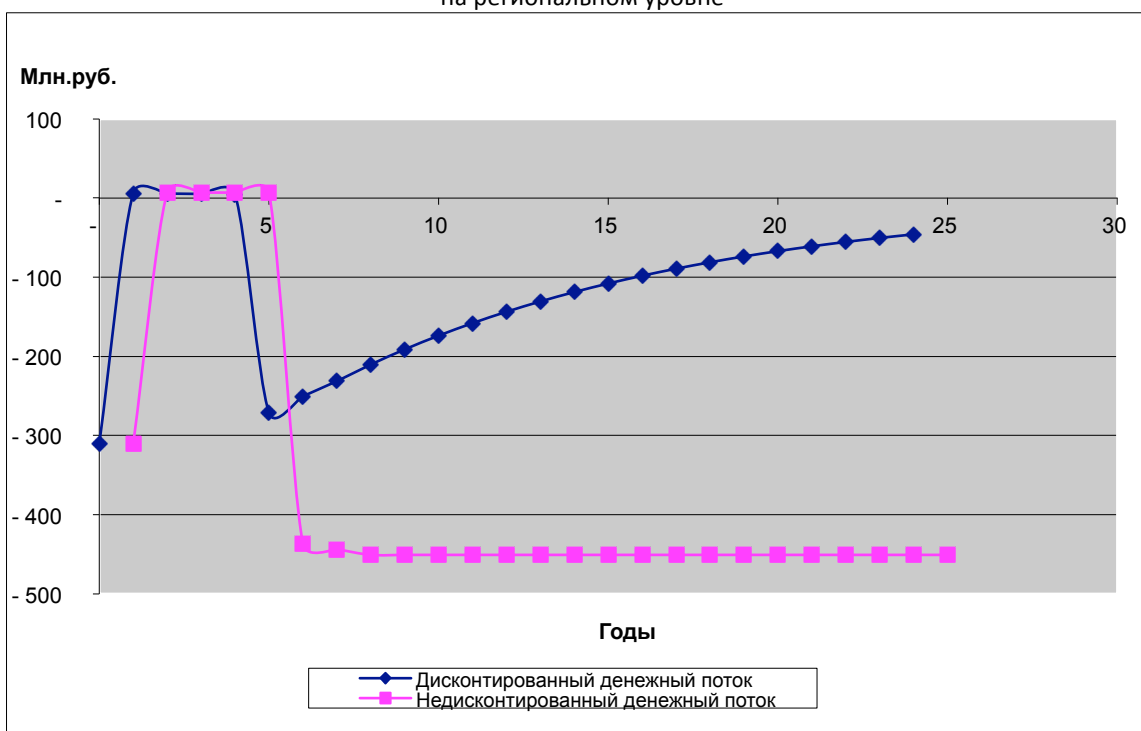


Рис. 2. Разница между социальными выгодами и экологическим ущербом от реализации проекта на местном уровне

Заключение: Что предлагается сделать для исправления ситуации?

1. Начать отказываться от таксового принципа и развивать затратный подход.
2. Развивать нерыночные методы оценки ущерба для учета потерь здоровья, экосистемных услуг, традиционной среды проживания др.

3. Разработать и принять единый стандарт стоимостной оценки экологического ущерба по аналогии с Международными стандартами оценки (МСО), Федеральными стандартами оценки (ФСО) и Международными стандартами финансовой отчетности (МСФО).
4. В обязательном порядке включать расчёт будущего ущерба в проектную документацию.
5. При отборе проектов с бюджетным финансированием проводить анализ «затраты—выгоды» и включать в проект экологические параметры, как это делается в США и ЕС.
6. Использовать имеющийся опыт — работа СОПС в Арктике — и создавать базы данных по затратам на устранение эк. ущерба и другим потерям.

Без этого никакие общественные слушания не помогут сохранить природу Арктики.

Ниже приводится перечень основных федеральных документов, определяющих порядок оценки вреда окружающей среде и отдельным компонентам природы.

Таблица 1

Федеральные документы в сфере экономической оценки экологического ущерба

№	Название документа	Утвердивший орган	Регистрация в Минюсте	Статус документа
1	«Временная типовая методика определения экономической эффективности осуществления природоохранных мероприятий и оценки экономического ущерба, причиняемого народному хозяйству загрязнением окружающей среды».	Одобрена Постановлением Госплана СССР, Госстроя СССР, Президиума АН СССР от 21 октября 1983 г. № 254/284/134	Отсутствует	Применяется в исследованиях
2	«Методика определения размеров ущерба от деградации почв и земель».	Утверждена Минприроды России от 11.07.1994 г. и Госкомземом России в 1994 г., согласована Минсельхозом России в 1994 г.	Отсутствует	Статус не определён
3	«Порядок определения размеров ущерба от загрязнения земель химическими веществами».	Утверждена Минприроды России от 18.11.1993 и Госкомземом России в 1993 г., согласована Минсельхозом России в 1993 г.	Отсутствует	Отменён
4	«Методика исчисления размера вреда, причиненного объектам животного мира, занесённым в Красную Книгу Российской Федерации, а также иным объектам животного мира, не относящимся к объектам охоты и рыболовства и среде их обитания».	Приказ МПР России от 28.04.2008 № 107	Зарегистрирована в Минюсте РФ 29.05.2008. № 11775	Действует
5	«Методика исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства».	Приказ МПР России от 13 апреля 2009 г. № 87 г.	Зарегистрирована в Минюсте РФ 25.05.2009.	Действует

№ 13989

- | | | | | |
|----|--|--|--|-----------|
| 6 | Таксы для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный юридическими и физическими лицами незаконным добыванием, сбором, заготовкой или уничтожением объектов растительного мира, относящихся к видам растений и грибов, занесённых в Красную книгу Российской Федерации, а также уничтожением, истощением и разрушением мест их произрастания. | Приказ Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ от 4 мая 1994 года № 126 | Зарегистрированы в Минюсте РФ 6.06.1994. № 592 | Действуют |
| 7 | Таксы для исчисления размера ущерба, причинённого лесным насаждениям или не отнесённым к лесным насаждениям деревьям, кустарникам и лианам вследствие нарушения лесного законодательства, заготовка древесины которых допускается | Постановление Правительства Российской Федерации от 8 мая 2007 г. № 273 «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства». | | Действуют |
| 8 | Таксы для исчисления размера ущерба, причинённого деревьям и кустарникам, заготовка древесины которых не допускается | | | |
| 9 | Методика исчисления размера вреда, причинённого лесам, в том числе, лесным насаждениям, или не отнесённым к лесным насаждениям деревьям, кустарникам и лианам вследствие нарушения лесного законодательства | | | |
| 10 | Таксы для исчисления размера ущерба, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства, за исключением ущерба, причинённого лесным насаждениям или не отнесённым к лесным насаждениям деревьям, кустарникам и лианам | | | |
| 11 | Таксы для исчисления размера взыскания за ущерб, причинённый юридическими и физическими лицами незаконным добыванием или уничтожением объектов животного мира, отнесённых к объектам охоты | Приказ Минсельхоза России от 25 мая 1999 г. № 399 | Зарегистрированы в Минюсте РФ 24.06.1999. № 1812 | Действуют |
| 12 | Таксы для исчисления размера взыскания за ущерб, причинённый гражданами, юридическими лицами и лицами без гражданства уничтожением, незаконным выловом или добычей водных биологических ресурсов во внутренних рыбохозяйственных водоёмах, внутренних морских водах, территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, а также анадромных видов рыб, образующихся в реках России, за пределами исключи- | | | |

	тельной экономической зоны Российской Федерации до внешних границ экономических и рыболовных зон иностранных государств	Постановление Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2000 года № 724		Действуют
13	Таксы для исчисления размера взыскания за ущерб, причинённый гражданами, юридическими лицами и лицами без гражданства уничтожением, незаконным выловом или добычей водных биологических ресурсов, занесённых в Красную книгу Российской Федерации, во внутренних рыбохозяйственных водоемах, внутренних морских водах, территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации			
14	«Порядок определения размера вреда, который может быть причинён жизни, здоровью физических лиц, имуществу физических и юридических лиц в результате аварии гидротехнического сооружения»	Приказ от 18 мая 2002 года № 243 МЧС России, № 150 Минэнерго РФ, № 270 МПР РФ, № 68 Минтранса России, № 89 Федеральный горный и промышленный надзор России	Зарегистрированы в Минюсте РФ 3.06.2002. № 3493	Действует
15	«Методика определения размера вреда, который может быть причинён жизни, здоровью физических лиц, имуществу физических и юридических лиц в результате аварии гидротехнического сооружения»	Приказ МЧС России, Госгортехнадзора России от 15 августа 2003 года № 482 / № 175а. Согласовано Минэкономразвития России. Письмо от 14 марта 2003 года № МЦ-234/23	Отсутствует	Применяется
16	«Временная методика определения предотвращённого экологического ущерба»	Утверждена Госкомэкологией РФ 09.03.1999	Отсутствует	Применяется
17	«Методика подсчета ущерба, наносимого рыбному хозяйству в результате сброса в рыбохозяйственные водоёмы сточных вод и других отходов».	Утверждена Минрыбхозом СССР 16.08.1967 № 30-1-11. Согласована с Минфином СССР и Министерством мелиорации и водного хозяйства СССР	Отсутствует	Применяется. Статус не определён.
18	«Методика подсчета ущерба, наносимого рыбному хозяйству в результате нарушений Правил рыболовства и охраны рыбных запасов». Не применяется на территории Российской Федерации в части, касающейся расчета ущерба от работы водозаборов (Приказ Роскомрыболовства РФ от 07.04.1995 № 53)	Утверждена Минрыбхозом СССР № 30-2-02 от 12.07.74 г. и Министерством финансов 15.07.74г.;	Отсутствует	Применяется. Статус не определён.
19	«Временная методика оценки ущерба, наносимого рыбным запасам в результате строительства, реконструкции и расширения предприятий, сооружений и других объектов и проведения раз-	Утверждена Минрыбхозом СССР 18 декабря 1989 года, Госкомприроды СССР 20 октября 1989 года. Согласована Минфином СССР 21 де-	Отсутствует	Применяется. Статус не определён.

	личных видов работ на рыбохозяйственных водоёмах»	кабря 1989 года.		
20	«Методика исчисления размера ущерба от загрязнения подземных вод».	Приказ Госкомэкологией РФ от 11 февраля 1998 г. № 81	Отсутствует	Применяется Статус не определён.
21	«Методика исчисления размера вреда, причинённого почвам как объекту охраны окружающей среды»	Приказ Минприроды РФ от 8 июля 2010 г. № 238	Зарегистрирована в Минюсте РФ 7.09.2010. № 18364	Действует

Литература

1. Глибко О.Я. Методическая база оценки ущерба от нефтяных загрязнений в Арктике: анализ и оптимизация. URL: <http://helion-ltd.ru/method-ba/> (дата обращения: 29.11.2014).
2. Developing Harmonised European Approaches for Transport Costing and Project Assessment HEATCO. URL: <http://heatco.ier.uni-stuttgart.de/> (дата обращения: 29.11.2014).
3. NATA Refresh: Appraisal for a Sustainable Transport System. URL: [http:// webarhive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dft.gov.uk/consultations/archive/2008/consultatarefresh/natarefresh2009.pdf](http://webarhive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dft.gov.uk/consultations/archive/2008/consultatarefresh/natarefresh2009.pdf) (дата обращения: 29.11.2014).
4. The New Approach to Appraisal (NATA). URL: [http://www.nottingham.ac.uk/ transportissues/appraisal_history.shtml](http://www.nottingham.ac.uk/transportissues/appraisal_history.shtml) (дата обращения: 29.11.2014).
5. The Value of Green Infrastructure. A Guide to Recognizing Its Economic, Environmental and Social Benefits. URL: <http://www.cnt.org/repository/gi-values-guide.pdf> (дата обращения: 29.11.2014).
6. Use of Ecosystem Service Values Within Net Environmental Benefit Analysis. URL: [https://conference.ifas.ufl.edu/aces08/presentations/RP3/Monday/am/\(4\)Rockel%20NEBA%20and%20Ecoservices.pdf](https://conference.ifas.ufl.edu/aces08/presentations/RP3/Monday/am/(4)Rockel%20NEBA%20and%20Ecoservices.pdf) (дата обращения: 29.11.2014).

Рецензент: Тоскунина Вера Эдуардовна,
доктор экономических наук