



РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА. ПРИРОДНО-РЕСУРСНЫЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ

Под общей редакцией
д-ра геогр. наук, проф. **В.Г. Глушковой**
канд. геогр. наук, доц. **Ю.А. Симагина**

Рекомендовано УМО
по образованию в области финансов, учета и мировой экономики
в качестве **учебного пособия** для студентов,
обучающихся по направлению «Экономика»
и специальностям «Бухгалтерский учет, анализ и аудит»
и «Финансы и кредит»



МОСКВА
2012

УДК 332(075.8)

ББК 65.04я73

Р32

Рецензенты:

В.В. Курнышев, проф. кафедры «Мировая экономика и международные финансы» ОУП «Академия труда и социальных отношений», д-р экон. наук,

Б.П. Супрунович, проф. кафедры «Мировая экономика и международный бизнес» ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», канд. геогр. наук,

И.Л. Черкасов, доц. кафедры «Региональная экономика» ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», канд. геогр. наук

Р32 Региональная экономика. Природно-ресурсные и экологические основы : учебное пособие / коллектив авторов ; под общ. ред. В.Г. Глушковой, Ю.А. Симагина. — М. : КНОРУС, 2012. — 320 с. — (Для бакалавров).

ISBN 978-5-406-01602-2

Представлена экономическая оценка природно-ресурсного потенциала РФ, рассмотрены закономерности размещения природных ресурсов и основные особенности экологической ситуации в регионах страны, описано влияние экологических факторов на демографический потенциал и здоровье населения, приведена характеристика основных загрязнителей окружающей среды, изложены основы природно-ресурсной политики России и хозяйственный механизм ее осуществления, раскрыты региональные различия современной экологической обстановки в стране и тенденции ее изменения.

Для студентов (бакалавриат), аспирантов, преподавателей, слушателей системы послевузовского образования экономических вузов, а также для работников эколого-экономических и природоохранных служб.

УДК 332(075.8)

ББК 65.04я73

РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА. ПРИРОДНО-РЕСУРСНЫЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ

Сертификат соответствия № РОСС RU. АЕ51. Н 15407 от 31.05.2011 г.

Изд. № 3794. Подписано в печать 13.12.2011. Формат 60×90/16.

Гарнитура «Newtop». Печать офсетная.

Усл. печ. л. 20,0. Уч.-изд. л. 17,0. Тираж 1000 экз. Заказ №

ООО «КноРус».

129085, Москва, проспект Мира, д. 105, стр. 1.

Тел.: (495) 741-46-28.

E-mail: office@knorus.ru <http://www.knorus.ru>

Отпечатано в полном соответствии с качеством предоставленного издательством электронного оригинал-макета в ОАО «Первая Образцовая типография», филиал «Дом печати — ВЯТКА».

610033, г. Киров, ул. Московская, 122.

Тел./факс: +7 (8332) 53-53-80, 62-10-36

<http://www.gipp.kirov.ru> e-mail: order@gipp.kirov.ru

ISBN 978-5-406-01602-2

© Коллектив авторов, 2012

© ООО «КноРус», 2012

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	6
Глава 1. Общая характеристика и оценка природно-ресурсного потенциала Российской Федерации	9
1.1. Исторический обзор становления природопользования в Российской Федерации	9
1.2. Социально-экономическая оценка природных условий и ресурсов современной России	19
Глава 2. Качество природной среды. Важнейшие виды природных ресурсов. Основные ресурсные базы Российской Федерации	31
2.1. Атмосферный воздух	33
2.2. Водные ресурсы	45
2.3. Земельные ресурсы	56
2.4. Минерально-сырьевые ресурсы (ресурсы недр)	75
2.5. Биологические ресурсы	84
2.6. Рекреационные ресурсы	98
2.7. Радиационная обстановка	102
2.8. Территориальные сочетания природных ресурсов. Ресурсные циклы. Эколого-экономическое районирование Российской Федерации	104

Глава 3.	Демографический потенциал.	
	Влияние окружающей среды на здоровье населения	115
3.1.	Факторы, влияющие на здоровье населения	115
3.2.	Демографические процессы в Российской Федерации	118
3.3.	Влияние окружающей среды	133
3.4.	Трудовой потенциал Российской Федерации	146
Глава 4.	Основные источники загрязнения и разрушения окружающей среды	150
4.1.	Общая характеристика источников загрязнения окружающей среды	150
4.2.	Промышленность	155
4.3.	Сельскохозяйственное производство	168
4.4.	Инфраструктурные отрасли	174
Глава 5.	Природно-ресурсная и экологическая политика. Хозяйственный механизм ее реализации в Российской Федерации	184
5.1.	Природно-ресурсная и экологическая политика	184
5.2.	Нормативно-правовой механизм	187
5.3.	Административный механизм	197
5.4.	Экономический механизм	207
Глава 6.	Территориальные особенности экологической обстановки в Российской Федерации и тенденции ее изменения	241
6.1.	Региональные эколого-экономические проблемы	241
6.2.	Экологические проблемы внутренних и окраинных морей Российской Федерации и стран СНГ	272

Литература	287
Приложения	289
Приложение 1. Экологическая доктрина Российской Федерации (основные положения)	291
Приложение 2. Основные месторождения полезных ископаемых Российской Федерации	307

ВВЕДЕНИЕ

Решение важных задач — стабилизация развития экономики Российской Федерации, выравнивание уровней экологического и социально-экономического развития ее регионов, повсеместное решение эколого-экономических проблем, повышение экологической культуры общества и улучшение профессиональной подготовки специалистов в нашей стране — определило необходимость обоснования, разработки и реализации на практике системы всеобщего эколого-экономического воспитания и образования, охватывающей процесс дошкольного воспитания, среднего общего образования, профессиональной подготовки специалистов в средних специальных и высших учебных заведениях Российской Федерации.

В общеобразовательных школах введен курс «Основы экономики». Закон РФ от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» провозгласил в стране всеобщность, комплексность и непрерывность эколого-экономического воспитания и образования. В Законе акцентируется внимание на обязательности преподавания основ эколого-экономических знаний во всех учебных заведениях независимо от их профиля. Учебные планы финансово-экономических вузов в варианном плане включают изучение дисциплин «Регионалистика», «Региональная экономика», «Природопользование», «Экономика природопользования», «Окружающая среда и природопользование», «Эколого-экономические проблемы России» и др. Получение образования по учебным планам магистерских специализаций «Региональная экономика» и «Экономика природопользования» включает изучение перечисленных и ряда других дисциплин эколого-экономической направленности.

Но в последние годы изучать в вузах эти предметы стало значительно сложнее, чем раньше. Отмена вступительных экзаменов по социально-экономической географии и экономике, прием в вузы только по результатам единого государственного экзамена в школах (ЕГЭ) в условиях постоянно сокращающихся в школах учебных часов на изучение социально-экономической географии, экологии, регионоведе-

ния, природопользования привели к катастрофически низкому уровню знаний выпускников общеобразовательных школ и гимназий по этим предметам. В этих условиях изучать даже основы региональной экономики в вузах очень непросто, еще труднее на практике оперативно и грамотно решать разноплановые проблемы региональной экономики и политики.

Задача данного учебного пособия — познакомить студентов с особенностями природно-ресурсного потенциала Российской Федерации и главными направлениями его использования, основными эколого-экономическими проблемами нашей страны и ее регионов, изложить практикуемые и возможные пути для их решения, раскрыть актуальные методы повышения эффективности использования природных ресурсов и в первую очередь возможности государственного регулирования природопользования, описать главные черты его хозяйственного механизма и условия его реализации. В лучших экономических вузах страны (Финансовый университет (ранее Финансовая академия) при Правительстве РФ, Российская экономическая академия им. Г.В. Плеханова, Государственный университет — Высшая школа экономики и др.) изучение региональной экономики, основ природопользования и экономики природопользования является неотъемлемой частью учебного процесса.

Стремление Правительства РФ оптимизировать социально-экономическое развитие регионов страны, более рационально использовать ее природные ресурсы на практике очень трудно осуществить кроме других причин, еще и потому, что специалисты-управленцы, которыми со временем становятся выпускники школ и вузов, получали образование в условиях уменьшения внимания к изучению социально-экономической географии, региональной экономики, природопользования, экологии. Лучшие вузы страны не могут мириться с подобной ситуацией. Остается тщательно планировать учебный процесс, повышать требования к качеству преподавания, создавать комплекты актуальных учебников и учебных пособий, приобщать студентов к вдумчивой самостоятельной работе с ними, что позволяет расширить и упрочить знания будущих специалистов в сфере экономики и управления по региональной тематике.

В данном учебном пособии представлена новейшая общедоступная качественная и количественная информация, собранная или рассчитанная авторами на основе первичной официальной государственной статистики (прежде всего «Российского статистического ежегодника», «Регионы России» и др.) и Государственного доклада «О состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации» за послед-

ние годы. Учебное пособие является комплексным. В нем на основе актуальной информационной базы изложены:

- общие вопросы эколого-экономического развития Российской Федерации, проблемы рационального природопользования, результаты взаимодействия человека и природной среды в процессе хозяйственной деятельности, а также влияние окружающей среды на здоровье человека;
- характеристики основных загрязнителей окружающей среды (промышленность, транспорт, сельское хозяйство и др.);
- хозяйственный механизм природопользования (законодательно-правовой, административно-контрольный, экономически практикуемый и потенциально возможный);
- территориальные особенности экологической обстановки в нашей стране и тенденции ее изменения. Представлена одобренная Правительством РФ Экологическая доктрина Российской Федерации.

Авторами глав и разделов учебного пособия являются преподаватели кафедры «Региональная экономика» Финансового университета при Правительстве РФ (ранее Академия). Изложенный материал прошел апробацию в учебном процессе в течение 1990–2011 гг. Он использован при чтении лекций и проведении семинарских занятий по дисциплинам «Региональная экономика», «Территориальная организация населения и хозяйства», «Природопользование», «Экономика природопользования» на 1–3 курсах.

Руководитель авторского коллектива — д-р географ. наук, проф. В.Г. Глушкова.

Авторы:

Глушкова В.Г., д-р географ. наук, проф. (введение, главы 1–5);

Ильина И.Н., д-р экон. наук, проф. (глава 5);

Палилов Д.Е., ст. преп. (глава 2);

Плисецкий Е.Л., д-р пед. наук, доц. (глава 6);

Симагин Ю.А., канд. географ. наук, доц. (главы 1–4);

Абашкин В.Л., асс. (параграфы 1.2 и 2.8).

ГЛАВА 5. ПРИРОДНО-РЕСУРСНАЯ И ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА. ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

5.1. ПРИРОДНО-РЕСУРСНАЯ И ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

Все ветви власти в Российской Федерации призваны осуществлять природно-ресурсную и экологическую политику на основе принятых в 1991-2010 гг. правовых актов в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

Стратегическая цель государственной политики нашей страны в области воспроизводства, использования и охраны природных ресурсов, а также охраны окружающей среды установлена Экологической доктриной Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р (см. Приложение I). В её основе – создание правовых, экономических, социальных и других отношений, необходимых для обеспечения нынешнего и будущего поколений россиян всеми необходимыми ресурсами и благоприятной окружающей средой.

Кроме того, долгосрочные цели природно-ресурсной и экологической политики установлены в ряде стратегических документов (стратегий, концепций и т.п.) по развитию недропользования, водопользования, лесного хозяйства и других сфер.

Тактические (среднесрочные) цели государственной политики в области природопользования:

- обеспечение функций государства по владению и управлению природными ресурсами;
- использование возможностей природно-ресурсного потенциала для преодоления спада экономики и вывода Российской Федерации в число передовых стран;

- уменьшение природоёмкости экономики (ресурсоёмкости и энергоёмкости – затрат ресурсов и энергии на единицу конечной продукции);
- обеспечение приоритетных требований к возобновимым природным ресурсам как фактору сохранения благоприятной для людей окружающей среды.

Государственная природно-ресурсная и экологическая политика осуществляется в нашей стране в направлении совершенствования важнейших экономических и финансовых механизмов (рычагов, инструментов) природопользования и охраны окружающей среды, среди которых:

- экономическая реализация прав государства как собственника природных ресурсов;
- совершенствование системы платежей за пользование природными ресурсами и негативное воздействие на окружающую среду в рамках осуществления налоговой реформы;
- развитие практики и методов экономической оценки природных ресурсов на базе приоритета рентного подхода, позволяющего перераспределять часть природных богатств в пользу общества;
- экономическое стимулирование рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды на базе применения ресурсо- и энергосберегающих, мало- и безотходных технологий;
- внедрение эффективных финансовых механизмов обеспечения воспроизводства и охраны природных ресурсов, охраны окружающей среды (примеры: планируемое введение налога на дополнительный доход, возможное участие Российской Федерации в международной торговле квотами на загрязнение воздушной среды);
- привлечение инвестиций в сферу природопользования и охраны окружающей среды;

- создание развитого внутреннего рынка страховых услуг, экологической сертификации и экологического аудита;
- совершенствование системы лицензирования природопользования;
- поддержка предпринимательства, в том числе малого и среднего, в сфере природопользования и экологических услуг.

Важная составная часть государственной политики в сфере природопользования и охраны окружающей среды — это государственная экологическая политика, направленная на воспроизводство среды обитания, т.е. биосферы. Её осуществление связано с взаимодополняющим использованием административных и экономических рычагов.

Административные рычаги:

- нормирование качества окружающей среды и введение экологических ограничений хозяйственной деятельности посредством запретов, стандартов и специальных нормативов — предельно допустимых концентраций (ПДК) загрязняющих веществ, предельно допустимых по массе выбросов в атмосферу и сбросов в водные объекты загрязняющих веществ (ПДВ, ПДС), размещение отходов и других;
- проведение государственной экологической экспертизы проектов строительства и реконструкции хозяйственных объектов на особо охраняемых природных территориях;
- развитие сети особо охраняемых территорий (заповедников, национальных парков и других) в интересах обеспечения устойчивости биосферы и экологической безопасности населения всех регионов страны;
- экологическая сертификация и экологический аудит.

Экономические рычаги:

- совершенствование платы за использование природных ресурсов и загрязнение окружающей среды;
- развитие льготного и ограничительного налогообложения;

- инвестиции в рационализацию природопользования и охрану окружающей среды;
- субсидирование процентных ставок по кредитам;
- развитие экологического страхования.

Существует несколько механизмов, которые позволяют обеспечивать рациональное природопользование и охрану окружающей среды, их совокупность в масштабе страны составляет государственную экологическую политику:

- **нормативно-правовой механизм** (экологическое право, национальное и региональное российское экологическое законодательство — природно-ресурсное и природоохранное);
- **административный механизм** (нормирование качества окружающей среды, государственная экологическая экспертиза, экологический контроль, экологическая сертификация, экологический мониторинг и др.);
- **экономический механизм** (экономические инструменты природоохранной деятельности, финансирование природоохранных мероприятий, платность природопользования, ценообразование с учетом экологического фактора на ресурсы, рынок природных ресурсов, экологическое страхование, действенный механизм реализации государственных и региональных экологических программ и др.).

5.2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ

Важным условием решения задачи сохранения и улучшения качества окружающей среды является научно — обоснованная система экологического (природоохранного) законодательства.

Природоохранное законодательство это система законов, обеспечивающая охрану окружающей среды и рациональное

природопользование. Среди наиболее важных законов, имеющих природоохранное значение полностью или частично, особенно выделяются следующие Федеральные законы: «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ, «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30.03.1999 № 52-ФЗ, «О недрах» от 21.02.1992 № 2395-1 и некоторые другие. Природоохранное законодательство в Российской Федерации имеет конституционную основу и определяется основополагающими статьями Конституции Российской Федерации.

Ст. 9 Конституции РФ: «Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории».

Ст. 36: «Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц».

Ст. 41: «В Российской Федерации финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, ... поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию».

Ст. 42: «Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением».

Ст. 58: «Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам».

Субъектами национального природоохранного права являются государство в лице его компетентного органа и юридическое или физическое лицо, воздействующее на природную среду.

Объект в национальном природоохранном праве включает в себя национальные природные объекты и комплексы, находящиеся под юрисдикцией государства. Объектами правовой охраны могут выступать как отдельные элементы природной среды, например, определенные виды растений или животных, так и природные комплексы (заповедники, национальные парки, природная среда населенных пунктов и т. п.), а также природа Земного шара в целом. Не являются объектами правовой охраны выращиваемые в сельском хозяйстве и в домашних условиях животные и растения, используемые в производстве и быту продукты природопользования (добытый каменный уголь, нефть, газ, вода централизованного снабжения и т. д.).

Предметом национального экологического права являются национальные отношения в области природопользования и экологии, вызываемые воздействием субъектов национального экологического права на его объект.

В Российской Федерации природоохранные отношения подразделяются на:

- комплексные (охрана природных комплексов, конкретных территорий);
- отраслевые (охрана атмосферного воздуха, водных объектов, земель и недр, биологических ресурсов).

Метод национального природоохранного права представляет собой способы регулирования национальных отношений в экологии.

Выделяют два способа воздействия на человека с целью выполнения норм права, в том числе и природоохранного права: административно-правовой и гражданско-правовой.

Системой национального природоохранного права являются его общие принципы, институты, нормы. Подавляющая часть национальных природоохранных принципов аналогична однородным принципам

международного природоохранного права. Институты и нормы национального экологического права отражают специфику государства.

Природоохранное законодательство в Российской Федерации включает горизонтальную и вертикальную системы. **Горизонтальная система природоохранного законодательства** – это Конституция РФ, Федеральные законы, Указы Президента, нормативные правовые акты Правительства РФ. **Вертикальная система природоохранного законодательства** — это нормативные правовые акты, принятые на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации.

Все нормативно-правовые акты можно разделить на акты представительных органов федерального уровня и субъектов федерации, принимаемые соответствующими органами власти в пределах их компетенции.

В системе законодательства, в том числе и природоохранного, существует деление на законы и подзаконные акты. Нормативные правовые акты федерального уровня — это федеральные законы и подзаконные акты, например указы и распоряжения Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные акты министерств и ведомств.

Экологическое законодательство РФ включает две подсистемы: природно-ресурсную и природоохранную:

- природно-ресурсные законодательные акты, например:
 - Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ;
 - Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ;
 - Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ;
 - Федеральный закон «О недрах» от 21.02.1992 № 2395-1;
 - Федеральный закон «О животном мире» от 24.04.1995 № 52-ФЗ;
 - Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации» от 30.11.1995 № 187-ФЗ;

— Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» от 31.07.1998 № 155-ФЗ;

— Федеральный закон «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» от 23.02.1995 № 26-ФЗ;

— Федеральный закон «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» от 17.12.1998 № 191-ФЗ и другие;

- природоохранные законодательные акты, например:

- Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ;

- Федеральный закон «Об экологической экспертизе» от 23.11.1995 № 174-ФЗ;

- Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» от 14.03.1995 № 33-ФЗ;

- Федеральный закон «О гидрометеорологической службе» от 19.07.1998 № 113-ФЗ;

- Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» от 24.06.1998 № 89-ФЗ;

- Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» от 04.05.1999 № 96-ФЗ и другие.

Рассмотрим основные положения главных законов Российской Федерации, имеющих экологическую направленность.

Среди всех имеющих юридическую силу нормативных правовых актов особую важность имеет Закон об охране окружающей среды. Этот закон имеет комплексный характер и ориентируется на рыночные отношения. В нем заложены:

- принципы обеспечения долгосрочных экологических и экономических интересов населения и хозяйствующих субъектов, их заинтересованности в охране окружающей среды;

- предусмотрены механизмы контроля за соблюдением природоохранного законодательства, административные и экономические меры воздействия на нарушителей;
- определена компетенция законодательной и исполнительной власти (специально уполномоченных органов), а также компетенция республик в составе Российской Федерации, автономий, краев, областей, органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды.

Закон об охране окружающей среды состоит из 16 глав и 84 статей. В статьях главы II «Основы управления в области охраны окружающей среды» установлены полномочия органов государственной власти Российской Федерации, субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов.

В статьях главы III «Экономическое регулирования в области охраны окружающей среды» установлены методы экономического регулирования в области охраны окружающей среды; определена роль федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации, целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов РФ; установлены требования взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду; дано определение предпринимательской деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды; введено понятие экологического страхования.

В статьях главы V «Нормирование в области охраны окружающей среды» определены основные требования к нормированию в области охраны окружающей среды и допустимого воздействия на окружающую среду, включая нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов; нормативы образования отходов производства и потребления, антропогенной нагрузки на окружающую среду. Установлены государственные стандарты (ГОСТы) и иные нормативные документы в

области охраны окружающей среды; рассмотрены вопросы лицензирования отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды и экологической сертификации.

В статьях главы VI «Оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза» сформулированы принципы проведения оценки воздействия на окружающую среду и установлены рамочные требования к проведению государственной экологической экспертизы.

В статьях главы VII «Требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности» установлены общие требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации, ликвидации и консервации зданий, строений и сооружений и иных объектов. Конкретизированы требования в отношении: объектов энергетики, военных и оборонных объектов; объектов сельскохозяйственного назначения, мелиоративных систем и гидротехнических сооружений; при производстве, обращении и обезвреживании потенциально опасных химических веществ, в том числе радиоактивных веществ и микроорганизмов; городских и сельских поселений; объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки и т.д. Отдельные статьи регулируют экологические требования при использовании радиоактивных веществ и ядерных материалов, химических веществ в сельском и лесном хозяйстве, при приватизации и национализации имущества, охране озонового слоя. В этой же главе определены меры воздействия за нарушение природоохранных требований.

В статьях главы VIII «Зоны экологического бедствия, зоны чрезвычайных ситуаций» регламентируется порядок установления зон экологического бедствия, зон чрезвычайных ситуаций.

В статьях главы IX «Природные объекты, находящиеся под особой охраной» определены правовой режим и меры охраны природных объектов;

урегулированы вопросы охраны редких и находящихся под угрозой уничтожения видов растений, животных и других организмов; охраны зеленого фонда городских и сельских поселений; охраны редких и находящихся под угрозой уничтожения почв.

В статьях главы X «Государственный мониторинг окружающей среды (государственный экологический мониторинг)» определены принципы организации государственного мониторинга окружающей среды и вопросы предоставления экологической информации.

В статьях главы XI «Контроль в области охраны окружающей среды (экологический контроль)» сформулированы основные задачи контроля в области охраны окружающей среды, установлены принципы государственного и производственного контроля в области охраны окружающей среды, определены права, обязанности и ответственность государственных инспекторов в области охраны окружающей среды.

В статьях главы XII «Научные исследования в области охраны окружающей среды» определены цели исследований в этой области – разработка концепций, научных прогнозов и планов сохранения и восстановления окружающей среды, оценка последствий негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, совершенствование законодательства в области охраны окружающей среды, создание нормативов и ГОСТов в области охраны окружающей среды, разработка и совершенствование показателей комплексной оценки воздействия на окружающую среду, разработка и создание наилучших технологий в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, разработка программ реабилитации территорий, отнесенных к зонам экологического бедствия, разработка мероприятий по сохранению и развитию природного и рекреационного потенциала Российской Федерации.

В статьях главы XIII «Основы формирования экологической культуры» декларируется всеобщность и комплексность экологического

образования и экологического просвещения; устанавливается необходимость преподавания основ экологических знаний в образовательных учреждениях; обозначены требования по подготовке руководителей организаций и специалистов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности.

В статьях главы XIV «Ответственность за нарушения законодательства в области охраны окружающей среды и разрешение споров в области охраны окружающей среды» установлены виды ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды (имущественная, дисциплинарная, административная и уголовная ответственность) и порядок разрешения споров в этой области. Определена обязательность полного возмещения причиненного ущерба и порядок возмещения вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды.

В статьях главы XV «Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды» выделены основные принципы международного сотрудничества в области охраны окружающей среды и порядок заключения международных договоров по экологическому сотрудничеству.

Глава XVI определяет регламенты использования закона и его взаимоотношенность со смежным законодательством РФ.

Природоохранное законодательство РФ предусматривает четыре формы юридической ответственности за нарушение закона, в том числе и за экологические правонарушения:

- уголовную;
- административную;
- гражданско-правовую;
- дисциплинарную.

Они различаются по видам наказаний, органам их применяющим, и зависят от степени причиненного окружающей среде и обществу вреда.

Наиболее серьезные противоправные действия, когда нарушение природоохранного законодательства может быть рассмотрено по одной из статей Уголовного кодекса Российской Федерации либо как хозяйственное преступление, либо как преступление против любого вида собственности, либо общественной безопасности и здоровья населения, влекут за собой уголовную ответственность. В этом случае правоохранительными органами применяются следующие меры уголовной ответственности: лишение свободы на определенный срок, исправительные работы принудительного характера без лишения свободы, крупные денежные штрафы, конфискация имущества и некоторые другие

Под воздействием общественного мнения УК РФ неоднократно дополнялся и в настоящее время содержит несколько десятков составов преступлений, касающихся окружающей среды. Однако и сейчас он не является совершенным.

Применение мер уголовной ответственности нередко наталкивается на серьезные препятствия психологического характера. Так, уголовное наказание для должностного лица, которое в ходе производственной деятельности предприятия причинило природе существенный ущерб, воспринимается как слишком жестокое, несправедливое, а действия или бездействия этих лиц оправдываются как вынужденные, необходимые для выполнения производственных заданий, экономии средств.

Административная ответственность применяется в тех случаях, когда нарушения природоохранного законодательства характеризуются сравнительно малой степенью общественной опасности, а также когда правонарушения непосредственно не влекут за собой тяжелых экологических последствий, однако содержат угрозу их наступления.

В Кодексе об административных правонарушениях Российской Федерации предусмотрена специальная глава, определяющая совокупность административных правонарушений в области охраны окружающей среды и

природопользования. В ней выделены следующие основные категории экологических правонарушений:

- несоблюдение экологических требований при территориальном планировании, градостроительном зонировании, архитектурно-строительном проектировании, строительстве и реконструкции, капитальном ремонте, эксплуатации и выводе из эксплуатации зданий и иных объектов капитального строительства;
- несоблюдение экологических требований при сборе, накоплении, использовании, обезвреживании, транспортировке, размещении и ином обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами, включая пестициды и другие агрохимикаты;
- нарушение законодательства об экологической экспертизе, сокрытие или искажение экологической информации;
- порча земель, невыполнение обязательств по рекультивации земель, использование земельных участков не по целевому назначению;
- нарушение требований по рациональному использованию недр;
- нарушение правил водопользования и охраны водных объектов;
- нарушение правил охраны атмосферного воздуха;
- эксплуатация транспортных средств с превышением нормативов загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов шума;
- нарушение правил эксплуатации лесов;
- нарушение правил охраны среды обитания или путей миграции животных, уничтожение редких или находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений;
- невнесение в установленные сроки платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Меры административной ответственности — предупреждение, штраф, конфискация орудия правонарушения и незаконно добытой продукции,

лишение специального права на охоту и др. Правом применения этих мер наделены специальные комиссии при исполнительных органах власти, органы внутренних дел, должностные лица контрольно-надзорных органов. Меры административной ответственности в основном применяются без обращения в суд и по упрощенной процедуре. Штрафные санкции наиболее четко и активно применяются за нарушение водного законодательства.

В случае применения за экологические правонарушения гражданско-правовой ответственности действует механизм взыскания убытков с отдельных граждан и организаций, виновных в нарушении правовых требований охраны природы и причинивших своими неправомерными действиями имущественный вред государству, предприятиям, организациям или отдельным гражданам. Эти убытки подсчитывают и взыскивают арбитражный суд, суд, управленческо-административные органы, привлекая экспертов. Эта форма ответственности за экологические правонарушения может сопутствовать другим формам юридической ответственности за экологические правонарушения.

Наиболее распространенной является дисциплинарная ответственность за нарушения законодательства по охране природы. Она характеризуется тем, что взыскания на виновных налагаются вышестоящими должностными лицами в порядке подчиненности. Дисциплинарные взыскания — замечание, выговор, предупреждение, перевод на нижеоплачиваемую работу, увольнение со службы и т. п. — дает возможность быстрее, чем при других средствах воздействия реагировать на нарушение трудовой, производственной и технологической дисциплины, связанные с невыполнением экологических требований. Они направлены на борьбу против таких экологических правонарушений, которые являются мелкими и не отличаются высокой степенью общественной опасности, но в силу своей распространенности наносят значительный вред окружающей среде.

В связи с недобросовестным выполнением служебных обязанностей по рациональному природопользованию и охране окружающей среды к работникам предприятий, организаций могут применяться материальные санкции дисциплинарного характера, выражающиеся в лишении премий за высокие производственные показатели, если они достигнуты в результате нарушения или невыполнения требований по охране природы в производственном процессе.

Закон об охране окружающей среды был существенно доработан и утвержден в новой редакции в 2002 г. В этом Законе **впервые** в Российской Федерации констатируется абсолютный **приоритет интересов населения** при осуществлении любых форм деятельности. Охрана жизни и здоровья человека, обеспечение благоприятных условий для жизни, труда и отдыха людей являются основным принципом при организации и осуществлении хозяйственной, управленческой и иных форм деятельности, оказывающих отрицательное воздействие на состояние природной среды.

Учитывая чрезвычайную важность контроля за состоянием экологической обстановки в стране в целом и ее регионах, в Законе называются необходимость ежегодной разработки государственного доклада о состоянии окружающей среды и его широкое распространение, создание условий для комфортного и беспрепятственного знакомства с этим государственным докладом жителей. В газетах, журналах, отдельной брошюрой начата практика публикаций ежегодных государственных докладов о состоянии окружающей среды.

В Федеральном Законе от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» дается определение понятия «санитарно-эпидемиологическое благополучие населения», определена структура санитарного законодательства в стране, даны определения и установочный статус санитарных правил, норм и гигиенических нормативов, а также полномочий Российской Федерации и ее субъектов по вопросам санитарно-эпидемиологического толка. В этом законе сформулированы

исходные **санитарно-эпидемиологические принципы** и требования при планировке и застройке населенных пунктов, к качеству материалов, веществ, изделий, продовольственному сырью и пищевым продуктам, питьевой воде, атмосферному воздуху, захоронению, переработке, обезвреживанию, утилизации отходов, а также к жилым и производственным помещениям, к условиям выполнения работ с источниками ионизирующих и неионизирующих излучений, назван порядок профилактических медицинских осмотров населения, гигиенического воспитания и образования граждан. В Законе сформулирована мера ответственности за нарушения санитарного законодательства страны, определена система государственного и ведомственного санитарно-эпидемиологического надзора, а также производственного и общественного контроля, раскрыта структура санитарно-эпидемиологической службы страны.

Закон констатирует, что граждане Российской Федерации обязаны:

- заботиться о состоянии своего здоровья, о здоровье и гигиеническом воспитании своих детей;
- соблюдать действующие санитарные нормы и правила;
- проводить или принимать участие в проведении гигиенических и противоэпидемиологических мероприятий;
- выполнять требования санитарного законодательства, а также постановлений, предписаний и санитарно-эпидемиологических заключений осуществляющих государственный санитарно-эпидемиологический надзор должностных лиц;
- использовать актуальную информацию на благо своего здоровья и здоровья окружающих людей.

Для всех граждан Российской Федерации для предупреждения инфекционных заболеваний являются **обязательными прививки** против туберкулеза, полиомиелита, дифтерии, коклюша, кори, столбняка. Трудоспособные граждане должны проходить медицинские осмотры при приеме на работу и уже будучи членами определенного (конкретного)

трудового коллектива. Предприятия, организации, отдельные лица, нарушившие санитарное законодательство, несут дисциплинарную, административную, уголовную ответственность, а также гражданско-правовую ответственность за вред, причиненный вследствие такого нарушения.

В Законе о недрах дается определение понятию «недра», он содержит правовые и экономические основы рационального использования и охраны недр Российской Федерации. Закон определяет характер пользования недрами, называет виды пользования недрами, раскрывает содержание и порядок предоставления лицензий на пользование недрами. В Законе изложены требования к рациональному использованию недр и их охране, система государственного регулирования отношений недропользователей, названы виды ответственности за нарушение Закона и порядок заключения международных договоров.

5.3. АДМИНИСТРАТИВНЫЙ МЕХАНИЗМ

Административный механизм в обеспечении рационального природопользования и охраны окружающей среды включает:

- экологическое нормирование (нормирования качества окружающей среды и допустимого воздействия на нее);
- государственную экологическую экспертизу и оценку воздействия на окружающую среду;
- государственный экологический контроль;
- экологический аудит;
- экологическую сертификацию.

Человек в результате своей жизнедеятельности, в том числе хозяйственной деятельности, изменяет природную среду, меняет ее качественные и количественные характеристики. Антропогенное воздействие нередко имеет негативные результаты и последствия для самого человека.

Вот почему возникла необходимость определения предела, до которого допустимо изменять качественные характеристики природной среды. Возникла потребность в обосновании и установлении экологического нормирования.

Нормативы качества окружающей среды устанавливаются для оценки состояния окружающей среды в целях сохранения естественных экологических систем, генетического фонда растений, животных и других организмов. Нормативы допустимого воздействия на окружающую среду должны обеспечивать соблюдение нормативов качества окружающей среды с учетом природных особенностей территорий и акваторий.

Главная цель экологического нормирования: определить и обеспечить приемлемое — на данном этапе развития общества и современного уровня научно-технического прогресса в стране — соотношение экологических и экономических интересов, установить и регламентировать антропогенные воздействия во имя недопущения существенных структурно-функциональных изменений экосистем. **Предельно допустимые экологические нормативы** — это крайние рамочные условия, обеспечивающие соблюдение компромисса между интересами с одной стороны — экологии, природы, и с другой стороны — экономики, человека, его хозяйственной деятельности. Таким образом, **экологическое нормирование** — это установление (научное обоснование, утверждение, соблюдение) показателей предельно возможного (антропогенного) воздействия на природную среду, определение допустимых уровней, степени, последствий влияния на человека концентрации вредных веществ в компонентах природы в целом или в каждом из них в отдельности.

Допустимой является такая концентрация загрязняющих веществ в окружающей среде в целом и отдельных ее компонентах, при которой не оказывается на человека прямого или косвенного вредного и неприятного воздействия, не снижается его работоспособность, не ухудшается самочувствие и настроение. Характер и степень антропогенного воздействия

на природу определяет антропогенную нагрузку на нее, в том числе и предельно допустимую нагрузку.

Антропогенная (техногенная) нагрузка — степень прямого и косвенного воздействия людей и их хозяйственной деятельности на природу в целом или на ее отдельные экологические компоненты и элементы (ландшафты, природные ресурсы, виды живого). Различают **допустимую**, **предельную** (максимально допустимую) и **деструкционную (гибельную)** антропогенную нагрузку. Для каждого загрязняющего вещества установлены два норматива: **максимально разовая** и **среднесуточная** норма предельно допустимых концентраций (ПДК).

Предельно допустимая нагрузка (ПДН) — это допустимая степень воздействия человека на природу, при которой сохраняется генетический фонд растений, животных и человека. Определяют предельно допустимые концентрации вредных веществ в атмосферном воздухе, воде, почве, продуктах. При этом ПДК вредных веществ в разных условиях могут быть неодинаковыми. Например, сейчас разработаны и внедрены значения ПДК вредных веществ в воздухе жилой и рабочей зоны. Разная допустимая шумовая нагрузка установлена для жилых и общественных помещений, а также для селитебной (жилой) зоны и производственных зон (территорий). Есть и многочисленные другие примеры.

Концентрация вредных веществ в окружающей среде складывается постепенно и является результатом выбросов вредных веществ в атмосферу разными источниками ее загрязнения, а также результатом сбросов загрязняющих веществ в водную среду, происходит накопление и концентрация вредных веществ и в почве, и в продуктах питания. Чрезмерно большой может быть и степень физического воздействия на природную среду.

Предельно допустимая концентрация — норматив количества вредного вещества в окружающей среде, при **постоянном контакте** или при **воздействии** за определенный промежуток времени практически не

влияющее на здоровье человека и не вызывающее неблагоприятных последствий у его потомства. Устанавливаются в законодательном порядке и рекомендуются компетентными учреждениями.

Предельно допустимая концентрация вредного вещества среднесуточная (ПДКсс) — это концентрация загрязнителя в воздухе, не оказывающая на человека прямого или косвенного вредного воздействия при круглосуточном вдыхании. **Предельно допустимая концентрация вредного вещества (допустимое остаточное количество вредного вещества) в продуктах питания** — это концентрация вредных веществ в продуктах питания, которые в течение неограниченно продолжительного времени (при ежедневном воздействии) не вызывают заболеваний или отклонений в состоянии здоровья человека.

Предельно допустимые уровни (ПДУ) физического воздействия на окружающую среду – это уровни шума, вибраций, ионизирующих излучений, напряженности электромагнитных полей и т. п., которые не должны оказывать на человека прямого или косвенного вредного влияние при неограниченно долгом воздействии.

Предельно допустимый выброс (ПДВ) – это:

- выброс вредных веществ в атмосферу для каждого источника загрязнения атмосферы при условии, что приземная концентрация этих веществ не превысит предельно допустимую концентрацию (ПДК);
- объем (количество) загрязняющего вещества, выбрасываемого отдельным источником за единицу времени, превышение которого ведет к неблагоприятным последствиям в окружающей среде или опасно для здоровья человека (ведет к превышению ПДК в среде, окружающей источник загрязнения).

ПДВ залповый – это единовременный концентрированный выброс значительного количества загрязняющих веществ в окружающую среду.

Предельно допустимый сброс (ПДС) – это масса вещества в сточных водах, максимально допустимая к отведению в установленном режиме в данном пункте в единицу времени с целью обеспечения норм качества воды в контрольном пункте.

Основу экологических нормативов составляют технологические, научно-технические и медицинские показатели. **Технологические показатели** отражают способность экономически обеспечивать выполнение установленных пределов воздействия на человека и природу. **Научно-технические показатели** характеризуют способность технических средств: фиксировать состояние природной среды, контролировать соблюдение экологических нормативов. **Медицинские показатели** включают санитарно-гигиенические характеристики и медико-экологические характеристики, дающие возможность оценивать качество окружающей среды.

Нормативы качества окружающей среды подразделяются на две группы: санитарно-гигиенические и экологические (рис. 5.1.).

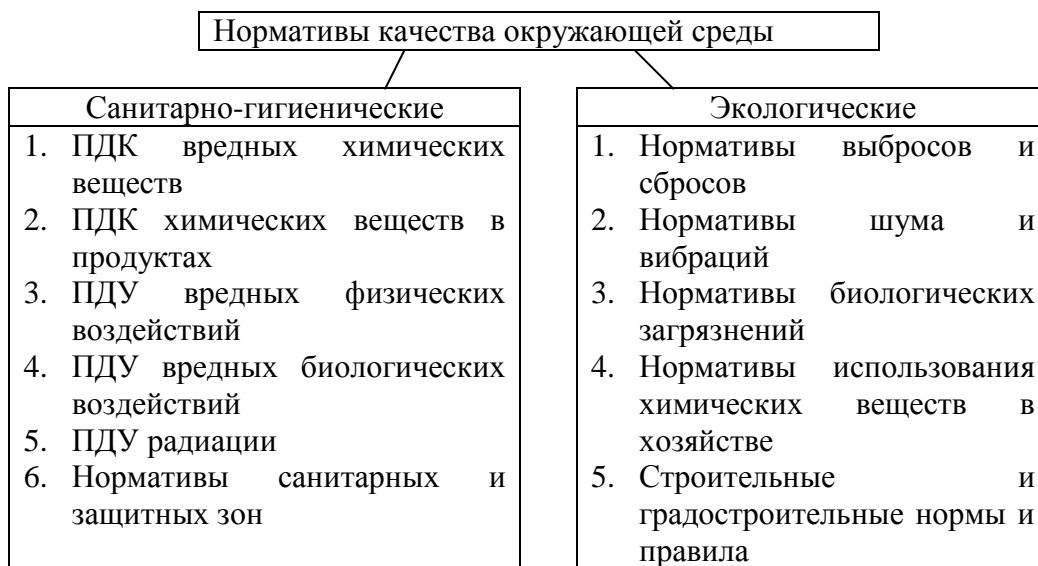


Рис. 5.1. Нормативы качества окружающей среды

Санитарно-гигиенические нормативы включают констатацию предельно допустимых концентраций вредных веществ, видов и уровней вредного воздействия на человека и все живое, положения санитарно-

защитного зонирования, в частности — предельно допустимые концентрации вредных химических веществ, предельно допустимые концентрации химических веществ в продуктах, предельно допустимые уровни вредных физических воздействий, предельно допустимые уровни вредных биологических воздействий, предельно допустимые уровни радиации, нормативы санитарных и защитных зон. Экологические нормативы включают нормативы шума и вибраций, нормативы биологических загрязнений, нормативы радиации, нормативы использования химических веществ в хозяйстве, строительные и градостроительные нормы и правила. В конечном счете все эти показатели, нормативы определяют допустимую антропогенную нагрузку на природную среду.

Чтобы снизить степень негативного антропогенного воздействия на окружающую среду совершенствуют производственные технологии, устанавливают на предприятиях пыле- и газоочистительные установки, оснащают их очистными локальными сооружениями, внедряют шумозащитные решения (используют шумопоглощающие материалы, возводят шумозащитные экраны, используют особую конструкцию окон, пользуются архитектурно-планировочными приемами). Вокруг предприятий создают санитарно-защитные зоны, а вдоль линейных производственных и иных коммунальных и транспортных объектов устраивают техногенные коридоры и зоны с особым режимом.

Существуют нормативы санитарно-защитных и охранных зон, которые выделяют для промышленных предприятий, транспортных и инженерно-коммунальных объектов, а также для особо охраняемых природных территорий (охранные зоны), крупных городов (зеленые зоны, в том числе — лесопарковый защитный пояс). В соответствии с санитарной классификацией хозяйствующих объектов (предприятий), их мощностью и применяемой технологией определяют размер санитарно-защитных зон производственных объектов, размер зеленых зон вокруг крупных городов зависит от численности и плотности населения; защитные водоохраные

зоны вдоль берегов рек и водоемов устанавливаются в зависимости от их протяженности от истока до устья и площади поверхности.

Большое значение для проведения государственной экологической политики и соблюдения экологических требований при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию предприятий, сооружений, иных объектов и их эксплуатации, кроме Закона об охране окружающей среды, имеют Закон о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, положения Земельного кодекса страны, а также утвержденные и действующие на их основе региональные нормативы.

Градостроительный кодекс Российской Федерации, а также созданная в 1990-е гг. и совершенствуемая сейчас качественно новая нормативная правовая основа для осуществления градостроительной деятельности создали принципиально новые условия для внедрения экологических требований к территориальному развитию. Таким образом, важной составной частью государственной экологической политики является строго экологически ориентированная градостроительная деятельность. Экологические приоритеты теперь являются определяющими при разработке стратегий социально-экономического, территориального и градостроительного развития. Градостроительство в новых условиях позволяет рекомендовать и выбрать в каждом конкретном случае действительно эффективные архитектурно-планировочные решения, направленные на улучшение экологической ситуации и повышение комфортности городской среды.

Важными административно-контрольными методами управления природопользованием являются экологические экспертиза и экологический контроль. **Государственная экологическая экспертиза** проводится, для проверки соответствия хозяйственной деятельности целям экологической безопасности общества. Государственная экологическая экспертиза в Российской Федерации в настоящее время не является обязательной для всех видов деятельности. Наряду с государственной экологической экспертизой

практикуется и **общественная экологическая экспертиза**, проводимая научными коллективами, общественными объединениями, которая становится юридически обязательной после утверждения ее результатов соответствующими государственными органами.

Важным условием проведения действенной государственной экологической политики являются осуществление **экологического контроля**. Задачами экологического контроля являются:

- наблюдение за состоянием окружающей среды и ее изменений под влиянием хозяйственной и иной деятельности;
- проверка выполнения планов и мероприятий по охране окружающей среды, рациональному использованию природных ресурсов, оздоровлению окружающей среды, соблюдения требований природоохранительного законодательства и нормативов качества окружающей среды.

Система экологического контроля подразделяется на три подсистемы (уровня):

- государственный экологический контроль;
- производственный контроль;
- общественный контроль.

Законодательством предусмотрено также осуществление государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга). **Мониторинг** — это слежение за каким-либо объектом или явлениям. **Мониторинг окружающей среды** — это слежение за состоянием окружающей человека природной среды и предупреждение о создающихся критических ситуациях, вредных или опасных для здоровья людей и других живых организмов. **Мониторинг региональный** — это слежение за процессами и явлениями в пределах какого-либо региона (территории), где процессы и явления могут отличаться и природным характером, и антропогенным воздействием от базового фона, характерного для всей биосферы. Термины «мониторинг окружающей среды» и

«экологический мониторинг» фактически идентичен, но все-таки термин первый из них более емкий, однако из-за лаконичности часто употребляют именно второй из них.

Экологический мониторинг – это система наблюдений, оценки и прогноза, позволяющая выявить изменения состояния окружающей среды под влиянием антропогенной деятельности. В состав мониторинга входят: оценка фактического состояния природной среды; наблюдение за изменением качества окружающей среды, факторами, воздействующими на окружающую среду; прогноз изменения качества среды.

Экологический мониторинг – это целевой организованный мониторинг окружающей, при котором:

- обеспечивается постоянная оценка экологических условий среды обитания человека и биологических объектов (растений, животных, микроорганизмов и т. д.), а также оценка состояния и функциональной ценности экосистем;
- создаются условия для определения корректирующих действий в тех случаях, когда целевые показатели экологических условий не достигаются.

Основная задача экологического мониторинга — информационное обеспечение и обоснование, поддержка процедур принятия решения в области природоохранной деятельности и экологической безопасности. Мониторинг осуществляется на трех территориальных уровнях:

- глобальный (в масштабе планеты Земля, его осуществляют порядка 40 сухопутных и более десяти океанических базовых станций);
- региональный;
- локальный.

Имеются **специализированные системы мониторинга**, например, биоэкологический (санитарно-гигиенический), геоэкологический

(геосистемный), геосферный (глобальный) и др., а также частные — геофизический, биологический и др.

В основе государственного мониторинга лежит сеть наблюдательных пунктов в населенных пунктах, прежде всего — в городах, в том числе имеются стационарные пункты и мобильные. Кроме того, созданы и функционируют морские станции, осуществляющие контроль за состоянием морской среды. Экологический мониторинг включает функционирование ряда ведомственных отраслевых систем, в частности наблюдения за общим загрязнением окружающей среды в нашей стране, лесным фондом, воздушным и водными бассейнами, зоологической средой, загрязнением сельскохозяйственных земель, средой обитания человека и его здоровьем и др.

Наблюдение за загрязнением атмосферы проводится регулярно более чем в 200 городах и населенных пунктах страны на свыше 600 стационарных постах. В большинстве городов измеряются концентрации 5-25 веществ.

Наблюдения за загрязнением поверхностных вод суши по гидрохимическим показателям ведутся на 1145 водных объектах. Отбор проб воды ведется примерно в 1800 пунктах по физическим и химическим показателям. Наблюдение за загрязнением поверхностных вод суши по гидробиологическим показателям проводится в пяти гидрографических районах на 81 водном объекте. Программа наблюдений включает от двух до шести показателей. **Наблюдения за загрязнением морской среды** по гидрохимическим показателям проводятся на 160 станциях в прибрежных районах восьми морей, омывающих территорию Российской Федерации. В пробах морской воды определяется до 24 ингредиентов.

Станции наблюдения трансграничного переноса веществ расположены в основном на западном направлении. На четырех станциях производится отбор и анализ атмосферных аэрозолей, газов (диоксидов азота и серы) и атмосферных осадков.

Наблюдения за загрязнением почв ведутся на сельскохозяйственных угодьях (полях), лесных массивах, зонах отдыха (парки, летние детские лагеря, санатории, дома отдыха) и приближенных зонах, расположенных на территории девяти управлений по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды и Московского центра по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды.

Отбор почв производится в более 150 хозяйствах, расположенных на территории 34 регионов. В пробах определяются пестициды 22 наименований и ряд других веществ. Наблюдения за загрязнением почв промышленными ингредиентами проводятся более чем в 20 населённых пунктах и заповедниках; определяются до 24 ингредиентов.

Сеть комплексного мониторинга загрязнения окружающей среды и состояния растительности включает 30 постов. Посты наблюдения созданы вокруг крупных промышленных предприятий, в ценных лесах (памятниках природы).

Наблюдение за химическим составом и кислотностью осадков проводят 92 станции федерального уровня, 145 контрольных пунктов, пять кустовых лабораторий. **Контроль за загрязнением снежного покрова** осуществляется на 554 пунктах. **Система фоновый мониторинга** включает станции комплексного фоновый мониторинга, расположенные в 20 биосферных заповедниках.

Наблюдения за радиоактивным загрязнением объектов окружающей среды на территории России осуществляются сетью радиационного мониторинга Росгидромета. В 2009 году наблюдения за мощностью экспозиционной дозы (МЭД) гамма-излучения проводились на 1285 станциях и постах. Дополнительно измерения МЭД проводились на 25 постах в крупных городах и с помощью автоматических датчиков и автоматических метеостанций в ближних зонах отдельных АЭС. Наблюдения за радиоактивными атмосферными выпадениями проводились на 409 станциях, за объемной активностью радионуклидов в приземном слое атмосферы — на

48 станциях, за объемной активностью трития в атмосферных осадках — на 33 пунктах и в водах рек — на 15 постах, за объемной активностью ^{90}Sr в водах рек и озер — на 47 постах и в морях — на 10 станциях¹.

Государственный экологический контроль обеспечивает контроль за состоянием, охраной и рациональном использовании всех компонентов природной среды (атмосферного воздуха, поверхностных и подземных вод, растительного и животного мира, земель, недр и др.). Он осуществляется за:

- воспроизводством и оздоровлением природной среды, охраной и рациональном использовании природных ресурсов;
- соблюдением законодательного установленного режима особо охраняемых территорий;
- использованием, переработкой, захоронением токсичных отходов;
- выполнением предприятиями экологических программ и планов;
- соблюдением предприятиями экологического законодательства РФ, а также экологических решений местных органов власти;
- выполнением экологических нормативов.

Производственный экологический контроль осуществляется экологической службой каждого предприятия. Он обеспечивает проверку и выполнение планов и мероприятий по охране природы и оздоровлению окружающей среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, соблюдение нормативов качества окружающей среды, выполнение требований природоохранного законодательства.

Общественный экологический контроль осуществляется профсоюзами и другими общественными организациями и гражданами. Он ставит своей задачей проверку выполнения требований природоохранного законодательства нашей страны.

¹ Все данные приведены из Государственного доклада «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2009 г.», раздел 5.

Экологический аудит является быстро развивающимся направлением в деятельности предприятий и корпораций развитых стран, представляющим собой один из экономических инструментов в механизме управления окружающей средой в рыночных условиях. Широкое распространение экологического аудита обусловлено ужесточением природоохранного законодательства, невыполнение требований которого может явиться причиной серьезной финансовой угрозы производственным структурам и связанным с ними кредитным и страховым организациям. Экологический аудит помогает снизить уровень риска для окружающей среды и здоровья людей, содействует совершенствованию регулирующих мер в области окружающей среды.

В экономически развитых государствах экологический аудит начал применяться в 1970-е гг. К середине 1980 гг. Международная торговая палата представила экологический аудит в качестве метода внутреннего административного управления для усиления контроля за производственной практикой и оценкой соответствия стратегии деятельности компании нормам экологического законодательства.

К началу 1990 гг. многие коммерческие банки экономически развитых стран стали использовать экологический аудит в целях предупреждения риска неплатежей по ссудам своих заемщиков в связи с их деятельностью в области окружающей среды. Всемирный банк и Европейский банк реконструкции и развития используют экологический аудит для оценки прошлой и текущей деятельности финансируемых ими компаний и коммерческих структур. Решения этих банков о выделении инвестиций принимаются с учетом мероприятий, проводимых компаниями в области охраны окружающей среды. В ряде случаев крупные западные пенсионные фонды и компании в целях защиты интересов владельцев своих акций проводят экологический аудит перед принятием решения об инвестировании. Процедура экологического аудита находит применение и вводится на государственном уровне в ряде стран с переходной и развивающейся

экономикой (Индонезия, Польша, Чехия, и др.) В ряде стран СНГ (Украина, Беларусь и др.) отрабатывается процедура экоаудита.

В настоящее время Международная организация по стандартизации (ИСО) разработала нормы и процедуру проведения экологического аудита в рамках системы экологического менеджмента (международные стандарты ИСО серии 14 000), целью которого является сертификация на соответствие стандарту 14 001.

В 1995 г. вступила в силу добровольная программа «Схема экологического управления и аудита Европейского Союза» (*EMAS*), принятая с целью совершенствования аспектов деятельности участвующих в ней промышленных компаний за счет использования систем управления окружающей средой, регулярного проведения экологического аудита и обнародования заявлений о воздействии на окружающую среду. Компании — участники *EMAS*, наряду с внедрением оптимальной политики управления окружающей средой, смогут использовать в своих рекламах специальную эмблему, наличие которой повысит доверие к экологической деятельности компании и увеличит ее шансы в конкурентной борьбе на международном рынке, где вопросам экологии уделяется все большее внимание.

Проблема сохранения окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации постепенно уходит с последнего места и становится предметом внимания со стороны правительства и общественности, а также промышленных кругов. Для предотвращения дальнейшего ухудшения окружающей среды, особенно на густонаселенных, урбанизированных территориях и промышленных зонах, необходимо усилить разработку мероприятий, заинтересовывающих предприятия выполнять природоохранное законодательство. Развивающиеся в экономике Российской Федерации процессы, а также заинтересованность в финансировании разнообразных проектов иностранными инвесторами, требуют применения общепринятых в мировой практике соответствующих процедур, и в частности экологического аудита.

Экологическая сертификация. Принятие закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» поставило задачу введения обязательной сертификации товаров (работ и услуг), на которые законом установлены требования, направленные на обеспечение безопасности жизни, здоровья потребителей и охраны окружающей среды. Данным законом Госстандарт Российской Федерации определен головным органом по сертификации товаров (работ и услуг), включая функции осуществления контроля за ее проведением.

5.4. ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ

К середине 1980 гг. в нашей стране в кругу ученых, практиков, научной общественности полностью сложилось мнение о необходимости формирования экономических методов управления природопользованием и охраной окружающей среды. С 1988 г. существенно усилилась работа по формированию экономического механизма в данных областях. В созданных Комитетах по охране природы — на федеральном, республиканском, краевом, областном, городском и районном уровнях — началась разработка предложений по созданию экономического механизма природопользования и охраной окружающей среды. В конце 1980 гг. в союзном и российском комитетах по охране природы стали разрабатывать нормативно-методические документы по введению платы за загрязнение окружающей среды. Эти нормативы платы включали в себя затраты, связанные с частичной компенсацией ущерба, возникающего при загрязнении окружающей среды, по принципу «загрязнитель платит».

К началу 1990 гг. в Российской Федерации, как и в целом в СССР, был принят определенный порядок платы платежей за природные ресурсы, который стимулировал экономику и способствовал более рациональному использованию природных ресурсов. Были введены плата за использование воды, четыре вида платежей за использование земельных ресурсов, плата за

добычу полезных ископаемых, попенная плата за использованные лесные ресурсы — срубленную древесину и др. Тогда же расширились работы по обоснованию экономического стимулирования природоохранной деятельности конкретных природопользователей. Нужно было определить пути, приемы для создания у природопользователей непосредственной заинтересованности в осуществлении мер природоохранного характера, причем с учетом того, что экономическое стимулирование может осуществляться методами позитивной и негативной мотивации. Все это было учтено при разработке проекта Закона об охране окружающей среды, который был принят в 1991 г.

В принципе по целевой действенности, характеру существуют три типа экономических механизмов природопользования и охраны окружающей среды. В реальной жизни ни один из них не практикуется по отдельности, имеет место их разумное сочетание.

Тип № 1, называемый «мягкий», «догоняющий». Его главная цель — усиленная ликвидация негативных экологических последствий экономического развития. Именно этот тип экономического механизма сейчас формируется в Российской Федерации. Этот тип экономического механизма не может ликвидировать причины возникновения экологических деформаций.

Тип № 2 называют «стимулирующим». Он способствует развитию экологосбалансированных и природоохранных производств. Он способствует увеличению масштабов производства, форсируя развитие для этого новых технологий, обеспечивающих более экономное и полное использование природных ресурсов.

Тип № 3 называют «жестким», «подавляющим». Он включает жесткую правовую, налоговую, кредитную, штрафную политику. Он сдерживает, усложняет развитие отдельных отраслей, предприятий, производств, деятельность которых с точки зрения природоохранных

интересов и позиций целесообразно строго ограничивать, контролировать при помощи административных и рыночных инструментов.

Экономический механизм охраны окружающей среды предлагает систему методов экономического стимулирования природоохранной деятельности:

- льготное кредитование предприятий, проводящих природоохранные мероприятия;
- государственные гарантии по кредитам для осуществления экологических проектов;
- льготы по срокам амортизации экологического оборудования;
- снижение налогов или освобождение от обязательных платежей;
- прямые государственные субсидии для проведения природоохранных мероприятий.

К методам негативной мотивации природоохранной деятельности относят:

- платежи за потребление природных ресурсов (нормативные и сверхнормативные);
- штрафы за нарушение природоохранного законодательства, возмещение ущерба, нанесенного окружающей среде, природе;
- специальное налогообложение продукции, выпускаемой с применением экологически опасных технологий (например, в ряде зарубежных стран производители такой продукции платят экологический налог с оборота).

Основными действенными и результативными элементами современного экономического механизма природопользования являются:

- **система экономических инструментов** природоохранной деятельности, в частности:
 - налоговая политика;
 - субсидии и льготное кредитование;
 - ускоренная амортизация фондов природоохранного назначения;

- потенциально возможная продажа прав на загрязнение;
- использование принципа «залог — возврат»;
- штрафы, платежи за загрязнение и размещение отходов;
- **платность природопользования;**
- **ценообразование с учетом экологического фактора** на первичные и вторичные ресурсы;
- **создание рынка природных ресурсов;**
- **создание механизма реализации** государственных и региональных экологических программ.

Рассмотрим более детально возможности внедрения относительно новой для Российской Федерации, системы инструментов экономического механизма природопользования и охраны окружающей среды, включающую:

- налоговую политику;
- субсидии и льготное кредитование;
- ускоренную амортизацию фондов природоохранного назначения;
- продажу прав на загрязнение;
- использование принципа «залог — возврат»;
- штрафы;
- платежи за загрязнение и размещение отходов и некоторые другие.

Эти экономические инструменты в той или иной мере уже используются в зарубежных странах и подтвердили их экономическую эффективность.

Особенно широко используется практика налогообложения, которая оптимизирует стоимость продукции по отношению к затратам, в том числе природных ресурсов, и способствует компенсации экологического ущерба. Вводимые налоги могут сдерживать развитие конкретных производств или стимулировать их, в зависимости от характера их воздействия на природную среду, степени использования природных ресурсов.

В этом случае государство обеспечивает только первоначальный импульс природоохранной деятельности, устанавливая налоги и воздействуя на цены, далее рыночный механизм сам определяет взаимоотношения производителя и потребителей, регулируя предложение и спрос. Наряду с подавляющими налогами вводятся и налоговые льготы, включающие, например, сокращение налогооблагаемой прибыли на сумму, которую предприятие потратило на природоохранные цели.

В нашей стране в 1990-е гг. был принят ряд законов по налогообложению, стимулирующих вложение средств в природоохранные мероприятия. Например, в российском Законе «О налоге на прибыль предприятий и организаций», принятом в 1991 г. и действовавшем до 1 января 2002 г., было установлено, что при начислении налога размер этого налога уменьшается на 30 % от капитальных вложений в природоохранные объекты, на реализацию вложений в природоохранные объекты, на реализацию программ по охране природы и воспроизводству природных ресурсов, на внедрение экологически чистых и малоотходных технологий, выпуск экологически чистой продукции.

Также закон «О налоге на имущество предприятий», принятый в 1991 г. и утративший силу с 1 января 2004 г., установил, что стоимость природоохранных объектов исключается от обложения налогами. Закон об охране окружающей среды установил, что допустимо дополнительное налогообложение для экологически вредной продукции. В отдельных случаях налоги вообще не взимаются. В настоящее время соответствующие вопросы регулируются Налоговым кодексом РФ.

Таким образом, пониженные налоги допустимы для предприятий, практикующих ресурсосберегающие и малоотходные технологии, а повышенные налоги можно вводить для предприятий с вредными техногенными и природоемкими производствами и технологиями. Налоговые льготы допустимы для предприятий, производящих природоохранное

оборудование и оказывающих экологические услуги. Повышенные налоги призваны сдерживать производство экологически опасной продукции.

Еще один метод — предоставление субсидий и установление льготного кредитования предприятий на природоохранные цели в русле их основной хозяйственной деятельности для создания на них природоохранных установок, внедрение экологически совершенных технологий, начала производства экологически чистой продукции.

Установлена практика ускоренной амортизации основных фондов природоохранного назначения. Ускоренная амортизация основных фондов природоохранного назначения означает, что предприятия, повышая амортизационные отчисления, тем самым сокращают размер прибыли, подлежащей налогообложению, в результате чего, в конечном счете, увеличивается их чистая прибыль.

В нашей стране пока не практикуется продажа прав на загрязнение. А в ряде зарубежных стран, прежде всего — в США, сейчас активно функционирует рынок по продаже прав на загрязнение. С 1976 г. в США поощряется торговля правами на загрязнение воздуха. Причем первоначально только в районах, где не выполнены локальные требования к качеству воздуха. В 1990 г. Конгресс США принял усовершенствованный Акт о чистом воздухе, который разрешил торговлю правами на загрязнение во всех регионах страны для уменьшения глобального загрязнения атмосферы.

Платность природопользования и негативного воздействия на окружающую среду включает:

- платежи за пользование природными ресурсами;
- платежи за загрязнение окружающей среды и размещение отходов.

Платежи за пользование природными ресурсами.

Земельный налог. Цель введения данного налога определялась необходимостью стимулирования рационального использования, охраны и

освоения земель, повышения плодородия почв, выравнивания социально-экономических условий хозяйствования на землях разного качества, обеспечения развития инфраструктуры в населенных пунктах, формирования специальных фондов финансирования этих мероприятий.

Собственники земли, землевладельцы и землепользователи, кроме арендаторов, облагаются ежегодным земельным налогом. Размер земельного налога не зависит от результатов хозяйственной деятельности собственников земли, землевладельцев, землепользователей и устанавливается в виде стабильных платежей за единицу земельной площади в расчете на год. Ставки земельного налога пересматриваются в связи с изменением не зависящих от пользователя земли условий хозяйствования.

Установлена плата за земли сельскохозяйственного назначения и на земли несельскохозяйственного назначения. Плата на земли сельскохозяйственного назначения включает в себя:

- земельный налог на сельскохозяйственные угодья, который устанавливается с учетом состава угодий, их качества, площади и местоположения. Средний размер налога с одного гектара устанавливается органами законодательной власти субъектов Федерации;

- земельный налог за участки в границах сельских населенных пунктов, предоставленные гражданам для введения личного подсобного хозяйства и других целей.

Органам местного самоуправления предоставлено право повышать ставки земельного налога данной категории землепользователей.

Плата за земли несельскохозяйственного назначения включает в себя:

- земельный налог за городские (поселковые земли), который устанавливается на основе средних ставок. Средние ставки дифференцируются по местоположению и зонам различной градостроительной ценности территории органами местного самоуправления городов;

- земельный налог за расположение вне населенных пунктов земли промышленности, транспорта, связи, радиовещания телевидения, информатики и космического обеспечения взимается в размере 20 % от средних ставок, установленных за земли городов и поселков.

Органы законодательной власти субъектов Российской Федерации имеют право устанавливать дополнительные льготы по земельному налогу в пределах суммы земельного налога, находящейся в распоряжении соответствующего субъекта Федерации. Распределение земельного налога между бюджетами осуществляется следующим образом:

- за земли сельскохозяйственного назначения – 90 % в бюджет муниципальных образований, 10 % - в бюджет субъекта РФ;

- за земли городов и поселков – 50 % в бюджеты муниципальных образований, 50 % - в бюджет субъекта РФ;

- за другие земли несельскохозяйственного назначения 100 % платы поступает в бюджеты муниципальных образований.

Плательщиками земельного налога и арендной платы являются организации (предприятия, учреждения независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, включая международные неправительственные организации (объединения), которым земля предоставлена в собственность, владение, пользование или в аренду на территории Российской Федерации.

Объектами обложения земельным налогом и взимания арендной платы являются земельные участки, части земельных участков, земельные доли (при общей долевой собственности на земельный участок), предоставленные юридическим лицам и гражданам в собственность, владение или пользование (аренду).

Земельный налог взимается с облагаемой налогом земельной площади, в расчет которой включаются земельные участки, занятые строениями и сооружениями, участки, необходимые для содержания, а также санитарно-

защитные зоны объектов, технические и другие зоны, если они не предоставлены в пользование другим юридическим лицам и гражданам.

Основанием для установления и взимания налога и арендной платы за землю является документ, удостоверяющий право собственности, владения или пользования (аренда) земельным участком.

Земельный налог на сельскохозяйственные угодья устанавливается с учетом состава угодий, их качества, площади и местоположения.

Закон ввел понятие «нормативная цена земли» — показатель, характеризующий стоимость участка определенного качества и местоположения, исходя из потенциального дохода за расчетный срок окупаемости. Нормативная цена земли была введена для обеспечения экономического регулирования земельных отношений при передаче земли в собственность, установлении коллективно-долевой собственности на землю, передаче по наследству, дарении и получении банковского кредита под залог земельного участка.

В самом ближайшем будущем нормативная цена земли должна стать базой налогообложения имущества физических и юридических лиц. Готовящиеся поправки в Налоговый кодекс РФ предусматривают определение налогооблагаемой базы по земле в виде кадастровой стоимости или нормативной цены земельного участка. Планируется переход к налогообложению единого имущественного комплекса в виде земельного участка и расположенных на нем строений, при этом налоговая база определяется его рыночной стоимостью, исчисляемой ежегодно специальными органами по оценке недвижимости, создаваемыми при исполнительных органах местного самоуправления.

Плата за пользование водными объектами. Плата за водопользование является эффективным средством обеспечения экономного использования и надежной охраны водных объектов и их ресурсов и в большинстве стран стала неотъемлемым элементом хозяйственного механизма в сфере использования и охраны вод. За счет средств, взимаемых

в виде платы за водопользование, компенсируются затраты водохозяйственных систем. Однако, в странах, в которых велика доля водопотребления на нужды орошаемого земледелия и водообеспечение сельского населения, указанные затраты компенсируются не в полной мере.

Основным методическим подходом при определении тарифов платы за воду является затратный метод в различных его модификациях. Другие подходы используются преимущественно для отдельных отраслей и имеют ограниченное применение. Практически во всех странах средства, получаемые от платы за воду, не обеспечивают в полной мере потребности водохозяйственного строительства, которое повсеместно осуществляется с использованием государственных субсидий.

В развитых странах плата за воду существует в виде взносов водопользователей на содержание государственных учреждений, осуществляющих оперативное управление государственными водными ресурсами и их использованием в пределах одного или нескольких соседних речных бассейнов. При организационном построении системы взимания платы за воду возможно использование различных схем. Наиболее распространенными являются две схемы, существенно различающиеся ролью государства в регулировании водных отношений.

Для первой из них характерно жесткое государственное регулирование размеров платы. В этом случае все платежи направляются в государственный бюджет (или в бюджеты субъектов федерации в федеративных государствах). За счет этого формируются финансовые ресурсы, используемые государством для финансирования всей водохозяйственной деятельности, включая содержание и эксплуатацию водохозяйственных систем и сооружений, инвестиции в водохозяйственное строительство, предоставление кредитов, субсидий, налоговых кредитов и т.д. Такой подход используется в настоящее время в ряде стран, преимущественно в Азии и Африке (Индия, Египет, Пакистан, Австралия и др.).

Вторая схема используется преимущественно в западноевропейских странах и предполагает корпоративное управление использованием и охраной водных ресурсов со стороны водопользователей, которые осуществляют ее финансирование. В этом случае государство передает водные объекты в оперативное правление (или концессию) бассейновым объединениям. В объединение, как правило, входят водопользователи, расположенные в одном речном бассейне. Объединение осуществляет на своей территории все виды водохозяйственной деятельности, необходимые для охраны вод и удовлетворения потребности в них водопользователей — участников объединения, включая оценку водных ресурсов, регулирование стока, контроль за сбросами загрязняющих веществ и водозабором, предотвращение наводнений и подтоплений и т.д. Плата за воду при таком подходе приобретает форму взносов водопользователей на содержание объединения и финансирование его деятельности. Функция государства, в последнем случае, ограничивается изъятием в виде налога некоторой части средств, которые затем используются преимущественно для кредитования и субсидирования нового водохозяйственного строительства, а также для компенсации водохозяйственным организациям недополученных в случае предоставления государством льгот по плате за воду отдельным категориям водопользователей.

На территории Российской Федерации платность водопользования как метод экономического регулирования водных отношений реализуется, начиная с 1991 г. при введении в действие тарифов за забор воды из водохозяйственных систем. Введенные тарифы были шагом вперед в сфере экономики водопользования. Однако уже к началу осуществления реальных экономических реформ в Российской Федерации стало ясно, что данный экономический инструмент требует принципиальной переработки. Тарифы не учитывали забор воды непосредственно из водного объекта, не рассматривались другие виды водопользования, а инфляция практически

свела на нет эффективность данного вида экономического регулирования водных отношений.

В условиях перехода к рыночной экономике сфера водопользования оказалась без эффективного экономического механизма, который регулировал бы водные отношения, стимулировал рациональное водопользование и обеспечивал финансирование деятельности по восстановлению и охране водных объектов и защите от вредного воздействия вод, реализации мероприятий, предусмотренных в федеральных целевых водохозяйственных программах.

В течение 1995—1996 гг. почти не проводились работы на водных объектах, что резко увеличивало риск возникновения крупных катастроф и экологических бедствий, создало угрозу неподачи воды населению и предприятиям в необходимом объеме и качестве. Водохозяйственные работы осуществлялись только в тех субъектах Российской Федерации, где было введено платное водопользование. Поэтому одной из причин тяжелого экологического состояния водных объектов государственного водного фонда Российской Федерации, экстенсивного и бесхозяйственного их использования, и как следствие этого, острых проблем обеспечения населения и экономики страны качественной водой в необходимом объеме являлась фактически бесплатность пользования водными ресурсами. Улучшить сложившуюся ситуацию по обеспечению финансирования водохозяйственных работ и приступить к реализации федеральных и территориальных программ было возможно только введением платного водопользования.

В 1995 г. был принят Водный кодекс Российской Федерации, которым было предусмотрено два платежа: за пользование водными объектами (водный налог) и плата, направляемая на восстановление и охрану водных объектов. В новой редакции Водного кодекса РФ (2006 г.) платность водопользования получила свое развитие.

Плательщиками платы за пользование водными объектами являются организации и предприниматели, непосредственно осуществляющие пользование водными объектами с применением сооружений, технических средств и устройств.

Объектом платы признается пользование водными объектами с применением сооружений, технических средств или устройств в целях: забора воды из водных объектов, удовлетворения потребностей гидроэнергетики в воде, использование акватории водных объектов, осуществление сброса сточных вод в водные объекты.

Не признается объектом платы пользование водными объектами в целях:

- забора воды для ликвидации стихийных бедствий;
- забора воды для рыбоводства и воспроизводства водных биологических ресурсов;
- забора воды сельскохозяйственными предприятиями и (или) крестьянскими (фермерскими) хозяйствами для орошения земель сельскохозяйственного назначения, централизованного водоснабжения животноводческих ферм и животноводческих комплексов, включая птицефермы и птицефабрики, а также садоводческих и огороднических объединений граждан;
- размещение плавательных средств, коммуникаций, зданий, сооружений, установок и оборудования для осуществления деятельности, связанной с охраной вод и водных биологических ресурсов, защитой окружающей среды от вредного воздействия вод, если иное не установлено законодательством Российской Федерации;
- проведение государственного мониторинга водных объектов и других природных ресурсов;
- осуществление рекреации без применения сооружений, спортивной охоты и любительского рыболовства;
- забора воды для санитарных, экологических и судоходных попусков;

- проведение дноуглубительных и других работ, связанных с эксплуатацией судоходных водных путей и гидротехнических сооружений;
- использование водных объектов для размещения и строительства отдельно стоящих гидротехнических сооружений гидроэнергетического, мелиоративного, рыбохозяйственного, воднотранспортного, водопроводного и канализационного назначения;
- строительства (реконструкции) осушительных систем на участках низовых болот (водно-болотные угодья);
- сброса дренажных, шахтных и карьерных вод, если концентрации вредных веществ в них не превышают концентрации таких веществ в водоприемнике.

Платежная база в зависимости от вида пользования водными объектами определяется как:

- объем воды, забранной из водного объекта;
- объем продукции (работ, услуг), произведенной (выполненных, оказанных) при пользовании водным объектом без забора воды;
- площадь акватории используемых водных объектов;
- объем сточных вод, сбрасываемых в водные объекты.

Ставки платы по категориям плательщиков в зависимости от вида пользования водными объектами устанавливаются законодательными органами субъектов Федерации.

Лимиты водопользования по водным объектам, отнесенным к собственности субъектов Российской Федерации, устанавливаются органами исполнительной власти субъектов РФ по представлению территориального органа Министерства природных ресурсов Российской Федерации.

При заборе и сбросе воды сверх установленных лимитов (месячных или годовых) ставки платы для плательщика в части такого повышения увеличиваются в пять раз по сравнению со ставками платы, действующими в пределах установленных лимитов. Для плательщиков, осуществляющих

забор воды для водоснабжения населения, при заборе воды сверх установленных лимитов ставки платы не увеличиваются.

Плата при пользовании недрами. В соответствии с Законом о недрах пользование недрами в Российской Федерации является платным. Первоначально при пользовании недрами производились следующие виды платежей:

- платежи за пользование недрами;
- отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы;
- сбор за участие в конкурсе (аукционе) и выдачу лицензий;
- акцизы;
- платежи за пользование акваторией и участками морского дна.

В настоящее время существует налог на добычу полезных ископаемых.

Налогоплательщиками этого налога (далее - налогоплательщики) признаются организации и индивидуальные предприниматели, являющиеся пользователями недр в соответствии с законодательством Российской Федерации. Объектом налога на добычу полезных ископаемых признаются:

- полезные ископаемые, добытые из недр на территории Российской Федерации на участке недр, предоставленном налогоплательщику в пользование в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- полезные ископаемые, извлеченные из отходов (потерь) добывающего производства, если такое извлечение подлежит отдельному лицензированию в соответствии с законодательством Российской Федерации о недрах.

Налоговая база: стоимость добытых полезных ископаемых. Оценка их стоимости определяется налогоплательщиком самостоятельно одним из следующих способов:

- исходя из сложившихся у налогоплательщика за соответствующий налоговый период цен реализации без учета государственных субвенций;

- исходя из сложившихся у налогоплательщика за соответствующий налоговый период цен реализации добытого полезного ископаемого;

- исходя из расчетной стоимости добытых полезных ископаемых.

Не признаются объектом налогообложения:

- общераспространенные полезные ископаемые и подземные воды, добытые индивидуальным предпринимателем и используемые для личного потребления;

- добытые минералогические, палеонтологические и др. геологические коллекционные материалы;

- полезные ископаемые, извлеченные из собственных отвалов и отходов (потерь) горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств;

- дренажные подземные воды, извлекаемые при разработке месторождений полезных ископаемых или при строительстве и эксплуатации подземных сооружений и т.д.

Сумма налога, исчисленная налогоплательщиком по добытым общераспространенным полезным ископаемым, в размере 100 % поступает в бюджеты муниципальных образований. Сумма налога, исчисленная налогоплательщиком по не общераспространенным (прочим) добытым полезным ископаемым (за исключением добытых полезных ископаемых в виде углеводородного сырья) распределяется следующим образом: 40 % от суммы налога – в доход федерального бюджета; 60 % от суммы налога – в доход бюджета субъекта Российской Федерации.

С пользователей недр взимаются платежи за поиски, разведку месторождений полезных ископаемых, их добычу и пользование недрами в иных целях.

Размеры платежей за проведение поисковых и разведочных работ определяются в зависимости от экономико-географических условий, размера участка недр, вида полезного ископаемого, продолжительности работ, степени геологической изученности территории и степени риска. Эти платежи взимаются в форме разовых или регулярных взносов за единицу использованного участка недр или площади.

Размеры платежей за добычу полезных ископаемых определяются с учетом вида полезного ископаемого, количества и качества его запасов, природно-географических, горно-технических и экономических условий освоения и разработки месторождения, степени риска. Платежи за добычу полезных ископаемых взимаются в формах разового, а также последующих регулярных платежей после начала добычи.

К товарному продукту, стоимость реализации которого принята при расчете и утверждении размеров ставок отчислений по соответствующим видам полезных ископаемых, относятся:

- собственно полезные ископаемые, прошедшие первичную обработку и товарные руды:
 - нефть, природный газ и конденсат;
 - уголь и горючие сланцы;
 - торф;
 - товарные руды железа, марганца, хрома, алюминия и никеля;
 - калийные и магниевые соли;
 - борные руды, слюда мусковит, слюда-флогопит, асбест, сера самородная, графит, тальк, гипс, каменная соль;
 - неметаллическое сырье для металлургии и производства огнеупоров;
 - неметаллическое сырье для стройиндустрии и другие неметаллические полезные ископаемые;
 - подземные воды (за исключением подземных вод, используемых для поддержания пластового давления);
- концентраты:
 - цветных (кроме алюминия и никеля), редких и радиоактивных металлов или их соединений в концентратах и других продуктах первого передела добытого минерального сырья;
 - фосфоритовые и апатитовые концентраты;
 - плавикошпатовые, баритовые и вермикулитовые концентраты;

- благородные металлы — химически чистый металл в песке, руде и концентрате;
- алмазы и драгоценные камни — необработанные отсортированные камни;
- пьезооптическое, высокочистое кварцевое и камнесамоцветное сырье — по выходу кондиционного продукта;
- продукция минерального сырья, полученная с применением перерабатывающих технологий, являющихся специальными видами добычных работ (подземная газификация, выплавление, выщелачивание, скважинная гидродобыча и др.).

Система платежей за пользования недрами включает в себя разовые и регулярные платежи. Разовые платежи, достаточно распространенные в других странах, трудно приживаются в Российской Федерации. Весьма скромные цифры в сравнении со сложившейся мировой практикой обусловлены главным образом тем, что российские компании, получив 2/3 сырьевой базы без конкурсов и бесплатно, психологически, а иногда и экономически не готовы к более высоким платежам.

Регулярные платежи за пользование недрами составляют от 2 % до 16 % стоимости реализованной продукции и в целом соответствуют международной практике. Существующая система налогообложения в недропользовании не успевает в должной мере реагировать на изменения мировых цен на нефть. Совершенствование действующей налоговой системы в недропользовании возможно путем замены жесткой системы изъятия акцизов на нефть на более гибкую систему изъятия сверхнормативных доходов у предприятий нефтегазового комплекса.

Одним из основных направлений совершенствования системы налогообложения в сфере недропользования должен стать переход на единый налог — горную ренту, которая заменит роялти и акциз и будет базироваться на стоимостной оценке участка недр, учитывающий индивидуальные особенности месторождения и другие объективные условия.

Плата за пользование лесными ресурсами. Правовые основы рационального использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, повышения их экологического и ресурсного потенциала установлены Лесным кодексом Российской Федерации.

Объектами лесных отношений являются лесной фонд Российской Федерации (далее — лесной фонд), участки лесного фонда, права пользования ими, леса, не входящие в лесной фонд, их участки, права пользования ими, древесно-кустарниковая растительность.

Лесопользователи, которым предоставлены права пользования участками лесного фонда и права пользования участками лесов, не входящими в лесной фонд, обязаны рационально использовать лесной фонд.

В Лесном Кодексе подробно определены виды лесопользования, которые могут осуществляться в лесном фонде:

- заготовка древесины;
- заготовка живицы;
- заготовка второстепенных лесных ресурсов (пней, коры, бересты, пихтовых, сосновых, еловых лап, новогодних елок и других);
- побочное лесопользование (сенокошение, пастьба скота, размещение ульев и пасек, заготовка древесных соков, заготовка и сбор дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов, других пищевых лесных ресурсов, лекарственных растений и технического сырья, сбор мха, лесной подстилки и опавших листьев, камыша и другие виды побочного лесопользования, перечень которых утверждается федеральным органом управления лесным хозяйством);
- пользование участками лесного фонда для нужд охотничьего хозяйства;
- пользование участками лесного фонда для научно-исследовательских целей;

- пользование участками лесного фонда для культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целей.

Все виды использования лесного фонда осуществляются на платной основе. Плата не взимается за общее природопользование в лесах: пребывание с целью отдыха, сбора дикорастущих плодов, ягод при передаче участков в безвозмездное пользование и др., не требующих специального разрешения.

Платежи за пользование лесным фондом взимаются в виде лесных податей или арендной платы. Лесные подати взимаются при краткосрочном пользовании участками лесного фонда, арендная плата — при аренде участков лесного фонда.

Лесные подати взимаются при краткосрочном пользовании участками лесного фонда, арендная плата – при аренде участков лесного фонда на длительные сроки. Плательщиками платежей за пользование лесным фондом признаются организации, индивидуальные предприниматели и физические лица, осуществляющие пользование лесным фондом Российской Федерации.

Ставки лесных податей устанавливаются за единицу лесного ресурса, по отдельным видам лесопользования — за гектар находящихся в пользовании участков лесного фонда. Арендная плата определяется на основе ставок лесных податей.

Минимальные ставки платы за древесину, отпускаемую на корню, и порядок их применения устанавливаются Правительством РФ. Минимальные ставки устанавливаются в рублях за единицу используемого лесного ресурса или за единицу площади (гектара) находящихся в пользовании участков лесного фонда.

Конкретные ставки лесных податей устанавливаются органами государственной власти субъектов РФ по согласованию с территориальными органами федерального органа управления лесным хозяйством в соответствующих субъектах или определяются по результатам лесных аукционов. Органы местного самоуправления районов (городов) могут

представлять лесопользователям скидки по отношению к минимальным ставкам лесных податей на отдельных участках лесного фонда вследствие необычно низкой эффективности лесопользования на них (например, при разработке горельников, ветровальной, снего- и буреломной древесины; насаждений с повышенным содержанием низкотоварной и маломерной древесины, мелкоконтурности эксплуатируемых участков лесного фонда, при пониженном выходе полезной продукции и в иных аналогичных случаях).

При аренде участков лесного фонда арендаторы вносят арендную плату. Размер арендной платы, порядок, условия и сроки ее внесения определяются договором аренды участка лесного фонда. Лесным кодексом установлен порядок распределения и использования средств, получаемых от взимания платежей за пользование лесным фондом.

В целях создания условий для заинтересованности лесхозов в поиске коммерческих потребителей лесных ресурсов и их более полном и рациональном использовании Лесным кодексом предусмотрено, что часть средств сверх минимальных ставок за древесину, отпускаемую на корню, и все средства, вырученные от уплаты лесных податей за другие виды (кроме заготовки древесины) пользования лесным фондом, поступают лесхозам федерального органа управления лесным хозяйством, приравниваются к бюджетным средствам и используются для нужд лесного хозяйства.

Лесным кодексом предусмотрены меры по возмещению потерь и убытков лесного хозяйства лесхозам федерального органа управления лесным хозяйством, связанных с нарушением правил лесопользования и лесного законодательства, а также в связи с переводом лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, использованием лесным фондом и (или) изъятием земель лесного фонда. Порядок возмещения этих потерь и убытков устанавливается Правительством Российской Федерации.

Плата за пользование объектами животного мира. Длительное время плата за пользование объектами животного мира отсутствовала.

Вопросы компенсации затрат на осуществление работ по охране и воспроизводству объектов решались через оплату лицензий (разрешений), которые выдавались специально уполномоченными органами.

Плательщиками сбора за пользование объектами животного мира признаются организации, индивидуальные предприниматели и физические лица, получившие в установленном порядке лицензию (разрешение) на пользование объектами животного мира на территории Российской Федерации.

Объектом налогообложения в соответствии с перечнем, установленным Налоговым кодексом РФ, признаются объекты животного мира, изъятие которых из среды обитания осуществляется на основании лицензии на пользование объектами животного мира, выдаваемой в соответствии с законодательством Российской Федерации. Плата определяется отдельно в отношении каждого вида (группы видов) объектов животного мира.

Ставки сбора за пользование объектами животного мира устанавливаются в рублях за каждый объект животного мира. Сумма сбора за пользование объектами животного мира определяется в отношении каждого объекта как произведение соответствующего количества объектов животного мира на ставку сбора, установленную для соответствующего объекта животного мира.

Сумма сбора за пользование объектами животного мира уплачивается плательщиками при получении лицензии (разрешения) на пользование объектами животного мира. Сбор за пользование объектами животного мира поступает в бюджеты субъекта РФ в размере 100 %.

Уплата сборов за пользование объектами животного мира не освобождает природопользователя от выполнения мероприятий по охране объектов животного мира, среды их обитания и возмещения причиненного им вреда. Сверхлимитное и нерациональное пользование объектами животного мира влечет взыскание штрафа в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Конкретные размеры платы за пользование объектами животного мира, изъятие которых из среды обитания производится по лицензиям или разрешениям, устанавливаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации с учетом местных особенностей и видов пользования объектами животного мира на основании предельных размеров платы, утверждаемых Правительством Российской Федерации.

При осуществлении мер по регулированию численности отдельных объектов животного мира, представляющих угрозу для здоровья и жизни людей, сельскохозяйственных и других домашних животных, а также в целях предотвращения нанесения ущерба народному хозяйству, животному миру и среде его обитания изъятие соответствующих объектов животного мира может осуществляться бесплатно в порядке, определяемом специально уполномоченными государственными органами по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания.

Платежи за пользование природными ресурсами поступают в бюджеты разных уровней по соответствующим кодам Бюджетной классификации.

Индексация действующих ставок платы и нормативы распределения в порядке бюджетного регулирования налогов и платежей за пользование природными ресурсами осуществляются законами о федеральном бюджете субъекта РФ на соответствующий финансовый год. Пересмотр, уточнения и корректировки происходят практически ежегодно в ходе формирования, рассмотрения и утверждения очередного бюджета соответствующего уровня управления.

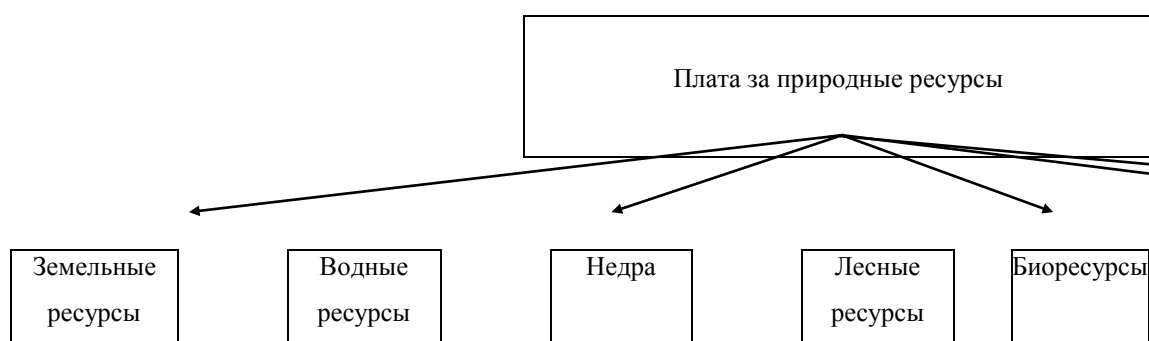




Рис 5.1. Структура платежей за природные ресурсы

Рисунок целесообразно исключить!!! Или отредактировать его содержание в соответствии с внесенными в текст правками!!!

Перспективы развития платности природопользования.

Действующим законодательством сформирована правовая основа для установления платы за пользование недрами, лесом, водой, землей и другими природными ресурсами на основе рентного подхода или фиксированных платежей, размер которых устанавливается законодательно. Поступающие платежи (налоги) распределяются между федеральным бюджетом и бюджетом субъекта Российской Федерации в пропорциях, установленных законодательством, однако прямые поступления в федеральный бюджет от платежей за пользование природными ресурсами незначительны и составляют около 3 % от поступающих доходов. В основном же изъятие доходов в пользу бюджета происходит в косвенной форме: акцизы, налог на прибыль, НДС и пр. Увеличение размеров платежей за природопользование возможно только при уменьшении величины других налогов, т.к. суммарные налоги, взимаемые с природопользователей по отдельным природным ресурсам, находятся на предельно возможном уровне.

Прежде всего, надо отметить, что методологически плата за природные ресурсы должна включать в себя две основные существенно различающиеся между собой части. Первая — это плата за право пользования природными ресурсами, в которой экономически реализуется право государства как

собственника ресурсов на получение части прибыли от эксплуатации каждого вида природных ресурсов. В этом виде платы проявляется абсолютная и другие виды ренты, которые в прошлом изымались в федеральный бюджет, совершенно не заинтересовывая территории в эксплуатации природных ресурсов. Данный вид платы должен быть независимым от финансово-хозяйственных показателей деятельности предприятия и формироваться исходя из стоимостной оценки природного ресурса (объекта), а также затрат на компенсацию потерь региона, вызываемых эксплуатацией природного ресурса или комплекса ресурсов, расположенных на соответствующей территории с учетом их качества, местоположения, и тех средств, которые территория выделила на создание инфраструктуры при пользовании природным ресурсом. При этом непосредственно абсолютная величина платежа может быть определена по итогам тендера (конкурса) или увязана с уровнем банковского процента.

В плату за право пользования природными ресурсами (на практике) входит и дифференциальная рента, т.е. стоимостная оценка различий в самих природных ресурсах, которая отражается на эффективности их эксплуатации. Например, месторождение полезных ископаемых более благоприятное по горногеологическим условиям и содержанию полезных компонентов эксплуатируется с большим экономическим эффектом, чем месторождение с худшими показателями. Очевидно, что получаемый эффект не зависит от вклада предприятия и уже в силу этого должен быть изъят.

Второй составляющей платы за природные ресурсы является плата (сборы) на воспроизводство и охрану природных ресурсов, которая представляет собой оплачиваемые предприятиями расходы специализированных предприятий и организаций на изучение, оценку, учет, охрану и восстановление природных ресурсов, вовлеченных в хозяйственную деятельность. В основе этой части платы за природные ресурсы также должны лежать экономические оценки этих ресурсов, но ориентированные

на расчеты затрат, необходимых для реализации мероприятий и программ по охране, восстановлению природных ресурсов (объектов).

В целом платежи за природные ресурсы должны формироваться на основе экономических оценок. В прошлом экономическая оценка природных ресурсов осуществлялась по действующим оптовым ценам, а в ряде случаев — по замыкающим затратам. Существуют многочисленные разработки по экономической оценке минеральных, земельных, водных, лесных и других видов природных ресурсов, однако все они требуют пересмотра с учетом рыночных реформ, осуществляемых в стране.

В современных условиях, когда изменилась практика ценообразования, экономические оценки приобретают все более индивидуальный характер и должны строиться с учетом различных факторов, включающих не только затраты предприятия, но и другие показатели (эффективность освоения природного ресурса, конъюнктура рынка, наличие инвестора, банковский процент и пр.). Применение платы за право пользования природными ресурсами на основе их экономических оценок может существенно повысить экономическую заинтересованность предприятий в интенсификации использования природных ресурсов, внедрении новых, в том числе, безотходных технологических схем.

Однако, окружающая среда, природные ресурсы ни в одной стране (тем более в Российской Федерации) не получили не только полной, но даже сколько-нибудь существенной экономической оценки. Соответственно, налогообложение прибыли хозяйствующих субъектов эксплуатирующих природные ресурсы и окружающую среду не поставлено в зависимость от воспроизводства природно-ресурсного потенциала территории и качества окружающей среды.

Основная часть российского бюджета, формируемая за счет налога на прибыль, подоходного налога с граждан, акцизов, налога на добавленную стоимость, в действительности образуется благодаря поступлениям в первую очередь от горнодобывающих предприятий и почти полному отсутствию в

структуре цен на продукцию, при производстве которой наносится ущерб окружающей среде, платы, компенсирующей это воздействие. Предприятие, имеющее несовершенную технологию и (или) недостаточно оснащенное природоохранным оборудованием, оказывает негативное воздействие на окружающую среду и природные ресурсы (объекты), при этом его издержки на природоохранную деятельность и соответственно общие издержки на производство продукции оказываются заниженными.

Цена продукции, базирующаяся на неполном учете необходимых экологических издержек и затрат, необходимых на восстановление природных ресурсов, создает видимость общественно необходимых затрат на ее производство. В действительности в общественную стоимость производства продукции, связанного с негативным воздействием на окружающую среду, должен входить и экономический ущерб, вызываемый этим воздействием.

В перспективе доходная часть бюджетов, особенно территорий с сырьевой ориентацией, должна будет формироваться преимущественно или даже почти исключительно за счет платежей за природные ресурсы. Переход к устойчивому развитию потребует как минимум на порядок увеличить долю платежей за природные ресурсы в структуре доходной части государственных бюджетов.

Без таких глубоких изменений любая деятельность по охране окружающей среды и рациональному использованию, охране и воспроизводству природных ресурсов не принесет успеха, если под ним понимать предотвращение глобальной экологической катастрофы и переход страны к устойчивому типу развития. Пока природно-ресурсный фактор остается недооцененным, действующий экономический механизм будет стимулировать нерациональное природопользование.

При существующей налоговой системе сложно ввести эффективную плату за природные ресурсы. Принятые законодательные акты, регламентирующие плату за землю, воду, недра, лес и другие природные

ресурсы не увязаны в должной мере между собой. В результате платы, определенные на основе разной методологии и методик расчета, концентрируясь на прибыли (себестоимости) реального природопользователя, не стыкуются между собой по абсолютным размерам, источникам их покрытия, направлениям использования и т.д.

В этой связи важно сформировать эффективную систему платежей за природные ресурсы, которая, решая задачу наполнения бюджетов и обеспечения финансирования мероприятий по охране и воспроизводству природных ресурсов, являлась бы составной частью налоговой системы в целом. Для этого необходимо изменить, прежде всего, концепцию налогообложения, разработав такую стратегию его совершенствования, которая была бы направлена на постоянное (вплоть до отражения в платежах полной величины экономической оценки природных ресурсов) увеличение роли платы за природопользование в формировании доходной части бюджетов за счет изменения ставок других налогов.

Необходимые изменения не могут быть осуществлены единовременно, поэтому следует готовить поэтапную замену существующей в Российской Федерации налоговой системы на основе программы долговременной налоговой реформы. В рамках разработки программы необходимо обосновать темпы изменения пропорций различных видов налоговых поступлений, максимально возможные без существенных негативных последствий для экономики; определить перечень, структуру, а также сроки принятия законодательных актов, регулирующих вопросы изменения платы за пользование различными видами природных ресурсов, законов по другим видам налогов, которые должны снижаться или отменяться по мере увеличения платы за природопользование; разработать единую методологическую базу экономической оценки всех видов природных ресурсов и на этой основе провести такую оценку; разработать методики определения платы за пользование различными природными ресурсами с

учетом поэтапного достижения уровня платы, соответствующего полной экономической оценке природных ресурсов.

Платежи за загрязнение окружающей среды.

Платежи за загрязнение окружающей среды стали внедряться в Российской Федерации с 1988 г. после выхода на союзном уровне директивного документа, направленного на улучшение охраны окружающей среды и рационального природопользования, в том числе с акцентом на экономические методы регулирования.

Первоначально платежи вводились на отдельных территориях (Волгоградская, Ленинградская, Кемеровская, Костромская, Саратовская области, республика Башкортостан и др.). После принятия решения Государственной комиссией Совета Министров СССР по экономической реформе (05.11.1990 г.) о проведении экономического эксперимента по совершенствованию хозяйственного механизма природопользования в эту работу включилась уже треть регионов Российской Федерации.

В условиях эксперимента стали формироваться территориальные и республиканские фонды по охране природы, появилась перспектива заключения комитетами по охране природы договоров с предприятиями-природопользователями, по ряду промышленных объектов было достигнуто реальное снижение выбросов (сбросов) загрязняющих веществ. Поступившие в 1990 г. в местные фонды охраны природы средства были использованы на осуществление природоохранных мероприятий, проведение научно-исследовательских работ, приобретение приборов контроля и оборудования.

Дальнейшее развитие экономических методов в сфере охраны окружающей среды требовало принятия нормативно-правового акта на уровне Правительства Российской Федерации для их внедрения в целом по стране. С этой целью принимается постановление Совета Министров РСФСР от 09.01.1991 № 13 «Об утверждении на 1991 год нормативов платы за выбросы загрязняющих веществ в природную среду и порядка их применения». Сейчас этот документ не применяется в связи с истечением

срока действия, однако он заложил основы дальнейшего законодательного регулирования загрязнения окружающей среды.

Постановлением вводилась плата за загрязнение природной среды по нормативам для всех предприятий, учреждений и организаций независимо от ведомственной подчиненности и форм собственности. Плата устанавливалась за выброс в атмосферу загрязняющих веществ от стационарных и передвижных источников, за сброс в водные объекты загрязняющих веществ, за размещение отходов. Было определено два вида нормативов платы: за предельно допустимые выбросы (сбросы, размещение отходов) в природную среду и за их превышение. В первом случае плата рассчитывалась исходя из затрат, необходимых на воспроизводство природной среды, во втором случае — из величины возмещения ущерба в результате несоблюдения требований по охране окружающей среды.

Введенный экономический механизм был стимулирующим: чем меньше загрязняющих веществ попадает в природную среду, тем меньше плата, поскольку последняя сокращается в случае направления предприятием средств на природоохранные мероприятия, снижающие выбросы (сбросы) загрязняющих веществ. Самым действенным было то, что предприятия вынуждены рассчитываться за загрязнение природной среды из той части прибыли, которая остается у них в распоряжении.

Принятие в 1991 г. Закона об охране окружающей природной среды подвел под существующую схему экономической защиты окружающей среды и природных ресурсов законодательную базу, которая была развернута в ряде нормативно-правовых актов Правительства Российской Федерации и межведомственных решений, которые являются действующими и на современном этапе.

Существующий порядок взимания платежей за загрязнение предусматривает два базовых норматива платы:

- за выбросы, сбросы, размещение отходов и иные вредные воздействия в пределах допустимых нормативов;

- за выбросы, сбросы, размещение отходов, иные вредные воздействия в пределах установленных лимитов (временно согласованных нормативов).

При этом базовые нормативы платы устанавливаются по каждому ингредиенту загрязняющего вещества (отхода), виду вредного воздействия с учетом степени опасности их для окружающей среды и здоровья населения.

На основе базовых нормативов и с учетом коэффициентов, отражающих экологические факторы, разрабатываются и утверждаются дифференцированные ставки платы, которые определяются умножением базовых нормативов платы на коэффициенты, учитывающие экологические факторы того или иного региона.

Плата за загрязнение и иные вредные воздействия для соответствующих источников загрязнения может выражаться в следующих формах:

- плата за загрязнение в пределах, не превышающих установленные природопользователю нормативы предельно допустимых выбросов, сбросов, объема размещения отходов, уровней иных видов воздействия;
- плата за загрязнение в пределах установленных лимитов;
- плата за сверхлимитное загрязнение окружающей среды.

При отсутствии у природопользователя каких-либо разрешений на выброс, сброс, размещение вредных веществ применяется плата как за сверхлимитное загрязнение окружающей среды. Платежи за предельно допустимые нормативы воздействия включаются в себестоимость продукции (стоимость работ, услуг), а платежи за превышение этих нормативов оплачиваются за счет прибыли, остающейся в распоряжении природопользователя. Нормативы платы за выброс устанавливались в рублях на 1 т загрязняющих веществ. Нормативы платы охватывали 217 наименований загрязняющих веществ.

Базовые нормативы платы за сброс загрязняющих веществ в

поверхностные и подземные водные объекты были построены аналогично нормативам платы за выбросы. Устанавливался норматив платы за сброс в пределах допустимых сбросов (ПДС) и норматив в пределах установленных лимитов (временно согласованных сбросов — ВСС) в пятикратном значении к основному нормативу.

Базовые нормативы платы за размещение в пределах лимитов отходов установлены по двум видам отходов: нетоксичные (с разбивкой на отходы добывающей и перерабатывающей промышленности) и токсичные (с разбивкой на четыре класса токсичности). Под лимитами отходов понимаются установленные (разрешенные) объемы их складирования, размещения.

При расчете платежей за выбросы загрязняющих веществ и размещение отходов используются также коэффициенты, учитывающие экологические факторы (состояние атмосферного воздуха и почвы) территорий экономических районов Российской Федерации. Для расчета платежей за сбросы загрязняющих веществ используются коэффициенты, учитывающие экологические факторы (состояние водных объектов по бассейнам морей и рек).

В настоящее время система платежей за негативное воздействие на окружающую среду действует на основе постановления Правительства РФ от 12.06.2003 № 344. Перечень действующих нормативов платы, утвержденных этим постановлением, является исчерпывающим: в случае отсутствия утвержденного норматива платежа за выбросы загрязняющих веществ не рассчитываются и не взимаются.

Ставки платы определяются умножением соответствующих нормативов платы на коэффициенты, учитывающие экологические факторы. Сумма платы по каждому виду вредного воздействия (выбросы и сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов) определяется умножением массы загрязняющего вещества на соответствующую ставку платы и суммирования полученных произведений.

Плата за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ передвижными источниками рассчитывается с учетом вида массы топлива, используемого за отчетный период. Плата за размещение отходов производства и потребления рассчитывается с учетом отходов по классам опасности для окружающей среды и массы размещаемых в отчетный период отходов.

Плата за негативное воздействие на окружающую среду распределяется следующим образом: 20 % - в бюджет Российской Федерации, 80 % - в бюджет субъекта РФ. Внесение платы за загрязнение окружающей среды не освобождает природопользователей от выполнения мероприятий по охране окружающей среды, а также возмещения в полном объеме вреда, причиненного окружающей среде, здоровью и имуществу граждан, народному хозяйству загрязнением окружающей среды.

Одним из основных направлений деятельности в части экономики охраны окружающей среды остается совершенствование системы платежей за загрязнение окружающей среды, ее нормативно-методическое обеспечение.

Остается острым вопрос экономического стимулирования снижения вредных выбросов в атмосферу от автотранспорта. По экспертным оценкам более 70% выбросов загрязняющих веществ в воздушную среду и на почву производится автотранспортом, работающим на различных видах жидкого топлива. Последние годы в Российской Федерации и за рубежом проводятся мероприятия по уменьшению токсичности выхлопных газов на автотранспорте. В ряде промышленно развитых стран (США, Канада) приняты государственные программы по использованию сжатого природного газа вместо жидкого нефтяного топлива. Правительствами этих стран финансируются работы, связанные с созданием и совершенствованием газобаллонного оборудования и газозаправочных станций.

По оценкам экспертов при замене бензина и дизельного топлива в автотранспорте природным газом токсичность выхлопных газов снижается:

по CO₂ в 5—10 раз, NO_x в 1,5—2,5 раза, бензпирену (или бензопирену) в десять раз. Однако малая заинтересованность автотранспортных предприятий в проведении работ по замещению жидких нефтяных видов моторного топлива сжатым природным газом приводит к уменьшению количества автомобилей, использующих этот более экологичный вид топлива. В этой связи целесообразно подготовить нормативно-правовые акты о налоговых льготах и льготном кредитовании поставщиков и потребителей сжатого природного газа, используемого в качестве моторного топлива. Возможны решения по снижению выбросов от автотранспорта и за счет улучшения организации транспортных потоков, повышения качества технического обслуживания.

В общем виде формирование действующей платы за загрязнение окружающей среды представлено на рис. 5.2.



Рис. 5.2. Схема формирования платы за загрязнение окружающей среды

Совершенствование системы платежей за загрязнение и другие виды негативного воздействия на окружающую среду должно осуществляться по

следующим основным направлениям:

- расширение состава видов вредного воздействия на окружающую среду, подлежащих оплате;
- более полный учет отраслевых особенностей загрязнения окружающей среды при расчетах и взимании платы;
- учет инфляции при определении ставок платы и ее размеров.

В основу исчисления платы за загрязнение положена система базовых нормативов платы. Несомненно, что основной функцией платы за загрязнение должна являться функция стимулирования природоохранной деятельности. Однако в современных экономических условиях она не может быть реализована в полной мере, в связи с чем на данном этапе предпочтение отдается функции аккумуляции средств для воспроизводства окружающей среды при ее нормальном (неизбежном при данных технологиях) загрязнении. В силу этого при расчете нормативов платы за загрязнение принят затратный подход, который исходит из необходимости установить плату за загрязнение, позволяющую возместить финансирование природоохранных мероприятий, нужных для ликвидации ущерба или его предотвращения.

В настоящее время имеются базовые нормативы платы на единицу массы (руб./т) по 225 наиболее распространенным веществам, загрязняющим атмосферный воздух, и 143 веществам, сбрасываемым в водные объекты. Базовые нормативы платы установлены для выбросов, сбросов загрязняющих веществ на двух уровнях: в границах предельно допустимых нормативов и временно согласованных нормативов (лимитов). Соотношение между указанными уровнями составляет 1:5.

Плата за загрязнение окружающей среды в пределах установленных предельно допустимых нормативов относится на издержки (себестоимость) производства. Это означает, что в конечном итоге платежи частично возмещаются потребителями. Плата за загрязнение сверх установленных нормативов относится на прибыль, остающуюся в распоряжении

природопользователей, что позволяет отнести такие платежи к экономическим санкциям. Полное освобождение от платы распространяется на природопользователей, деятельность которых финансируется из бюджета любого уровня. Частичное освобождение от платы за загрязнение распространяется на природопользователей, деятельность которых связана с оказанием услуг населению по линии жилищно-коммунального хозяйства (тепло-энергетическое обеспечение, канализование бытовых стоков).

В целях стимулирования природоохранной деятельности применяется корректировка (снижение) платы за загрязнение с учетом освоения средств природопользователем на выполнение природоохранных мероприятий. Обобщение опыта первоначальных этапов применения платежей за негативное воздействие показало, что:

- плата за загрязнение стала важным фактором оценки финансово-экономической и природоохранной деятельности предприятий;
- плата за загрязнение становится целевым и наиболее значимым источником финансирования охраны окружающей среды.

Развитие системы платы за загрязнение связано с включением в сферу ее действия новых видов негативного воздействия на окружающую среду (включая бактериальное, радиационное и др.). Ведутся научно-исследовательские работы по подготовке нормативно-методического обеспечения введения платы за радиационное, электромагнитное и шумовое негативное воздействие на окружающую среду.

Одновременно с положительными тенденциями развития системы платежей за негативное воздействие в последнее время происходили негативные сдвиги, нарушающие механизмы системы и её базовый принцип — «загрязнитель платит». На федеральном уровне был фактически упразднен целевой характер использования на природоохранную деятельность средств от платы за негативное воздействие, которые стали аккумулироваться вместе с другими налогами в Федеральном Казначействе, а не в органах охраны природы.

В целом следует констатировать отсутствие в Российской Федерации сформировавшейся эколого-ориентированной политики, за исключением льгот предприятиям, направляющим средства из прибыли на природоохранные мероприятия. Специальные экологические налоги на выбросы-сбросы токсичных веществ, широко распространенные в мировой практике, в нашей стране пока не применяются.

Ближайшие перспективы формирования эффективного экономического механизма охраны окружающей среды в Российской Федерации должны быть связаны:

- с развитием природосберегающей экологической и налоговой политики;
- улучшением финансирования природоохранных мероприятий и программ, в том числе за счет целевых экологических фондов;
- с развитием системы платежей, налогов и сборов за негативное воздействие на окружающую среду, призванной стимулировать экологосбалансированные производства и виды деятельности;
- с широким распространением систем экологического страхования и аудита.

Современная экономика природопользования стремится обосновать и постепенно внедрить в практику новые, количественно аргументированные приемы природоохранной деятельности. Определяют экономический ущерб от загрязнения природной среды, экономический оптимум загрязнения природной среды, целесообразность распределение прав на ассимиляционный потенциал. Углубляют микроэкономический анализ различных методов управления природоохранной деятельности.

Растущие масштабы загрязнения окружающей среды заставляют расширить фронт природоохранных действий, разрабатывать и реализовывать экологические программы на национальном российском уровне, на уровне регионов и на локальном – местном, муниципальном районном уровнях. Расширение практики использования экономических

механизмов в деле охраны окружающей среды форсирует более строгое определение экономической эффективности осуществления природоохранных мероприятий. Экономическая эффективность природоохранных мероприятий выражается, определяется, исчисляется через предотвращённый ущерб от загрязнения окружающей среды.

Ущерб от загрязнения окружающей среды подразделяется на экономический и социальный. **Экономический ущерб** от загрязнения природной среды — это нерациональные потери (в стоимостном выражении) причинённые возобновимым и невозобновимым природным ресурсам (т.е. недобытое и рационально неиспользуемое в производственных целях сырьё, его бесполезная потеря при добыче, перевозке, переработке). **Социальный ущерб** от загрязнения окружающей среды — это потери наносимые здоровью и условиям жизни людей. **Совокупный (суммирующий) экономический ущерб** представляет собой стоимостную оценку потерь и дополнительных затрат населения, отраслей экономики и отдельных предприятий, которые возникают в результате повышенной заболеваемости людей, снижения продуктивности природных ресурсов, ускоренного износа основных фондов.

Выделяют две группы расходов на цели охраны окружающей среды:

- затраты собственные на природоохранные мероприятия, т.е. на предотвращение загрязнения, включающие затраты на создание и эксплуатацию природоохранных систем — очистных и противоэрозионных систем, пыле-, газоулавливающих установок и др.;
- затраты на ликвидацию экономического и социального ущерба от экологических нарушений.

Разработана методика определения экономической эффективности затрат на природоохранные мероприятия. Одним из первых приступил и осуществил разработку основ этой методики академик Т.С.Хачатуров. Различают первичный и конечный комплексный социально-экономический

эффект от средств, потраченных на природоохранные цели. Первичный эффект заключается в снижении загрязнения окружающей среды и улучшении её состояния, а конечный комплексный эффект заключается в повышении уровня жизни населения, улучшении качества среды его обитания, а также эффективности производства национального богатства. При этом **экономические результаты** проявляются как прирост чистой продукции или как экономия затрат в непроизводственной сфере и снижение затрат из личных средств населения. **Социальные результаты** наиболее чётко проявляются в снижении заболеваемости населения, улучшении условий труда, учёбы, отдыха людей, а также в сохранении природных ландшафтов, что сопровождается сокращением расходов на выплаты по социальному страхованию (по больничным листам), трат на лечение заболеваний, уменьшению потерь производства продукции из-за болезни её производителей и снижения производительности труда.

Степень экономической эффективности ресурсопотребляющих производств можно определить на основании расчёта срока окупаемости капитальных вложений по формуле:

$$T = K / \Pi,$$

где: T — срок окупаемости капитальных вложений в годах; K — капиталовложения, необходимые для организации производства; Π — чистая прибыль за год.

Экономическую эффективность природоохранных мероприятий также можно рассчитать как срок окупаемости капитальных вложений по формуле:

$$\mathcal{E} = K / Y,$$

где: \mathcal{E} — срок окупаемости капитальных вложений в годах; K — капитальные вложения в природоохранные мероприятия; Y — ущерб,

нанесённый природной среде за год в случае непроведения природоохранных мероприятий.

Величину ущерба природной среде за год в зависимости от конкретного случая можно определить двумя способами:

- как сумму годовых штрафов, которую должна выплатить фирма за нерациональное природопользование в случае непроведения природоохранных мероприятий (условно полагается, что эта сумма равна величине ущерба, нанесённого фирмой природной среде за год);
- как результат стоимостной оценки возможного прямого и косвенного ущерба природной среде за год в случае непроведения природоохранных мероприятий.

Имеется ряд количественных показателей, позволяющий ещё точнее определить эффективность природоохранных мероприятий.

Определяют **общую (абсолютную) экономическую эффективность** (\mathcal{E}_3) в стоимостном выражении по формуле:

$$\mathcal{E}_3 = \mathcal{E} / (C + E_n K),$$

где: \mathcal{E}_3 — экономическая эффективность затрат; \mathcal{E} — эффект, полученный в течение года; C — текущие затраты в течение года; K — капитальные затраты (вложения), определившие эффект; E_n — норматив окупаемости капитальных затрат (выражается дробью: если капитальные затраты должны окупаться в течение восьми лет, то $E_n = 1 / 8 = 0,12$, если за шесть, то $E_n = 1 / 6 = 0,15$ и т.д.).

Определяют **суммарный (интегральный) эффект за период (ряд лет)**, повышающий срок окупаемости капитальных вложений по формуле:

$$\mathcal{E}_3 = \Sigma \mathcal{E} / \Sigma (C + K).$$

Определяют **ежегодную экономическую эффективность** капитальных вложений в природоохранные мероприятия (Эк) по формуле:

$$\text{Эк} = (\text{Эг} - \text{С}) / \text{К},$$

где: Эк — эффективность ежегодных капитальных затрат; Эг — годовой эффект; С — текущие затраты в течение года.

Определяют **социальный эффект от природоохранных капитальных вложений** (Э), характеризуемый и исчисляемый следующими показателями:

- эффектом от предотвращения потерь чистой продукции вследствие заболеваемости трудящихся из-за загрязнения среды (Эчп);
- эффектом от сокращения выплат из фонда социального страхования (оплата больничных листов) в результате тех же причин (Эс);
- эффектом от сокращения затрат общества на лечение трудящихся в результате тех же причин (Эзл);
- экономическими эффектами от улучшения использования трудовых ресурсов, материалов, оборудования.

Исчисление перечисленных эффектов, производится по формулам:

$$\text{Эчп} = \text{Бб} * \text{Пч},$$

где: Бб — число трудящихся, отвлеченных от производства из-за болезни или ухода за больными; Пч — чистая продукция за один человеко-день работы;

$$\text{Эс} = \text{Бз} * \text{Вп} (\text{P1} - \text{P2}),$$

где: Бз — число трудящихся, получающих пособие в связи с заболеваемостью из-за загрязнения среды; Вп — средний размер пособия; Р1 и Р2 — трудоемкость одного работающего (количество человеко-дней работы на одного трудящегося) до и после проведения природоохранного мероприятия.

$$\text{Эзл} = (\text{Ба} * \text{Да} * \text{За}) + (\text{Бс} * \text{Дс} * \text{Зс}),$$

где: Ба — число амбулаторных больных, проходящих лечение в поликлиниках, лечащихся от заболеваний, вызванных загрязнением среды; Бс — число больных в стационарах (больницах), лечащихся от заболеваний, вызванных загрязнением среды; Да и Дс — средняя продолжительность болезни (среднее количество дней лечения) одного больного; За и Зс — средние затраты на лечение, приходящиеся на одного больного в амбулаторных условиях (амбулатория, поликлиника) и в стационаре (больнице).

При выборе вариантов природоохранной деятельности предпочтение отдают варианту с наименьшими затратами.

Достаточное финансирование природоохранной деятельности является одним из самых важных условий сохранения качества окружающей среды. Пока в нашей стране финансирование природоохранной деятельности осуществляется в крайне недостаточном объеме. Например, в 2009 г. выделенные финансовые средства составили только около 1,5 % потребностей всей природоохранной системы в масштабе страны.

Нехватка финансовых средств определила то, что потенциальные возможности контрольных проверок и иные природоохранные функции реализуются менее чем на 40 %, а их материально-техническая база не обновляется и не позволяет вести работу на требуемом уровне. Территориальные природоохранные органы стараются привлечь дополнительные средства из внебюджетных источников, что позволяет, в основном, обеспечить финансирование отрасли. Но пока в стране до 70 %

инвестиций направляются на развитие ресурсодобывающих отраслей, (особенно в нефтегазодобычу), ресурсосберегающие и наукоемкие отрасли ощущают недостаток инвестиций. В развитых зарубежных странах на природоохранные мероприятия ежегодно выделяют средства в размере 3-6 % от ВВП (валовый внутренний продукт), а в Российской Федерации — порядка 0,5 % от ВВП. Естественно, что этих средств для улучшения состояния окружающей среды или хотя бы поддержания этого состояния на существующем уровне недостаточно.

Контрольные вопросы и задания

1. Охарактеризуйте систему экологического и природоресурсного законодательства в Российской Федерации.
2. Что понимается под субъектом, объектом и предметом законодательного природоохранного права в Российской Федерации?
3. Что входит в горизонтальную и вертикальную системы природоохранного законодательства?
4. Почему Закон об охране окружающей среды имеет особую важность? Назовите и прокомментируйте его основные разделы.
5. Что в вышеуказанном законе вводится в Российской Федерации впервые?
6. Каково значение Государственной экологической экспертизы в практике охраны окружающей среды?
7. Что включает административный механизм природопользования и охраны окружающей среды?
8. С какой целью осуществляется нормирование качества окружающей среды? Что такое предельно допустимая концентрация (ПДК) загрязняющих веществ в окружающей среде?
9. Охарактеризуйте нормативы предельно допустимых выбросов (ПДВ) в атмосферу и предельно допустимых сбросов (ПДС) в водные объекты.

10. Зачем осуществляется мониторинг окружающей среды и каковы его виды?
11. Для чего в Российской Федерации с 1990 гг. осуществляется экологическая паспортизация предприятий и в чем ее значение?
12. Когда в нашей стране сложилось мнение о необходимости формирования экономических методов управления в сфере природопользования и охраны окружающей среды?
13. Какие задачи ставит экономический механизм охраны окружающей среды?
14. Что означают «мягкий», «стимулирующий» и «жесткий» (подавляющий) механизмы природопользования и охраны окружающей среды?
15. Дайте общий анализ основных инструментов экономического механизма природопользования и охраны окружающей среды, таких как: налоговая политика, льготное кредитование, продажа прав на загрязнение, штрафы и других?
16. Что подразумевает и включает платность природопользования? Как в Российской Федерации развивается принцип такой платности?
17. На решение каких задач направлены новые инструменты управления окружающей средой: экологический аудит, экологическое страхование и экологическая сертификация?
18. Какие существуют виды ущерба от загрязнения природной среды?
19. Назовите основные методы и показатели экономической эффективности природоохранных мероприятий?
20. Что означает достаточное финансирование природоохранной деятельности, и какова современная ситуация с ним в Российской Федерации?