

ЭКОЛОГО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ПЛАТЕЖЕЙ ЗА ЗАГРЯЗНЕНИЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ

З.Р. Харипова

Ростовский государственный строительный университет

В статье рассмотрены некоторые подходы к формированию эколого-экономического механизма обоснования системы платежей за загрязнение окружающей природной среды.

Ключевые слова: *экономика, экология, механизм, система, платежи.*

In article some approaches to formation of the ekologo-economic mechanism of justification of system of payments for pollution of surrounding environment are considered

Key words: *economy, ecology, mechanism, system, payments.*

В Российской Федерации принцип «загрязнитель платит» реализуется в форме платы за негативное воздействие на окружающую среду, закрепленной в правовом плане Федеральным законом № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 года. Из всего многообразия негативного воздействия на окружающую природную среду, на настоящий момент времени охвачены платой выбросы (сбросы) загрязняющих веществ в атмосферный воздух и водные объекты, а также размещение отходов. За другие виды негативного воздействия (радиационное, электромагнитное, шумовое, вибрационное и др.) плата не предусмотрена, так как для этого отсутствует нормативно-методическое обоснование.

Наглядно систему формирования платежей за загрязнение окружающей среды в РФ иллюстрирует рисунок 1.

Следует отметить, что функционирование данного механизма в системе хозяйственной деятельности, которая не предусматривает весь комплекс природоохранных мер, прежде всего, нацелено на снижение вредных воздействий экономических субъектов на экологию. Однако подобные платежи далеко не всегда способны точно показать экстернальные издержки, которые образуются вследствие негативных влияний природопользователя на окружающую среду. Это происходит из-за сложностей, неизбежно проявляющихся в процессе отслеживания и оценки такого влияния на основании конкретной методологии расчетов.

Плата за загрязнение окружающей природной среды входит в себестоимость продукции (работ, услуг), если негативное воздействие лежит в пределах установленных лимитов, т.е. в конечном счете, эти платежи возмещаются обществом. Данное обстоятельство объясняется тем, что, если при существующем технологическом уровне негативное воздействие неустранимо, то, как предполагается, за пользование соответствующими материальными благами должно расплачиваться само общество.



Рисунок 1 – Механизм формирования системы платежей за загрязнение окружающей среды

При этом следует иметь в виду, что в себестоимость включаются текущие затраты, связанные с содержанием и эксплуатацией фондов природоохранного назначения, очистных сооружений, золоуловителей, фильтров и других природоохранных объектов, расходы по захоронению экологически опасных отходов, оплате услуг сторонних организаций за прием, хранение и уничтожение экологически опасных отходов, сточных вод и другие виды текущих природоохранных затрат.

Плата за загрязнение сверх установленных нормативов производится из прибыли, остающейся в распоряжении природопользователя, т.к. эта часть экологических платежей относится к штрафным санкциям за экологическое правонарушение. При отсутствии прибыли или в случае убыточности природопользования плата за сверхнормативное загрязнение среды должна производиться за счет всех имеющихся у природопользователя средств, на которые по действующему законодательству может быть обращено взыскание.

Однако в связи с тем, что данная санкция ориентирована практически на полную ликвидацию предприятий, загрязняющих окружающую природную среду, реальная практика природопользования оказалась не готова к таким радикальным действиям. Данное обстоятельство определило тот факт, что в настоящее время действуют ограничения в виде предельных размеров платы за превышение допустимых нормативов негативного воздействия в процентах от прибыли, остающейся в распоряжении природопользователя и зависящих от уровня его рентабельности.

Исчисление платежей за загрязнение производится в соответствии с системой базовых нормативов платы, в качестве которых приняты утвержденные Правительством РФ нормативы, к которым применяются ежегодно корректируемые коэффициенты индексации платы. Нормативы платы применяются с использованием коэффициентов, учитывающих экологические факторы и дополнительного двойного коэффициента для особо охраняемых природных территорий, в том числе лечебно-оздоровительных

местностей и курортов, а также для районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, Байкальской природной территории и зон экологического бедствия.

Одновременно с этим, установленный на федеральном уровне коэффициент индексации платы за загрязнение разрешено регулировать в субъектах РФ. Кроме того, в пределах региона коэффициент индексации может колебаться на уровне района, города и конкретного природопользователя.

Базовые нормативы платы установлены для выбросов, сбросов загрязняющих веществ на двух уровнях: в пределах установленных допустимых нормативов и в пределах установленных лимитов. Соотношение между данными уровнями составляет 1:5. При этом виды негативного воздействия на окружающую среду показаны на рисунке 2.

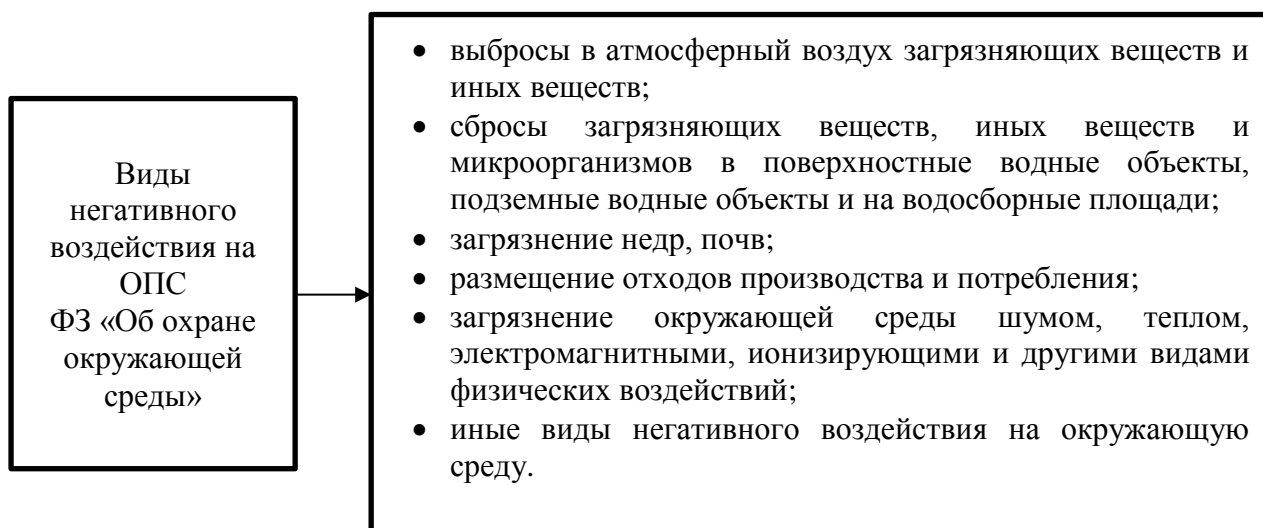


Рисунок 2 – Виды негативного воздействия на окружающую среду

Для передвижных источников загрязнения окружающей природной среды применяется базовый норматив, зависящий от вида сжигаемого топлива (бензин неэтилированный, дизельное топливо, керосин, сжатый природный газ, сжиженный газ).

Существующий методологический подход несовершенен, в особенности для передвижных источников выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух. Отсутствие учета фактических выбросов при расчете платежей вступает в противоречие с Федеральными законами «Об охране окружающей среды» и «Об охране атмосферного воздуха», требованием которых является обязательный экологический контроль всех источников выбросов. Это привело к тому, что появился целый ряд ведомственных методических разработок по определению размера платы за негативное воздействие на атмосферный воздух передвижных источников выбросов.

Кроме того, другие недостатки применяемой в настоящее время системы платежей за загрязнение окружающей среды состоят в следующем:

1. Нормативы распространяются не на все выбросы и сбросы, попадающие в окружающую среду от деятельности предприятий. Вполне естественным при этом становится заниженный объем экологических платежей.

2. Целый ряд предприятий, в частности малых, не располагают в достаточной мере средствами и технологиями контроля вредных выбросов. Поэтому всесторонний учет загрязнения окружающей среды ни по полному кругу выбросов, ни по их составляющих там невозможен. Следствием этого является занижение платы за выбросы, в том числе и по веществам, в отношении которых существуют установленные нормативы.

3. Уровень действующих нормативов также занижен, следовательно, необходим пересмотр нормативной базы в целом.

4. Для каждого вида загрязнений должна быть предусмотрена система регулирования поэтапного повышения ставок налогов или платежей, отражающая рост предельных издержек по мере достижения более высокого качества окружающей среды.

5. Побудительный эффект налогов может ослабиться под действием ряда объективных факторов (инфляции, быстрого экономического роста и некоторых других).

6. Платежи за негативное воздействие на атмосферный воздух передвижных источников выбросов взимаются не независимо от технического состояния транспортных средств.

7. Нет учета режимов работы транспортных средств.

8. При расчете платы за выбросы передвижных источников не учитываются маршруты движения транспортных средств.

9. На величину платы за негативное воздействие на атмосферный воздух передвижных источников выбросов не оказывает влияние качество самого топлива.

Тем не менее, несмотря на отмеченные недостатки, система платежей за загрязнение окружающей среды функционирует и вносит важный вклад в финансирование природоохранных мероприятий.

Полномочия органов местного самоуправления в экологической сфере представляют собой определяемую федеральными законами и законами субъектов РФ, уставом муниципального образования и договорами совокупность прав и обязанностей этих органов по осуществлению деятельности, направленной на сохранение и восстановление окружающей среды, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на эту среду и ликвидацию последствий такого рода деятельности.

По своему характеру экологические полномочия органов местного самоуправления можно разделить на четыре группы. В первую включаются полномочия по охране окружающей природной среды в целом (как комплексного объекта). Во вторую - по охране отдельных видов природных объектов. Третья группа включает полномочия по созданию особо охраняемых природных территорий и объектов местного значения. Четвертая группа включает полномочия по охране окружающей среды при осуществлении различных видов деятельности (в сельском хозяйстве, градостроительстве, при обращении с бытовыми отходами и т.д.).

Общие положения о полномочиях органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды как комплексного объекта закреплены в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и Федеральном законе от 10 января 2002 г. "Об охране окружающей среды", а также в соответствующих законах субъектов Российской Федерации.

При этом, в отличие от ранее действовавшего Закона РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 "Об охране окружающей природной среды", ст. 10 которого устанавливала перечень конкретных полномочий органов местного самоуправления, новый Федеральный закон от 10 января 2001 г. "Об охране окружающей среды" такой нормы не содержит. Статья 7 нового закона, озаглавленная "Полномочия органов местного самоуправления в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды", предписывает, что такие полномочия "определяются в соответствии с федеральными законами".

Федеральный закон от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды» в числе принципов охраны окружающей среды называет ответственность органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях, а также обязательность участия в деятельности по охране окружающей среды органов местного самоуправления (ст. 3).

Не перечисляя полномочий органов местного самоуправления в отдельной статье, указанный закон все же закрепляет ряд обязанностей этих органов: принимать

необходимые меры по предупреждению и устранению негативного воздействия шума, вибрации, электрических, электромагнитных, магнитных полей и иного негативного физического воздействия на окружающую среду в городских и сельских поселениях, зонах отдыха при осуществлении хозяйственной и иной деятельности; учитывать мнение населения или результаты референдума при принятии решения о размещении объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может причинить вред окружающей среде; оказывать содействие гражданам, общественным и иным некоммерческим объединениям в реализации их прав в области охраны окружающей среды и др.

К полномочиям органов местного самоуправления по охране окружающей среды как комплексного объекта можно отнести полномочия по решению вопросов благоустройства муниципального образования. В рамках благоустройства какой-либо территории проводятся и природоохранные мероприятия.

Механизм управления эколого-природными ресурсами как подсистема системы муниципального управления зависит, прежде всего, от организации, методов управления, которые определяются на основе информационного и нормативно-правового обеспечения процесса управления. Организация системы муниципального управления эколого-природными ресурсами должна включать:

- создание институциональной инфраструктуры;
- формирование экологической политики и определение ее целей, задач, приоритетов;
- выработку стратегии природопользования и охраны окружающей среды;
- выбор методов управления;
- создание информационного и нормативно-правового обеспечения.

Управление и распоряжение муниципальными природными ресурсами осуществляется должностными лицами местного самоуправления и органами местного самоуправления, в структуру которых обычно входят: представительный орган, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган), глава местной администрации, функциональные и территориальные органы местной администрации, другие органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования.

Сложившаяся к настоящему времени в муниципальных образованиях структура органов управления муниципальными природными ресурсами включает в себя, как правило: орган управления муниципальным имуществом (комитет по управлению муниципальным имуществом); орган, в функции которого входит купля-продажа муниципального имущества (фонд муниципального имущества); орган управления земельными и другими природными ресурсами (например, земельный комитет); органы градостроительства и архитектуры.

При этом, по нашему мнению, экологизация управления муниципальными природными ресурсами должна стать базовым элементом в системе обеспечения устойчивого развития городов.

Литература

1. Ялбулганов А. А. Правовое регулирование природоресурсных платежей. - Курск: Курский госуд. ун-т, 2009г.
2. Приоритеты национальной экологической политики России / под ред. В. М. Захарова. - М.: Центр экологической политики России, 2009г.

3. Жибинова К. В. Экономические основы экологии. – Красноярск: Красноярский государственный аграрный университет, 2005г.

Зура Расуевна Харипова – аспирант кафедры Экономика природопользования и кадастра Ростовского государственного строительного университета

Zura Rasuyevna Haripova – the graduate student of the Economy of Environmental Management and Inventory of the Rostov State Construction University chair

344022, г. Ростов-на-Дону, ул. Социалистическая, 162

344022, Rostov-on-Don, Sotsialisticheskaya St., 162

Тел.: +7(863) 295-03-32; e-mail: kafkadastra@yandex.ru
