

АНАЛИЗ ПРИМЕНЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ МЕХАНИЗМОВ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ В РФ

Рассмотрены экономические механизмы охраны окружающей среды в РФ: налоги и неналоговые платежи, финансирование экологических программ государством, природоохранные инвестиции предприятий, меры ответственности за нарушение природоохранных мероприятий – и выявлены направления совершенствования экономического стимулирования природопользователей. Полученные результаты указывают на незначительное количество применения экономических механизмов в России по сравнению с другими странами, но их налаженная работа и эффективность подтверждаются статистическими данными.

Ключевые слова: экономические механизмы охраны окружающей среды, природопользователи, экологические налоги, государственное финансирование экологических программ, экологическая ответственность.

В настоящее время в мире существует достаточное количество экономических механизмов природопользования:

- плата за пользование природными ресурсами,
- плата за негативное воздействие на окружающую среду,
- финансирование экологических программ,
- страхование,
- экологические фонды,
- продажа права на загрязнение,
- ценообразование с учетом экологического фактора,
- ускоренная амортизация,
- система «залог – возврат»,
- налоговые и другие виды льгот,
- меры ответственности за нарушения природоохранного законодательства [1–4].

Из перечисленных механизмов лишь часть активно используется в России (табл. 1). Централь-

ное место в этом механизме занимают платежи (налоги, сборы) за пользование природными ресурсами и загрязнение окружающей среды. Эти платежи являются бюджетобразующими. Анализ распределения платы за пользование природными ресурсами и платы за негативное воздействие (табл. 2) показал относительно равное соотношение поступления денежных средств в федеральный и региональный бюджеты при незначительных поступлениях в местные.

По данным отчета Министерства природных ресурсов и экологии в 2010 г. в консолидированный бюджет РФ от природно-ресурсных платежей, налогов и сборов поступило 1635,08 млрд руб., в том числе поступления в федеральный бюджет – 1461,7 млрд руб. [5]. Таким образом денежные средства за пользование природными ресурсами и загрязнение окружающей среды аккумулируются на федеральном уровне и далее распределяются на

Таблица 1

Экономические механизмы природопользования в РФ

Наименование	Описание
Плата за пользование природными ресурсами	Плата за пользование земельными ресурсами (земельный налог и арендная плата). Плата за пользование водными ресурсами (водный налог и плата, направляемая на восстановление и охрану водных объектов). Плата за пользование лесными ресурсами (лесные подати и арендная плата). Плата за пользование животным миром. Плата за пользование ресурсами недр (платежи, независимые от вида пользования недрами (сбор за участие в аукционе, плата за право пользования геологической информацией и пр.) и налог на добычу полезных ископаемых, акцизные сборы) [11; 12, с. 456–465]
Финансирование экологических программ	«Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в РФ до 2010 г.». «Мировой океан». «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 гг.». «Чистая вода» на 2011–2017 гг. «Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2008 г. и на период до 2015 г.» и др.
Плата за негативное воздействие на окружающую среду	Плата за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ. Плата за сбросы загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты и на водосборные площади. Плата за загрязнение недр, почв. Плата за размещение отходов производства и потребления. Плата за загрязнение окружающей среды шумом, теплом, электромагнитными, ионизирующими и другими видами физических воздействий

Продолжение табл. 1

Наименование	Описание
Страхование	Добровольное страхование осуществляется на основе договора между страхователем и страховщиком [4, с. 561]. Обязательное экологическое страхование осуществляется в соответствии с Законом о промышленной безопасности, Законом о безопасности гидротехнических сооружений, согласно ст. 15 которого организация обязана страховать ответственность за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц и окружающей среде в случае аварии на опасном производственном объекте и на время строительства и эксплуатации гидротехнических сооружений [13]
Экологические фонды	Федеральный экологический фонд ликвидирован в 2001 г. [14]
Налоговые и другие виды льгот	Освобождение от налога на добавленную стоимость научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ природоохранного назначения, а также товаров и технологического оборудования, ввозимых в целях ликвидации последствий аварий и катастроф, стихийных бедствий. Уменьшения налога на прибыль предприятий и организаций на сумму средств, направляемых ими для финансовой поддержки основной деятельности природных заповедников, национальных природных и дендрологических парков, ботанических садов. Инвестиционный налоговый кредит представляет собой такое изменение срока уплаты налога, при котором организации предоставляется возможность в течение определенного срока и в определенных пределах уменьшать свои платежи по налогу с последующей поэтапной уплатой суммы кредита и начисленных процентов [15]
Меры ответственности за нарушения природоохранного законодательства	Имущественная (все предприятия и граждане, причинившие вред окружающей среде, обязаны возместить его в полном объеме). Дисциплинарная (может наступить лишь за нарушение экологических правил, исполнение которых входило круг должностных обязанностей нарушителя). Административная (наступает за противоправное действие или бездействие в области охраны окружающей среды: повреждение, уничтожение природных объектов и пр.). Уголовная (экологические правонарушения с наивысшей степенью опасности и тяжелыми последствиями: умышленное уничтожение лесных массивов путем поджога, загрязнение водоемов и др.)

Таблица 2

Распределение платы за пользование природными ресурсами и платы за негативное воздействие в бюджете РФ, % [8]

Наименование налога и неналоговых платежей	Федеральный бюджет	Бюджет субъекта РФ	Местный бюджет
Плата за использование лесов в части минимального размера арендной платы и минимального размера платы по договору купли-продажи лесных насаждений	100	–	–
Плата за использование лесов в части, превышающей минимальный размер арендной платы и минимальный размер платы по договору купли-продажи лесных насаждений, а также платы по договору купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд	–	100	–
Плата за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности	100	–	–
Плата за пользование водными объектами, находящимися в собственности субъектов РФ	–	100	–
Плата за пользование водными биологическими ресурсами по межправительственным соглашениям	100	–	–
Плата за негативное воздействие на окружающую среду	20	40	40
Акцизы на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей	–	100	–
Налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья	100	–	–
Налог на добычу полезных ископаемых (за исключением полезных ископаемых в виде углеводородного сырья, природных алмазов и общераспространенных полезных ископаемых)	40	60	–
Налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых	–	100	–
Земельный налог	–	–	100
Водный налог	100	–	–
Сбор за пользование объектами водных биологических ресурсов	20	80	–
Сбор за пользование объектами животного мира	–	100	–

финансирование охраны растительного и животного мира, природоохранные мероприятия, изучение состояния окружающей среды и природопользования, заработную плату государственным экологическим служащим.

Анализ зарубежного опыта экологических налогов (налог за потребление энергии, на экологически вредную продукцию, на содержание углерода в твердом топливе и др.) выявил неразвитость «зеленых» налогов в РФ. Правительству РФ необ-

ходимо совершенствовать старые устоявшиеся экологические платежи (плата за негативное воздействие) путем увеличения базовой нормативной ставки и внедрять новые налоги, так как на данном этапе эколого-экономического развития предприятиям выгоднее заплатить штрафы за негативное воздействие, чем внедрять новые, современные экологичные технологии.

В России ученые активно исследуют зарубежный опыт применения так называемых зеленых налогов и предлагают дифференцированное их внедрение [6, 7]. По мнению автора, эффективными и действенными мерами из перечисленных в «Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г.» в ближайшей перспективе будут формирование рынка экологичных продуктов, товаров, услуг; поддержка технической модернизации предприятий, осуществляющих рациональное природопользование и уменьшающих антропогенную нагрузку на окружающую среду. Для остальных инструментов экономического стимулирования необходимо разрабатывать механизмы их внедрения.

В соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2010 г. и на плановый период 2011 и 2012 гг.» финансирование природоохранных мероприятий в 2010 г. в Минприроды России составило 2272702,7 тыс. рублей на различные направления: мероприятия по улучшению состояния окружающей среды и природопользования, в том числе мониторинг состояния окружающей среды; лесоохранные и лесовосстановительные мероприятия на особо охраняемых природных территориях; сохранение биоразнообразия; охрану водной, морской среды, атмосферного воздуха, окружающей среды на особо охраняемых природных территориях, озера Байкал и Байкальской природной территории, а также информаци-

онно-аналитическое обеспечение этой деятельности; эколого-просветительскую деятельность; другие мероприятия по улучшению состояния окружающей среды [7].

В 2012 г. и плановом периоде 2013 и 2014 гг. федеральные целевые программы (ФЦП) (по открытой части федерального бюджета) предусматривается реализовать по 67 подразделам. Анализ ежегодного финансирования программ из бюджета РФ на 2012–2014 гг., направленных на охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, позволяет сделать вывод о дифференцированном подходе распределения денежных средств: от 8 млн руб. на прикладные научные исследования в области охраны окружающей среды до 29 млрд руб. на топливно-энергетический комплекс (табл. 3, 4) [9, 10].

По данным Росстата, в 2010 г. предприятиями и организациями всех форм собственности израсходовано на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов 89093,891 млн. руб., что на 0,5 % больше, чем в 2009 г. В структуре природоохранных инвестиций 91,5 % составляют затраты на охрану водных ресурсов и атмосферного воздуха, охрану и рациональное использование земель [5]. В целом можно сказать о положительной тенденции увеличения отчисления денежных средств предприятий на защиту окружающей среды.

Анализ мер ответственности за нарушение природоохранного законодательства представлен на рисунке. К административным правонарушениям в области охраны окружающей среды и природопользования относятся несоблюдение экологических требований при осуществлении градостроительной деятельности и эксплуатации предприятий, нарушение правил обращения с пестицидами и агрохимикатами, нарушение законодательства об экологической экспертизе, сокрытие или искаже-

Таблица 3

План финансирования федеральных целевых программ России

Подраздел	Количество ФЦП	Сумма ассигнований на реализацию мероприятий, млн руб.		
		2012 г.	2013 г. (план)	2014 г. (план)
Органы безопасности	4	977,8	1 026,7	1 056,8
Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданская оборона	7	3 601,3	3 465,8	2 668,4
Топливо-энергетический комплекс	5	28 981,2	16 670,6	1 749,0
Сбор, удаление отходов и очистка сточных вод	2	532,9	441,3	720,0
Другие вопросы в области охраны окружающей среды	6	2 757,7	2 657,4	3 616,3
Санитарно-эпидемиологическое благополучие	3	2 223,7	51,2	51,2
Прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	5	2 191,2	231,4	283,2
Другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	1	467,1	458,4	619,4
Охрана объектов растительного и животного мира и среды их обитания	1	250,1	223,4	200,1
Прикладные научные исследования в области охраны окружающей среды	1	9,0	8,0	236,0

Таблица 4

Расходы федерального бюджета по ФЦП в области охраны окружающей среды и национальной безопасности

Наименование программы	Сумма ассигнований на реализацию мероприятий, млн. руб.			
	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
«Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2015 г.», всего, в т.ч. охрана окружающей среды национальная безопасность	2 000,0 Н/д 2 003,0	2 400,0 114,1 2 179,3	2 400,0 113,1 2 147,9	2 700,0 119,2 2 425,5
«Мировой океан», всего, в т.ч. охрана окружающей среды	1 100,0 437,8	1300,0 568,7	700,0 134,7	Н/д Н/д
«Реструктуризация запасов ракет, боеприпасов и взрывчатых материалов, приведение системы их хранения и эксплуатации во взрывопожаробезопасное состояние на 2005–2010 гг.», всего, в т.ч. национальная безопасность	1 300,0 27,0	Н/д Н/д	Н/д Н/д	Н/д Н/д
«Пожарная безопасность в РФ на период до 2012 г. », всего, в т.ч. национальная безопасность	8 700,0 6 653,7	12 300,0 9 152,6	Н/д Н/д	Н/д Н/д
«Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 гг.», всего, в т.ч. охрана окружающей среды	Н/д Н/д	1 000,0 839,4	1 000,0 882,4	3 000,0 2 539,9

Примечание. Н/д – нет данных.

Таблица 5

Примеры максимальных мер уголовной ответственности за экологические правонарушения

Вид экологического нарушения	Основание для привлечения к ответственности	Мера наказания
Производство запрещенных видов опасных отходов, транспортировка, хранение, захоронение, использование или иное обращение радиоактивных, бактериологических, химических веществ и отходов с нарушением установленных правил, повлекшие по неосторожности смерть человека либо массовое заболевание людей	Ст. 247	Лишение свободы на срок до 8 лет
Загрязнение, засорение, истощение поверхностных или подземных вод, источников питьевого водоснабжения либо иное изменение их природных свойств, если эти деяния повлекли причинение существенного вреда животному или растительному миру, рыбным запасам, лесному или сельскому хозяйству, повлекшие по неосторожности смерть человека	Ст. 250	Лишение свободы на срок до 5 лет
Нарушение правил выброса в атмосферу загрязняющих веществ или нарушение эксплуатации установок, сооружений и иных объектов, повлекшие по неосторожности смерть человека	Ст. 251	Лишение свободы на срок до 5 лет
Отравление, загрязнение или иная порча земли вредными продуктами хозяйственной или иной деятельности вследствие нарушения правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений, ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими веществами при их хранении, использовании и транспортировке, повлекшие по неосторожности смерть человека	Ст. 254	Лишение свободы на срок до 5 лет
Экоцид (массовое уничтожение растительного или животного мира, отравление атмосферы или водных ресурсов, а также совершение иных действий, способных вызвать экологическую катастрофу)	Ст. 358	Лишение свободы на срок до 20 лет



Меры ответственности за экологические правонарушения

ние экологической информации, порча земель, нарушение правил водопользования и др. За эти и другие деяния, которые существенно изменяют состояние окружающей среды, причиняют вред здоровью человека, приводят к массовой гибели животных либо иные тяжкие последствия, физические и юридические лица несут уголовную ответственность. Минимальный размер административного штрафа составляет 1 000 руб. Максимальная уголовная ответственность в размере 20 лет лишения свободы предусмотрена в Уголовном кодексе РФ за совершение экоцида, но данные по привлечению к ответственности отсутствуют (табл. 5).

Иски о компенсации вреда окружающей среде могут быть предъявлены в течение 20 лет [16, п. 3 ст. 78].

Экологический контроль и надзор активно проводятся государственными органами власти. Анализ данных Роспотребнадзора [5] показал, что, несмотря на повышенные отчисления на защиту окружающей среды, предприятия и население РФ склонны к экологическим правонарушениям и преступлениям. И этот показатель в разы превышает сумму ассигнований на охрану окружающей среды.

По результатам работы Росприроднадзора в 2010 г. можно судить об общей тенденции к сокращению выбросов и сбросов вредных веществ (по итогам 2008–2010 гг.), обусловленной ростом числа предприятий, которые путем модернизации и реконструкции производств с привлечением значительных финансовых средств улучшили собственные экологические показатели. Однако данное снижение выбросов вредных веществ компенсируется постоянно растущей нагрузкой от передвижных источников (автотранспорт).

Перспективными направлениями совершенствования экономического стимулирования в России можно считать следующие:

1. Надбавки и скидки (в %) к ценам, учитывающие степень рациональности природопользования и экологическую чистоту производства (продукции). На продукцию, имеющую повышенные по сравнению со стандартами и нормами экологические характеристики, должны устанавливаться надбавки к ценам, а их размер может определяться в процентном отношении к цене стандартной продукции. Скидка на продукцию с низкими экологическими характеристиками может быть установлена в форме твердого налога (отчислений) в бюд-

жет. Т. е. предприятие реализует продукцию по ценам стандартного класса экологичности и отчисляет из прибыли сумму средств, составляющих разницу между полученным доходом и его возможным размером при низшем классе экологичности продукции.

2. Ускоренная амортизация оборудования экологического профиля (Канада, Франция, Великобритания, США и др.), внедрение которой будет способствовать реновации основных фондов, а не капитальному ремонту.

3. Государственный экологический заказ – производство и потребление экологически чистых продуктов (например, закупка бумаги из вторичного сырья, продукции с экологической маркировкой, ресурсо- и энергосберегающей техники и технологий и т. п.) [4, с. 546–550].

4. Внедрение экологических налогов на продукцию природоэксплуатирующих отраслей.

5. Законодательное закрепление на федеральном уровне порядка применения налоговых освобождений, налоговых зачетов, налоговых кредитов, пониженных ставок в отношении отдельных экологически значимых объектов налогообложения.

На краткосрочную перспективу федеральным органам государственной власти в области охраны окружающей среды можно рекомендовать увеличить ставки платы за негативное воздействие, заменить практику взимания платы за сверхлимитное загрязнение окружающей среды на практику возмещения вреда, причиненного окружающей среде; региональным органам власти – активно внедрять налоговые льготы на современные экологизированные технологии, формировать рынок экологизированной продукции, технологий и оборудования.

Список литературы

1. Жибинова К. В. Экономические основы экологии. URL: http://www.kgau.ru/distance/ur_4/ekology/cont/2-6.html
2. Копытова А. И., Таюрский А. И. Экономические механизмы охраны окружающей природной среды // Вестн. Томского гос. пед. ун-та (Tomsk State Pedagogical University Bulletin). 2007. Вып. 6 (69). С. 33–35.
3. Копытова А. И. Государственное обеспечение экологической безопасности // Энергия молодых – экономике России: сб. науч. тр. XIII Междунар. науч.-практ. конф. студентов и молодых ученых (16–19 апреля 2012 г.). Томск: Изд-во Том. политехн. ун-та, 2012.
4. Лукьянчиков Н. Н., Потравный И. М. Экономика и организация природопользования: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению «Экономика». 4-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2011. 687 с.
5. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2010 г.» / Министерство природных ресурсов и экологии РФ. URL: <http://www.mnr.gov.ru>
6. Ученые предложили ввести в России экологические налоги. Сибинфо: информ.-полит. портал. URL: <http://www.sibinfo.su/news/russia/1/27057.html>
7. Утверждены «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г.» / Министерство природных ресурсов и экологии РФ. URL: <http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=128646>
8. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 03.12.2011) // Консультант-Плюс: справ.-правовая система.
9. Отчет по ФЦП / Министерство финансов РФ. URL: http://info.minfin.ru/project_fb_otchet_fcp.php
10. Структура ФЦП / Министерство финансов РФ. URL: http://info.minfin.ru/project_fb_otchet_fcp_st.php

11. Экология, охрана природы и экологическая безопасность: учеб. пос. в 2 кн. / под ред. В. И. Данилова-Данильяна. М.: Изд-во МНЭПУ, 1997. Кн. 2. 320 с.
12. Экономические и правовые основы природопользования: учеб. пособие для вузов / под ред. В. А. Харченко. М.: Изд-во Моск. гос. горн. ун-та, 2002. 527 с.
13. Абанина Е. Н., Анисимов А. П., Кодолова А. В. и др. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об охране окружающей среды» (постатейный) / под ред. А. П. Анисимова. М.: Деловой двор, 2010. 600 с.
14. О ликвидации Федерального экологического фонда Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 11.10.2001 № 721 // Консультант-Плюс: справ.-правовая система.
15. Бажайкин А. Л., Бортник И. Ю., Бринчук М. М. и др. Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный) / отв. ред. О. Л. Дубовик // Консультант-Плюс: справ.-правовая система. 2010.
16. Об охране окружающей среды (ред. от 21.11.2011, с изм. от 07.12.2011): Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ // Консультант-Плюс: справ.-правовая система.

Копытова А. И., кандидат экономических наук, доцент кафедры.

Томский государственный педагогический университет.

Ул. Киевская, 60, Томск, Россия, 634061.

E-mail: kopytova@tspu.edu.ru

Материал поступил в редакцию 30.05.2012.

A. I. Kopytova

THE ANALYSIS OF USE OF ECONOMIC MECHANISMS OF ENVIRONMENTAL MANAGEMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION

In this article economic mechanisms of environmental protection in the Russian Federation are considered: taxes and non-tax payments, financing of ecological programs by the state, nature protection investments of the enterprises, measures of responsibility for violation of nature protection actions, also are revealed the directions of improvement of economic incentives of nature users. The received results indicate insignificant number of use of economic mechanisms in Russia in comparison with other countries, but their adjusted work and efficiency prove to be true statistical data.

Key words: *economic mechanisms of environmental protection, prirodopolzovatel, ecological taxes, public financing of ecological programs, ecological responsibility.*

Tomsk State Pedagogical University.

Ul. Kievskaya, 60, Tomsk, Russia, 634061.

E-mail: kopytova@tspu.edu.ru