Самара 2005

Содержание:

1. Сущность и задачи экономического механизма управления природопользованием……………………...……………………….…стр.3
2. Система лимитов и платежей за природные ресурсы и загрязнение окружающей среды…………………...……………………………….стр.7
3. Система финансирования природоохранных мероприятий.……….стр.13
4. Экологическое страхование и экологический аудит…………….….стр.17
5. Библиография………………………………………………………….стр.20
6. **Сущность и задачи экономического механизма управления природопользованием**

«В соответствии с Конституцией Российской Федерации каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, которые являются основой устойчивого развития, жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации»[[1]](#footnote-1).

Наступивший XXI век ознаменовал себя масштабным истощением природных ресурсов, огромным количеством вредных выбросов в атмосферу и океан, уничтожением лесов и множеством иных факторов, усугубляющих положение экологии на нашей планете. Ученые мира прогнозируют человечеству далеко не светлое будущее. Проблема защиты экологии встала перед человечеством сравнительно недавно, но быстрые темпы развития техники и промышленности не давали времени задумываться над последствиями. И вот сейчас экологическая катастрофа приблизилась необычайно сильно. Радиоактивное загрязнение, глобальное потепление климата, состояние воздушных бассейнов в крупных городах наглядно свидетельствуют о том, что наша среда обитания истощена до предела. От нашей активности в сфере охраны окружающей среды и рационального использования ее ресурсов зависит решение вопроса о выживании, сохранение здоровья людей и создание нормальных условий для их жизнедеятельности.

Наиболее эффективными методами борьбы за охрану окружающей среды являются экономические.

Существенным недостатком природоохранительного законодательства нашей страны долгое время являлось *отсутствие экономического регулирования* отношений между хозяйственной деятельностью человека и природной средой. Но за последние годы был разработан не только эколого-экономческий подход к решению этой проблемы, но и была создана и законодательно закреплена система мер по стимулированию природоохранной и энергосберегающей деятельности предприятий.

Важной задачей этой программы стала разработка и целенаправленное использование экономического механизма *воздействия на производство*, который должен создать условия для повышения непосредственной материальной заинтересованности трудовых коллективов предприятий в обеспечении рационального использования, охраны и воспроизводства природных ресурсов. В основе этого механизма должны быть положены экономические методы управления.

Согласно Федеральному закону РФ «Об охране окружающей среды», статье 14 «Методы экономического регулирования в области охраны окружающей среды», к таким методам относятся:

* «разработка государственных прогнозов социально-экономического развития на основе экологических прогнозов;
* разработка федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации и целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации;
* разработка и проведение мероприятий по охране окружающей среды в целях предотвращения причинения вреда окружающей среде;
* установление платы за негативное воздействие на окружающую среду;
* установление лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов, лимитов на размещение отходов производства и потребления и другие виды негативного воздействия на окружающую среду;
* проведение экономической оценки природных объектов и природно-антропогенных объектов;
* проведение экономической оценки воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;
* предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, а также при осуществлении иных эффективных мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством Российской Федерации;
* поддержка предпринимательской, инновационной и иной деятельности (в том числе экологического страхования), направленной на охрану окружающей среды;
* возмещение в установленном порядке вреда окружающей среде;
* иные методы экономического регулирования по совершенствованию и эффективному осуществлению охраны окружающей среды».

Эти методы воздействуют на ход производства через использование экономических рычагов, как ценообразование, финансирование, кредитование, материальные санкции и поощрения, долговременные экономические нормативы и т. п. Целью этой системы является осуществление заинтересованности предпринимателей в рациональном и ресурсосберегающем природопользовании.

Федеральный закон РФ также определяет задачи эколого-экономического механизма природопользования:

* планирование и финансирование природоохранительных мероприятий;
* установление лимитов использования природных ресурсов, выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду и размещение отходов;
* установление нормативов платы размеров платежей за использование природных ресурсов, выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду, размещение отходов и другие виды вредного воздействия;
* предоставление предприятиям, учреждениям и организациям, а также гражданам налоговых, кредитных и иных льгот при внедрении ими малоотходных и ресурсосберегающих технологий и нетрадиционных видов энергии, осуществлении других эффективных мер по охране окружающей природной среды.
* возмещение в установленном порядке вреда, причиненного окружающей среде и здоровью человека.

Вместе с этим встает другая, не менее важная проблема: где взять средства для осуществления эффективности этой программы. На данный момент финансирование реализации мероприятий по охране окружающей среды производится за счет:

* федерального бюджета, государственных бюджетов субъектов РФ, а также средств предприятий, организаций и учреждений;
* внебюджетных фондов на охрану и воспроизводство отдельных видов природных ресурсов;
* фондов экологического страхования, кредитов банков, добровольных взносов граждан, иностранных инвестиций, а также других источников финансирования.

Но как показывает практика, этих средств катастрофически не хватает. В нашей стране природоохранительная деятельность хоть и берется во внимание, но пока она стоит не на первом плане. Так что предприятия не настолько экономически заинтересованы в ресурсосбережении и природоохранении, как, например, в странах Центральной Европы: им легче уклониться от налогов, бесплатно утилизировать отходы (а именно, сбросить), загрязнять воздух продуктами дешевого производства, чем устанавливать дорогие очистные сооружения на предприятиях и беречь окружающую среду.

В связи с этим параллельно с методами экономического стимулирования ведется разработка программ по экономическому лимитированию пользования природными ресурсами и загрязнения окружающей среды.

**2. Система лимитов и платежей за природные ресурсы и загрязнение окружающей среды.**

Согласно закону РФ «Об охране окружающей среды» ст.16, «негативное воздействие на окружающую среду является *платным*. Формы платы за негативное воздействие на окружающую среду определяются федеральными законами.

К видам негативного воздействия на окружающую среду относятся:

* выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ и иных веществ;
* сбросы загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты и на водосборные площади;
* загрязнение недр, почв;
* размещение отходов производства и потребления;
* загрязнение окружающей среды шумом, теплом, электромагнитными, ионизирующими и другими видами физических воздействий;
* иные виды негативного воздействия на окружающую среду.

Порядок исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду устанавливается законодательством Российской Федерации.

Внесение платы *не освобождает* субъектов хозяйственной и иной деятельности от выполнения мероприятий по охране окружающей среды и возмещения вреда окружающей среде».

Среди основных целей введения платного характера природопользования можно выделить следующие:

* комплексное и рациональное использование природных ресурсов;
* выравнивание экологических условий хозяйствования при использовании природных ресурсов;
* улучшение охраны окружающей среды;
* создание специальных фондов финансирования по охране и воспроизводству природных ресурсов.

Система лимитов на природопользование представляет собой установленные предприятием на определенный строк объемов предельного использования природных ресурсов, выбросов и сбросов загрязняющих веществ и размещение отходов производства. За нарушения этих ограничений взимаются платежи, из них:

* платежи за право пользования природными ресурсами;
* платежи за воспроизводство и охрану природных ресурсов, осуществляемые государством или хозрасчетными специализированными предприятиями и организациями;
* компенсационные платежи за выбытие природных ресурсов из целевого использования или ухудшение их качества, вызванное деятельностью этих предприятий;
* платежи за выбросы (сбросы, размещение) загрязняющих веществ в природную среду;
* дополнительный налог с прибыли предприятий, выпускающих экологически опасную продукцию, применяющих экологически опасные технологии;
* штрафы и другие экономические санкции за нарушение норм рационального природопользования;
* льготы по налогообложению прибыли.

Плата за пользование природными ресурсами законодательно включена в состав налоговой системы, т.е. платежи за природные ресурсы являются *налогами.*

В случае превышения нормативов предельно допустимых выбросов (сбросов) размер платежей за загрязнение определяется по следующей структуре:

* в границах предельно допустимых нормативов выбросов, сбросов загрязняющих веществ;
* в границах временно согласованных лимитов выбросов, сбросов загрязняющих веществ и размещение отходов. Допустимый уровень выбросов определяется с учетом экологической обстановки района (территории), размещения предприятий и экономических возможностей предприятий;
* сверхлимитные выбросы, сбросы загрязняющих веществ и размещение отходов.

Конкретная экологическая ситуация территории, на которой размещено предприятие, определяет причину допустимого уровня выбросов (сбросов) загрязняющих веществ: чем более загрязнена территория, тем выше должны быть установлены предельно допустимые уровни выбросов (сбросов) – ПДВ и ПДС.

«На долю промышленности приходится более 80%объема загрязняющих веществ, поступающих в атмосферный воздух от всех учтенных Российской Федерацией стационарных источников. 2/3 этого объема выбрасывается предприятиями электроэнергетики, цветной и черной металлургии, нефтедобывающей промышленности. На рис.1 показана динамика изменения вклада этих отраслей в промышленные выбросы, отражающая устойчивый рост доли нефтедобывающих предприятий»[[2]](#footnote-2)

Рис.1



Поэтому за подобными предприятиями должен быть установлен особый контроль и особые требования.

Средства, полученные взиманием штрафов и платежей, распределяются следующим образом:

* 10%- в доход федерального бюджета для осуществления финансирующей деятельности органов управления природопользования;
* 60%- на специальные счета экологических фондов местного значения;
* 20%- на счета фондов регионального значения;
* 10%- на счета фондов федерального значения.

 [[3]](#footnote-3)

На этой диаграмме видно, что объемы выбросов и сбросов с каждым годом растут, и соответственно увеличиваются требования к организациям. Контроль за деятельностью предприятий осуществляется и путем проведения экологической экспертизы: «экологическая экспертиза проводится в целях установления соответствия планируемой хозяйственной и иной деятельности требованиям в области охраны окружающей среды» (ст.33 (п.1) «Экологическая экспертиза»).

Согласно закону РФ «Об охране окружающей среды» ст. 56, «при нарушении… природоохранных требований деятельность, осуществляемая с нарушением этих требований, может быть ограничена, приостановлена или прекращена в порядке, установленном законодательством Российской Федерации».

Но что-то должно стимулировать заинтересованность природопользователя в рациональном использовании ресурсов и установлении на предприятии экологически чистого технологического оборудования.

Среди основных методов экономического стимулирования можно выделить:

* налогообложение (включает платежи за природопользование и экологические налоги);
* финансово-кредитная политика (льготное кредитование предприятий, займы с уменьшенной ставкой процента, субсидии);
* ценовая политика (цена экологически вредного товара должна быть занижена для производителя и завышена для потребителя);
* экологическая сертификация (осуществляется в целях защиты потребителя от покупки опасного для здоровья товара) и др.

Согласно закону Самарской области «Об охране окружающей среды и природопользовании в Самарской области» ст.14, «экономическое стимулирование в сфере охраны окружающей среды при ведении хозяйственной и иной деятельности с учетом экологических требований осуществляется путем:

* предоставления бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными унитарными предприятиями, для реализации инвестиционных *проектов природоохранного значения* в порядке, установленном федеральным и областным законодательством;
* предоставления субсидий и бюджетных кредитов за счет средств целевого бюджетного экологического фонда Самарской области организациям, осуществляющим *внедрение экологически чистых, малоотходных технологий и производств*, использование вторичных ресурсов и иную деятельность по охране окружающей среды;
* предоставления в соответствии с федеральным и областным законодательством налоговых льгот организациям, разрабатывающим, внедряющим и эксплуатирующим *малоотходные технологии и безотходные производства*, использующим *вторичные ресурсы, ресурсосберегающие технологии, нетрадиционные виды энергии* или принимающим участие в реализации федеральных и областных программ по охране окружающей среды».

**3. Система финансирования природоохранных предприятий**

Согласно закону Самарской области «О целевом бюджетном экологическом фонде Самарской области» ст.7 «Финансирование природоохранных мероприятий осуществляется в формах предоставления субсидий и бюджетных кредитов, бюджетных инвестиций и заключения государственных контрактов. Контроль за целевым использованием средств, выделяемых на выполнение работ по реализации природоохранных мероприятий, осуществляется в соответствии с федеральным и областным законодательством».

В настоящее время финансирование природоохранных мероприятий и экологических программ осуществляется за счет:

* бюджетов всех уровней (зачисления налогов, платежей и отчислений за пользование природными ресурсами);
* средств предприятий, учреждений и организаций (прибыль от использования природных ресурсов);
* добровольных взносов от населения и иностранных граждан;
* фондов экологического страхования;
* банковских кредитов;
* экологических фондов.

Согласно закону Самарской области «О целевом бюджетном экологическом фонде Самарской области» ст.1, «понятие экологического фонда»:

* экологический фонд является целевым бюджетным фондом.
* экологический фонд представляет собой образуемый в соответствии с федеральным и областным законодательством в составе областного бюджета и используемый по отдельной смете *фонд денежных средств*, предназначенных для финансирования природоохранной деятельности, восстановления и реабилитации окружающей среды на территории Самарской области».

Согласно статье 2 этого закона, «Основными задачами экологического фонда являются:

* финансирование научно-технических исследований, разработок, внедрения программ и проектов, направленных на улучшение качества окружающей природной среды и обеспечение экологической безопасности населения Самарской области;
* экономическое стимулирование бережного и эффективного использования природных ресурсов;
* финансирование строительства и реконструкции природоохранных объектов;
* финансирование первоочередных природоохранных мероприятий по оздоровлению экологической обстановки и программ экологической направленности;
* финансирование мероприятий по предупреждению и возмещению потерь и вреда, причиненного окружающей природной среде;
* финансирование организации и ведения системы учета экологической информации, пропаганды научных достижений, изучения и распространения передового опыта, экологического воспитания и образования».

Согласно статье 6 этого же закона («Использование средств экологического фонда»), «Средства экологического фонда используются на финансирование следующих природоохранных мероприятий:

* разработка и реализация программ и мер по охране окружающей природной среды и воспроизводству природных ресурсов;
* проведение научных исследований и проектных работ в сфере охраны окружающей природной среды, оценки природных ресурсов;
* предоставление субсидий и бюджетных кредитов организациям, осуществляющим внедрение экологически чистых, малоотходных технологий и производств, использование вторичных ресурсов и иную деятельность, обеспечивающую природоохранный эффект;
* организация и осуществление работ по ведению кадастров природных ресурсов;
* деятельность по проведению экоаналитического и лабораторного контроля, нормирования качества окружающей природной среды;
* управление экологическим фондом;
* поддержка развития заповедников, заказников, национальных парков и сохранения памятников природы;
* предупреждение и ликвидация последствий природных и техногенных катастроф;
* стимулирование деятельности организаций за успехи в развитии экологического образования и воспитания, в осуществлении производственного и общественного экологического контроля;
* проведение государственной экологической экспертизы;
* выполнение иных работ по охране окружающей природной среды».

**Поступление в Федеральный бюджет платежей, налогов и сборов за пользование природными ресурсами и загрязнение окружающей среды (руб.)**[[4]](#footnote-4)



Важное экологическое значение имеет воспроизводство ресурсов. На эти цели отводится особая доля средств экологического фонда. Вот какие итоги подвело Министерство природных ресурсов Российской Федерации по выполнению финансирования этих программ:

«…недостаточное финансирование работ по воспроизводству *лесов* за счет средств бюджетов объектов Федерации отрицательно сказывается на качестве и эффективности лесовосстановительных мероприятий.

…в 2001 году рекультивировано 58,0 тыс. га. нарушенных *земель*. Объем работ по рекультивированию по сравнением с 2000 г. резко снизился (на 10,5 тыс.га.). Это связано, в основном, с неустойчивым финансовым положением предприятий, выполняющих данный вид работ, и с их недостаточным финансированием.

…основу работ по искусственному воспроизводству *рыбных запасов* составляет деятельность 152 рыбоводных предприятий России…В естественные водоемы и водохранилища в 2001 году выпущено 6757,225 млн. шт. молоди ценных промысловых видов рыб, что на 111,08 млн. шт. больше уровня 2000 года»[[5]](#footnote-5) и так далее. Но в целом по России наблюдается неоднородность уровней экологического финансирования и воспроизводства природных ресурсов.

**4. Экологическое страхование и экологический аудит**

Важной частью эколого-экономического механизма природопользования является *экологический аудит*.

Экологический аудит – это объективное систематическое документированное регулярно повторяющееся обследование состояния охраны окружающей среды на предприятии с целью выявления экологических проблем. При проведении экологического аудита оценивается соответствие осуществляемой деятельности природоохранным требованиям, установленным нормативными правовыми актами Российской Федерации и ее субъектов. Аудит бывает трех видов: территориальный (обследование приводится на конкретной территории), отраслевой (аудит деятельности отдельной отрасли), внутренний (проверка конкретного предприятия).

Задачи экологического аудита:

* обоснование экологической стратегии и политики предприятия;
* оценка текущей деятельности предприятия с точки зрения экологического законодательства;
* определение приоритетов при планировании природоохранной деятельности предприятия, выявление дополнительных возможностей ее осуществления;
* проверка соблюдения субъектом хозяйственной деятельности природоохранительного законодательства;
* повышение эффективности регулирования воздействия предприятия на окружающую среду;
* снижение риска возникновения чрезвычайных ситуаций.

Экологическое аудирование - это обязательная для прохождения процедура. Она проходит в несколько этапов:

* 1. проведение предварительных мероприятий по подготовке к аудированию;
  2. непосредственно аудирование;
  3. подготовка отчетов по проведенной процедуре;
  4. подведение итогов, выводы и реализация результатов аудирования.

Экологический аудит является неотъемлемой частью подготовки договора *экологического страхования*.

Экологическое страхование - это страхование ответственности потенциально аварийных промышленных объектов и страхование участков, возникающих в зонах непреднамеренного загрязнения окружающей среды. Оно может осуществляться в *добровольной* (на основе договора между страхователем и страховщиком) и *обязательной* (в силу закона) форме.

Экологическое страхование включает:

* добровольное или обязательное экологическое страхование для компенсации непредвиденных трат на возмещение причиненного ущерба окружающей среде;
* систему страхования на случай стихийных бедствий;
* фонды экологического страхования.

Цель экологического страхования - это наиболее полная компенсация причиненного экологического вреда. Застрахованное лицо дает своеобразную гарантию государству, что в случае непреднамеренной аварии ущерб будет возмещен. От страховой системы зависит обеспечение экологической безопасности населения на всех уровнях.

В зависимости от степени опасности и масштабности аварийного загрязнения все предприятия разделяют на типы:

* группа «А» - особо опасные предприятия с высокой вероятностью аварий , они должны подлежать обязательному страхованию;
* группа «Б» - опасные предприятия со средней вероятностью аварий, они будут подлежать обязательному страхованию в случае принятия такого решения региональными природоохранными органами;
* группа «В» - малоопасные предприятия, которые подлежат страхованию на добровольной основе.

Не менее важное значение для развития природоохранной деятельности имеет развитие экологической культуры в стране. Согласно закону Российской Федерации «Об охране окружающей среды» ст.71 «Всеобщность и комплексность экологического образования», «в целях формирования экологической культуры и профессиональной подготовки специалистов в области охраны окружающей среды устанавливается система всеобщего и комплексного экологического образования.., а также распространение экологических знаний, в том числе через средства массовой информации, музеи, библиотеки, учреждения культуры, природоохранные учреждения, организации спорта и туризма».

Преподавание экологических знаний осуществляется (ст.72) «в дошкольных образовательных учреждениях, общеобразовательных учреждениях и образовательных учреждениях дополнительного образования независимо от их профиля и организационно-правовых форм… В соответствии с профилем образовательных учреждений, осуществляющих профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации специалистов, обеспечивается преподавание учебных дисциплин по охране окружающей среды, экологической безопасности и рациональному природопользованию».

«В целях формирования экологической культуры в обществе, воспитания бережного отношения к природе, рационального использования природных ресурсов осуществляется экологическое просвещение посредством распространения экологических знаний об экологической безопасности, информации о состоянии окружающей среды и об использовании природных ресурсов» (ст.74 п.1 «Экологическое просвещение»)

**Библиография**

1. А.П. Воронцов. Экономика природопользования. Учебник – М., «Издательство- Элит», 2004 г.
2. Бобылев С.Н., Ходжаев А.Ш. Экономика природопользования: Учебное пособие. М.: ТЕИС, 1997 г.
3. Голуб А.А., Струкова Е.Б. Экономика природопользования. М.: Аспект-Пресс, 1995 г.
4. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2001 году». М.: Государственный центр экологических программ, 2002 г.
5. Государственный доклад о состоянии окружающей природной среды Самарской области в 2002 году. Экологическая безопасность и устойчивое развитие Самарской области. Вып. 13.- Самара, 2003 г.
6. Закон Самарской области от 13 ноября 2001 г. N 70-ГД "О целевом бюджетном экологическом фонде Самарской области.
7. Закон Самарской области от 4 мая 2001 г. N 29-ГД "Об охране окружающей среды и природопользовании в Самарской области".
8. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года.
9. Федеральный закон от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды".

1. Федеральный закон от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" [↑](#footnote-ref-1)
2. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2001 году». [↑](#footnote-ref-2)
3. Государственный доклад о состоянии окружающей природной среды Самарской области в 2002 году. Экологическая безопасность и устойчивое развитие Самарской области. [↑](#footnote-ref-3)
4. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2001 году». [↑](#footnote-ref-4)
5. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2001 году». [↑](#footnote-ref-5)