

ЭКОНОМИЧЕСКОЕ СТИМУЛИРОВАНИЕ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНА: ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ

Ю. Е. Гаврилко

Ставропольский государственный аграрный университет

В статье исследуется вопрос необходимости экономического стимулирования природоохранной деятельности в условиях рыночной экономики, определены специфические возможности региона в сфере стимулирования рационального природопользования, предложены меры по усилению стимулирующего воздействия на природоохранную деятельность на всех уровнях общественной структуры.

На современном этапе социально-экономических отношений предполагается решение обострившихся экологических проблем в целях обеспечения экологически устойчивого развития. Однако отсутствие эффективных мер стимулирования и регулирования природоохранной деятельности, сохраняющийся масштаб антропогенного и техногенного воздействия на окружающую среду оказывает негативное влияние на экологическую обстановку.

На наш взгляд, создание адекватного механизма стимулирования в рамках государственно-рыночного хозяйствования позволит реализовать составляющие базы реформирования экономики России с учетом экологического фактора. Экономическое стимулирование в условиях современной экономики России с ее огромными диспропорциями в развитии и институциональным вакуумом должно служить созданию условий согласования экономических интересов субъектов рынка в интересующей нас сфере реальной экономики регионов.

До рассмотрения стимулирования экономической направленности, необходимо напомнить, что экономический механизм в современном рыночном обществе включает в себя как рыночное саморегулирование, так и государственное регулирование, которое в рассматриваемой нами сфере является доминирующим.

В связи с этим необходимо подчеркнуть, что определяющую роль в стимулировании природоохранной деятельности играет федеральный уровень: здесь формируется основная законодательная база. Поэтому рассмотрение экономических форм стимулирования природоохранной деятельности на региональном уровне возможно

лишь во взаимодействии и взаимосвязи с федеральным уровнем регулирования.

К экономическим формам стимулирования природоохранной деятельности можно отнести плату за отдельные природные ресурсы, налог на добычу полезных ископаемых и плату за загрязнение окружающей среды, а также налоговые и финансово-кредитные формы.

Финансовая структура расчетов за право пользования природно-ресурсными благами в советском государстве начала формироваться на рубеже 70-х гг. и включала плату за водные и земельные ресурсы, попенную плату и др. Однако лишь с принятием в 1991 г. закона РФ «Об охране окружающей природной среды» финансово-правовой принцип платности природопользования был законодательно закреплён в качестве основополагающего. Плата за ресурсы должна была исправить традиционную недооценку ресурсов и стать источником доходов для региональных бюджетов.

Анализ структуры доходной части консолидированного бюджета Ставропольского края (рис. 1) показал, что современная налоговая система сосредоточена, прежде всего, на взимании налогов с населения – 22,1% и прибыли – 14,5%, то есть основной упор делается на труд и капитал. Платежи за пользование природными ресурсами на краевом уровне не достигают и 6% доходной части консолидированного бюджета, не являясь ни устойчивым экономическим источником бюджетных накоплений, ни действенным финансово-правовым стимулом рационального природопользования.

В соответствии с механизмом взимания ресурсных налогов (кроме платы за землю) объектом налогообложения выступает объем потребляемых или добытых природных ресурсов. Так, при определении суммы платы за воду объектом налогообложения является ее объем, полученный предпри-



Рис. 1. Структура доходной части консолидированного бюджета Ставропольского края в 2004 г. [8]

ятием из водохозяйственных систем; при отчислениях на воспроизводство, охрану и защиту лесов учитывается объем древесины, заготовленной или переработанной лесопользователем, а при определении налога на добычу полезных ископаемых учитывается объем добытого полезного ископаемого без процесса переработки. При увеличении объема промышленного потребления и добычи природных ресурсов, возрастает и сумма уплачиваемых ресурсных налогов. Такой подход позволяет решать фискальные задачи государства. Вместе с тем, ресурсные налоги должны стимулировать хозяйствующие субъекты к более эффективному использованию поступающих в их распоряжение ресурсов.

Эта цель преследуется в законодательстве, в рамках закона «О плате за пользование водными объектами» [3; 4], Лесном кодексе РФ [1; 2], где предполагается платежи за право пользования природными ресурсами и на их воспроизводство включать в состав единой налоговой системы.

Если обратиться к механизму использования ресурсных налогов, то по многим из них (например,

налог на добычу полезных ископаемых, земельный налог) в законодательном порядке использование собранных средств не оговаривается, вследствие чего величина средств, используемых из бюджетов разных уровней, на охрану природы практически не связана с величиной собираемых налогов.

Анализ данных об исполнении консолидированного бюджета края в части природоохранной деятельности (табл. 1) свидетельствует о том, что денежные средства краевого бюджета лишь в минимальном размере расходуются на природоохранные мероприятия. Попадая в бюджеты, ресурсные платежи становятся одной из его доходных статей, растворяются в общей сумме и могут быть израсходованы на любые цели. Так как природоохранная деятельность никогда не была приоритетной, ее финансирование, как правило, осуществляется по остаточному принципу, что, безусловно, усугубляет экологическую ситуацию в крае.

Таким образом, сложившаяся в крае система ресурсных платежей, в силу отмеченных недостатков, слабо влияет на экономические интересы хо-

Таблица 1

Налоговые доходы и расходы консолидированного бюджета Ставропольского края, связанные с использованием природных ресурсов в 2004 г., тыс. руб. [12]

Показатели	Годовые назначения	Кассовое исполнение
Доходы - платежи за пользование природными ресурсами	1 484 431	1 342 437
Расходы - охрана окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	553 726	453 889

зяйствующих субъектов, не соответствует интересам государства в природоохранной сфере и незначительно стимулирует природоохранную деятельность.

Другой формой стимулирования экономической ответственности хозяйствующих субъектов являются *платежи за негативное воздействие на окружающую среду*. Расчет величины платежей производится на основании Постановления Правительства России от 28.08.92 г. № 632 «Об утверждении порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия».

Следует отметить положительные последствия введения платы за негативное воздействие на окружающую среду: во-первых, воздействие на институциональную систему управления природопользованием, ведущую к экологически ориентированному хозяйствованию. Во-вторых, с введением платежей за негативное воздействие на окружающую среду появилась возможность финансирования федеральных и региональных программ и проектов природоохранного назначения.

Так, согласно Федеральному закону от 23 декабря 2003 г. «О федеральном бюджете на 2004 г.» [5] плата за негативное воздействие на окружающую среду распределяется между бюджетами РФ и субъектов РФ в следующем соотношении:

- в доходы федерального бюджета – 20% поступлений;
- в доходы бюджетов субъектов РФ – 80 % поступлений.

Средства, поступившие в Федеральный бюджет, направляются на реализацию федеральной целевой программы «Экология и природные ресурсы России (2002 – 2010 годы)», средства краевого бюджета – на реализацию краевой целевой программы «Эколо-

гия и природные ресурсы Ставропольского края (2004–2006 годы)», осуществляемую в рамках федеральной целевой программы «Экология и природные ресурсы России (2002–2010 годы)».

Вместе с тем, практика применения данных платежей показывает, что они носят преимущественно фискальный, а не стимулирующий характер. Иллюстрацией сказанного могут служить результаты проведенного нами анализа поступления платежей за негативное воздействие, предпринятого по материалам Управления по технологическому и экологическому надзору Ростехнадзора по Ставропольскому краю (табл. 2).

Приведенные в таблице 2 данные свидетельствуют о том, что в период с 2000 г. по 2004 г. объем платежей за допустимые выбросы (сбросы) загрязняющих веществ увеличился с 8069,6 тыс. руб. до 26275,4 тыс. руб. при одновременном росте платежей за сверхнормативные выбросы (сбросы) загрязняющих веществ.

Таким образом, плата за негативное воздействие на окружающую среду не стимулирует снижение уровня загрязнения, о чем свидетельствуют и рост платежей, и рост задолженности, а значит, не оказывает стимулирующего воздействия на деятельность хозяйствующих субъектов-загрязнителей и в ближайшее время не повлечет улучшения экологической ситуации в крае. Представляется, что причиной этого послужили следующие недостатки в механизме ее взимания.

Во-первых, источником платежа за нормативное загрязнение выступает себестоимость продукции, то есть природоохранные затраты компенсируются в ценах на продукцию. Основной принцип платного природопользования – «загрязнитель платит» – реально действует лишь в случае сверхнормативного загрязнения окружающей среды,

Таблица 2

Динамика поступления платежей за негативное воздействие на окружающую среду в Ставропольском крае, тыс. руб. [10]

Годы	Плата за допустимые выбросы (сбросы) загрязняющих веществ	Плата за сверхнормативные выбросы (сбросы) загрязняющих веществ
2000	8069,6	187,4
2001	10826,0	330,7
2002	8351,5	401,7
2003	18700,9	506,4
2004	26275,4	1180,0

когда плата осуществляется за счет прибыли предприятия, способствуя интернализации внешних экологических издержек.

Во-вторых, платежи за негативное воздействие на окружающую среду не стимулируют хозяйствующие субъекты к своевременной их уплате, более того, существуют случаи игнорирования платежей. На наш взгляд, это связано с тем, что предусмотренная законодательством очередность платежей не относит платежи за негативное воздействие к первоочередным.

В-третьих, финансовые и кадровые трудности природоохранных органов не позволяют обеспечить реальный контроль за своевременным и правильным внесением указанных платежей.

К сожалению, действующая система платежей предусматривает дифференциацию ставок платы – за допустимые выбросы (сбросы) загрязняющих веществ (размещение отходов) и за сверхнормативное воздействие. Поскольку оба вида загрязнений оказывают исключительно негативное воздействие на экологическую ситуацию в крае, и в стране в целом, на наш взгляд, вызывает большое сомнение целесообразность раздельного использования двух ставок. Кроме того создается впечатление, что загрязнение в рамках предельного уровня – объективно неизбежно, а потому оправдано, хотя величина экологических последствий зависит от общего суммарного объема негативного воздействия.

Если относительно этой ситуации обратиться к экономическим интересам хозяйствующих субъектов, то уместно вспомнить, что в целом они связаны с минимизацией совокупных затрат и, в частности затрат на природоохранные мероприятия. Существующая же система платежей за сверхнормативное воздействие на окружающую среду, которая, хотя и осуществляется из прибыли, позволяет предприятиям избежать штрафов, которые значительно превышали бы размер существующих платежей. Воздействуя в данном случае через систему штрафов, можно более эффективно стимулировать природоохранную деятельность, так как экологоемкие хозяйствующие субъекты будут поставлены перед альтернативой: либо разорение, уход с рынка, либо изменение технологий с учетом экологического фактора.

В целях повышения стимулирующей функции платы за негативное воздействие на окружающую среду целесообразно было бы при определении ее размеров учитывать не только величину нанесенного ущерба (годовой объем выброса, сброса,

размещения отходов), но и эффективность использования очистного оборудования, к примеру, в виде подвижного коэффициента, величина которого обратно пропорциональна эффективности использования очистного оборудования. Такая система платежей за загрязнение стимулировала бы не только снижение выбросов, но и более полное использование очистных сооружений.

Стимулирующий эффект платы можно увеличить, если ввести понижающие коэффициенты к ставкам платежей в случае, когда фактический объем выбросов (сбросов) составляет не более 50% от установленного лимита.

Очевидно, что выбор методологического подхода к определению платежей и нормативов, оптимальных с точки зрения экономического стимулирования природоохранной деятельности, является непростой задачей при многообразии хозяйственных особенностей природопользователей. Однако при любом способе исчисления платы за негативное воздействие на окружающую среду, величина платежей за нормативное и сверхнормативное воздействие должна быть выше, чем возможный прирост прибыли от экономии материалов и средств за счет невыполнения природоохранных мероприятий.

Таким образом, основным действующим элементом экономического стимулирования в сфере охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов в Ставропольском крае является система платежей за природные ресурсы и негативное воздействие на окружающую среду, а также штрафы за нарушение природоресурсного и природоохранительного законодательства, которые относятся к так называемым «методам негативной мотивации». Используемые экономические формы явно недостаточны и слабо стимулируют природоохранную деятельность. Как показал анализ (табл. 3), экологическая обстановка в Ставропольском крае за последние годы существенных изменений не претерпела и в целом остается напряженной.

На наш взгляд, выход из сложившейся ситуации возможен при условии, что наряду с использованием существующих методов будут развиваться новые, сочетать различные формы стимулирования природоохранной деятельности, в первую очередь методы позитивной мотивации, или меры заинтересованности, которые нацелены на поощрение природопользователей, осуществляющих мероприятия по сохранению ассимиляционного потенциала окружающей среды.

Характеристика воздействия антропогенных факторов на окружающую среду
Ставропольского края [11]

Показатели	2000	2001	2002	2003	2004	2004 в % к 2003
Забор воды из природных объектов, млн м ³	2233,0	1786,0	1729,0	1468,0	1578,0	107,5
Сброс загрязненных сточных вод, млн м ³	230,0	228,0	234,0	222,0	224,0	100,9
Выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, тыс. т.: от стационарных источников от автотранспорта	89,9	75,9	75,9	73,9	77,0	104,8
	269,2	298,4	313,6	327,9	344,2	105,0

Налоговое регулирование – широко используемый за рубежом метод стимулирования. Практикуются различные формы налоговых льгот, например, уменьшение налогооблагаемой базы и ставок налогов, а также введение специального налогообложения. Однако в Российской Федерации практически не задействован механизм налоговых льгот для предприятий, осуществляющих природоохранные мероприятия. Федеральное правительство переложило регулирование этих вопросов на региональные органы власти (за счет доли налоговых платежей, поступающих в региональные бюджеты), а последние также не заинтересованы в сокращении бюджетных поступлений.

Представляется, что разрешение подобного противоречия возможно в том случае, если развитие льготного налогообложения осуществляется одновременно с компенсацией соответствующих потерь бюджета за счет введения косвенных налогов на экологически опасные виды производств и изделия с целью реализации так называемого принципа «фискальной нейтральности».

Полагаем, что для более эффективного стимулирования природоохранной деятельности в части налога на прибыль необходимо применение следующих льгот:

1. На федеральном уровне:

– исключить из налогооблагаемой прибыли любые доходы, связанные с осуществлением природоохранной деятельности, дополнительной к основному технологическому процессу, а именно: доходы от утилизации отходов, от реализации шлаков, продажи дополнительной продукции в результате использования вторичного сырья;

– исключить из налогообложения доходы от внереализационных операций, если они расходовались на природоохранные цели;

– исключить из налогообложения доходы, связанные с безвозмездным получением средств, если эти средства израсходованы на природоохранные мероприятия;

– снизить ставки налога на прибыль при налогообложении дохода, полученного от сдачи в аренду экологичной техники, оборудования.

2. На региональном уровне:

– исключить из налогооблагаемой базы суммы, направленные на инвестиции в природоохранные мероприятия, а также на сохранение рекреационных свойств региона.

Следует отметить, что устанавливать данную льготу необходимо в пределах региональной составляющей налога, то есть в пределах 17,5 % налога на прибыль, направляемого в бюджет субъекта РФ, так как любое мероприятие, связанное с применением налоговых форм стимулирования должно быть жестко ориентировано на региональные условия хозяйствования, носить конкретный характер.

Как известно, экологическая ситуация во многом определяется состоянием основных производственных фондов. Для современного этапа экономического развития характерно ухудшение возрастной структуры производственных фондов, их массовое старение и как следствие – увеличение числа экологических аварий и катастроф. Старое оборудование слабо заменяется новым из-за недостаточного инвестирования.

С 1 января 2004 года законом Ставропольского края № 44-кз [6; 7] установлена ставка налога в размере 2,2 %, а по вновь вводимому в эксплуатацию недвижимому имуществу в течение первых двух лет со дня ввода его в эксплуатацию в размере 2,0 %. Таким образом, краевым Правительством предприняты определенные попытки

стимулирования хозяйствующих субъектов к обновлению основных фондов. Однако во многих отраслях экономики края степень изношенности основных фондов достигает 50–60%, а в таких отраслях, как лесное хозяйство – превышает и этот предел, достигая 67,1 %. Коэффициент обновления основных фондов варьирует и составляет от 0,7 до 35,7% [9] в зависимости от отраслевой принадлежности предприятий. Причем доля новых фондов в общем объеме поступивших за год во многих отраслях не достигает и 50%, т. е. с такими темпами требуется 50 лет для обновления основ физического капитала.

Полагаем, что для стимулирования хозяйствующих субъектов к обновлению основных фондов и внедрению экологически совершенных технологий необходимо установление дифференцированных ставок налога на обновленное имущество. В виду того, что обновлять фонды каждые 2 года является для предприятий сложно выполнимой задачей, целесообразно установление ставок налога на имущество, находящееся в эксплуатации до 5 лет, согласно следующей регрессивной шкале (табл. 4).

Мелким и средним предприятиям, в большей степени нуждающимся в поддержке, при осуществлении природоохранных мероприятий, можно предоставить, по опыту зарубежных стран, 50-процентное списание основных фондов природоохранного назначения в первый год службы [13].

Политика *льготного кредитования* подразумевает предоставление льготных кредитов из бюджета, а также привлечение банковских кредитов. При этом банковское кредитование для финансирования природоохранных мероприятий имеет ряд преимуществ по сравнению с бюджетным, заключающихся в следующем:

- соблюдаются принципы срочности, возвратности и платности предоставляемых средств, что должно стимулировать исключительно целевое использование кредитов и минимальные сроки проведения природоохранных мероприятий;

- появляется возможность направить бюджетные средства на финансирование других мероприятий, так как в данном случае за счет средств бюджета покрывается только налоговая льгота, предоставляемая банку.

Таблица 4

Ставка налога на имущество, находящееся в эксплуатации до 5 лет

Доля новых фондов (до 5 лет) в общем объеме основных фондов на конец налогового (отчетного) периода	Ставка налога на имущество, находящееся в эксплуатации до 5 лет, %
0 – 0,4	2,0
0,4 – 0,7	1,5
0,7 – 1,0	1,0

Для имущества, находящегося в эксплуатации свыше 5 лет, налог может достигать 2,2% среднегодовой стоимости имущества, подталкивая предприятия к его обновлению, скорейшей ликвидации или консервации.

Подобная практика в целом стимулировала бы обновление фондов, внедрение совершенных технологий.

В качестве иных мер экономического стимулирования возможно разрешение предприятиям *ускоренной амортизации* природоохранного оборудования. Ускоренная амортизация природоохранных фондов является хорошо апробированной формой стимулирования.

Пересматривая нормы амортизационных отчислений на очистное оборудование, можно опираться на опыт таких стран, как Япония, США, ФРГ, где подобная система давно используется. Исходя из мирового опыта, оптимальным считается ежегодное списание 20–25 % стоимости очистного оборудова-

Система кредитования должна быть построена таким образом, чтобы заинтересовать хозяйствующие субъекты в проведении природоохранных мероприятий, а банки – в выдаче кредитов на указанные цели. Для хозяйствующих субъектов необходимы первоочередность кредитования и получение льготных условий в виде сниженной процентной ставки, для банков – полная компенсация средств, затраченных на выдачу таких кредитов. Этого можно достичь посредством государственного стимулирования банков, осуществляющих льготное кредитование.

Что касается такой формы стимулирования природоохранной деятельности как *субсидирование* в виде инвестиций, то она в крае находится на достаточно низком уровне (табл. 5). Более того, основным источником инвестиций на охрану атмосферного воздуха (100%), охрану и рациональное использование водных ресурсов (55,4%) в 2004 году были собственные средства предприятий,

Инвестиции в основной капитал, направленные на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов по источникам финансирования в 2004 г., тыс. руб. [11]

Показатели	Использовано инвестиций - всего	Из них за счет средств		
		федерального бюджета	бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов	собственных средств предприятий
Всего	345 238	111 790	90 509	142 939
из них на:				
охрану и рациональное использование водных ресурсов	187 150	77 284	6194	103 672
охрану атмосферного воздуха	23 846	–	–	23 846
охрану и рациональное использование земель	131 721	34 506	83 294	13 921

лишь на охрану и рациональное использование земель 26,2 % инвестировано из федерального бюджета Российской Федерации и местных бюджетов. При этом, учитывая, что по данным ФГУ ГЦАС «Ставропольский», использование и качественное состояние земель оценивается как достаточно сложное, инвестиций, направленных на их охрану и рациональное использование, явно недостаточно.

В данных условиях появляется необходимость привлечения дополнительных средств общественных организаций и коммерческих структур, а также меценатов.

В современных условиях хозяйствования цены должны играть стимулирующую роль не только в интенсивном развитии производства, но и в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. *Ценовая политика* подразумевает стимулирование производства и потребления экологичной продукции.

Ценовой рычаг стимулирования является наиболее действующим только в условиях свободного рынка при развитой конкуренции. Местные органы власти могут предоставить льготы в виде компенсаций, кредитов, надбавок предприятиям, производящим экологически чистую продукцию, использующим малоотходные и безотходные технологии.

Смысл льготного ценообразования состоит в том, что экологически чистая продукция реализуется по более низкой цене, чем аналогичная про-

дукция, произведенная на экологически несовершенном производстве.

Цена на экологически вредную продукцию должна быть занижена для производителей и завышена для потребителей путем введения специального налога.

Обобщая изложенное, отметим, что в Ставропольском крае стимулирование природоохранной деятельности находится лишь в зачаточном состоянии с преобладанием форм негативной мотивации. В этой связи возникает необходимость разработки совершенных и перспективных как экономических, так и административных форм его осуществления, с учетом специфики региона, а также хозяйственной деятельности предприятий.

ЛИТЕРАТУРА

1. Российская Федерация. Законы. Лесной кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 29 января 1997 г. № 22-ФЗ // *Собрание законодательства РФ*. – 1998. – № 5. – Ст. 610.

2. Российская Федерация. Законы. О внесении изменений и дополнений в «Лесной кодекс Российской Федерации» : федеральный закон от 10 декабря 2003 г. № 171-ФЗ // *Российская газета*. – 2003. – 16 декабря. – С. 8.

3. Российская Федерация. Законы. О плате за пользование водными объектами : федеральный закон от 6 мая 1998 г. № 71-ФЗ // *Собрание законодательства РФ*. – 1998. – № 19. – Ст. 2067.

4. Российская Федерация. Законы. О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О плате

за пользование водными объектами» : федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 111-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 33. – Ст. 3414.

5. Российская Федерация. Законы. О федеральном бюджете на 2004 год : федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 186-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 52 (I). – Ст. 5038.

6. Ставропольский край. Законы. О налоге на имущество организаций : закон Ставропольского края от 26 ноября 2003 г. № 44-кз // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. – 2003. – № 24. – С. 30 – 34.

7. Ставропольский край. Законы. О внесении изменений и дополнений в Закон Ставропольского края «О налоге на имущество организаций» : закон Ставропольского края от 30 апреля 2004 г. № 22-кз // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. – 2004. – № 12. – С. 8 – 9.

8. Ставропольский край в цифрах : статистический сборник / Ставропольский краевой комитет государственной статистики. – Ставрополь, 2005. – 209 с.

9. Основные фонды Ставропольского края в 2004 году : статистический бюллетень / Ставропольский краевой комитет государственной статистики. – Ставрополь, 2005. – 50 с.

10. Охрана окружающей среды в Ставропольском крае : статистический сборник / Ставропольский краевой комитет государственной статистики. – Ставрополь, 2005. – 23 с.

11. Об экологической ситуации в Ставропольском крае : аналитическая записка / Ставропольский краевой комитет государственной статистики. – Ставрополь, 2005. – 10 с.

12. Отчет об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (бюджета закрытого административно-территориального образования) // Министерство финансов Ставропольского края : [Официальный сайт]. 2004. <http://www.mfsk.ru/budget/sk/god2004/> (16.09.2006).

13. Wiche, Z. Rechnet sich Umweltshulz / Z. Wiche, N. Lanz // Umweltmagazin. – 1990. – № 8. – P. 24–26.