

А. В. Шевчук

**ЭКОНОМИКА
ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ
(ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА)**

**Издательство НИИ-Природа
Москва - 1999**

А.В.Шевчук Экономика природопользования (теория и практика). - М.: НИА-Природа, 1999. - 308 с.

Книга включает в себя как теоретические вопросы экономики природопользования, так и их практическое применение.

В книгу вошли материалы аналитического характера, дающие возможность в целом представить масштабность проблемы, связанной с формированием экономических механизмов природопользования в условиях осуществления рыночных реформ. В приложении дан перечень основных нормативно-правовых и методических документов, определяющих практику применения экономических механизмов в сфере природопользования и охраны окружающей среды. В подготовке многих документов, включенных в перечень, автор книги принимал непосредственное участие.

Предназначена для специалистов органов государственного управления, территориальных органов по управлению природными ресурсами и охране окружающей среды, научно-исследовательских организаций, учебных заведений.

При подготовке книги были использованы официальные материалы МПР России, Госкомэкологии России, а также других ведомств и организаций.

*Рецензенты: доктор экономических наук, профессор Н.Н.Лукьянчиков
доктор экономических наук, профессор В.К.Паписов*

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	7
ГЛАВА 1. РАЗВИТИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ МЕТОДОВ УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ В УСЛОВИЯХ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРИРОДНО-РЕСУРСНОЙ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ ..8	
<i>1.1. Государственная природно-ресурсная и экологическая политика</i>	<i>8</i>
<i>1.2. Разработка и совершенствование экономических методов управления природопользованием и охраной окружающей среды</i>	<i>20</i>
ГЛАВА 2. ПЛАТЕЖИ ЗА ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ И ЗАГРЯЗНЕНИЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ	34
<i>2.1. Платежи за пользование природными ресурсами</i>	<i>34</i>
Плата за землю	34
Плата за воду	40
Плата при пользовании недрами.	48
Плата за пользование лесными ресурсами	54
Плата за пользование объектами животного мира	57
Перспектива развития платного природопользования	60
<i>2.2. Платежи за загрязнение окружающей среды</i>	<i>65</i>
ГЛАВА 3. ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МЕРОПРИЯТИЙ И ПРОГРАММ ПО ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И РАЦИОНАЛЬНОМУ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЮ	76
<i>3.1. Финансирование мероприятий и программ по охране и воспроизводству природных ресурсов</i>	<i>76</i>
Состояние финансирования природно-ресурсного комплекса в первые годы экономических реформ	76
Современное состояние финансового обеспечения природно-ресурсного комплекса	80
Перспектива финансирования отраслей природно-ресурсного комплекса	88
<i>3.2. Финансирование мероприятий по охране окружающей среды через систему экологических фондов</i>	<i>91</i>

Первоначальный этап формирования системы экологических фондов	91
Современная правовая и нормативно-методическая база деятельности экологических фондов	92
Федеральный экологический фонд	98
Перспективы функционирования системы внебюджетных экологических фондов	102
<i>3.3. Инвестиции в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды</i>	<i>103</i>
ГЛАВА 4. УЧЕТ И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ	118
<i>4.1. Экономическая оценка природных ресурсов</i>	<i>118</i>
<i>4.2. Экономическая оценка ущерба от загрязнения окружающей природной среды</i>	<i>125</i>
<i>4.3. Учет и социально-экономическая оценка природно-ресурсного потенциала территории</i>	<i>135</i>
ГЛАВА 5. ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ МЕХАНИЗМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ	154
<i>5.1. Лицензирование природопользования</i>	<i>154</i>
Лицензирование недропользования	155
Лицензирование водопользования	161
Перспектива развития лицензирования природопользования	165
<i>5.2. Лицензирование отдельных видов деятельности в сфере охраны окружающей среды</i>	<i>166</i>
<i>5.3. Экологическая паспортизация и сертификация</i>	<i>176</i>
Экологическая паспортизация	176
Экологическая сертификация	183
<i>5.4. Учет экологического фактора в процессе приватизации</i>	<i>188</i>
Опыт учета экологического фактора при осуществлении приватизации в Восточной Германии	188
Предложения по учету экологических требований при приватизации	194
Реализация предложений по учету экологического фактора при приватизации	200
Перспективы развития работ по учету экологического фактора в условиях преобразования отношений собственности	204

**ГЛАВА 6. ФОРМИРОВАНИЕ РЫНОЧНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ
РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ 206**

*6.1. Рынок страховых услуг в сфере природопользования
и охраны окружающей среды 206*

 Основные направления развития страхования
 в сфере природопользования 217

 Перспектива развития страхования в
 сфере природопользования 223

6.2. Аудит природопользования и охраны окружающей среды 226

 Экологический аудит 226

 Нормативная база экологического аудита 228

 Экологический аудит и экоэффективность 230

 Цели и задачи экологического аудита 232

 Экологический аудит и экономика 233

 Процедура аудирования 234

 Виды и параметры аудита 236

 Основные положения 237

 Вопросы практического применения экологического
 аудита в угольной отрасли 238

 Причины отставания внедрения экоаудита в России 242

 Аудит недропользования 243

 Определение аудита недропользования 246

 Основание для осуществления аудита недропользования 247

6.3. Развитие экологического предпринимательства 252

**ГЛАВА 7. МЕЖДУНАРОДНАЯ ТОРГОВЛЯ И
ВОПРОСЫ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ 267**

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 289

ЛИТЕРАТУРА 293

**ПРИЛОЖЕНИЕ. ПЕРЕЧЕНЬ ОСНОВНЫХ ПРАВОВЫХ
АКТОВ И НОРМАТИВНО-МЕТОДИЧЕСКИХ ДОКУМЕНТОВ
ПО ЭКОНОМИКЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ 296**

*1. Правовые акты, включающие общие вопросы
экономики природопользования 296*

2. Платежи за природные ресурсы 296

Земля	296
Вода	296
Недра	297
Лесные и биологические ресурсы	298
3. Платежи за загрязнение окружающей среды	299
4. Фонды охраны и воспроизводства природных ресурсов.....	301
5. Учет и экономическая оценка природных ресурсов	302
6. Лицензирование природопользования	302
7. Учет экологического фактора при приватизации	303
8. Паспортизация, сертификация и лицензирование природоохранной деятельности	303
9. Аудит и страхование в сфере природопользования и охраны окружающей среды	304
10. Возмещение ущерба при нарушении природоресурсного и природоохранительного законодательства	305
Земля	306
Лес	307
Вода	307

ВВЕДЕНИЕ

Формирование и совершенствование экономического механизма природопользования и охраны окружающей среды - одна из важнейших проблем современной экономической науки и практики. Финансовые и экономические рычаги природопользования должны стать неотъемлемой частью общего экономического механизма управления народным хозяйством страны.

Актуальность темы обусловлена особым местом, которое занимает экономический механизм природопользования и охраны окружающей среды в системе «природа - общество - производство», мощными экономическими преобразованиями, происходящими в Российской Федерации в связи со становлением рыночных отношений, стремлением общества обеспечить экологическую безопасность и сохранить природно-ресурсный потенциал страны.

Цель книги - показать в комплексе методологическое и нормативно-методическое обеспечение формирования, развития и возможные направления совершенствования экономического механизма природопользования и охраны окружающей среды в условиях осуществления рыночных реформ.

В соответствии с этой целью в книге рассматриваются вопросы становления экономических механизмов природопользования в условиях формирования государственной природно-ресурсной и экологической политики, анализируется практика применения платежей за природные ресурсы и загрязнение окружающей природной среды, методов финансирования охраны и воспроизводства природных ресурсов и природоохранных мероприятий, организационно-экономических механизмов регулирования природопользования и охраны окружающей среды, а также развитие некоторых рыночных направлений в сфере экономики природопользования.

При осуществлении анализа автор использовал законодательные, нормативно-правовые, инструктивно-методические документы федерального и регионального уровней, государственную статистическую отчетность, а также труды российских и зарубежных ученых в области управления природопользованием и охраной окружающей среды. На основе осуществленного анализа автором даются предложения по совершенствованию системы платежей за природные ресурсы и за загрязнение окружающей природной среды, улучшению механизма финансирования мероприятий и программ по охране и воспроизводству природных ресурсов и защите окружающей среды, развитию механизмов организационно-экономического регулирования природопользования и охраны окружающей среды, внедрению элементов рыночной экономики в области природопользования.

**ГЛАВА 1. РАЗВИТИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ МЕТОДОВ
УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ В УСЛОВИЯХ
ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРИРОДНО-
РЕСУРСНОЙ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ**

**1.1. Государственная природно-ресурсная и экологическая
политика**

Осуществляемые в экономике России рыночные реформы оказали влияние на все сферы деятельности общества, в том числе и на область природопользования. Принятые в начале 90-х годов правовые акты в сфере природопользования и охраны окружающей среды сформировали новые отношения в этой сфере. Однако целый ряд позиций оставался нерешенным, в том числе вопросы собственности на природные ресурсы (объекты), разграничения полномочий между федеральными органами, осуществляющими управление природными ресурсами, разделение компетенции между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также многие другие вопросы. Требовалось сформировать на государственном уровне политику в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

Значительное влияние на формирование в 90-х годах природно-ресурсной и экологической политики в России оказала Конференция ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.), документы которой определяли политику всех стран по обеспечению устойчивого развития и сохранению экологии. Одобренная на Конференции Декларация по окружающей среде и развитию сформулировала права и обязанности стран в деле обеспечения последующего развития, а в принятой Повестке дня на XXI век была намечена программа устойчивого развития с учетом социально-экономических и экологических требований.

Повестка дня на XXI век ориентирует правительства всех стран, в том числе и Россию, подписавшую этот документ, на принятие национальных стратегий устойчивого развития. В этой связи Правительство Российской Федерации начало разработку Национального плана действий по реализации решений Конференции. Однако его разработка осложнилась осуществляемыми в стране экономическими реформами, которые не были ориентированы на принципы устойчивого развития. По существу требовалась коренная реконструкция социально-экономической сферы.

Значительным шагом в этом направлении следует считать Указ Президента Российской Федерации «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей природной среды и обеспечению устойчивого развития» (от 4 февраля 1994 г. № 236), в котором уже была изложена позиция государства по вопросам природопользования и охраны окружающей среды с учетом обеспечения устойчивого развития страны. Указом одобрялись Основные положения стратегии устойчивого развития, которые предусматривали решение как текущих социально-экономических задач в увязке с вопросами по защите окружающей среды, сбережению и восстановлению природных ресурсов, так и обеспечение

прав граждан на благоприятную окружающую среду и прав будущих поколений на пользование природно-ресурсным потенциалом в целях поддержания устойчивого развития. Однако Указ во многом носил стратегический характер, и требовалась наработка прикладных документов и решений.

В качестве первоочередных задач по реализации основных положений указанной стратегии был утвержден План действий Правительства Российской Федерации по охране окружающей среды на 1994-1995 годы (постановление Правительства Российской Федерации от 18.05.94 № 496), который предусматривал реализацию целого ряда мероприятий по подготовке законодательных и нормативно-правовых актов, целевых программ, необходимых для решения острых экологических проблем, а на перспективу планировалось подготовить и внести на рассмотрение Президента Российской Федерации проект Концепции перехода Российской Федерации на модель устойчивого развития.

Данный План в основном был выполнен, и дальнейшие работы в этом направлении велись уже на основе Плана действий Правительства Российской Федерации в области охраны окружающей среды и природопользования на 1996-1997 годы (утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 19.02.96 № 155).

В развитие Указа Президента России «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей природной среды и обеспечению устойчивого развития» в 1994-1995 гг. разрабатывалась Концепция перехода Российской Федерации на модель устойчивого развития, обеспечивающая сбалансированное решение задач социально-экономического развития на перспективу и сохранение благоприятного состояния окружающей среды и природно-ресурсного потенциала в целях удовлетворения жизненных потребностей населения. Основные исполнители: Минэкономики России, Минприроды России, Минфин России, а также другие заинтересованные организации, РАН и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Указом от 01.04.96 № 440 Президент Российской Федерации утвердил документ «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» и обязал Правительство Российской Федерации учитывать положения Концепции при разработке прогнозов и программ социально-экономического развития, подготовке нормативно-правовых актов, принятии хозяйственных решений, а также разработать и внести на рассмотрение Президента Российской Федерации проект государственной стратегии устойчивого развития Российской Федерации. Указом впервые была дана установка органам исполнительной власти руководствоваться в своей программной, правовой и хозяйственной деятельности положениями Концепции устойчивого развития, а также поставлена задача решить проблему уже на стратегическом уровне.

В период 1996-1998 гг. соответствующий проект государственной стратегии устойчивого развития Российской Федерации разрабатывался Минэкономики России с участием других федеральных ведомств и региональных органов исполнительной власти. Проект государственной стратегии состоит из 11 разделов по важнейшим направлениям перехода

России к устойчивому развитию, в том числе раздела экологической политики и раздела стратегии природопользования.

В целом стратегия предусматривает вывод страны из экономического кризиса и коренное улучшение состояния окружающей среды. Решение задач намечается осуществить поэтапно, используя в качестве механизма реализации основных положений стратегии План первоочередных действий по реализации стратегии устойчивого развития Российской Федерации.

Следует отметить, что в утвержденной Концепции и проекте государственной стратегии устойчивого развития Российской Федерации в целом изложена идеология государственной экологической политики и поставлена задача по ее осуществлению на ближайшие несколько лет: преодоление негативных проявлений деэкологизации производства и обеспечение стабилизации экологической ситуации в процессе выхода страны из экологического кризиса, создание эффективного механизма государственного управления охраной окружающей природной среды.

В структуре стратегии выделен раздел V «Стратегия природопользования». Раздел тесно увязан с основными положениями проекта Концепции государственной политики в сфере воспроизводства использования и охраны природных ресурсов, в том числе с ее подразделом «Экономические и финансовые механизмы природопользования». Проект стратегии, после рассмотрения в Правительстве Российской Федерации, был представлен в Администрацию Президента России, и в 1999 году над ним велась на уровне федеральных органов исполнительной власти работа по снятию замечаний и учету предложений.

Создание эффективной государственной природно-ресурсной и экологической политики по мере ее реализации предусмотрено в среднесрочной Программе Правительства Российской Федерации «Структурная перестройка и экономический рост в 1997-2000 годах», принятой в новой редакции 26 февраля 1998 года. Программа должна обеспечить создание предпосылок для роста производства и повышения благосостояния людей, без чего продвижение к устойчивому развитию будет невозможно. Реализация данной программы должна стать первым реальным шагом в этом направлении.

Программой намечены следующие направления деятельности по осуществлению государственной экологической политики (до 2000 года):

- совершенствование природоохранительного законодательства, системы экологических ограничений и регламентаций режимов природопользования;
- совершенствование экономического механизма охраны окружающей природной среды, в том числе системы платежей за ее загрязнение;
- разработка и внедрение эколого-экономических показателей, характеризующих эффективность природоохранной деятельности в стране;
- достижение нормативного качества окружающей природной среды посредством ужесточения экологических требований к природопользователям – источникам негативных воздействий на природу с целью предотвращения экологического ущерба;

- проведение широкого комплекса научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, направленных на оздоровление среды обитания человека и обеспечение экологической безопасности;
- последовательный переход на международные стандарты технологических процессов и производимой продукции;
- государственная поддержка реконструкции действующих производств при переходе на малоотходные, безотходные и ресурсосберегающие технологии;
- лицензирование отдельных видов деятельности в области охраны окружающей природной среды;
- обеспечение проведения экологической экспертизы и оценки воздействия на природную среду при реализации программ и проектов хозяйственной и иной деятельности;
- осуществление работы по разграничению полномочий в области использования природных ресурсов между Российской Федерацией и ее субъектами, направленной на рационализацию природопользования, при усилении координирующей роли соответствующих федеральных органов исполнительной власти.

Общий объем капитальных вложений на реализацию природоохранных мероприятий за счет всех источников финансирования на предстоящий (до 2000 г.) период прогнозируется в объеме 55-60 млрд. руб. (в ценах 1998 г.), в том числе 6–9 млрд. руб. по системе Госкомэкологии России. Осуществление намеченных природоохранных мероприятий до 2000 года позволит сократить объем выбросов в атмосферу и сброса загрязненных сточных вод на 8–10 процентов. При этом предусматривается на этапе реструктуризации экономики добиться сокращения удельных выбросов и сбросов загрязняющих веществ.

В рамках реализации государственной экологической политики намечается осуществить масштабные исследования по наиболее актуальным проблемам охраны окружающей среды и природопользования. Среди них – проблемы, связанные с глобальным изменением климата вследствие выбросов газов, создающих «парниковый эффект», вопросы образования и распространения диоксинов и диоксиноподобных токсикантов, а также проблемы, связанные с разработкой и внедрением новых технологий неистощительного природопользования и реабилитации окружающей среды от техногенных воздействий.

Основным инструментом реализации государственной экологической политики в предстоящий период станет выполнение экологических программ различного уровня. Важное значение будет иметь разработка программ, направленных на предотвращение деградации крупных природных комплексов межрегионального значения, оказывающих заметное влияние на устойчивость биосферы в пределах территорий Российской Федерации, и программ, обеспечивающих основную деятельность по охране окружающей среды.

Для определения эффективных путей улучшения экологической обстановки в России Правительством Российской Федерации рассмотрен (протокол от 12.11.98 № 41) и рекомендован органам исполнительной власти к использованию в практической деятельности Национальный план

действий по охране окружающей среды Российской Федерации на 1999–2001 гг. (НПДООС). План подготовлен Госкомэкологии России совместно с природоохранными органами субъектов Российской Федерации, федеральными министерствами и ведомствами, неправительственными организациями и движениями, представителями деловых и научных организаций, международными организациями (схема 1).

Для реализации поставленных целей национальным планом предусматривается решить следующие задачи:

- решение непосредственно экологических проблем федеральной значимости во взаимосвязи с социально-экономическими факторами развития экономики;
- создание на федеральном уровне механизма снижения антропогенного воздействия на окружающую природную среду и здоровье населения; в основе этого механизма – требования и условия субъектов (инициаторов) хозяйственной деятельности с целью предотвращения или уменьшения ее негативных экологических последствий;
- совершенствование механизма привлечения внебюджетных источников для реализации инвестиционных природоохранных мероприятий (проектов).

Решение этих задач предполагается осуществлять путем совершенствования действующих, разработки и внедрения новых механизмов экологической политики (включая нормативно-правовую базу, системы – экономическую и финансовую – государственного мониторинга и контроля, экологическую экспертизу), а также проведения научных исследований в целях более глубокого понимания экологических проблем и поиска их решения, формирования общественного экологического сознания.

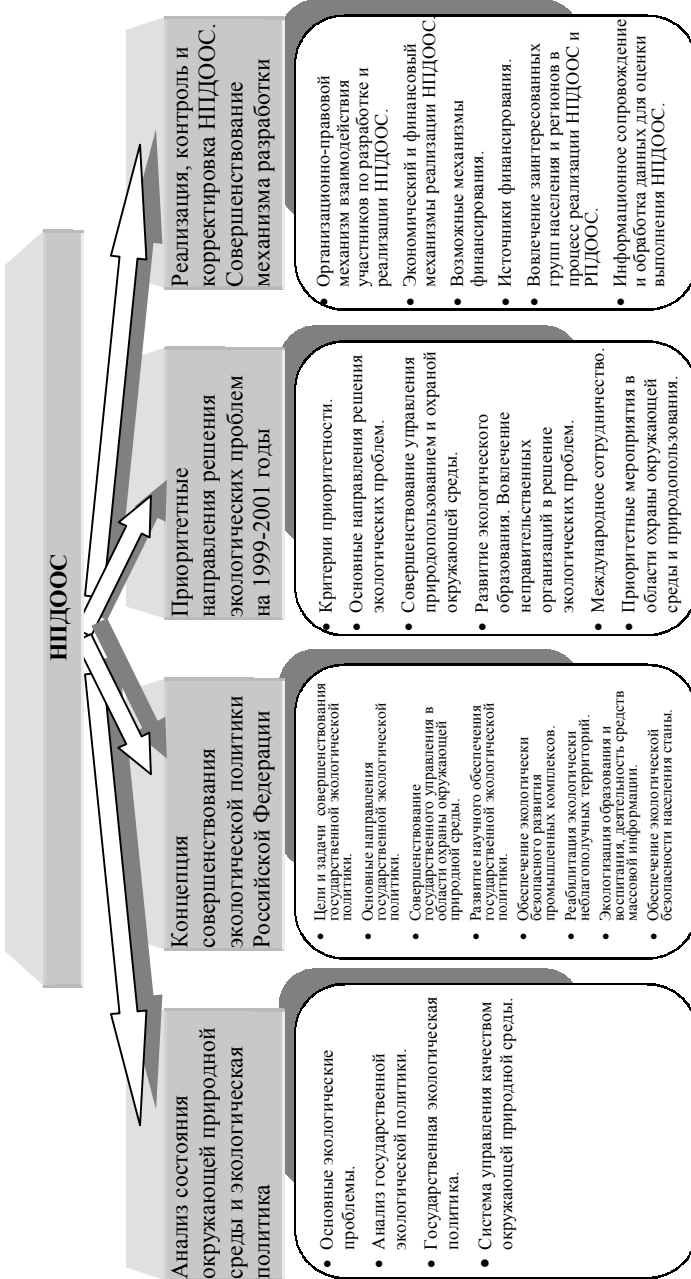
Подготовленный Национальный план базируется на следующих ключевых принципах и положениях:

- приоритет охраны здоровья нынешнего и будущих поколений людей от негативного воздействия факторов окружающей природной среды;
- приоритет вопросов охраны окружающей природной среды при принятии политических и экономических решений;
- совершенствование природоохранительного законодательства и экологических стандартов при проведении экономической реформы;
- установление и законодательное закрепление режима взаимной ответственности федеральных природоохранных органов и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за состояние окружающей среды и природных ресурсов, разработка и реализация совместных мероприятий по охране окружающей природной среды;
- сочетание административных и экономических методов для предотвращения деградации и загрязнения окружающей природной среды;
- эффективное участие в международном сотрудничестве для решения российских и международных экологических проблем (региональных, трансграничных и глобальных), а также обеспечения экологической безопасности Земли.

Со второй половины 90-х годов начался новый этап рыночных реформ, который способствовал формированию государственной природ-

Схема 1

Структура Национального плана действий по охране окружающей среды Российской Федерации на 1999–2001 годы



но-ресурсной политики в форме самостоятельного направления. В августе 1996 г. Указом Президента Российской Федерации было создано Министерство природных ресурсов Российской Федерации. Появилось ведомство, которое на федеральном уровне стало отвечать за вопросы осуществления государственной политики в сфере изучения, использования, охраны и воспроизводства природных ресурсов.

Первым шагом МПР России, в котором оно заявило себя как действительно новый федеральный орган, проводящий политику, можно считать появление в программе Правительства Российской Федерации «Структурная перестройка и экономический рост в 1997-2000 годах» подраздела 6.5 «Политика использования природных ресурсов». В подразделе отмечалось, что важнейшим направлением природно-ресурсной политики Правительства Российской Федерации является обеспечение рационального и эффективного использования природно-ресурсного потенциала страны с целью удовлетворения текущих и перспективных потребностей отраслей народного хозяйства и экспорта. Изначально проекты программы не имели указанного раздела, и в связи с этим планируемые показатели развития экономики (в том числе добывающих предприятий) не были взаимосвязаны с возможностями природно-ресурсной базы страны. Целесообразность такого подраздела была очевидной, однако МПР России пришлось преодолеть некоторое сопротивление по этому вопросу со стороны Минэкономики России и других ведомств.

Предложенные в подразделе принципы государственной природно-ресурсной политики направлены на осуществление структурных преобразований в сфере природопользования, исключающих неэффективное, ресурсорасточительное природопользование, а также создание экономических механизмов комплексного решения задач рационального использования, охраны и воспроизводства природных ресурсов, включая государственную поддержку новых методов и способов изучения, прогнозирования состояния природной среды, совершенствование взаимосвязанных систем кадастров природных ресурсов на основе цифровых геоинформационных систем.

В этих целях предполагалось завершить подготовку нормативно-правовой базы для введения платы за пользование всеми видами природных ресурсов, вовлекаемых в хозяйственный оборот, продолжить совершенствование системы платежей за право пользования недрами, включая возможность получения недропользователями, осуществляющими добычу дефицитных видов минерального сырья, скидок при низкой экономической эффективности разработки месторождений. В дальнейшем планировалось предпринять уменьшение количества налогов и переход в основном к рентным платежам в добывающих и других природоэксплуатирующих отраслях. Предусматривалось повысить эффективность государственного управления природопользованием, укрепить экономические основы федерализма в области отношений собственности на природные ресурсы, усилить административную и уголовную ответственность за нарушение природно-ресурсного законодательства, обеспечить благоприятный режим при привлечении иностранных инвестиций, расширить возможности применения положений Федерального закона «О соглашениях

о разделе продукции» и другое. Планировалось разработать ряд законопроектов, регулирующих вопросы управления природными ресурсами, ведения кадастров природных ресурсов, привлечения инвестиций, а также внести необходимые дополнения и уточнения в уже действующие правовые акты.

Для реализации государственной политики в области использования, охраны и воспроизводства природных ресурсов в 1997-2000 годы Правительством Российской Федерации предусмотрены мероприятия по отдельным видам природных ресурсов. Несмотря на то, что предложения по мероприятиям подавались по всем природным ресурсам, в данный подраздел вошли направления политики, касающиеся использования только ресурсов недр и водных ресурсов. Для решения задач, стоящих в целом перед природно-ресурсным комплексом, было признано необходимым начать разработку и реализацию концепции государственной природно-ресурсной политики, включающей в себя проблемы нормативно-правового, экономического и учетно-статистического обеспечения рационального природопользования. Соответствующее поручение Правительства Российской Федерации по разработке проекта подобной концепции было дано в марте 1997 г. МПР России и другим ведомствам.

По существу вопросы обеспечения рационального, эффективного и неистощительного использования природно-ресурсного потенциала страны в условиях осуществления второго этапа рыночных реформ вошли в число важнейших задач экономической политики Правительства России. Последнее связано с тем, что эффективное использование природных ресурсов с их сбалансированным воспроизводством и охраной может оказать важнейшее влияние на решение задач выхода России из экономического кризиса и обеспечения перехода к устойчивому развитию. Однако природные ресурсы России используются с низкой эффективностью. В условиях промышленного спада, сокращения добычи и использования природных ресурсов удельные показатели потребления природных ресурсов и загрязнения окружающей среды продолжают расти. Ослабление внимания к природно-ресурсному фактору, контрольным и регулирующим функциям государства в сфере природопользования приводят к интенсивной, не компенсирующей воспроизводством отработке лучшей части природных ресурсов, нанося непоправимый ущерб будущим поколениям, нарушая основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующих территориях.

В России значительные масштабы и разнообразие природных ресурсов дополняются высоким образовательным уровнем населения, научно-техническим и интеллектуальным потенциалом, концентрацией промышленных индустриальных мощностей, что обуславливает особую роль природно-ресурсного комплекса России в мировом масштабе и создает благоприятные условия для его использования в целях повышения эффективности экономики.

Современные проблемы воспроизводства, использования и охраны отдельных видов природных ресурсов (земельные, водные, минеральные, лесные, биологические, рекреационные) при всей их специфике имеют объективное единство. Последнее выражается в отставании воспроиз-

водства от уровня использования, в отсутствии взаимосвязанности правовой и нормативной базы, недостаточной эффективности экономического механизма природопользования, низком уровне пополнения государственного бюджета и бюджетов других уровней за счет ресурсных платежей, ведомственной разобщенности системы управления природопользованием, отсутствии механизмов, обеспечивающих комплексное природопользование. Природно-ресурсный фактор в недостаточной мере используется при отстаивании геополитических интересов России, а также в качестве инструмента влияния на мировой рынок в национальных интересах.

В связи с этим разработка и реализация государственной природно-ресурсной политики становится важнейшим приоритетом в комплексе проблем реформирования экономики страны. Проект Концепции государственной политики в сфере воспроизводства, использования и охраны природных ресурсов был разработан МПР России с участием Минэкономики России, Минтопэнерго России, Рослесхоза, Госкомзема России, Госкомэкологии России, Минсельхозпрода России, Миннауки России, РАН, других заинтересованных министерств и ведомств в очень сжатые сроки (март-июнь 1997г.), и уже в июле 1997 г. проект был вынесен на рассмотрение Правительства Российской Федерации и, в основном, одобрен.

Подготовленная Концепция определяет систему представлений о стратегических целях и приоритетах государственной политики в области воспроизводства, использования и охраны природных ресурсов, важнейших направлениях и средствах их реализации и базируется на принципе развития сырьевой базы по пути целевого наращивания, качественного улучшения и комплексного использования с учетом инфраструктуры, территориального размещения производительных сил и природно-климатических условий сырьевых комплексов. Концепция отражает систему стратегических, тактических целей и задач, достижение которых осуществляется через реализацию средне- и долгосрочных программ по гарантированному обеспечению экономики страны природными ресурсами, защиты ее внешнеэкономических, оборонных и геополитических интересов в рамках международных обязательств и требований устойчивого развития (схема 2).

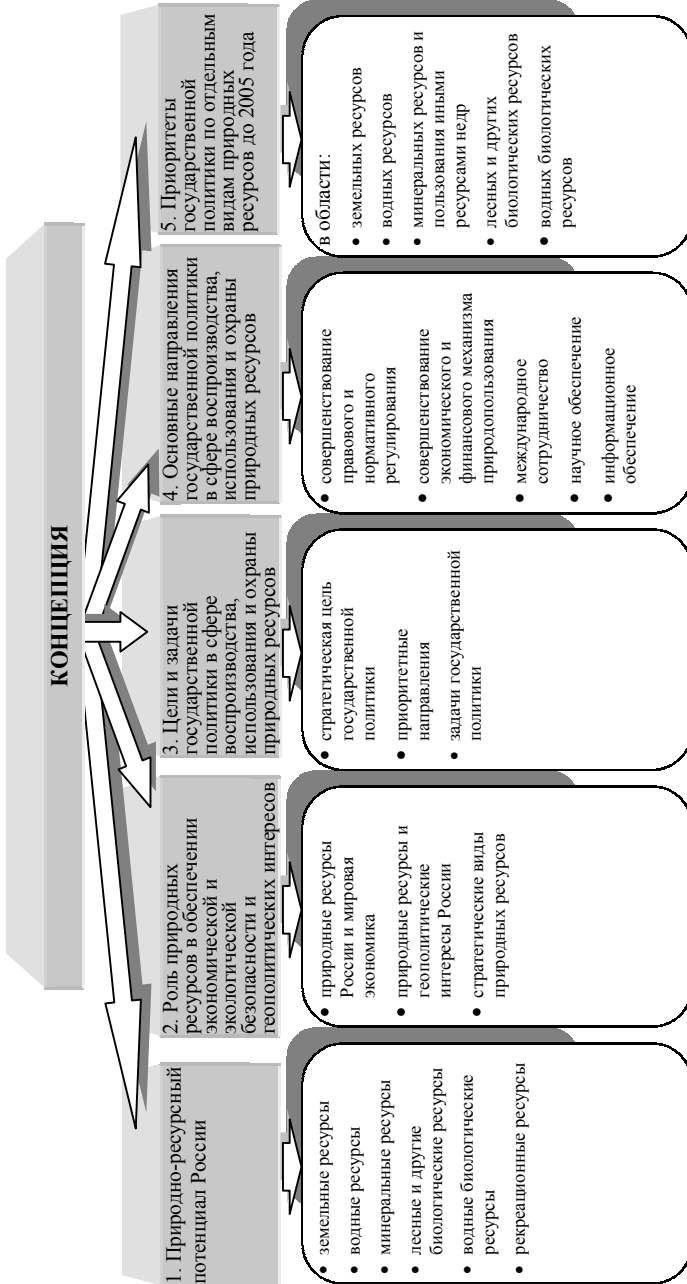
Стратегической целью государственной политики в области воспроизводства, использования и охраны природных ресурсов определено создание правовых, экономических, социальных и других отношений, необходимых для обеспечения нынешнего и будущих поколений ресурсами, качества жизни людей и устойчивого развития страны.

К важнейшим тактическим целям природно-ресурсной политики отнесено:

- обеспечение функций государства по владению, распоряжению и управлению природными ресурсами, включая ресурсы континентального шельфа России и Мирового океана в рамках международных обязательств;

Схема 2

**Структура
проекта Концепции государственной политики в сфере воспроизводства,
использования и охраны природных ресурсов**



- использование возможностей природно-ресурсного потенциала для преодоления текущего кризиса и вывода России в число передовых постиндустриальных стран мира;
- уменьшение природоемкости экономики, сокращение затрат природных ресурсов в расчете на единицу конечной продукции;
- обеспечение оптимального воспроизводства и охраны природных ресурсов как решающих факторов стабильного функционирования природно-ресурсного комплекса России;
- обеспечение выполнения требований к природным ресурсам как фактора жизнеобеспечения и среды обитания, улучшения здоровья, качества жизни и благосостояния населения.

Для реализации поставленных в Концепции целей предусмотрено решение следующих задач:

- систематическая комплексная оценка и прогноз состояния различных видов природных ресурсов и природно-ресурсного потенциала страны в целом;
- завершение перехода от административных к рыночным методам государственного регулирования;
- формирование эффективной системы органов государственного управления в области природопользования;
- оптимизация объемов и расширение вариантности источников инвестиций с последовательным переводом на самофинансирование работ по воспроизводству природных ресурсов в оптимальных объемах, обеспечивающих устойчивость и надежность сырьевой базы;
- государственное регулирование экспортно-импортных операций в области природного сырья, включая определение оптимальной структуры торговли первичным и переработанным сырьем, а также импорта отдельных видов природных ресурсов из других стран;
- осуществление государственной поддержки научных исследований как составной части полного цикла технологий в сфере природопользования;
- развитие правовой базы стимулирования инновационного и инвестиционного процессов в сфере природопользования;
- формирование эффективной системы учета природных ресурсов;
- создание условий для обеспечения сбалансированного природопользования как основного фактора устойчивого развития;
- сохранение традиционных способов природопользования малых народов Севера, Дальнего Востока и других регионов;
- учет региональных особенностей и потребностей совершенствования территориальной структуры экономики;
- разработка и реализация научно обоснованной политики в отношении регионов с особо сложными условиями хозяйствования, требующими специальных методов регулирования (районы Крайнего Севера, Дальний Восток, пограничные районы и др.);
- обеспечение комплексного и рационального природопользования на основе эффективных экономических методов регулирования;

- создание эффективной системы мониторинга состояния природных систем с целью надежного прогнозирования природных и техногенных катастроф;
- развитие системы налогообложения и целевых бюджетных фондов в сфере природопользования;
- создание системы страхования и аудита в области природопользования.

Положения Концепции должны реализовываться с привязкой к сценарным вариантам прогнозов и программ социально-экономического развития страны с учетом временного горизонта, необходимого для полного цикла воспроизводства отдельных видов природных ресурсов. В качестве обеспечивающих реализацию Концепции блоков рассмотрены: правовое и нормативное регулирование; экономические и финансовые механизмы; система управления природопользованием; научно-техническое и информационное сопровождение как элемент единого технологического цикла воспроизводства, использования и охраны природных ресурсов.

Формирование и реализация государственной политики в сфере воспроизводства, использования и охраны природных ресурсов на основе представленного проекта Концепции являются важными условиями выхода России из экономического кризиса, обеспечения национальной безопасности и перехода к устойчивому развитию. При реализации Концепции должно быть обеспечено соблюдение принципа социальной справедливости и общественного согласия, что предполагает оптимальное решение проблем собственности, разделения властных полномочий и управленческих функций на всех уровнях финансовых потоков, различных платежей, системы налогообложения, обеспечение гармоничного социально-экономического развития Российской Федерации и ее субъектов.

Исходя из основных положений формирующейся государственной природно-ресурсной политики можно определить следующие ее направления в области совершенствования экономического и финансового механизмов природопользования, которые должны быть направлены на:

- экономическую реализацию прав государства как собственника природных ресурсов;
- совершенствование системы платежей за пользование природными ресурсами в рамках осуществляемой налоговой реформы, с учетом необходимости увеличения доли этих платежей в структуре взимаемых налогов;
- осуществление методов экономической оценки природных ресурсов и учет ее при определении размеров ставок платежей за пользование природными ресурсами;
- осуществление гибкой ценовой политики в отношении первичной продукции, получаемой из природных ресурсов, сочетающей свободные и регулируемые цены;
- реализацию целевых программ и проектов, обеспечивающих сокращение объемов потребления природных ресурсов на единицу продукции и расширенное воспроизводство природных ресурсов;

- экономическое стимулирование рационального использования природных ресурсов и применение ресурсо- и энергосберегающих технологий, использование отходов (техногенного сырья);
- формирование эффективных финансовых механизмов обеспечения воспроизводства и охраны природных ресурсов;
- обеспечение целевого использования средств, предназначенных на охрану и воспроизводство природных ресурсов;
- совершенствование методов оценки эффективности инвестиционных программ и проектов в сфере природопользования, особенно в условиях второго этапа приватизации;
- привлечение инвестиций, в том числе иностранных, в сферу природопользования;
- формирование рынка услуг по стоимостной оценке природных ресурсов;
- поддержку предпринимательства и расширение деятельности предприятий малого и среднего бизнеса в сфере природопользования;
- создание рынка страховых услуг и аудита в сфере природопользования;
- совершенствование системы лицензирования природопользования (включая работы и услуги) на платной и конкурсной основе.

Принятие и реализация вышеуказанных документов дадут возможность регулирования природопользования со стороны государства на трех уровнях: государственной стратегии устойчивого развития, государственной природно-ресурсной политики и Национального плана действий по охране окружающей среды, а также среднесрочной программы. Практически эти базовые документы окажут принципиальное влияние на дальнейшее осуществление реформ в сфере природопользования, в том числе на определяющие основные направления развития экономических механизмов природопользования и охраны окружающей среды.

Часть положений природно-ресурсной и экологической политики будет реализована уже в течение 1999 - 2000 гг. Однако основная работа по реализации политики государства в этой сфере приходится на 2001 и последующие годы.

1.2. Разработка и совершенствование экономических методов управления природопользованием и охраной окружающей среды

В последние 10 лет в экономике России стали формироваться тенденции активного применения экономических методов регулирования охраны окружающей среды и использования природных ресурсов. Речь шла, в первую очередь, о введении платы за загрязнение окружающей природной среды и использование природных ресурсов, а также создании соответствующих финансовых механизмов по формированию и использованию средств от взимаемых платежей.

Особенно заметно усилилась работа по формированию экономического механизма природопользования начиная с 1988 г. Этому способствовало создание специальной службы - комитетов по охране природы на союзном, федеральном, республиканском, краевом, областном, городском и районном уровнях. В союзном и российском государственных ко-

митетах по охране природы, а также в органах управления природными ресурсами начали разрабатываться нормативно-методические документы по введению платы за загрязнение окружающей среды и пользование природными ресурсами. В ряде территорий Российской Федерации законодательными и административными органами управления были приняты решения о введении платы за природные ресурсы и загрязнение окружающей среды (Волгоградская, Костромская области, Республика Башкортостан). Однако новизна проблемы, неотработанность ряда вопросов методического характера, а также противодействие со стороны промышленных министерств не позволяли ввести платность природопользования повсеместно, и поэтому был выбран путь внедрения через апробацию данных предложений.

В январе 1990 г. Комиссия по совершенствованию хозяйственного механизма СМ СССР по представлению Минприроды СССР приняла решение о проведении в ряде республик, в том числе и в Российской Федерации, эксперимента по введению платы за загрязнение окружающей природной среды как первого шага на пути перехода к платному природопользованию. Отработка в 1990 г. в рамках эксперимента методологических и методических принципов использования экономических регуляторов в природопользовании позволила выйти в 1991-1992 гг. в Российской Федерации на принятие правовых и нормативно-методических актов, регулирующих введение платы за загрязнение окружающей природной среды и формирование экологических фондов.

Следует отметить, что подобные механизмы уже существовали в международной практике управления природопользованием (США, Польша) и подтвердили свою эффективность. Базовым методологическим приемом установления платы за загрязнение окружающей среды был принцип «загрязнитель - платит». Под этот принцип подводилась соответствующая нормативно-правовая и методическая база, а также решались вопросы управления качеством окружающей среды и осуществления контроля.

Подведя в начале 1991 г. предварительные итоги эксперимента, Комиссия по совершенствованию хозяйственного механизма СМ СССР дает поручение Минприроды СССР подготовить проект постановления Правительства СССР, который бы определял порядок платы не только за загрязнение окружающей среды, но и за пользование природными ресурсами. Во втором квартале 1991 г. Минприроды СССР с учетом заинтересованных ведомств подготовило проект постановления Правительства СССР «Об общих принципах платного природопользования». Последний определял методологические и методические подходы к расчету нормативов платы за загрязнение окружающей среды и пользование природными ресурсами, предлагал финансовый механизм накопления и целевого использования средств от платежей, устанавливал процедуру взаимоотношений различных государственных органов управления и предприятий в части регулирования природопользования. По ряду объективных причин данному постановлению не суждено было выйти, но основные его положения были в последующем использованы во многих республиках и наиболее активно в Российской Федерации.

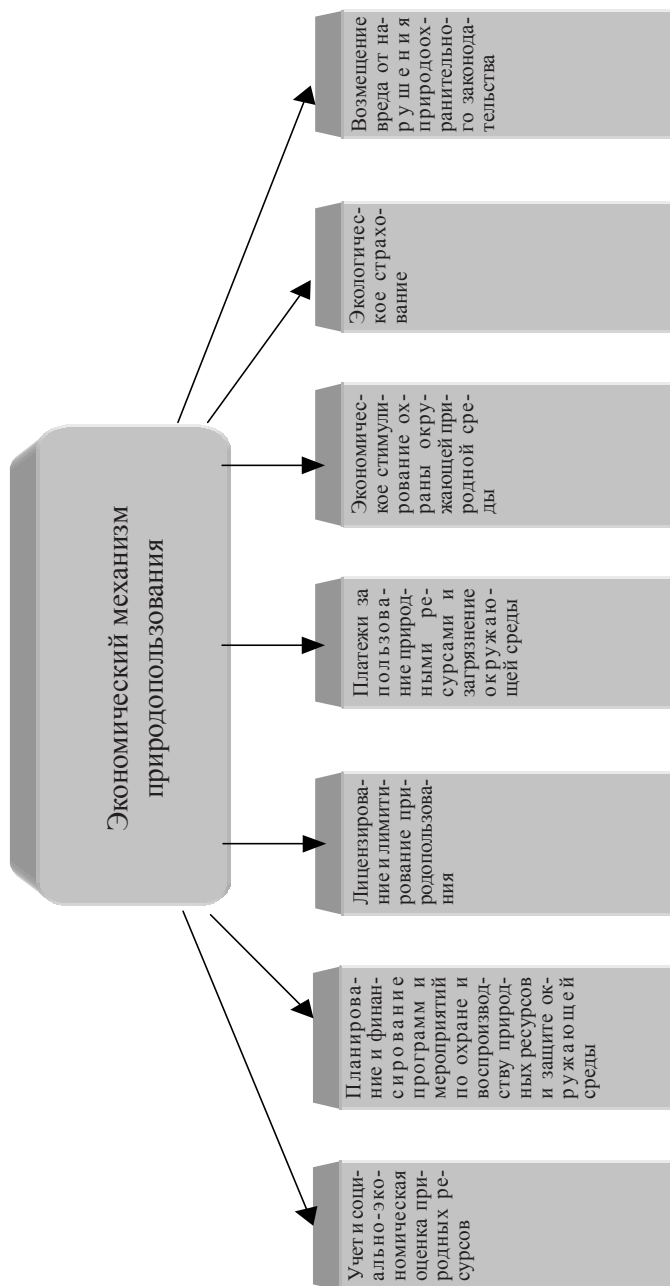
Основным экономическим инструментом развития природоохранной деятельности на территории России до принятия Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» являлась плата за выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду, размещение отходов, которая регулировалась постановлением Совета Министров РСФСР от 9 января 1991 г. № 13 «Об утверждении на 1991 г. нормативов платы за выбросы загрязняющих веществ в природную среду и порядка их применения».

В мае 1991 г. Госкомприроды РСФСР выходит в Комитет по вопросам экологии и рационального использования природных ресурсов Верховного Совета Российской Федерации с Концепцией формирования экономического механизма природопользования в условиях перехода к рынку. Данная Концепция была поддержана Комитетом и в дальнейшем использована при подготовке III раздела Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды», посвященного экономическому механизму охраны окружающей природной среды и использованию природных ресурсов.

Основные элементы экономического механизма природопользования (схема 3) включают в себя учет и социально-экономическую оценку природных ресурсов, планирование и финансирование экологических программ и мероприятий, использование договоров и лицензий на природопользование, платность природопользования (плата за природные ресурсы, плату за выбросы, сбросы и размещение отходов, формирование экологических фондов, экологическое страхование, экономическое стимулирование и поддержка экологического предпринимательства, возмещение ущерба от нарушения природоохранительного законодательства). По существу в III разделе Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» были определены общие правовые основы экономического механизма природопользования. В последующем с выходом основных природно-ресурсных законов: «О недрах», «О плате за землю», Лесного кодекса, «О животном мире» была подведена правовая база экономического механизма природопользования применительно к отдельным видам природных ресурсов. В целом предлагаемые в вышеуказанных законах экономические методы регулирования использования, охраны и воспроизводства природных ресурсов «вписываются» в вышеуказанную структуру экономического механизма природопользования. Минприроды России и другими ведомствами природно-ресурсного блока был наработан пакет нормативно-методических документов, направленный на реализацию законов в части экономического механизма природопользования.

С 1 января 1993 года вступило в действие Постановление Правительства России от 28 августа 1992 г. № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия», были введены базовые нормативы платы за выбросы, сбросы загрязняющих природных веществ в окружающую природную среду и размещение отходов, утвержденные Минприроды России по согласованию с Минэкономики России и Минфином России, а также приняты доку-

**Структура
экономического механизма природопользования**



менты, регулирующие сбор и расходование средств от взимаемых платежей. По настоящее время механизм взимания платы за загрязнение окружающей природной среды основывается на вышеназванных документах.

С 1990 г. на основе взимаемых с предприятий в порядке эксперимента платежей за загрязнение окружающей среды формировались экологические фонды. После выхода Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды», постановления Правительства РФ «О Федеральном экологическом фонде Российской Федерации и экологических фондах на территории Российской Федерации» от 29.04.92 № 442 и соответствующих нормативных документов работа с экофондами стала проводиться более эффективно. В период, характеризуемый экономической нестабильностью, сокращением централизованных инвестиций из бюджета всех уровней, экологические фонды превращаются в один из основных источников финансирования природоохранной деятельности на территории Российской Федерации.

Поиск более эффективных форм использования средств, поступающих в экологические фонды, привел к процессу создания экологических банков и внедрения экологической банковской деятельности. Одним из примеров реализации может служить создание Коммерческого инвестиционного банка экологического развития «Экоинвестбанк», Национального экологического банка «Эконацбанк». Указанные банки, кроме обычных банковских операций, предоставляли клиентам услуги, связанные с реализацией экологических проектов и программ. Однако в дальнейшем это направление не получило должной поддержки, и к 1999 году, по существу, «Эконацбанк» прекратил свою деятельность.

Соответствующие документы по мере их подготовки выходят в части платежей при пользовании землей, недрами, лесом, водными объектами и объектами животного мира. Происходит процесс формирования на основе платежей и соответствующих фондов.

Применительно к платежам за природные ресурсы следует отметить, что отдельные элементы платности по природным ресурсам присутствовали и до осуществления экономических реформ (попенная плата при пользовании лесными ресурсами, тарифы на воду при заборе воды предприятиями из водохозяйственных систем, отчисления на геологоразведочные работы, осуществляемые при добыче полезных ископаемых и пр. и т.п.). Однако существовавшие элементы платы за природные ресурсы были далеки от научно обоснованных размеров, а методы их определения несовершенны. Так, отчисления на геологоразведочные работы не возмещали фактических расходов на их проведение; попенная плата, призванная покрывать расходы лесного хозяйства на лесовосстановление, в большинстве случаев эту задачу не выполняла; это же можно было сказать о плате за воду, которая к тому же была введена только для промышленных предприятий. По существу, данные виды платежей, особенно в 1991-1992 годы, с трудом покрывали текущую деятельность специализированных ведомств. Только принятие вышеназванных и других природно-ресурсных законов дало возможность практически ставить вопрос об оплате услуг, связанных с разведкой и подготовкой природных ресурсов

на основе создания специальных финансовых потоков, обеспечивающих мероприятия по охране и воспроизводству природных ресурсов, а также о компенсации в виде платы в бюджеты различных уровней за право пользования природными ресурсами при изъятии (использовании) последних.

В целях совершенствования налоговой системы в сфере природопользования Минприроды России разработало в 1995-1996 гг. проект закона Российской Федерации «О системе платежей за пользование природными ресурсами», в котором были определены общие принципы введения, установления, определения, взимания и использования платежей за природные ресурсы. Проект был подготовлен, исходя из приоритетности вопросов собственности на природные ресурсы и уровней компетенции органов государственной власти по управлению ею, экологически безопасного пользования природными ресурсами и компенсации неустранимых негативных последствий природопользования. Работа велась в рамках реализации Плана действий Правительства России по охране окружающей среды и природопользования. Однако закону не суждено было выйти из-за взаимоисключающих позиций по данному проекту ряда ресурсных ведомств. В 1996 г. работа над законом была приостановлена с резолюцией вернуться к данному проекту после подготовки и принятия Налогового кодекса. Практически была утеряна уникальная возможность построить общеметодологическую базу платного природопользования, работающую, в первую очередь, на рациональное использование, охрану и воспроизводство природных ресурсов, а также на защиту окружающей среды и обеспечение экологической безопасности.

С учетом того, что в Законе «Об основах налоговой системы» была сделана запись, что вопросы платежей, налогов и сборов решаются налоговым законодательством, идеологическая и методологическая работа по введению и совершенствованию платного природопользования стала смещаться от ресурсных ведомств в сторону финансовых и налоговых служб. Основным правовым актом, который должен был предложить новую схему взимания налогов, платежей и различных сборов, становится Налоговый кодекс. Однако надежды на Налоговый кодекс в части создания эффективной системы природно-ресурсных платежей не оправдались. В основу методологии формирования платы за природные ресурсы в нем была положена фискальная концепция. И если первая часть Налогового кодекса только зафиксировала общие позиции в части платежей за природные ресурсы, то проект второй части Налогового кодекса уже «ломал» отработанные на практике схемы платности использования природных ресурсов. Данное положение можно подтвердить предлагаемой трансформацией действующей схемы сбора и использования отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы. В сфере недропользования на основе положений Закона «О недрах» (1992 г. с изм. 1995 г.) были отработаны практически все вопросы определения, взимания и использования отчислений, включая создание целевого фонда воспроизводства минерально-сырьевой базы на федеральном и территориальном уровнях. В случае принятия второй части Налогового кодекса в течение

трех лет отчисления должны быть сведены практически на нулевой уровень, а целевые фонды прекратят свое существование. Примером «привостояния» положений проекта Налогового кодекса статья действующего природно-ресурсного законодательства может служить и двухгодичная попытка (1996-1997 гг.) МПР России реализовать в полной мере статьи Водного кодекса по плате за пользование водными объектами, которая закончилась принятием Закона «О плате за пользование водными объектами» (1998 г.), основные положения которого принципиально отличаются от статей вышеуказанного кодекса.

В части платежей за загрязнение окружающей среды проектом второй части Налогового кодекса предложена принципиально отличная от действующей экономическая схема. Платежи переведены в разряд обычных налогов, что полностью снимает с них стимулирующую роль, и в условиях переходной экономики подобные «экологические налоги» теряют смысл для предприятия, становясь еще одним налоговым бременем.

Выходом из сложившейся ситуации может быть схема, по которой разрабатываются и принимаются отдельные налоговые законы, регулирующие вопросы определения, взимания и распределения по бюджетам платежей за различные виды природных ресурсов и последующий свод в единый правовой акт, который и составит ресурсный раздел второй части Налогового кодекса. При этом в полной мере должны быть учтены действующие системы налогов, платежей и сборов при использовании природными ресурсами.

Положения второй части Налогового кодекса исключают возможность формирования целевых бюджетных и внебюджетных экологических фондов и фондов охраны и воспроизводства отдельных видов природных ресурсов. По существу исключается главнейший элемент экономического механизма природопользования, обеспечивающий аккумуляцию средств от платежей за природные ресурсы и загрязнение в специализированных фондах. Последнее ставит под угрозу выполнение в полном объеме программ и мероприятий по охране и восстановлению природных ресурсов и обеспечению экологической безопасности.

Плата за природные ресурсы носит стимулирующий характер и непосредственно связана с развитием и углублением экономической ответственности предприятий за рациональное природопользование, поэтому одновременно должны иметь место платежи и санкции за сверхлимитное и нерациональное использование природных ресурсов. Однако это направление стимулирования предприятий к повышению эффективности использования природных ресурсов, снижению потерь и отходов, внедрению безотходных и ресурсосберегающих технологий и производств методом экономического принуждения не получило до настоящего времени должного развития. В современных условиях, например, многие органы контроля при проверке деятельности добывающих предприятий-природопользователей и выявлении нарушений не применяют напрямую экономические санкции, а выносят постановления и направляют их в

органы прокуратуры и налоговой службы для принятия мер к нарушителям.

К наиболее важным направлениям дальнейшего развития механизма платного природопользования следует отнести отработку методов определения экономических оценок природных ресурсов, а также расширение сферы их использования. В частности, практической задачей является получение комплексных социально-экономических оценок природных ресурсов (объектов), дающих возможность рассчитать показатели оценки природно-ресурсного потенциала как отдельных территорий Российской Федерации, так и в структуре национального богатства страны. Ряд позиций по данному вопросу отрабатывался в эксперименте по совершенствованию учета и социально-экономической оценке природно-ресурсного потенциала, целью которого было создание механизма формирования комплексных территориальных кадастров природных ресурсов как информационной базы для принятия экологически обоснованных управленческих решений в сфере природопользования, с учетом приоритетов социально-экономического развития территорий и сохранения окружающей природной среды (Распоряжение Правительства Российской Федерации № 58-рз от 07.05.93). Данное направление активно проводится в ряде субъектов Российской Федерации: Ленинградской, Самарской и Ярославской областях. Однако в целом, в практике природопользования оно еще не получило должного развития. Положения Гражданского кодекса (ст. 130), Закона «Об оценочной деятельности» дают возможность развивать это направление на новом уровне с учетом современного состояния осуществляемых в стране рыночных реформ.

Взимание платежей за загрязнение является мерой эколого-экономической ответственности природопользователей при их работе в штатном режиме. Но, помимо этого, существует эколого-юридическая ответственность, одной из форм которой служит возмещение вреда, наступившего в результате нарушения природоохранительного законодательства. По расчетным данным, бюджет, экологические фонды недополучают ежегодно сотни миллионов рублей. В большинстве случаев это происходит из-за отсутствия нормативно-методических документов, регламентирующих порядок определения и компенсации ущерба, возникшего в результате промышленных аварий. Контрольные службы ведомств природно-ресурсного блока при расчете величин и экономического ущерба, наносимого государству, при нарушении норм, правил и требований природно-ресурсного и природоохранительного законодательства до настоящего времени пользуются методиками, которые исходят из базовых положений «Временной типовой методики определения экономической эффективности природоохранных мероприятий и оценки экономического ущерба, причиненного государству загрязнением окружающей среды» (одобрено постановлением Госплана СССР, Госстроя СССР и Президиума АН СССР от 21.11.83). Однако данная методика имела ряд методологических и методических недостатков, проявившихся при ее практическом применении в стране в конце 80-х – начале 90-х гг., поэтому требуется современный методический подход с учетом действующего природно-ресурсного

законодательства и положений Гражданского кодекса относительно порядка оценки и возмещения ущерба.

По ряду экологически опасных отраслей и производств за год происходит несколько сот аварий. В 1994 г. Минприроды России утвердило «Временный порядок оценки и возмещения вреда окружающей среде в результате аварий», который сформировал основные организационные моменты проведения такой работы, исходя из положений Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды». В 1998 году с учетом положений Гражданского кодекса, практики применения вышеназванного документа и других обстоятельств Госкомэкологии России утвердил «Методические указания по оценке и возмещению вреда, нанесенного окружающей природной среде в результате экологических правонарушений». МПР России в развитии положений закона «О недрах» и Водного кодекса разработало проекты документов, определяющих порядок возмещения государству ущерба при нарушении горного и водного законодательства (1999 г.), которые необходимо утвердить в ближайшее время и внедрить в практику. Значительную работу по внедрению в практику методов оценки ущерба проводят другие ведомства природно-ресурсного блока, однако многие вопросы требуют уточнения.

Не отработанными в структуре экономического механизма природопользования остаются не только оценка ущерба, но и поиск оперативных средств для ликвидации последствий загрязнений окружающей среды и природных ресурсов (объектов) в результате аварий и катастроф. Экологические и ресурсные фонды расходуют средства по заранее утвержденным сметам и не могут в целом решать эту проблему. Одним из источников финансирования таких мероприятий может стать страховое возмещение.

Проведение мероприятий по экологическому страхованию должно было проводиться на основе Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» (ст.23), в которой, в частности, указывается, что в России осуществляется добровольное и обязательное государственное экологическое страхование предприятий, учреждений, организаций, а также граждан, объектов их собственности и доходов на случай экологического и стихийного бедствия, аварий и катастроф. В целях развития данной статьи Закона Минприроды России и Росгосстрах утверждают в 1992 году «Типовое положение о порядке добровольного экологического страхования в Российской Федерации». Под экологическим страхованием понимается страхование ответственности предприятий - источников повышенного экологического риска за причинение убытков в связи с аварией, технологическим сбоем либо стихийным бедствием, приводящим к загрязнению окружающей среды. Цель экологического страхования: компенсация убытка, образуемого у страхователя и третьих лиц в результате загрязнения окружающей среды; экономическое стимулирование предотвращения аварий у страхователя, достигаемое за счет уменьшения издержек на проведение противоаварийных работ за счет страховщика; повышение эффективности использования денежных средств, концентрируемых в страховых фондах и др. Предполагалось, что страхо-

вые экологические фонды в условиях прекращения бюджетного финансирования могут оказывать содействие осуществлению масштабных исследовательских проектов в области экологии и внедрению экологически безопасных прогрессивных технологий.

В период 1994-1995 годов проводится работа по внедрению и отработке элементов экологического страхования в регионах, подготавливается проект закона «Об экологическом страховании». Однако развитие общей правовой базы страховой деятельности, выход Гражданского кодекса, который также регламентировал основные требования к страховой деятельности, и другие обстоятельства не позволили реализовать предлагаемые механизмы страховой защиты в сфере экологии. В 1997-1999 гг. механизм страховых услуг в сфере природопользования и экологии стал развиваться уже на основе федеральных законов: «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (1997 г.), «О безопасности гидротехнических сооружений» (1997 г.), «О соглашениях о разделе продукции» (1995 г.) и иных правовых актах.

МПР России в 1998-1999 гг. были выпущены соответствующие приказы по развитию страховой деятельности в сфере природопользования, которыми поставлена задача как разработки Концепции страхования в области природопользования, так и подготовки необходимой нормативно-методической базы. По существу стало формироваться новое направление экономического механизма природопользования – рынок страховых услуг в сфере природопользования.

Законом РСФСР «Об охране окружающей природной среды» (ст.24) были определены правовые основы экономического механизма природопользования в части стимулирования рационального природопользования и охраны окружающей среды, в том числе:

- установление налоговых и иных льгот, предоставляемых государственным и другим предприятиям, учреждениям и организациям, в том числе природоохранительным, при внедрении малоотходных и безотходных технологий и производств, использовании вторичных ресурсов, осуществлении другой деятельности, обеспечивающей природоохранительный эффект;
- освобождение от налогообложения экологических фондов, передачи части средств экологических фондов на договорных условиях под процентные займы предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам для реализации мер по гарантированному снижению выбросов и сбросов загрязняющих веществ;
- установление повышенных норм амортизации основных производственных природоохранительных фондов;
- применение поощрительных цен и надбавок на экологически чистую продукцию;
- введение специального налогообложения экологически вредной продукции, а также продукции, выпускаемой с применением экологически опасных технологий;

- применение льготного кредитования предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности, эффективно осуществляющих охрану окружающей природной среды.

Законом предусматривается возможность республик в составе Российской Федерации устанавливать другие виды экономического стимулирования охраны окружающей среды.

В развитие этой статьи закона в Правительство Российской Федерации и в Комитет по экологии Государственной Думы Российской Федерации, Минприроды России были представлены поправки в законы Российской Федерации по вопросам налогообложения, обеспечивающие экономическое стимулирование природоохранной деятельности, которыми предусматривалось:

- 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;
- уменьшение 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;
- освобождение от налога на имущество государственных внебюджетных экологических фондов.

Часть положений вышеуказанной статьи были в той или иной мере реализованы в ряде других законов, в том числе:

«О налоге на прибыль предприятий и организаций» (1992 г.) – было установлено, что при исчислении налога на прибыль его размер уменьшается на сумму в размере 30% от капитальных вложений на природоохранные мероприятия, включая долевое участие, в том числе на реализацию мер и программ по охране природы и воспроизводству природных ресурсов, гарантированному снижению выбросов и сбросов загрязняющих веществ, внедрению экологически чистых, мало- и безотходных технологий, использованию вторичных ресурсов, выпуску экологически чистой продукции;

«О налоге на имущество предприятий» (1993 г.) – введена 2%-ная льгота по налогу на стоимость объектов предприятия, используемых для охраны природы;

«О подоходном налоге с предприятий» - установлено, что налогом не облагаются взносы, произведенные в экологические фонды.

Вопрос об освобождении от налога на добавленную стоимость технологического оборудования и запасных частей к нему, ввозимых на территорию Российской Федерации был решен (Федеральный закон Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О налоге на добавленную стоимость» от 06.12.94 № 57-ФЗ – ст.1 п.2).

Остается нерешенной проблема освобождения от выплаты таможенных пошлин закупаемого за границей природоохранного оборудования,

такие вопросы возникают у многих регионов. По каждому из возникающих вопросов в индивидуальном порядке решения находятся. Однако в целом проблема не решена, и следует подготовить поправки в Закон РФ «О таможенном тарифе» в части распространения таможенных льгот на ввоз (вывоз) товаров «прямого природоохранного назначения».

Указом Президента Российской Федерации «О некоторых изменениях в налогообложении и во взаимоотношениях бюджетов различных уровней» были значительно расширены права органов государственной власти на местах по введению на подведомственной им территории дополнительных местных налогов и сборов и предоставлению льгот по ним. Территории в целях стимулирования природоохранной деятельности стали принимать решения по льготному налогообложению в части налогов, которые зачисляются в местный бюджет. Практика предоставления таких льгот предприятиям существует в отдельных регионах - городах Москва, Санкт-Петербург, Ярославль и др. Так, например, в Москве действует решение «О налоговых льготах, поощряющих инвестиции в производственную сферу г. Москвы», которые уменьшают размер налога до 25% на величину фактически произведенных затрат за счет прибыли, остающейся в распоряжении предприятия, связанных с улучшением экологической обстановки в Москве (от 28.06.93).

В условиях перехода к новым экономическим отношениям, расширения полномочий местных органов власти и самоуправления, неустойчивого политического и экономического положения многие предприятия сами решают проблемы, связанные с входением в рынок, что может предопределить неуправляемое, негативное развитие экологической ситуации. Предотвратить это положение возможно за счет развития регулируемого государством рынка экологических работ и услуг, создания гибкого механизма взаимодействия рыночных структур в сфере экологии, органов исполнительной власти и органов охраны природы. Как показывает зарубежный опыт, деятельность в области рынка экологических работ и услуг в значительной мере регламентируется, контролируется и поддерживается государством и направлена на конкретные природоохранные мероприятия или виды деятельности.

В июне 1992 г. Комитетом по вопросам экологии и рационального использования природных ресурсов Верховного Совета РФ был заслушан вопрос о привлечении инвестиций из внебюджетных источников и развитии предпринимательства в интересах экологической безопасности России, подготовленный с участием Минприроды России. Ставилась задача развития рынка экологических работ и услуг, привлечения негосударственных инвестиций, стимулирования экологического предпринимательства. В развитие этого вопроса Минприроды России были подготовлены предложения по программе поддержки экологического предпринимательства для включения особым разделом «Экологическая безопасность предпринимательства» в общефедеральную программу по поддержке среднего и малого бизнеса.

Развитию регулируемого рынка экологических работ и услуг способствовало принятие законов «О защите прав потребителей» (1991 г.), «О

государственной экологической экспертизе» (1995 г.), а также постановление Правительства Российской Федерации от 24.12.94 № 1418 «О лицензировании отдельных видов деятельности» и «О лицензировании природоохранных видов деятельности» от 26.02.96 № 168 и соответствующих решений по лицензированию деятельности в природно-ресурсной сфере.

Принятие указанных документов способствовало развитию организационно-экономических и рыночных методов управления природопользованием, в том числе: лицензирование природоохранных видов деятельности, сертификация на соответствие природоохранным требованиям, экологическая паспортизация и экоаудит. В целом, развитие новых направлений государственного регулирования природопользования показывало, что в практике управления природопользованием и охраной окружающей среды происходит переход от еще остающихся административных методов работы с предприятиями-природопользователями на современные рыночные отношения.

В начале 90-х гг. стали нарабатываться предложения по внедрению в практику экологического аудита. Были разработаны и утверждены первые документы в этой области на уровне Минприроды России (1993 г.), однако отсутствие должной нормативно-правовой базы сдерживало развитие этого направления. В то же время внедрение системы лицензирования природопользования, острота проблемы учета экологического фактора при приватизации, необходимость подготовки для потенциальных инвесторов достоверной информации о состоянии предприятия с позиции выполнения требований природно-ресурсного законодательства поставили, начиная с середины 90-х гг. вопрос о применении на практике системы аудита. Начинает развиваться еще одна новая форма экономического механизма природопользования, направленная на повышение эффективности использования природных ресурсов, обеспечение экологической безопасности - аудит природопользования и охраны окружающей среды.

Вопросы развития экономического механизма природопользования и охраны окружающей среды тесно увязаны с проблемой международной торговли, в том числе импорта и экспорта сырья, продукции, работ и услуг. С 1994 г. проводится работа, необходимая для присоединения России к Генеральному соглашению по тарифам и торговле (ГАТТ) - ВТО, в частности разработка Меморандума о внешнеторговом режиме Российской Федерации. К 1999 г. были сформулированы позиции по ряду требований, касающихся регулирования торговли и услуг в сфере природопользования и охраны окружающей среды. В 1998 г. Россия становится страной-участницей форума Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества. В 1999 году уже были подготовлены первые предложения МПР России для АТЭС, которые касались вопросов привлечения инвестиций для освоения природно-ресурсного потенциала Сибири и Дальнего Востока.

В условиях осуществления программы приватизации и ее дальнейшего развития важно определить, как будет осуществляться учет приро-

доохранного фактора. В этих целях были подготовлены и включены в Государственную программу приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации предложения по учету экологического фактора в процессе приватизации. (Программа утверждена Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 года № 2284). В пункте 6.33 Программы указывалось, что учет экологического фактора при приватизации заключается в проведении экологического аудирования, определении требований по экологической санации предприятий и отражении их в условиях конкурса и планах приватизации, создании на предприятиях фондов экологической санации, выводе части экологически опасных предприятий за пределы городских или иных территорий. В 1994-1995 гг. соответствующие нормативно-методические документы, регламентирующие вопросы учета экологических требований при приватизации, были подготовлены Минприроды России и Госкомимуществом России. Реализация программы приватизации на новом этапе рыночных реформ востребует подготовленные предложения по учету экологического фактора, в том числе совместное распоряжение Минприроды России и Госкомимущества России «Об учете экологического фактора приватизации государственных и муниципальных предприятий, организаций» (1995г.). Появляется проблема передачи в хозяйственное ведение ставших бесхозными колхозных и совхозных прудов, земельных и лесных участков. Требуется дать как стоимостную оценку передаваемых природных объектов и сооружений на них, так и определить объем работ по восстановлению качества природного объекта.

Многие вопросы в части совершенствования экономического механизма природопользования, в том числе такие новые направления, как: разработка территориальных комплексных кадастров природных ресурсов, включая социально-экономическую оценку природно-ресурсного потенциала, выдача лицензий на комплексное природопользование, платежи за природные ресурсы и загрязнение окружающей среды, экологическая сертификация и паспортизация, создание экологических фондов и экологических банков, а также фондов охраны и воспроизводства природных ресурсов, формирование системы экологического страхования, обеспечение учета экологического фактора при приватизации, развитие рынка экологических услуг, привлечение инвестиций, отработавшие вначале на отдельных территориях. Полученные результаты использовались при подготовке документов на федеральном уровне, направленных на дальнейшее развитие экономического механизма природопользования применительно к осуществляемому этапу реформ. Последнее, в свою очередь, требовало уточнения структуры и направлений развития экономического механизма природопользования в целом.

ГЛАВА 2. ПЛАТЕЖИ ЗА ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ И ЗАГРЯЗНЕНИЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

2.1. Платежи за пользование природными ресурсами

Плата за землю

Порядок установления и взимания платы за землю регламентируется Законом Российской Федерации от 11.10.91 № 1738-1 «О плате за землю». Формами платы за землю являются земельный налог, арендная плата и нормативная цена земли.

Целью введения платы за землю определялось стимулирование рационального использования, охраны и освоения земель, повышения плодородия почв, выравнивание социально-экономических условий хозяйствования на землях разного качества, обеспечение развития инфраструктуры в населенных пунктах, формирование специальных фондов финансирования этих мероприятий.

Плательщиками земельного налога и арендной платы являются организации (предприятия, учреждения) независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, включая международные неправительственные организации (объединения), совместные предприятия с участием юридических лиц Российской Федерации и иностранных юридических лиц и граждан, иностранных юридических лиц (в дальнейшем именуются «юридические лица»), а также граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства (в дальнейшем именуются «граждане»), которым земля предоставлена в собственность, владение, пользование или в аренду на территории России.

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). К ним, в частности, относятся:

земельные участки, предоставленные сельскохозяйственным коммерческим организациям (предприятиям), крестьянским (фермерским) хозяйствам (в т.ч. колхозам, сельскохозяйственным кооперативам, хозяйственным товариществам, обществам, совхозам, другим государственным сельскохозяйственным предприятиям) и другим юридическим лицам для ведения сельскохозяйственного производства и подсобного сельского хозяйства;

земельные участки, предоставленные гражданам для ведения личного подсобного хозяйства, индивидуального жилищного строительства, индивидуального садоводства, огородничества и животноводства;

земельные участки, предоставленные кооперативам граждан для садоводства, огородничества и животноводства;

земельные наделы, предоставленные отдельным категориям работников предприятий, учреждений и организаций транспорта, лесной промышленности, лесного, водного, рыбного, охотничьего хозяйств;

земельные участки для жилищного, дачного, гаражного строительства и иных целей;

земли промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики и космического обеспечения, энергетики;

земли лесного фонда, на которых производится заготовка древесины, а также сельскохозяйственные угодья в составе лесного фонда;

земли водного фонда, предоставленные для хозяйственной деятельности;

земли лесного и водного фондов, предоставленные в рекреационных целях.

Земельный налог взимается в расчете на год с облагаемой налогом земельной площади. В облагаемую налогом площадь 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.

За земельные участки, предназначенные для обслуживания строения, находящегося в раздельном пользовании нескольких юридических лиц или граждан, земельный налог начисляется отдельно каждому пропорционально площади строения, находящегося в их раздельном пользовании.

За земельные участки, предназначенные для обслуживания строения, находящегося в общей собственности нескольких юридических лиц или граждан, земельный налог начисляется каждому из этих собственников соразмерно их доле на эти строения.

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

Земельный налог юридическим лицам и гражданам исчисляется, исходя из площади земельного участка, облагаемой налогом, и утвержденных ставок земельного налога.

Если землепользование плательщика состоит из земельных участков, облагаемых налогом по различным ставкам, то общий размер земельного налога по землепользованию определяется суммированием налога по этим земельным участкам.

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

Законом были утверждены:

- средние размеры земельного налога, доля централизации налога в РСФСР и нормативы фиксированных выплат;

- средние ставки земельного налога в городах и других населенных пунктах (руб./м²) в расчете на год;

- коэффициенты, учитывающие увеличение средней ставки земельного налога курортных зон, районов с исторической застройкой, статуса населенного пункта.

Средние размеры налога с одного гектара пашни по субъектам Российской Федерации применяются согласно Постановлению Государствен-

ной Думы от 8 июля 1994 г., которое одобрено Советом Федерации 26 июля 1994 г. (табл. 1).

Земельные участки могут передаваться в пользование на условиях аренды. В соответствии со ст. 21 Закона Российской Федерации «О плате за землю», ст. 32 Инструкции № 26 Госналогслужбы России «О порядке ведения в государственных налоговых инспекциях оперативно-бухгалтерского учета налогов, сборов, пошлин и других обязательных платежей» и ст. 32 Инструкции № 29 от 17.04.95 Госналогслужбы Российской Федерации «По применению Закона Российской Федерации «О плате за землю» размер, условия и сроки внесения арендной платы за землю устанавливаются договором.

Таблица 1
Средние размеры земельного налога и доля централизации налога и арендной платы в федеральный бюджет*

<i>Субъекты Российской Федерации</i>	<i>Земельный налог с 1 га пашни, руб</i>	<i>Доля средств, централизуемых в федеральный бюджет (в процентах к сумме земельного налога и арендной платы за сельхозугодья)</i>
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
Республика Адыгея	3690	40
Республика Алтай	740	-
Республика Башкортостан	1725	30
Республика Бурятия	1055	-
Республика Дагестан	2040	-
Ингушская Республика	2355	30
Кабардино-Балкарская Республика	3880	30
Республика Калмыкия	1175	-
Карачаево-Черкесская Республика	1990	40
Республика Карелия	1600	-
Республика Коми	1215	-
Республика Марий Эл	1800	-
Республика Мордовия	1465	-
Республика Саха (Якутия)	775	-
Республика Северная Осетия-Алания	4120	30
Республика Татарстан	1790	30
Республика Тыва	745	-
Удмуртская Республика	1295	-
Республика Хакасия	940	-
Чеченская Республика	2355	30
Чувашская Республика	2240	20
Алтайский край	1145	20
Краснодарский край	4950	50
Красноярский край	1580	-

Продолжение табл. 1

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
Приморский край	1435	-
Ставропольский край	2875	40
Хабаровский край	1125	-
Амурская область	890	-
Архангельская область	1090	-
Астраханская область	1145	-
Белгородская область	2615	30
Брянская область	1445	-
Владимирская область	1595	-
Волгоградская область	1205	30
Вологодская область	1350	-
Воронежская область	1965	30
Ивановская область	1415	-
Иркутская область	1515	-
Калининградская область	2315	-
Калужская область	1315	-
Камчатская область	720	-
Кемеровская область	1495	-
Кировская область	1295	-
Костромская область	1125	-
Курганская область	1265	20
Курская область	2320	30
Ленинградская область	2310	20
Липецкая область	1935	30
Магаданская область	665	-
Московская область	2550	20
Мурманская область	550	-
Нижегородская область	1630	-
Новгородская область	925	-
Новосибирская область	1255	20
Омская область	1300	20
Оренбургская область	1030	20
Орловская область	1850	20
Пензенская область	1275	30
Пермская область	1170	-
Псковская область	955	-
Ростовская область	2350	40
Рязанская область	1525	20
Самарская область	1435	30
Саратовская область	1050	30
Сахалинская область	1360	-
Свердловская область	1560	-
Смоленская область	1255	-

Продолжение табл. 1

1	2	3
Гамбовская область	1820	30
Тверская область	1295	-
Томская область	1425	-
Тульская область	2045	20
Тюменская область	1595	-
Ульяновская область	1715	30
Челябинская область	1205	20
Читинская область	910	-
Ярославская область	1215	-
Еврейская автономная область	890	-
Агинский Бурятский автономный округ	910	-
Коми-Пермяцкий автономный округ	1170	-
Корякский автономный округ	-	-
Ненецкий автономный округ	-	-
Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ	-	-
Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	1515	-
Ханты-Мансийский автономный округ	-	-
Чукотский автономный округ	-	-
Эвенкийский автономный округ	-	-
Ямало-Ненецкий автономный округ	-	-

* В 1994 г. и последующих годах применяются с поправочными коэффициентами.

В связи с этим арендодатели государственных и муниципальных земель в лице администраций районов и городов могут устанавливать любые размеры ставок арендной платы, в том числе и нулевые. При этом предоставление льгот в централизованном порядке относится только к земельному налогу, а не к арендной плате за землю.

При аренде земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, соответствующие органы исполнительной власти устанавливают базовые размеры арендной платы по видам использования земель и категориям арендаторов. Арендная плата может устанавливаться как в денежной, так и в натуральной формах.

Арендная плата за землю может взиматься отдельно или в составе общей арендной платы за все арендуемое имущество, когда кроме земли в аренду переданы строения, сооружения и другие материальные и природные ресурсы, но с обязательным перечислением арендной платы за землю на бюджетные счета соответствующих органов местного самоуправления.

За земельные участки, необходимые для обслуживания жилых и нежилых строений, предоставленных в пользование юридическим лицам или гражданам по договорам аренды, земельный налог взимается с арендодателя. Если юридическим лицам или гражданам передаются в аренду части жилых и нежилых строений, налог за земельные участки, обслу-

живающие эти строения, также полностью взимается с арендодателя. При аренде земель и имущества, находящихся в государственной и муниципальной собственности, арендная плата взимается с арендатора.

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 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. Нормативная цена земли определяется для случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Порядок определения нормативной цены земли установлен Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 1994 г. № 1204 «О порядке определения нормативной цены земли». Постановлением нормативная цена земли по конкретным земельным участкам определяется в размере 200-кратной ставки земельного налога на единицу площади земельного участка соответствующего целевого назначения. При определении величины нормативной цены земли не учитываются льготы по земельному налогу, а также увеличение размера налога за превышение норм отвода земель.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по представлению комитетов по земельным ресурсам и землеустройству в зависимости от уровня рыночных цен на земли различного целевого назначения могут устанавливать по оценочным зонам земель на территории субъекта Российской Федерации повышающие коэффициенты к размеру нормативной цены земли. При этом размер нормативной цены земли не должен превышать 75% уровня рыночных цен на земельные участки конкретного назначения соответствующей ценовой зоны. Администрация района, города может повышать или понижать установленную в указанном порядке нормативную цену земли, но не более чем на 25%.

Последующим постановлением Правительства Российской Федерации от 15.03.97 № 319 «О порядке определения нормативной цены земли», которое практически повторило вышеназванное постановление, была внесена корректировка, отменяющая привязку к 200-кратной ставке земельного налога.

При осуществлении сделок с земельными участками и в иных случаях применения нормативной цены, предусмотренных законодательством Российской Федерации, районные (городские) комитеты по земельным ресурсам и землеустройству выдают заинтересованным гражданам и юридическим лицам документ о нормативной цене конкретного земельного участка.

В самом ближайшем будущем нормативная цена земли должна стать базой налогообложения имущества физических и юридических лиц. Проект Налогового кодекса предусматривает 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 воду

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 западно-европейских 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, необхо-

димые 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 России платность водопользования как метод экономического регулирования водных отношений реализуется начиная с 1991г. при введении в действие тарифов за забор воды из водохозяйственных систем. Плата определялась на базе установленного тарифа и лимитов водозабора и отражалась в себестоимости продукции в соответствии с прейскурантом 03-03 (утвержден Госкомцен СССР в соответствии с Постановлением Совета Министров СССР от 14.06.88 № 741, введен в действие с 1 января 1991г. и действует на территории России согласно Постановлению Совета Министров РСФСР от 29.12.90 г. 623 «О переходе на новую систему оптовых цен и тарифов в РСФСР»). В результате индексации тарифов плата за 1м³ воды, забираемой из водохозяйственных систем, по прейскуранту 03-03 в ценах 1997 г. составляет: по поверхностным источникам – от 1,2 руб. по рекам северных морей до 26,0 руб. по озеру Байкал; по подземным водам – от 3,4 руб. в Мурманской области до 72,8 руб. в Республике Саха (Якутия). Индексы роста цен составили: за воду - 612; за сброс загрязняющих веществ - 42, в то время как за этот же период цены на электроэнергию выросли в 12 057 раз, на все виды топливных ресурсов (включая нефтепродукты) – в 11 085 раз.

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 1995-1996гг. почти не проводились работы на водных объектах, что резко увеличивало риск возникновения крупных катастроф и экологических бедствий, создало угрозу неподачи воды населению и пред-

приятиям в необходимом объеме и качестве. Водохозяйственные работы объектах осуществлялись только в тех субъектах Российской Федерации, где было введено платное водопользование. Поэтому одной из причин тяжелого экологического состояния водных объектов государственного водного фонда России, 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 предусмотрено два платежа: за пользование водными объектами (водный налог) и плата, направляемая на восстановление и охрану водных объектов. Водный налог по экономической сущности представляет собой изъятие у водопользователей части экономического эффекта, получаемого ими в результате пользования водными объектами. Средства от него в соответствии с Водным кодексом направляются в доход федерального бюджета (40%) и бюджетов субъектов Российской Федерации (60%).

Вторая плата представляет собой компенсацию затрат на содержание водохозяйственных сооружений, восстановление и охрану водных объектов и защиту от вредного воздействия вод. Средства от нее поступают в федеральный бюджет (40%) для образования федерального целевого бюджетного фонда восстановления и охраны водных объектов и в бюджеты субъектов Российской Федерации (60%) для целевого использования.

С целью реализации положений Водного кодекса Российской Федерации о платном водопользовании в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 27.01.96 № 85-р был подготовлен и представлен в октябре 1996 г. в установленном порядке в Правительство Российской Федерации проект постановления Правительства Российской Федерации «О порядке установления и взимания платы, связанной с использованием водными объектами, и расходования средств федерального целевого бюджетного фонда восстановления и охраны водных объектов». Проект постановления согласовали Минэкономики России, Госкомимущество России, Госналогслужба России, Минтопэнерго России, Минсельхозпрод России, Минюст России, Минфин России, другие заинтересованные министерства и ведомства, а также одобрил Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации 20.06.96 (№ ПЗ9-400).

Согласно проведенным МПР России расчетам, в сфере материально-производства и услуг введение платного водопользования не может вызвать значительного роста стоимости продукции (услуг), так как затраты на оплату водопользования составят в стоимости промышленной продукции - 0,26%, на водном транспорте - 0,1%, в коммунальном хозяйстве - 2,1%, в электроэнергетике - 1%.

На совещании в Правительстве Российской Федерации по данному вопросу было принято предложение Минфина России и Минэкономики России о поэтапном введении системы платежей, связанных с пользова-

нием водными объектами, имея в виду ввести, начиная с 1997 года, водный налог и с 1998 года - плату, направляемую на восстановление и охрану водных объектов.

Основная проблема «затяжки» с принятием решений о введении платного водопользования была связана с тем, что в этот период уже был подготовлен проект Налогового кодекса, по которому главенство в части налогов и платежей отдавалось только налоговым законам, а также необходимостью внесения соответствующих поправок в Закон Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации».

Статьей 20 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» (региональные налоги) предусмотрена плата за воду, забираемую промышленными предприятиями из водохозяйственных систем. Данный налог уплачивают предприятия (организации), отнесенные в соответствии с Общесоюзным классификатором отраслей народного хозяйства к отрасли «Промышленность».

В то же время порядок установления и взимания платы, связанной с использованием водными объектами, и ее предельные размеры согласно Водному кодексу определяются законодательством Российской Федерации.

В целях подведения соответствующей правовой базы для введения платного водопользования в Правительство Российской Федерации МПР России были представлены проекты федеральных законов: «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», согласованные с Минфином России, Госналогслужбой России, Минэкономики России, Минюстом России; и «О предельных размерах платы, связанной с использованием водными объектами». Проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» был подготовлен в соответствии с Водным кодексом Российской Федерации и во исполнение пункта 1.6 протокола заседания Комиссии Правительства Российской Федерации по оперативным вопросам № 5 от 25 февраля 1997 года.

В связи с изложенным в представляемом на рассмотрение проекте федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», перечень федеральных налогов (ст. 19 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации») дополняется платой за пользование водными объектами (водный налог) и платой, направляемой на восстановление и охрану водных объектов. При этом во избежание двойного налогообложения из статьи 20 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» исключается плата за воду, забираемую промышленными предприятиями из водохозяйственных систем.

С учетом проекта Налогового кодекса и предложений МПР России и Минфина России в Государственной Думе был одобрен в декабре 1997 г. проект федерального закона «О плате за пользование водными объектами». В этом проекте были учтены предложения всех основных разработчиков, хотя по ряду принципиальных позиций закон расходился с Вод-

ным кодексом. 15 апреля 1998 г. законопроект после уточнения и работы Согласительной комиссии был принят Государственной Думой, а 22.04.98 г. – одобрен Советом Федерации.

Закон определил плательщиков, объект платы, платежную базу, и, главное, в нем были установлены минимальные и максимальные ставки платы, без которых документ был бы не работающим. После выхода Закона было принято постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении минимальных и максимальных ставок платы за пользование водными объектами по бассейнам рек, озерам, морям, экономическим районам» (от 22.07.98 № 818), подготовлены методические рекомендации на уровне МПР России и других ведомств, а также налоговая инструкция, описывающая процедуру, сроки и прочее, необходимое для перечисления этого вида платежа. Письмом Минфина России от 01.11.98 № 49-н был отменен Прейскурант 03-03.

Возможный объем поступлений от платы за воду (с учетом потерь от введения льгот) мог составить в 1999 г. порядка 4,2 млрд.руб. (при 100% собираемости). В таблице 2 приводятся расчеты на 1999 год по видам водопользования и по субъектам Российской Федерации, при этом объемы водопотребления и водопользования приняты на одном уровне.

Таблица 2
Расчет платы за пользование водными объектами на 1999 год

№ пп.	Водопользование	Плата		Объем забора воды и сброса сточных вод, продукция, акватория		Сумма платы, млн.руб. 1999 г.
		единица измерения	средне-взвеш. ставка платы	единица измерения	величина	
1	Забор воды из поверхностных водных объектов	руб./1000 м ³	65,0	млн. м ³	44 957	2924,074
2	Гидроэнергетика	руб./1000 кВт·ч	3,4	млн. кВт·ч	155 830	543,127
3	Сброс сточных вод в водные объекты	руб./1000 м ³	12,1	млн. м ³	52 184	633,926
4	Забор морской воды	руб./1000 м ³	2,3	млн. м ³	4911	11,295
5	Сплав древесины без судовой тяги	руб./1000 м ³	648	тыс. м ³	100,04	64,826
6	Использование акватории водных объектов	тыс. руб./км ²	4,5	км ²	2255,8	10,151
7	Сумма платы при 100% собираемости в том числе поступит в бюджеты: федерал. - 40% от п.7 субъектов - 60% от п.7					4187,399 1674,959 2512,440

Примечание. В таблице не приводится плата по Коми-Пермяцкому, Ненецкому, Усть-Ордынскому, Ханты-Мансийскому, Ямало-Ненецкому, Таймырскому, Эвенкийскому, Бурятскому, Агинско-Бурятскому, Корякскому АО, так как в Государственном водном кадастре за 1996 год отсутствуют данные по объемам забираемой и используемой воды.

**Расчет платы за пользование водными объектами в 2000 г.
(исходя из 100% собираемости), млн.руб.**

<i>Субъекты Российской Федерации</i>	<i>Плата за пользование водными объектами</i>		
	<i>Всего</i>	<i>в том числе поступит в бюджеты</i>	
		<i>федеральный</i>	<i>субъекта Федерации</i>
1	2	3	4
ВСЕГО ПО РОССИИ	2416,8	941,2	1475,7
Калининградская область	5,1	2	3,1
Республика Карелия	13,5	5,4	8,1
Республика Коми	25,8	10,3	15,5
Архангельская область	48,4	19,4	29
Ненецкий АО	0,13	0,05	0,08
Вологодская область	23,5	9,4	14,1
Мурманская область*	51,6	19,6	32
г.Санкт-Петербург	61,3	24,5	36,8
Ленинградская область	39,1	15,6	23,5
Новгородская область	5,1	2	3,1
Псковская область	10,2	4,1	6,1
Брянская область	4,2	1,7	2,5
Владимирская область	7,6	3	4,6
Ивановская область	12,7	5,1	7,6
Калужская область	6,4	2,5	3,9
Костромская область	41,5	16,6	24,9
г.Москва	80,2	56,0	24,3
Московская область	61,1	24,4	36,7
Орловская область	2,7	1,1	1,6
Рязанская область	9,1	3,6	5,5
Смоленская область	5,8	2,3	3,5
Тверская область	39,7	15,9	23,8
Тульская область	42,9	17,2	25,7
Ярославская область	21,0	8,4	12,6
Республика Марий Эл	2,4	1	1,4

1	2	3	4
Республика Мордовия	1,4	0,5	0,9
Чувашская Республика	19,4	7,7	11,7
Кировская область*	10,8	4,2	6,6
Нижегородская область*	56,8	22,7	34,1
Белгородская область	6,2	2,5	3,7
Воронежская область	21,4	8,5	12,9
Курская область	7,7	3,1	4,6
Липецкая область	21,9	8,8	13,1
Тамбовская область	7,0	2,8	4,2
Республика Калмыкия	0,15	0,06	0,09
Республика Татарстан	46,2	0	46,2
Астраханская область*	9,9	3,6	6,3
Волгоградская область	76,8	30,7	46,1
Пензенская область*	9,4	3,7	5,7
Самарская область	41,2	16,5	24,7
Саратовская область	41,3	16,5	24,8
Ульяновская область	9,0	3,6	5,4
Республика Адыгея	1,4	0,5	0,9
Республика Дагестан	35,8	14,3	21,5
Кабардино-Балкарская Республика	3,1	1,2	1,9
Карачаево-Черкесская Республика	8,7	3,5	5,2
Республика Северная Осетия-Алания	5,2	2,1	3,1
Ингушская Республика	0,04	0,016	0,024
Краснодарский край	65,9	26,3	39,6
Ставропольский край	134,6	53,8	80,8
Ростовская область	107,0	42,8	64,2
Республика Башкортостан	46,0	0	46,0
Удмуртская Республика	14,5	5,8	8,7
Курганская область	6,0	2,4	3,6
Оренбургская область	51,4	20,5	30,9
Пермская область	75,7	30,2	45,5
Коми-Пермяцкий АО	0,03	0,01	0,02
Свердловская область*	91,2	34,7	56,5
Челябинская область*	68,0	25,8	42,2
Республика Алтай	0,15	0,06	0,09
Алтайский край	15,6	6,2	9,4
Кемеровская область	58,3	23,3	35

Продолжение табл. 3

1	2	3	4
Новосибирская область	25,3	10,1	15,2
Омская область	17,0	7,0	10,0
Томская область*	33,4	1,6	31,8
Тюменская область	21,1	8,4	12,7
Ханты-Мансийский АО	43,6	17,4	26,2
Ямало-Ненецкий АО	5,3	2,1	3,2
Республика Бурятия	16,8	6,7	10,1
Республика Тыва	0,9	0,36	0,54
Республика Хакасия	126,6	50,6	76,0
Красноярский край*	161,4	60,4	101
Таймырский АО	26,9	10,8	16,1
Эвенкийский АО	0,022	0,009	0,013
Иркутская область	84,3	33,7	50,6
Усть-Ордынский Бурятский АО	0,038	0,015	0,023
Читинская область	11,3	4,5	6,8
Агинский Бурятский АО	нет поверхностных источников		
Республика Саха (Якутия)	6,4	2,5	3,9
Еврейская а.о.	0,18	0,07	0,11
Чукотский АО	0,8	0,3	0,5
Приморский край*	10,8	4,3	6,5
Хабаровский край	27,2	10,8	16,4
Амурская область*	12,5	5	7,5
Камчатская область*	4,1	1,6	2,5
Корякский АО	0,19	0,08	0,11
Магаданская область	4,4	1,8	2,6
Сахалинская область	1,5	0,6	0,9

* *Примечание: в общей сумме платы учитываются средства, собираемые с территорий закрытых городов, которые в полном объеме остаются в бюджетах субъектов Российской Федерации, в том числе: по Красноярскому краю - 10,5 млн.руб., Свердловской области - 4,5 млн.руб., Челябинской области - 3,5 млн.руб., Томской области - 29,4 млн.руб., Мурманской области - 2,7 млн.руб., Кировской области - 0,01 млн.руб., Нижегородской области - 0,05 млн.руб., Амурской области - 0,01 млн.руб., Камчатской области - 0,04 млн.руб., Пензенской области - 0,18 млн.руб., Астраханской области - 0,97 млн.руб., Приморском крае - 0,45 млн.руб.*

Данный расчет не смог учесть ряд факторов, из-за которых реальная сумма поступлений платы за пользование водными объектами будет на порядок ниже и составит около 600-700 млн.руб. Основные причины снижения фактической величины платы следующие:

не все территории ввели решение о взимании платы за пользование водными объектами. 1999 г. по существу оказался первым годом применения платы на основе Федерального закона «О плате за пользование водными объектами»;

расчет исходил из 100% собираемости платежей, но реально она составляет порядка 60%;

низкий уровень поступлений платежей по отдельным субъектам Российской Федерации.

В таблице 3 приведен расчет величины платы за пользование водными объектами на 2000 год исходя из 100%. Всего по России прогнозируется собрать порядка 2,4 млрд.руб., в том числе в федеральный бюджет – 941 млн.руб., а в бюджеты субъектов Российской Федерации – около 1,5 млрд.руб.

Плата при пользовании недрами

В соответствии с Федеральным законом «О недрах» (в редакции 1995 г.) пользование недрами в Российской Федерации является платным. При пользовании недрами (ст. 39 Закона) производятся 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.

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 геологоразведочных работ определяются в зависимости от экономико-географических условий, размера участка недр, вида полезного ископаемого, продолжительности работ, степени геологической изученности территории и величины 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.

Пользователи недр, осуществляющие добычу полезных ископаемых, разведенных за счет государственных средств, производят отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы (ВМСБ) Российской Федерации (статья 44 ФЗ «О недрах»). Отчисления на ВМСБ обязатель-

ны для всех субъектов экономической деятельности, добывающих полезные ископаемые на территории Российской Федерации, ее континентального шельфа и морской экономической зоны. Отчисления на ВМСБ с точки зрения последующего использования несут не фискальный (в отличие от вышеперечисленных платежей), а целевой характер и поэтому наиболее интересны с позиции их роли в рационализации использования недр, воспроизводства минерально-сырьевой базы страны.

Отчисления на ВМСБ входят в систему обязательных платежей за пользование недрами, устанавливаемую в соответствии с Федеральным законом «О недрах», законом Российской Федерации от 27.11.91 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями), Федеральным законом от 30.12.95 № 224-ФЗ «О ставках отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы», постановлением Правительства Российской Федерации от 17.05.96 № 597 «О порядке использования отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы и освобождения пользователей недр от указанных отчислений».

Отчисления на ВМСБ относятся к федеральным налогам и имеют строго целевое назначение - финансирование геологоразведочных работ. Цель их сбора - обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы Российской Федерации. Отчисления направляются в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 08.05.96 № 635 «Об основных направлениях налоговой реформы Российской Федерации». Часть отчислений, из направляемых в бюджеты субъектов Российской Федерации, по представлению территориальных органов Министерства природных ресурсов Российской Федерации может передаваться добывающим организациям и предприятиям, самостоятельно проводящим работы по геологическому изучению недр и воспроизводству минерально-сырьевой базы. Основанием для распределения отчислений, направляемых в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации, в том числе передаваемых добывающим организациям и предприятиям, являются соответственно федеральная и территориальные государственные программы геологического изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы.

Предложения по объемам отчислений, направляемых в бюджеты различных уровней для использования на финансирование работ по геологическому изучению недр и воспроизводству минерально-сырьевой базы, разрабатываются МПР России с участием органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, Минэкономики России и Минтопэнерго России.

Предложения по объемам отчислений, аккумулируемых в бюджетах субъектов Российской Федерации для целевого финансирования работ в соответствии с территориальными программами геологического изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы, разрабатываются территориальными органами МПР России и органами исполнитель-

ной власти субъектов Российской Федерации и направляются в МПР России. В этих предложениях указываются отчисления, передаваемые добывающим организациям и предприятиям, имеющим лицензию на право пользования недрами и самостоятельно проводящим геологоразведочные работы на участках недр, предоставляемых им в установленном порядке.

Ставки отчислений на ВМСБ устанавливаются в размерах, обеспечивающих необходимые затраты на воспроизводство минерально-сырьевой базы Российской Федерации, и являются едиными для всех пользователей, добывающих данный вид минерального сырья. Размеры отчислений установлены Федеральным законом от 30.12.95 № 224-ФЗ «О ставках отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы» в процентах от стоимости первого товарного продукта, полученного и реализованного из фактически добытых полезных ископаемых.

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

1. Собственно полезные ископаемые, прошедшие первичную обработку и товарные руды:

- а) нефть, природный газ и конденсат;
- б) уголь и горючие сланцы;
- в) торф;
- г) товарные руды железа, марганца, хрома, алюминия и никеля;
- д) калийные и магниевые соли;
- е) борные руды, слюда мусковит, слюда-флогопит, асбест, сера самородная, графит, тальк, гипс, каменная соль;
- ж) неметаллическое сырье для металлургии и производства огнеупоров;
- з) неметаллическое сырье для стройиндустрии и другие неметаллические полезные ископаемые;
- и) подземные воды (за исключением подземных вод, используемых для поддержания пластового давления).

2. Концентраты:

- а) цветных (кроме алюминия и никеля), редких и радиоактивных металлов или их соединений в концентратах и других продуктах первого передела добытого минерального сырья;
- б) фосфоритовые и апатитовые концентраты;
- в) плавикошпатовые, баритовые и вермикулитовые концентраты.

3. Благородные металлы - химически чистый металл в песке, руде и концентрате.

4. Алмазы и драгоценные камни - необработанные отсортированные камни.

5. Пьезооптическое, высокочистое кварцевое и камнесамоцветное сырье - по выходу кондиционного продукта.

6. Продукция минерального сырья, полученная с применением перерабатывающих технологий, являющихся специальными видами добыч-

ных работ (подземная газификация, выплавление, выщелачивание, скважинная гидродобыча и др.).

В случаях, когда предприятия и организации, самостоятельно осуществляют переработку перечисленных видов первого товарного продукта с последующей реализацией продуктов более высокой степени его переработки, размер отчислений корректируется понижающим коэффициентом, определяемым отношением себестоимости произведенного первого товарного продукта к себестоимости реализованных продуктов их переработки.

Отчисления на ВМСБ производят пользователи недр, осуществляющие добычу всех видов полезных ископаемых, разведанных за счет государственных средств. Пользователи недр, осуществляющие свою деятельность на условиях соглашений о разделе продукции в соответствии с Федеральным законом от 30.12.95 (с изменениями и дополнениями) «О соглашениях о разделе продукции», не являются плательщиками отчислений. В соответствии со статьей 44 Закона «О недрах» отчисления на ВМСБ не производятся при добыче трудноизвлекаемых, некондиционных, ранее списанных запасов полезных ископаемых, а также при использовании вскрышных и вмещающих пород, отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств. Решение об освобождении пользователей недр от отчислений принимается органами, предоставляющими лицензии на пользование недрами. От уплаты отчислений освобождаются недропользователи, получившие участки недр для образования особо охраняемых геологических объектов.

Освобождаются от отчислений и пользователи недр, осуществившие за счет собственных средств поиски и разведку разрабатываемых ими месторождений или полностью возместившие все расходы государства на поиски и разведку соответствующего количества запасов полезных ископаемых, а также собственники или арендаторы земельных участков, добывающие из них общераспространенные полезные ископаемые.

Пользователи недр, ведущие региональные геолого-геофизические работы, геологическую съемку, другие геологические работы, направленные на общее геологическое изучение недр, геологические работы по прогнозированию землетрясений и исследованию вулканической деятельности, инженерно-геологические изыскания, палеонтологические, геоэкологические исследования, контроль за режимом подземных вод, иные работы, проводимые без существенных нарушений целостности недр, отчисления на ВМСБ не осуществляют.

Порядок исчисления и уплаты в бюджеты различных уровней отчислений на ВМСБ установлен инструкцией Госналогслужбы России от 31.12.96 № 44 «О порядке исчисления, уплаты в бюджет и целевом использовании отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы».

Контроль за целевым использованием средств (отчислений), поступивших из федерального бюджета на финансирование работ по государственному геологическому изучению недр, осуществляется МПР России,

Минфином России и другими федеральными органами исполнительной власти.

Контроль за использованием средств (отчислений), направляемых из бюджета субъектов Российской Федерации на целевое финансирование работ в соответствии с территориальными программами геологического изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы, а также за использованием отчислений, оставляемых добывающим организациям и предприятиям, самостоятельно осуществляющим геологоразведочные работы, обеспечивается органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, территориальными органами МПР России. В случае выявления нецелевого использования организациями и предприятиями отчислений на ВМСБ они изымаются и направляются в бюджет.

В развитие закона и в целях усиления контроля за поступлениями и использованием отчислений на ВМСБ постановлением Правительства Российской Федерации от 02.08.97 № 986 утверждено «Положение о Фонде воспроизводства минерально-сырьевой базы», которым были регламентированы вопросы образования Фонда, расходования средств, управления и контроля. В соответствии с постановлением МПР России от 09.09.97 № 73-р по согласованию с Минфином России и Минэкономики России утвержден «Перечень мероприятий по воспроизводству минерально-сырьевой базы, финансируемых из средств Фонда воспроизводства минерально-сырьевой базы». В перечень вошли основные мероприятия, обеспечивающие проведение геологоразведочных работ, управление государственным фондом недр, осуществление технического перевооружения геологической службы и пр.

Порядок формирования и расходования средств фонда установлен Инструкцией Минфина России от 25.11.98 № 55-н «О порядке формирования, расходования, ведения учета и составления отчетности об использовании средств Федерального фонда воспроизводства минерально-сырьевой базы».

В последние годы наблюдается тенденция задержки и неуплаты добывающими предприятиями ресурсных платежей. Для устранения негативных последствий указанной тенденции необходимо законодательно принять комплекс мер, обеспечивающих повышение налоговой дисциплины недропользователей, в том числе посредством совершенствования лицензирования и обеспечения государственного контроля за рациональным использованием и охраной недр, целевым использованием отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы.

Система платежей за право пользования недрами включает в себя разовые и регулярные платежи. Разовые платежи, достаточно распространенные в других странах, трудно приживаются в России. За весь период применения конкурсно-аукционного механизма (с 1993 г.) в бюджеты всех уровней поступило 649,4 млн.долл. и 65 млн.руб., в основном от иностранных компаний или совместных предприятий. Весьма скромные цифры в сравнении со сложившейся мировой практикой обусловлены главным образом тем, что российские компании, получив 2/3 сырьевой базы

Таблица 4
Формирование доходов бюджетов различных уровней от платы за пользование недрами, акцизов на нефть и газ, отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы, млн. (деноминированных) руб.

Виды платежей	Федеральный бюджет						Итого	Бюджеты субъектов РФ						Итого		
	1992	1993	1994	1995	1996	1997		1998	1992	1993	1994	1995	1996		1997	1998
1. Платежи за пользование недрами (в сопоставимых ценах 1998 г.)	120,8	345,3	1131,9	1669,5	2002,4	3297	2058,4		129	288,8	1071	5799,4	9683,2	13963	12712	
	27059	7596,6	6406,5	3172	2583,1	3627	2058,4	52503	28896	6353,6	6061,9	11019	12491	18012	95546	
2. Акцизы, всего (внутренний рынок) (в сопоставимых ценах 1998 г.)	28,4	495,2	2321,8	16630	38729	40795	36184		0	0	0	0	0	0	1314,8	
	6361,6	10894	13141	31597	49960	44875	36184	193014							1156,5	
в том числе:																
нефть* (в сопоставимых ценах 1998 г.)	28,4	495,2	1216,4	7516,6	10994	12239	6780,6									
	6361,6	10894	6884,8	14282	14182	13463	6780,6									
газ (в сопоставимых ценах 1998 г.)	0	0	1105,3	9113,5	27725	28556	29404								158,3	
			6256	17316	35765	31412	29404									
3. Отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы (в сопоставимых ценах 1998 г.)	73,4	359	728,8	3601,6	2836,7	3929,1	2348,5		0	0	0	0	2823	6468	6045,3	
	16442	7898	4125	6843	3427,1	4322	2348,5	45405	0	0	0	0	3642	7115	6045,3	16802

* с 1 августа 1996 г. отчетная сумма по акцизу на нефть отражает внутренний рынок

без конкурсов и бесплатно, психологически, а иногда и экономически не готовы к более высокому платежам.

Регулярные платежи за пользование недрами изымаются в размерах от 2 до 16% стоимости реализованной продукции и в целом соответствуют международной практике. В соответствии с Законом Российской Федерации «О недрах» роялти может изыматься как в денежной, так и в натуральной форме (практикуется в США и в других странах). По расчетам через платежи продукцией годовой объем поступлений может составить минимум 75,0 млрд. руб., в т.ч. в федеральный бюджет – 25 млрд.руб. Фактически же в доходной части федерального бюджета на 1999 г. учтено всего 3,9 млрд.руб. Причина – не только в неплатежах и ценовых перекосах. Занижение платежей в основном связано с укоренившейся практикой введения добывающими компаниями низких внутрикorporативных цен на продукцию добывающих дочерних предприятий. Реализация предложения по изъятию платежей по экспортоориентированным видам минерального сырья в натуральной форме позволила бы получить дополнительные платежи на сумму 62 млрд.руб. в год, в т.ч. в доходную часть федерального бюджета – 21 млрд.руб.

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. Предлагаемая система налогообложения отражена в проекте федерального закона «О налоге на дополнительный доход от добычи углеводородов».

Замена акциза на нефть налогом на дополнительный доход от добычи углеводородов хотя и приведет к уменьшению доходов консолидированного бюджета на 4,95 млрд.руб., однако позволит частично решить проблемы сохранения рабочих мест, а следовательно, приведет к увеличению поступления налогов от нефтегазодобывающего сектора, сопровождающих отраслей экономики и физических лиц.

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, учитывающей 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, принятым Государственной Думой 22.01.97 г.

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, которыми в соответствии со статьей 13 Лесного кодекса являются граждане и юридические лица, которым предоставле-

ны права пользования участками лесного фонда и права пользования участками лесов, не входящих в лесной фонд, обязаны рационально использовать лесной фонд.

В Лесном кодексе (ст.80) 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. Платежи (ст.103) 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.

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, установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 19.09.97 № 1199 «О минимальных ставках платы за древесину, отпускаемую на корню».

Лесные подати взимаются за все виды лесопользования. Они могут взиматься в форме денежных платежей, части объема добытых лесных ресурсов или иной производимой пользователем продукции, выполнения работ или предоставления услуг. Формы внесения лесных податей определяются районными (городскими) органами власти и оговариваются в разрешительном документе по каждому объекту пользования.

Конкретные ставки лесных податей устанавливаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации по согласованию с территориальными органами федерального органа управления лесным хозяйством в соответствующих субъектах Российской Федерации 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).

Порядок и условия внесения платы за древесину, отпускаемую на корню устанавливаются Инструкцией ГНС Российской Федерации от 19.04.94 № 25 (с изм. от 08.05.96) «О порядке и сроках внесения платы за древесину, отпускаемую на корню». В части внесения лесных податей за пользование иными лесными ресурсами, при отсутствии нормативных документов органов власти субъектов Российской Федерации, применяется Инструкция Министерства финансов СССР от 31.03.87 № 84 «По лесному доходу».

При аренде участков лесного фонда арендаторы вносят арендную плату. Размер арендной платы, порядок, условия и сроки ее внесения определяются договором аренды участка лесного фонда. Принципы определения размеров арендной платы за участки лесного фонда и сроки ее внесения устанавливаются в соответствии с Положением об аренде участков лесного фонда Российской Федерации, утвержденным постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 23.07.93 № 712, органами власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, по согласованию с органами местного самоуправления районов (городов), органами власти городов Москвы и Санкт-Петербурга.

Лесным кодексом Российской Федерации установлен порядок распределения и использования средств, получаемых от взимания платежей за пользование лесным фондом. Часть лесных податей и арендной платы в размере минимальных ставок за древесину, отпускаемую на корню, поступает в федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации в следующем соотношении:

федеральный бюджет - сорок процентов;

бюджеты субъектов Российской Федерации - шестьдесят процентов.

Статьей 5 Лесного кодекса установлено, что финансовые отношения, возникающие при использовании, охране, защите и воспроизводстве лесов, регулируются лесным законодательством Российской Федерации. На этом основании, а также учитывая необходимость компенсации дефицита бюджетов субъектов Российской Федерации в размере 60% платежей за древесину, отпускаемую на корню, по минимальным ставкам, Минфин России не предусмотрел в проекте закона «О федеральном бюджете на 1998 год» доходную статью поступлений в федеральный бюджет средств от лесного дохода. Такой статьи нет и в Законе «О федеральном бюджете на 1997 год». Поэтому правовая норма Лесного кодекса в части распределения платежей за древесину, отпускаемую на корню, по уровням бюджетов, несмотря на утвержденные Правительством Российской

Федерации минимальные размеры ставок (Постановление от 19.09.97 № 1199), не действовала в 1997-1998 годах.

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 льготы по платежам за пользование лесным фондом. От платежей за пользование лесным фондом для собственных нужд освобождаются:

участники Великой Отечественной войны, а также граждане, на которых законодательством распространяются социальные гарантии и льготы участников Великой Отечественной войны;

инвалиды I и II групп;

пенсионеры, проживающие в сельской местности;

лица, пострадавшие от стихийных бедствий;

вынужденные переселенцы;

крестьянские (фермерские) хозяйства;

представители малочисленных народов.

Объемы лесопользования для собственных нужд устанавливаются в соответствии с нормативами, утвержденными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

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.

С принятием Федерального закона «О животном мире», в котором были оговорены вопросы платного пользования объектами животного мира в 1995-1996 гг., Минприроды России разрабатывало соответствующее постановление Правительства России, однако, по ряду субъективных и объективных причин подготовленный проект не был согласован с заинтересованными ведомствами, и постановление не было выпущено. В 1997 году Правительство Российской Федерации поручает вновь обра-

зованному Министерству природных ресурсов России подготовить постановление Правительства по данному вопросу. В сентябре 1997 года было уже принято соответствующее постановление.

Плата за пользование объектами животного мира установлена Постановлением Правительства Российской Федерации от 29.09.97 № 1251 «О плате за пользование объектами животного мира и ее предельных размерах». В соответствии с Постановлением за плату предоставляются в пользование следующие объекты животного мира, изъятие которых из среды обитания производится по лицензиям или разрешениям:

отнесенные к объектам охоты;

отнесенные к объектам рыболовства;

принадлежащие к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации;

не отнесенные к объектам охоты и рыболовства и не принадлежащие к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации.

Плата за пользование указанными объектами животного мира взимается с российских и иностранных юридических лиц, граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства.

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.

Указанным Постановлением утверждены предельные размеры платы за пользование объектами животного мира (табл. 5), изъятие которых из среды обитания производится по разрешениям или лицензиям.

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.

Данным Постановлением удалось решить вопросы по плате за пользование объектами животного мира, отнесенными к объектам охоты, изъятие которых из среды обитания производится по лицензиям или разрешениям. Соответственно, Минсельхозпроду России было поручено подготовить проект постановления Правительства Российской Федерации о порядке определения платы за пользование объектами животного мира, отнесенными к объектам рыболовства.

**Предельные размеры платы
за пользование объектами животного мира, отнесенными к
объектам охоты, изъятие которых из среды обитания
производится по лицензиям или разрешениям**

<i>Объекты (группы объектов) животного мира*</i>	<i>Предельные размеры платы за одно животное (в размере, кратном минимальному размеру оплаты труда)</i>
Овцебык, гибриды зубра с бизоном и домашним скотом	5 - 10
Лось	3 - 6
Благородный олень	2 - 4
Пятнистый олень, лань	1 - 2,5
Дикий северный олень	1 - 1,5
Косуля	1-2
Снежный баран, сибирский горный козел, серна, тур, муфлон	2-3
Сайгак	0,5 - 1
Кабан	1 - 2
Кабарга	0,5 - 1,5
Бурый медведь	3 - 6
Бобр	0,4 - 0,9
Выдра	0,4 - 0,9
Соболь	0,4 - 0,9

* Кроме видов, подвидов и популяций, занесенных в Красную книгу Российской Федерации.

Примечание. Плата за изъятие молодняка (в возрасте до 1 года) диких копытных животных и бурого медведя может устанавливаться в пределах 30-50% размера платы за одно животное соответствующего вида.

Перспектива развития платного природопользования

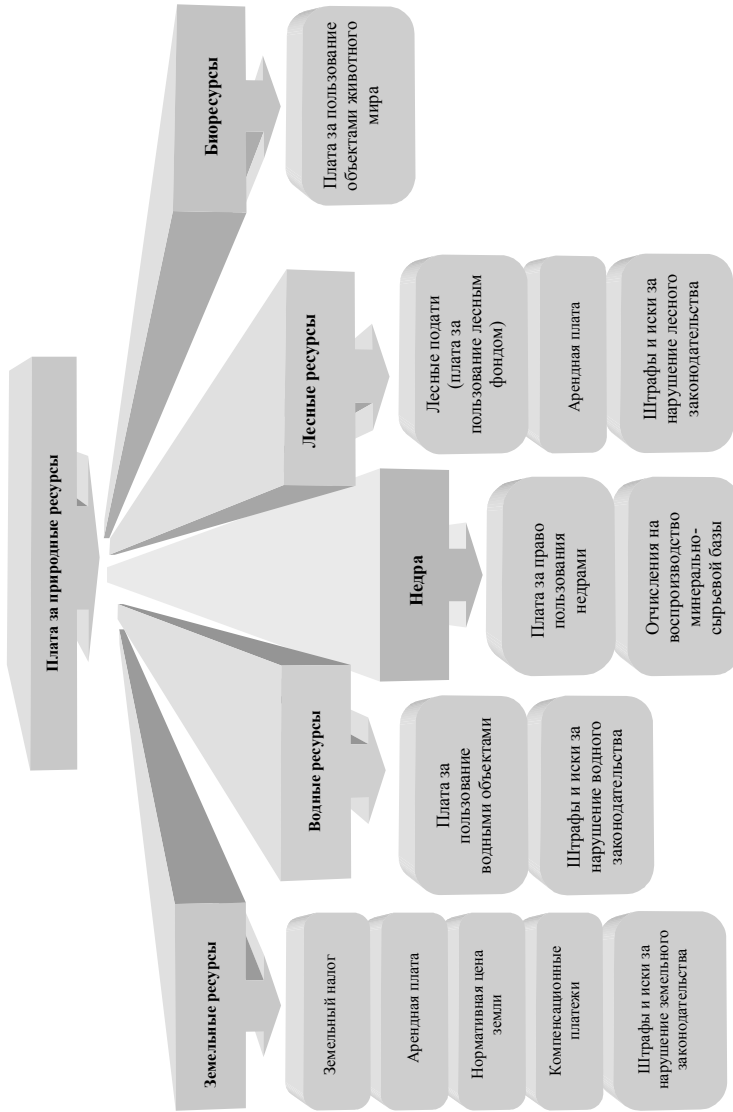
Действующим законодательством сформирована правовая основа для установления платы за пользование недрами, лесом, водой, землей и другими природными ресурсами на основе рентного подхода или фиксированных платежей, размер которых устанавливается законодательно (см. схему 4). Поступающие платежи (налоги) 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 (см. схему 5). 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. Так, например, с выручки от продажи 1 т нефти до 70% взимается в виде налогов и платежей.

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 является 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.

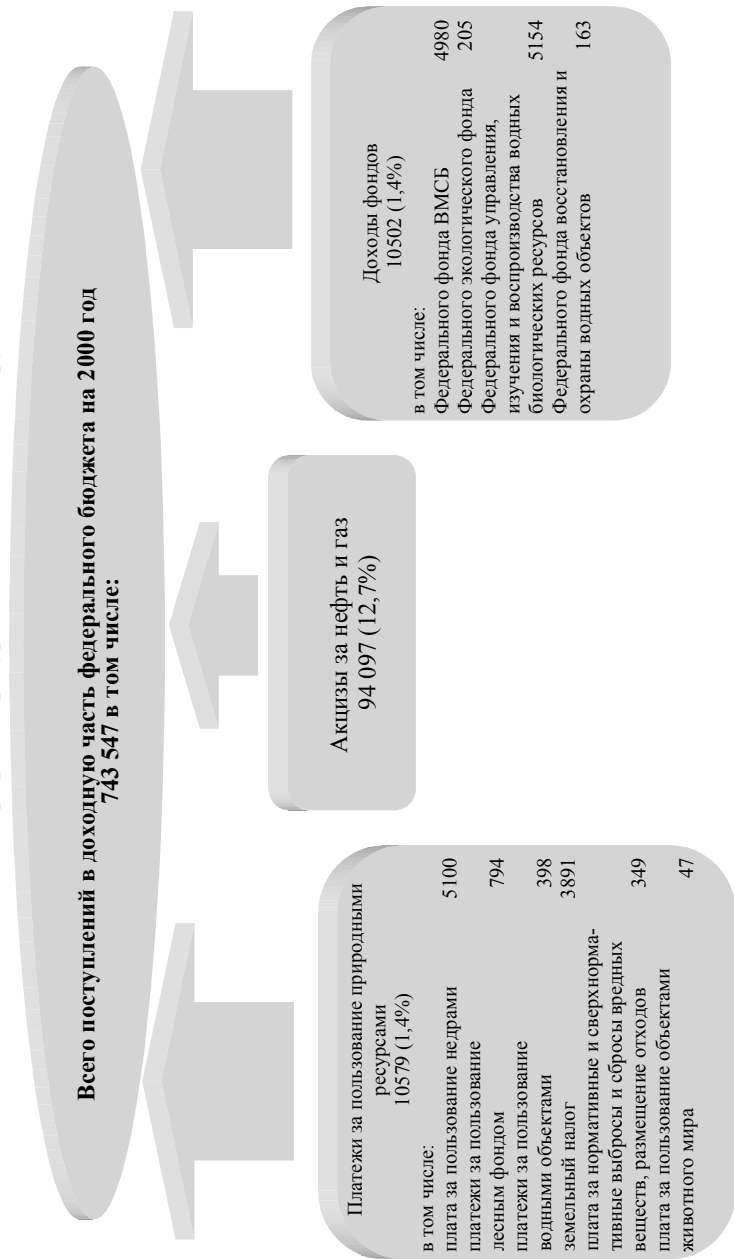
В плату за право пользования природными ресурсами (на практике) входит и дифференциальная рента, т.е. стоимостная оценка различий в самих природных ресурсах, которая отражается на эффективности их эксплуатации. Например, месторождение полезных ископаемых, более благоприятное по горно-геологическим условиям 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 пред-

Структура платежей за природные ресурсы



Структура проекта показателей федерального бюджета на 2000 год в аспекте природно-ресурсных платежей (млн. руб.)



ставляет 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 все 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 очень 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 России) 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, налога с оборота, акцизов, налога на добавленную стоимость, в действительности образуется благодаря поступлениям в первую очередь от горнодобывающих предприятий и почти полностью 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 нега-

тивным воздействием на окружающую среду, должен входить и экологический 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 разных 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 в условиях переходной экономики 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 одновременно, поэтому следует готовить поэтапную замену существующей в России 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.

2.2. 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 опорой 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 (5 января 1990 г.) о проведении экономического эксперимента по совершенствованию хозяйственного механизма природопользования в эту работу включилась уже треть регионов Российской Федерации. Планировалось в течение года отработать новый экономический механизм природопользования, определить размеры и порядок взимания платы за загрязнение окружающей среды, апробировать на практике методы формирования и направления использования средств фондов охраны природы. В рамках эксперимента применялись различные варианты расчетов нормативов платы, что давало возможность уже на федеральном уровне уточнить методические подходы к определению размеров и порядка взимания платы за загрязнение природной среды. При этом норматив мог устанавливаться в виде дифференцированного тарифа за сброс сточных вод в водоемы, в виде тарифа, определяемого в зависимости от количества свежей воды, необходимой для разбавления стоков до нормативного качества (в отдельных регионах данный подход использовался и для установления платы за выбросы в атмосферу), по удельному ущербу, причиненному выбросом (сбросом) 1 т загрязняющих веществ, по величине затрат, необходимых для осуществления природоохранных мероприятий.

Несмотря на то, что в эксперименте применялись различные методические подходы к определению нормативов платы за загрязнение окружающей среды, в целом его результаты были положительными для последующего развития экономических методов регулирования качества природной среды.

В условиях эксперимента стали формироваться территориальные и республиканский 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 на сумму более 50 млн. руб. 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 09.01.91 г. № 13 «Об утверждении на 1991 г. нормативов пла-

ты за выбросы загрязняющих веществ в природную среду и порядка их применения».

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 предприятиям средств на природоохранные мероприятия, снижающие выбросы (сбросы) загрязняющих веществ. Самым действенным было то, что предприятия вынуждены рассчитывать за загрязнение природной среды из той части прибыли, которая остается у них в распоряжении.

В 1991 г. расчетный размер платежей по Российской Федерации составил свыше 5 млрд. руб., а с учетом произведенных на местах корректив, порядка 4 млрд. руб. было зачтено предприятиям и организациям в счет платежей на выполнение природоохранных мероприятий; в фонды охраны природы поступило более 1 млрд. руб., из них было выделено средств на природоохранные мероприятия 669 млн. руб.

Выход Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» (1991 г.) подвел под судействующую 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.

В 1991-1992 гг. взимание платы за загрязнение с предприятий, учреждений, организаций регулировалось постановлением Совета Министров РСФСР от 9 января 1991 г. № 13. После принятия Закона Российской Федерации «Об охране окружающей природной среды» Правительство Российской Федерации постановлением от 28 августа 1992 г. № 632 утвердило новый «Порядок определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие вредные воздействия».

Порядок распространяется на предприятия, учреждения, организации, иностранных юридических и физических лиц, осуществляющих любые виды деятельности на территории Российской Федерации. Объектами обложения являются любые виды вредного воздействия, прежде всего выбросы загрязняющих веществ в атмосферу, сбросы их в водоемы или иные водные объекты, а также шум, вибрация, электромагнитное излучение, радиация, размещение отходов.

Порядок предусматривает два базовых норматива платы: а) за выбросы, сбросы, размещение отходов и иные вредные воздействия в пределах допустимых нормативов; б) 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 природной среды и здоровья населения. Базовые нормативы и коэффициенты с поправкой на экологические факторы утверждаются Минприроды России с участием заинтересованных природоохранных министерств и ведомств.

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. Дифференцированные ставки платы устанавливаются исполнительными органами власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономных образований с участием территориальных органов Минприроды России.

Плата за загрязнение и иные вредные воздействия для соответствующих источников загрязнения может выражаться в следующих формах (схема 6):

плата за загрязнение в пределах, не превышающих установленные природопользователем нормативы предельно допустимых выбросов, сбросов, объема размещения отходов, уровней иных видов воздействия;

плата за загрязнение в пределах установленных лимитов;

плата за сверхлимитное загрязнение окружающей природной среды.

При отсутствии у природопользователя каких-либо разрешений на выброс, сброс, размещение вредных веществ применяется плата как за сверхлимитное загрязнение окружающей природной 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 (схема 7). Если такие платежи становятся равны либо превышают прибыль, остающуюся в распоряжении природопользователя, то территориальными органами Минприроды России, органами санитарно-эпидемиологического надзора и соответствующими органами исполнительной власти рассматривается вопрос о приостановлении или прекращении деятельности предприятия либо организации, загрязняющих окружающую природную среду.

Средства от платежей перечисляются природопользователями в размере 90% на специальные счета государственных экологических фондов и 10% – в доход республиканского бюджета Российской Федерации для финансирования деятельности территориальных органов государственного управления в области охраны окружающей природной среды.

Данным постановлением также поручалось Министерству экологии и природных ресурсов Российской Федерации с участием заинтересо-

Схема 6

Структура платежей за загрязнение окружающей природной среды

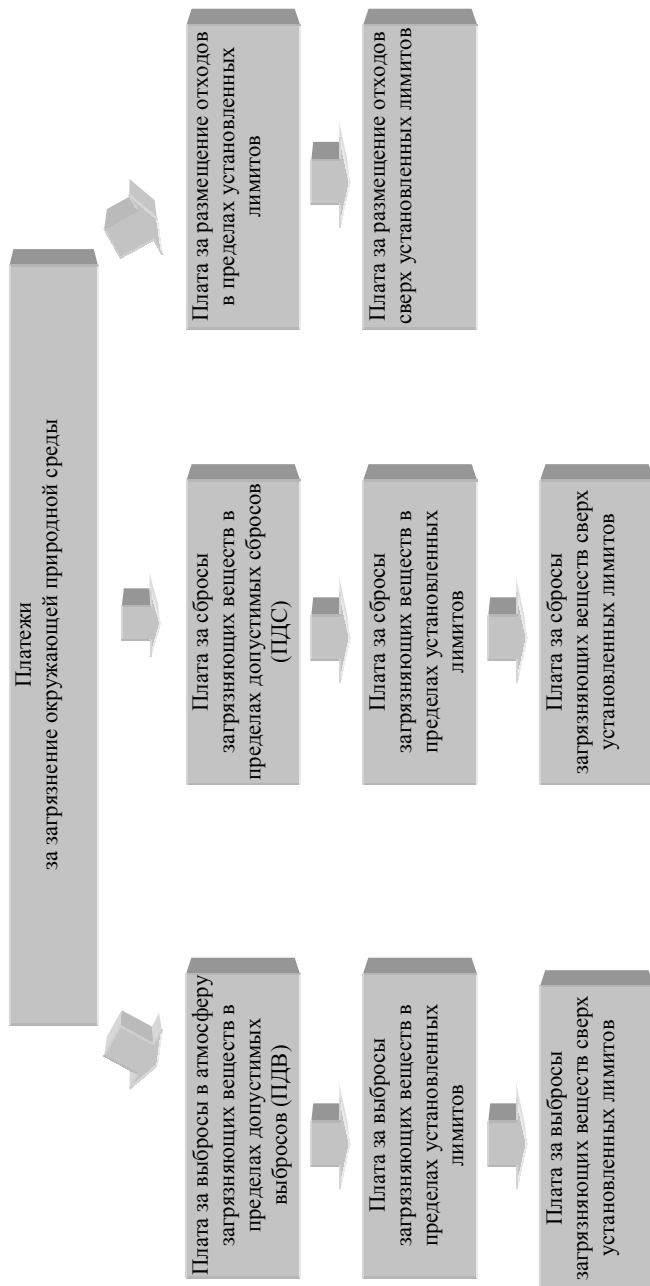
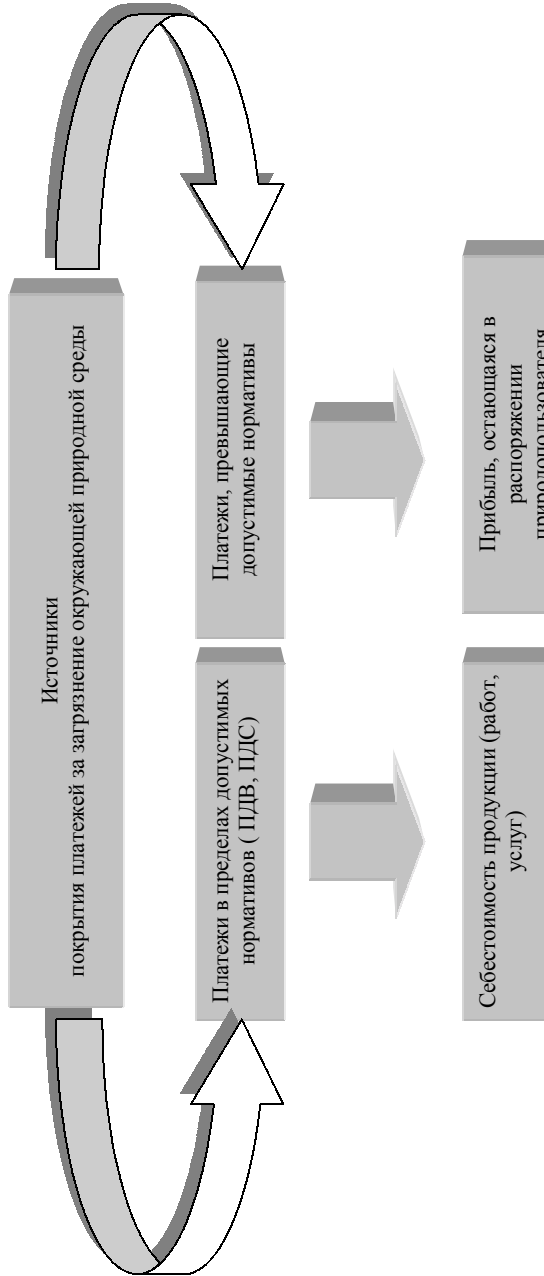


Схема 7

Структура источников покрытия платежей за загрязнение окружающей природной среды



ванных федеральных министерств и ведомств утвердить: нормативные документы, определяющие механизм перечисления природопользователями платы за загрязнение окружающей среды и порядок направления указанных средств в доход республиканского бюджета Российской Федерации и во внебюджетные фонды; инструктивно-методические документы по взиманию платы за загрязнение окружающей среды и перечень природоохранных мероприятий, затраты на выполнение которых могут засчитываться в счет платежей.

В ноябре 1992 г. Минприроды России по согласованию с Минэкономики России утверждает «Базовые нормативы платы за выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду и размещение отходов. Коэффициенты, учитывающие экологические факторы».

Базовые нормативы включают:

- нормативы платы за выбросы в атмосферу загрязняющих веществ от стационарных и передвижных источников;
- нормативы платы за сброс загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты;
- нормативы платы за размещение отходов.

Нормативы платы за выброс устанавливались в рублях на 1 т загрязняющих веществ. Основным является норматив за выброс в пределах допустимых нормативов. Норматив платы за выброс в пределах установленных лимитов (временно согласованных лимитов выбросов) установлен в пятикратном размере к основному. Так, например, если 1 т двуокиси азота в пределах допустимых выбросов стоила 415 руб., то уже свыше этого норматива за 1 т предприятие должно было заплатить 2075 руб. (в ценах 1990 г.). 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. Так, если за 1 т сброса нитратного азота в пределах ПДС предприятие должно заплатить 245 руб., то за сброс в пределах ВСС – уже 1225 руб. Нормативы платы охватили 198 наименований загрязняющих веществ.

Базовые нормативы платы за размещение в пределах лимитов отходов установлены по двум видам отходов: нетоксичные (с разбивкой на отходы добывающей и перерабатывающей промышленности и соответственно норматив платы 2,5 руб./т и 115 руб./м³) и токсичные (с разбивкой на четыре класса токсичности и по уровням норматива платы от 14 000 до 2000 руб./т). Под лимитами отходов понимаются установленные (разрешенные) объемы их складирования, размещения.

При расчете платежей за выбросы загрязняющих веществ и размещение отходов используются также коэффициенты экологической ситуации и экологической значимости состояния атмосферного воздуха и почвы территорий экономических районов Российской Федерации. Разброс ко-

эффициентов – от 1,0 (Дальневосточный район) до 2,0 (Центральный, Уральский районы).

Для расчета платежей за сбросы загрязняющих веществ используются коэффициенты экологической ситуации и экологической значимости состояния водных объектов по бассейнам рек. Разброс значений коэффициентов – от 1,00 до 1,85.

Практическим руководством для применения вышеуказанных документов являются «Инструктивно-методические указания по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды» (утверждены Минприроды России, Минфином России, зарегистрировано в Минюсте России 24.03.93 рег. № 190). В Указаниях описаны: принципы определения базовых нормативов платы, порядок их определения и расчета, порядок определения массы загрязняющих веществ, порядок корректировки, понижение размеров платы и освобождение от нее, порядок регулирования нормативов платы с учетом изменения уровня цен и порядка перечисления природопользователями платежей за загрязнение. В приложении 1 Указаний даны алгоритмы расчетов платы за разные виды загрязнений и перечень природоохранных мероприятий, затраты на выполнение которых могут засчитываться в общих платежах природопользователя.

Перечисление платежей за загрязнение осуществляется в соответствии с «Порядком направления предприятиями, учреждениями, организациями, гражданами, иностранными юридическими лицами и гражданами средств в государственные внебюджетные экологические фонды» (утвержден Минфином России 22.12.92 № 9-5-12 и Минприроды России 21.12.92 № 04-04/72-6344 по согласованию с Центральным банком Российской Федерации) и «Порядком направления 10% платы за загрязнение окружающей природной среды в доход Федерального бюджета Российской Федерации» (утвержден Минприроды России № 04-15/61 от 03.03.93, Госналогслужбой России № ВГ-6-02/10 от 03.03.93, согласован с Центробанком России 27.05.93 рег. № 262).

Одним из основных направлений деятельности в части экономики защиты окружающей среды остается совершенствование системы платежей за загрязнение окружающей природной среды, ее нормативно-методическое обеспечение. В этих целях утверждаются и доводятся до местных органов исполнительной власти и охраны природы рекомендации по установлению предельных размеров платы, а также федеральный коэффициент индексации базовых нормативов платы. При этом местным органам исполнительной власти по согласованию с органами охраны природы предоставлено право самим определять необходимость введения предельных размеров, а также дифференцировать коэффициенты индексации в большую (по согласованию с федеральными органами) или меньшую сторону с учетом конкретно сложившихся экономических условий.

В 1994 г. были доведены до местных органов исполнительной власти и охраны природы «Рекомендации по определению предельных размеров платы за загрязнение окружающей природной среды» (утверждены Минприроды России от 09.12.93 по согласованию с Минэкономики России и Минфином России).

Рекомендации были подготовлены во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 28.08.92 № 632 «Об утверждении Порядка определения размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» и предназначены для применения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при определении предельно допустимых размеров платежей, взимаемых с природопользователей за загрязнение окружающей природной среды.

Предельные размеры устанавливаются для платы за превышение предельно допустимых нормативов выбросов, сбросов загрязняющих веществ, размещение отходов в процентах от прибыли, остающейся в распоряжении природопользователя, и в зависимости от уровня рентабельности предприятия. Максимальный процент от прибыли, в пределах которого взимаются платежи за загрязнение окружающей природной среды, установлен в пределах 20–70% при соответствующем уровне рентабельности предприятия: до 25%, до 50%, свыше 50%. Рентабельность рассчитывается как отношение прибыли от реализации продукции к полной себестоимости реализованной продукции. Данные рекомендации следует рассматривать в качестве одной из льготных мер, устанавливаемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации предприятиям-природопользователям с учетом реальной экономической ситуации.

Приказом Минприроды России от 30.11.94 № 361 в 1995-1996 гг. была предусмотрена разработка нормативно-методических документов и проведение экспериментов по расширению системы платежей за негативное воздействие на окружающую природную среду: тепловое, радиоактивными изотопами и ионизирующей радиацией; неионизирующим и электромагнитным излучениями; пестицидами, животноводческими стоками; передвижными и стационарными источниками шума; закачкой загрязненных вод в подземные горизонты и др. В рамках эксперимента Минприроды России были поддержаны инициативы некоторых регионов страны по расширению сферы применения экономической ответственности за воздействие на состояние окружающей природной среды.

По итогам проработки были рекомендованы к апробации нормативно-методические документы по взиманию новых видов платы: в г. Нижнем Новгороде - за шумовое воздействие; в Тверской области - за тепловое загрязнение водных объектов; в Краснодарском крае - за загрязнение пестицидами при их использовании в сельском хозяйстве; в Курской области - за сброс загрязняющих веществ, возникающий в результате их смыва с территорий, в Орловской области - платежи за загрязнение подземных вод, в г. Волжском - за закачку сточных вод в подземные горизонты.

Минприроды России поддержало инициативу органов исполнительной власти и охраны природы г. Новосибирск об отработке в 1996 г. механизма по взиманию платы за сброс загрязняющих веществ с поверхностным стоком с территорий природопользователей. В методологическом плане эта работа была направлена на дальнейшее совершенствование и конкретизацию применения действующей системы платежей.

На основе обобщения и анализа результатов проведения региональных экспериментов предполагалось разработать нормативно-методические документы, предназначенные для использования по всей территории страны.

В целях внедрения современных методов экологического контроля, повышения эффективности природоохранной деятельности и дальнейшего совершенствования экономического механизма взимания платы за загрязнение окружающей среды в 15 субъектах Российской Федерации в 1996-1997 гг. был проведен эксперимент по использованию биотестирования при оценке качества возвратных вод и взиманию платы с учетом их токсичности (приказ Минприроды России от 27 декабря 1995 г. № 533). По согласованию с субъектами Российской Федерации в 1996 г. было начато внедрение данного метода в Республике Татарстан, Краснодарском крае, Астраханской, Брянской, Кировской, Пермской, Тамбовской и Ярославской областях. Предварительные результаты эксперимента подтверждают целесообразность применения указанного подхода при определении платы за загрязнение. Однако реальное его внедрение сдерживается из-за сложности перехода на этот метод по всем субъектам Российской Федерации, отсутствия в нормативно-методических документах федерального уровня соответствующих положений.

В соответствии с решением совместной коллегии Минприроды России и Минсельхоза России были внесены изменения в отдельные положения «Инструктивно-методических указаний по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды» (М., 1993) в части взимания платы за сброс сточных вод на сельскохозяйственные поля орошения. За нарушение установленных правил использования вод на сельскохозяйственных полях орошения и животноводческих стоков на ирригационных полях утилизации, а также отсутствие контроля природопользователя за влиянием этой деятельности на состояние поверхностных и подземных вод предусмотрены строгие меры экономического воздействия. (Изменения согласованы с Минфином России, Минэкономики России и вступили в действие с 1 января 1997 г.).

Совершенствовалась нормативно-методическая база взимания платы за выбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду от передвижных источников. Совместным решением Минприроды России и МПС России была рекомендована к применению территориальными органами охраны природы методика расчета величины платы за выбросы в атмосферу загрязняющих веществ от тепловозов. Требуется совершенствования механизма взимания платы за выброс загрязняющих веществ в атмосферу от таких передвижных источников, как морской и речной транспорт.

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. В последние годы в России и за рубежом проводятся мероприятия по уменьшению токсичности выхлопных газов на автотранспорте. В ряде промышленно развитых стран (США, Канаде) при-

няты 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 CO_2 – в 5-10 раз, по NO_x – в 1,5-2,5 раза, по бенз/а/пирену – в 10 раз; соединения свинца исключаются полностью. 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. Одновременно следует провести работу по усилению налогового бремени для предприятий, выпускающих этилированный бензин, и предусмотреть налоговые льготы для производителей неэтилированного топлива. Возможны решения по снижению выбросов от автотранспорта и за счет улучшения организации транспортных потоков, повышения качества технического обслуживания.

По инициативе Минприроды России был утвержден «Временный порядок исчисления и взимания платы за захоронение грунтов в акватории моря», который рекомендован к апробации в акватории Финского залива. Применение этого вида платы направлено на снижение загрязнения и замутненности морских акваторий, на организацию рационального производства работ при захоронении грунтов. На основе данного документа был подготовлен «Временный порядок расчета платы за загрязнение акваторий водных объектов, являющихся федеральной собственностью Российской Федерации, при производстве работ, связанных с перемещением и изъятием донных грунтов, добычей нерудных материалов из подводных карьеров и захоронением грунтов в подводных отвалах» (утвержден Госкомэкологии России 04.06.97 по согласованию с Минэкономки России, Минфином России, МПР России, зарегистрирован Минюстом России 17.07.97 рег. № 1354).

Минстроем России совместно с Минприроды России было подготовлено Постановление Правительства Российской Федерации от 31.12.95 № 1310 «О взимании платы за сброс сточных вод и загрязняющих веществ в системы канализации населенных пунктов». Постановлением были практически сняты сложившиеся за последние годы некоторые трудности во взаимоотношениях органов системы Минприроды России и водопроводно-канализационного хозяйства. Подготовлены и утверждены с учетом специфики предприятий водопроводно-канализационного хозяйства дополнения к действующим «Рекомендациям по определению предельных размеров платы за загрязнение окружающей природной среды» (письмо Минприроды России совместно с Минстроем России от 20.02.96 № 02-14/29-487), в соответствии с которыми максимальный размер платы за сброс загрязняющих веществ в водоемы сверх предельно допустимых нормативов и размещение осадка сточных вод для предпри-

ятий водопроводно-канализационного хозяйства рекомендуется устанавливать в пределах 7% прибыли, полученной за услуги по канализации и остающейся в распоряжении этих предприятий.

Поскольку утвержденные в 1992 году базовые нормативы платы из-за инфляции теряли свое значение, то постоянно велась работа по разработке, согласованию и доведению до органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов Минприроды России коэффициентов индексации платы. По годам были установлены следующие коэффициенты по отношению к базовым нормативам платы: 1994 г. - 10, 1995 г. - 17, 1996 г. - 35, 1997 г. - 42, 1998 г. - 48, 1999 г. - 62.

Опыт применения основного регламентирующего нормативного документа «Инструктивно-методические указания по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды» подтвердил его практическую ценность, но, вместе с тем, выявил и острую необходимость его дальнейшего развития и совершенствования. В 1995 г. Минприроды России с привлечением территориальных органов охраны природы начало работу по подготовке новой редакции указанного нормативного документа. Завершение работы по нормативному документу и его утверждение было намечено на 1996 г., однако реально работа была завершена в 1997 г.

Совершенствование системы платежей за загрязнение и другие виды вредного воздействия на окружающую природную 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.

ГЛАВА 3. ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МЕРОПРИЯТИЙ И ПРОГРАММ ПО ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И РАЦИОНАЛЬНОМУ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЮ

3.1. Финансирование мероприятий и программ по охране и воспроизводству природных ресурсов

Состояние финансирования природно-ресурсного комплекса в первые годы экономических реформ

Меры по стабилизации финансовой системы страны, выразившиеся на первоначальном этапе рыночных реформ в резком сокращении расходной части федерального бюджета, не позволили в должной мере действовать его средства для финансирования природоохранных мероприятий. На средства из федерального бюджета осуществлялись природоохранные мероприятия, только включенные в состав государственных программ. Централизованно за счет государства финансировалась также основная деятельность природно-ресурсных и природоохранных министерств и ведомств (Минприроды России, Росгидромета, Роскомзема, Роскомнедр, Роскомвода и др.).

Высокие темпы инфляции и нехватка финансовых ресурсов для текущих нужд не позволили предприятиям направлять в достаточных объемах средства из прибыли на развитие и реконструкцию основного производства и тем более на строительство природоохранных сооружений. Так, если рассмотреть 1994 г., то можно отметить, что на природоохранные мероприятия организациями всех форм собственности было израсходовано 2368,3 млрд.руб. капитальных вложений (табл. 6), что на 25% меньше уровня 1993г. (в сопоставимых ценах). В общем объеме инвестиций, направленных в производственное строительство в 1994 г., капиталовложения на охрану природы и рациональное использование природных ресурсов составили 3,9%. В общем объеме инвестиций на природоохранные мероприятия на долю государственных предприятий и организаций приходилось 25%, предприятий муниципальной и смешанной форм собственности - соответственно 19 и 51%.

В 1995 г. на природоохранные мероприятия организациями всех форм собственности израсходовано 6403,6 млрд. руб. капитальных вложений, что на 2,8% меньше уровня 1994 г. (в сопоставимых ценах). В общем объеме инвестиций, направленных на производственное строительство в 1995 г., капиталовложения на охрану природы и рациональное использование природных ресурсов составили 4,6%.

Однако спад инвестиционной активности в природоохранной сфере происходил более медленными темпами, чем в целом по всем сферам экономики (табл. 7). Последнее можно объяснить стимулирующим действием платы за загрязнение окружающей среды, активным применением региональными органами по охране окружающей среды зачетов вложенных предприятиями средств на строительство природоохранных сооружений в объемах платежей за загрязнение, а также повышением ответственности местных органов власти за состояние окружающей среды.

Таблица 6
Капитальные вложения на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов России

Структура затрат	Распределение капвложений по годам, млн.руб.					
	1990 г.	1991 г.	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.
Капиталовложения на природоохранные мероприятия,	1938,8	2998,6	52901	592807	2368325	6403559
в том числе:						
охрана и рациональное использование водных ресурсов	1274,9	2031,8	32887,6	346152	1326026	3397254
охрана атмосферного воздуха	285,4	405,9	9243,2	114408	423395	1643948
охрана и рациональное использование земель	250,7	390,1	7055,6	103381	455541	945543

Таблица 7
Ввод в действие природоохранных объектов в России в период 1976-1995 гг.

Природо-охранное строительство	1976-1980 гг.	1981-1985 гг.	1986-1990 гг.	1991 г.	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.
	в среднем за год							
Станции для очистки сточных вод, млн.м ³ /сут	5,9	3,7	3,1	1,3	0,8	1,3	1,4	1,46
Системы оборотного водоснабжения, млн.м ³ /сут воды	8,5	12,2	11,8	3,9	1,4	5,9	1,8	2,25
Установки для улавливания и обезвреживания вредных веществ из отходящих газов, млн.м ³ /ч	20,4	20	22,5	8,2	5,6	4,3	5,9	7,53

При дефиците государственного бюджета основными источниками финансирования работ по охране окружающей среды становятся средства предприятий, местных бюджетов и экологических фондов. Однако при возросшей доле средств из первых двух источников роль экологических фондов в решении задач финансирования остается незначитель-

ной. Если в 1992 г. из этого источника использовался 1% от общих средств на природоохранные мероприятия, то в 1994 г. - 2,4%.

Финансовый дефицит является основным сдерживающим фактором осуществления всех видов средозащитной деятельности: строительства воздухо- и водоохраных сооружений, внедрения безотходных технологий. Особенно сложно организовать переработку и рациональное использование полезных ископаемых, развивать заповедное дело, охрану животного и растительного мира. На охрану лесных ресурсов, недр, рыбных запасов, диких зверей и птиц, а также на организацию заповедников выделяется 4% от всех средств, направляемых в природоохранное строительство.

В период перехода к рыночным отношениям происходит снижение государственных капитальных вложений в природоохранную деятельность. Повышается износ основных фондов (как технологического, так и природоохранного назначения), что делает невозможным осуществлять в достаточной степени их амортизацию (реновацию) и техническое перевооружение. В целом, несмотря на снижение в последние годы объемов производства, экологическая ситуация ухудшается.

В стране наблюдается ежегодное снижение совокупных затрат на охрану природы. Так, в 1992 г. на эти цели направлялось 300 млрд. руб. (в текущих ценах), в 1993 г. - 530 млрд. руб., в 1994 г. - 8388 млрд. руб. Если попытаться исключить влияние инфляции путем перевода этих сумм в доллары США по соответствующим текущим курсам, то выясняется, что объемы затрат снижаются на 60%. При этом удельный вес затрат в ВВП составляет не более 2%, из них капиталовложения - 0,5%. Для сравнения - в промышленно развитых странах капиталовложения в охрану природы держатся на уровне не ниже 2-3% от ВВП.

Ряд международных обязательств России в области экологии требует достаточно крупного финансового обеспечения. Так, для выполнения условий Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением необходимо создание в 22 республиках, краях и областях России контрольно-пропускных пунктов для предотвращения импорта опасных отходов из стран Западной Европы, Канады, США и Японии. На реализацию упомянутых мероприятий необходимо выделить из федерального бюджета 2,1 млрд. руб. и 350 тыс. долл. США.

Следует отметить, что финансирование строительства природоохранных объектов велось только за счет собственных средств предприятий. Прекращение финансирования из федерального бюджета привело к снижению темпов осуществления в отраслях эффективных мер по охране природы и воспроизводству природных ресурсов.

Сокращается доля расходов, предусматриваемых федеральным бюджетом на финансирование министерств и ведомств природоохранного комплекса: Министерства природных ресурсов Российской Федерации (в части водных ресурсов), Госкомэкологии России, Росгидромета, Роскартографии, Рослесхоза. Доля ассигнований по отношению к валовому внутреннему продукту снижается: в 1995 г. она составила 0,102%, в 1996 г. - 0,094%, в 1997 г. - 0,090%. При этом фактическое финансирование осу-

ществляется несвоевременно и не в полном объеме, это касается, прежде всего, таких статей расходов, как фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу, капитальное строительство, образование.

Сложившаяся ситуация привела к резкому снижению эффективности работы указанных министерств и ведомств. Особую тревогу вызывает уровень финансирования Росгидромета. Выделенные в 1995-1997 гг. бюджетные средства не позволяли поддерживать нормальное функционирование федеральной гидрометеорологической службы. В результате была свернута значительная часть работ по гидрометеорологическому обеспечению народного хозяйства, более чем на треть сократилась наблюдательная сеть, под угрозой неизбежного закрытия оказались российские арктические и антарктические станции, продолжается уход из службы квалифицированных специалистов, 80% приборов и оборудования устарели.

В связи с резким ухудшением экологической обстановки практически во всех регионах России вопросы воспроизводства, охраны водных ресурсов, восстановления водных объектов и обеспечения на этой основе населения и народного хозяйства в достаточном объеме качественной водой являлись актуальными и требовали неотложного решения. Состояние водных объектов улучшалось медленно, выделяемые лимиты и фактические затраты на их восстановление были несоизмеримы с потребностями. Деградация рек, озер и водохранилищ продолжалась, что требовало решения вопросов значительного увеличения ассигнований на выполнение необходимых (минимальных) водохозяйственных мероприятий. В 1994 г. Минфином России выделено Роскомводу на операционные расходы 28,4 млрд.руб., в то время как лишь на основные виды работ по эксплуатации и восстановлению водных объектов, без учета фонда зарплаты и затрат на содержание зданий, транспорта и т.д. требовалось 40-47 млрд.руб.

Отсутствие должного финансирования Рослесхоза и несвоевременное выделение бюджетных ассигнований привело в эти годы к сокращению объемов важнейших лесохозяйственных мероприятий и авиационной охраны лесов. Снижение расходов федерального бюджета на содержание авиалесоохраны ослабляет систему оперативного выявления и тушения лесных пожаров, в результате чего увеличивается площадь лесов, пройденная пожарами, и возрастает материальный ущерб.

Общая картина финансового состояния министерств и ведомств природоохранного комплекса в 1996 г. - Минприроды России, Росгидромета, Роскартографии, Рослесхоза - это хроническое недофинансирование из федерального бюджета по сравнению с их необходимыми потребностями (табл. 8).

Данное явление находится в прямой зависимости от постоянного сокращения производства валового внутреннего продукта (ВВП), что приводит к сужению налоговой базы и уменьшению доходной части бюджета. Недостаточные объемы финансирования закрепляются как базовые при формировании федерального бюджета этих ведомств на следующий год. При сокращающемся ВВП, если даже их доли расходов в ВВП оста-

ются на прежнем уровне, степень финансовой обеспеченности расходных статей постоянно падает.

Таблица 8

Исполнение Федерального закона «О федеральном бюджете на 1996 год» в части финансирования министерств и ведомств природоохранного комплекса

Разделы БКРФ	Недофинансирование в % к утвержденному бюджету				
	Минприроды России	Роскартография	Росгидромет	Рослесхоз	Роскомвод
01 "Государственное управление"	8	33	14	42	23
05 "Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу"	48	51	38	32	29
06 "Капитальное строительство"	100	100	89	68	90
08 "Охрана окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия"	6	22	22	13	32
13 "Образование"	57	18	30	34	-

Современное состояние финансового обеспечения природно-ресурсного комплекса

На современном этапе уровень финансирования отраслей природно-ресурсного комплекса не претерпел принципиальных изменений. Основными источниками финансирования расходов в данных отраслях являются:

- собственные средства соответствующих предприятий и организаций, полученные от основной деятельности по производству различной продукции и/или оказанию услуг;
- средства бюджетов всех уровней (федерального, субъектов Российской Федерации, местных), включая различные бюджетные фонды целевого назначения;
- специализированные внебюджетные фонды;

- кредиты, единовременная финансовая помощь (включая зарубежные гранты и т.п.) и др.;

- иные источники финансового обеспечения.

Поскольку большинство мероприятий по рациональному природопользованию и охране природных богатств страны имеют некоммерческий характер, особую значимость продолжает иметь бюджетное финансирование соответствующих затрат, осуществляемых как на общехозяйственные нужды, так и по конкретным направлениям в рамках государственных и иных программ (табл. 9, 10).

Таблица 9

Структура расходов, предусмотренная в федеральном бюджете на 1997 и 1998 гг. по отдельным министерством и ведомствам природно-ресурсного блока (млн.руб. в ценах 1998г.)

<i>Министерства и ведомства</i>	<i>1997 г.</i>	<i>1998 г.</i>
Министерство природных ресурсов Российской Федерации	5640	3421
Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды	286	290
Государственный земельный комитет Российской Федерации	874	964
Министерство сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации		
всего	15165*	11936
в том числе земельные ресурсы	1724	1833
Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству	285	485
Федеральная служба лесного хозяйства России	1546	1956
Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды	448	496
Федеральная служба России по геодезии и картографии	332	325

* без расходов рыбного хозяйства

Перечень отдельных федеральных целевых программ по вопросам природно-ресурсного комплекса, предусмотренных к финансированию из федерального бюджета (1997 г. – млрд. руб., 1998 г. – млн. руб.)*

<i>Наименование программ (подпрограмм)</i>	<i>Государственные инвестиции</i>	<i>Текущие</i>		<i>Общий объем финансирования</i>
		<i>НИОКР</i>	<i>Прочие нужды</i>	
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
Спорт, туризм, отдых	41,0	1,05	1,9	43,95
Программа "Развитие курортов федерального значения" (1996–2000 гг.). Государственные заказчики: ГКФТ России, Минздрав России	10,0	0,11 (0,17)	(1,7)	10,11 (1,87)
Программа "Развитие особо охраняемого эколого-курортного региона Российской Федерации – Кавказских Минеральных Вод" (1993–2000 гг.). Государственный заказчик: администрация Кавказских Минеральных Вод	30,0 (46,0)			30,0 (46,0)
Программа "Развитие туризма в Российской Федерации" (1995–2005 гг.). Государственный заказчик: ГКФТ России	(1,0)	0,94 (1,44)	1,9 (4,6)	2,84 (7,04)
Программа "Развитие района Приэльбрусья Кабардино-Балкарской Республики как международного центра туризма, альпинизма и горнолыжного спорта" (1996–2005 гг.). Государственный заказчик: ГКФТ России	1,0			1,0
Экология	192,1	82,57	679,2	953,87

Программа "Государственная поддержка государственных природных заповедников и национальных парков" (на период до 2000 г.). Государственные заказчики: Госкомэкология России, Рослесхоз	15,5 (8,0)	3,2 (4,9)	96,1 (107,0)	114,8 (119,9)
Программа "Оздоровление экологической обстановки на реке Волге и ее притоках, восстановление и предотвращение деградации природных комплексов Волжского бассейна" ("Возрождение Волги") (1996–2010 гг.). Государственные заказчики: МПР России (координатор), другие федеральные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации	24,9 (50,0)	17,69 (30,0)	(20,0)	42,59 (100,0)
Программа "Обеспечение охраны озера Байкал и рациональное использование природных ресурсов его бассейна" (1995–2000 гг.). Государственные заказчики: Правительство Республики Бурятия, администрации Иркутской и Читинской областей, другие федеральные органы	3,5 (12,0)	2,03		5,53 (12,0)
Программа "Предотвращение опасных изменений климата и их отрицательных последствий" (1997–2000 гг.). Государственный заказчик: Росгидромет		5,02		5,02

1	2	3	4	5
<p>Программа "Создание единой государственной автоматизированной системы контроля радиационной обстановки на территории Российской Федерации" (ЕГАСКРО) (1997–2002 гг.). Государственные заказчики: Госкомэкология России (координатор), по отдельным направлениям</p>	3,0	4,56 (7,0)		7,56 (7,0)
<p>Программа "Развитие системы гидрометеорологического обеспечения народного хозяйства Российской Федерации" (1994–1996 гг. и на период до 2000 г.). Государственный заказчик: Росгидромет</p>	12,2 (5,0)	26,95 (41,4)	472,9 (429,8)	512,05 (476,2)
<p>Программа "Прогрессивные технологии картографо-геодезического обеспечения Российской Федерации" (1994–1995 гг. и на период до 2000 г.). Государственный заказчик: Роскартография</p>	4,8	3,47	38,7	46,97
<p>Программа "Защита от наводнений населенных пунктов, народнохозяйственных объектов, сельскохозяйственных и других ценных земель в Приморском крае" (1995–2000 гг.). Государственный заказчик: Администрация Приморского края</p>	31,0 (62,0)	6,5 (10,0)		37,5 (72,0)

Продолжение табл. 10

1	2	3	4	5
Программа "Защита и обустройство населенных пунктов и сельскохозяйственных угодий, подвергшихся разрушительному воздействию Краснодарского водохранилища" (1993–2000 гг.). Государственный заказчик: Правительство Республики Адыгея (Адыгея)	13,5 (30,0)			13,5 (30,0)
Программа "Решение социальных, экономических и экологических проблем, связанных с подъемом уровня Каспийского моря" ("Каспий") (1996–2000 гг.). Государственный заказчик: Госстрой России	49,0 (189,0)	1,95 (3,0)		50,95 (192,0)
Программа "Оздоровление экологической обстановки и охрана здоровья населения Тульской области" (1993–1998 гг.). Государственный заказчик: Администрация Тульской области	1,8 (3,0)		11,0 (10,0)	12,8 (13,0)
Программа "Социально-культурное развитие Тверской области (территория Великого водораздела)" (1993–2000 гг.) в составе программы "Экономическое и социальное развитие Тверской области" (1998–2005 гг.). Государственные заказчики: Минэкономики России (координатор), Минсельхозпрод России, Минатом России, Минтруд России, ГКФТ России	0,9 (4,0)			0,9 (4,0)
Программа "Оздоровление экологической обстановки и населения Оренбургской области" (1996–2000 гг.). Государственный заказчик: Госкомэкология России	2,7	1,36	7,0	11,06

1	2	3	4	5
Программа "Социально-экологическая реабилитация территории Самарской области и охрана здоровья ее населения" (1997–2010 гг.). Государственный заказчик: Госкомэкология России	5,0	1,02		6,02
Программа "Социально-экологическая реабилитация территории и охрана здоровья населения города Чапаевска Самарской области" (1997–2010 гг.). Государственный заказчик: Госкомэкология России	3,0 (3,0)		3,6 (4,6)	6,6 (7,6)
Программа "Неотложные меры по улучшению состояния окружающей среды, санитарно-эпидемиологической обстановки и здоровья населения города Братска Иркутской области" ("Экология города Братска") (1994–2000 гг.). Государственный заказчик: Администрация города	6,1 (7,0)		49,9 (24,7)	56,0 (31,7)
Программа "Оздоровление окружающей среды и населения города Нижний Тагил Свердловской области". Государственный заказчик: Администрация города Нижний Тагил Свердловской области	9,2 (10,0)			9,2 (10,0)
Программа "Оздоровление окружающей среды и населения города Череповец" (1997–2010 гг.). Государственный заказчик: Госкомэкология России	3,0			3,0
Программа "Отходы" (1996–2000 гг.). Государственный заказчик: Госкомэкология России	3,0	8,82		11,82

Продолжение табл. 10

1	2	3	4	5
Программа "Развитие минерально-сырьевой базы Российской Федерации" (1994–2000 гг.). Государственный заказчик: МПР России			3 222,0 (5509,7)	3 222,0 (5509,7)
Программа "Освоение Нижнего Приангарья в Красноярском крае" (1997–2005 гг.). Государственные заказчики: Минэкономики России (координатор), Администрация Красноярского края			241,6 (210,1)	241,6 (210,1)
Программа "Повышение плодородия почв России" ("Плодородие") (1993–2000 гг.) Государственный заказчик: Минсельхозпрод России		8,98 (13,8)	2 374,8 (2305,7)	23083,78 (2319,5)
Программа "Создание автоматизированной системы ведения земельного кадастра" (1996–2000 гг.). Государственный заказчик: Госкомзем России	(15,0)		708,0 (616,2)	708,0 (631,2)
Программа "Леса России" (1997–2000 гг.). Государственные заказчики: Рослесхоз (координатор), Минобороны России, Минсельхозпрод России	(20,0)	(4,5)	859,5 (811,1)	859,5 (835,6)
Программа "Развитие лесопромышленного комплекса Российской Федерации" (1996–2005 гг.). Государственный заказчик: Минэкономики России	80,0 (90,5)	52,55 (70,0)		132,55 (160,5)
Программа "Охрана лесов от пожаров" (1993–1998 гг.). Государственный заказчик: Рослесхоз	93,0 (100,0)	(1,88)	994,4 (638,8)	1087,4 (740,7)
Программа "Развитие рыбного хозяйства Российской Федерации" ("Рыба") (до 2000 года). Государственный заказчик: Роскомрыболовство	(35,0)		626,8 (293,6)	626,8 (328,6)

* в скобках приведены данные расходов бюджета на 1997 г.

Из приведенных данных видно, что финансирование многих организационно-управленческих структур на уровне федерального бюджета на 1998 г. по сравнению с 1997 г. было ощутимо меньше (с учетом деноминации рубля в начале 1998 г. и реального уровня инфляции). Следует также иметь в виду, что даже указанные ограниченные средства, предусмотренные федеральным бюджетом на рассматриваемые годы, выделялись не в полной мере (прежде всего в части обеспечения, выполнения соответствующих программ).

Перспектива финансирования отраслей природно-ресурсного комплекса

Россия располагает огромным природоресурсным потенциалом при значительном качественном его разнообразии. Однако по многим причинам финансирование мероприятий и программ по охране и воспроизводству природных ресурсов остается не на должном уровне (табл. 10).

Воспроизводство природных ресурсов является важнейшим элементом государственной политики. В действующем законодательстве предусматривается необходимость охраны и воспроизводства природных ресурсов, устанавливаются отдельные требования к этому процессу. В то же время существующая практика финансирования таких работ неудовлетворительна, бюджетные статьи по этому направлению являются незначительными. Средства, поступающие в бюджеты на специальные счета или целевые фонды воспроизводства отдельных видов природных ресурсов, часто используются не по назначению.

В последние годы на финансирование отраслей природно-ресурсного комплекса направляется 30-40% средств от минимально необходимых потребностей, что приводит к наращиванию негативных тенденций в их функционировании и развитии, нередко – к экстремному выделению дополнительных средств для ликвидации катастрофических последствий природных явлений, не предупрежденных плановыми мероприятиями. Поэтому одной из наиважнейших задач является решение вопроса стабилизации финансирования отраслей природоохранного комплекса.

В настоящее время затраты на борьбу с загрязнением окружающей среды как государственного, так и частного сектора во многих странах-членах ЕЭК с рыночной экономикой колеблются в пределах от 0,5 до 2% валового внутреннего продукта. Прогнозируется, что в странах, где только в последнее время стали выделяться средства на борьбу с загрязнением, эта доля будет постепенно возрастать, по крайней мере в течение следующего десятилетия.

В России – ситуация прямо противоположная т.к. требуется многократное увеличение (минимум в 5 раз) расходов федерального бюджета на природоохранные мероприятия для того, чтобы поддержать на должном уровне материально-техническую базу министерств, ведомств природоохранного комплекса, выполняющих важнейшие государственные функции, обеспечить здоровую окружающую среду и решить в стране вопросы экологической безопасности. Учитывая современное кризисное

состояние российской экономики, такое увеличение расходов из федерального бюджета на природоохранные цели практически нереально.

Одной из форм дополнительного финансирования мероприятий отраслей природно-ресурсного блока может стать оказание платных услуг, осуществление коммерческих проектов и пр.

Так, с целью сохранения квалифицированных кадров, технологического оборудования и в целом мощности предприятий для выполнения топографо-геодезических и картографических работ в полном объеме по мере стабилизации экономики предприятия Роскартографии будут нацеливаться на поиск и выполнение работ по договорам с субъектами Федерации, министерствами и ведомствами, в первую очередь для нужд земельного кадастра, освоения месторождений полезных ископаемых, развития территорий. К выполнению картографических работ привлекаются коммерческие структуры на условиях оплаты лицензий за пользование фондовыми материалами с целью возмещения расходов бюджетных средств за прошлый период.

Госкомэкология России полагает в части организации финансирования все большее внимание уделять платежам за загрязнение окружающей среды, способствовать внедрению других видов экологического налогообложения, развертыванию экологического страхования, наращиванию соответствующих целевых кредитов и займов (или замещающих их источников финансового обеспечения) под конкретные мероприятия и проекты, осуществлению иных рыночных способов фискального покрытия экологической деятельности.

Для упорядочения и эффективности деятельности территориальных подразделений указанных федеральных ведомств необходимо принятие соответствующих законодательных и правительственных решений по определению источников их финансирования, в том числе статуса служащих в составе указанных подразделений, с целью обеспечения правовой и материальной независимости при выполнении возложенных на них государственных функций.

Кроме того, требуются также дополнительные решения на соответствующих уровнях по упорядочению взимания и распределения платы за пользование природными ресурсами, платы за загрязнение окружающей среды с целью повышения финансовой обеспеченности природоохранных отраслей и эффективности выполнения возложенных на них государственных функций.

Учитывая особенности отечественной экономики, для которой природно-ресурсный блок имеет определяющее значение, и сам по себе обладает всеми возможностями обеспечить свое воспроизводство без привлечения сугубо бюджетных средств, для обеспечения государственного регулирования процессами воспроизводства в интересах отечественной экономики и национальной экономической безопасности необходимо установить эффективную систему платежей на воспроизводство природных ресурсов.

В целях обеспечения финансирования работ по воспроизводству и охране природных ресурсов следует аккумулировать платежи и отчисле-

ния, направляемые на воспроизводство природных ресурсов, в бюджетах с защищенной строкой или формировать целевые бюджетные фонды на федеральном и территориальном уровнях с отработкой механизма по полноте зачисления средств и их строго целевого использования бюджетами всех уровней.

Введение экономических механизмов в сферу природопользования позволит принципиально улучшить наполнение доходной части бюджета: существующие органы государственного управления природопользованием объективно и точно определяют объем добычи и использования природных ресурсов (минеральных, водных, лесных, рыбных, охотничье-промысловых и т.д.). Контроль исполнения этих платежей требует существенно меньших усилий налоговых органов, чем в случае традиционных налогов (НДС, налог на прибыль и т.д.).

Целесообразно также ввести в практику реализации расходной части бюджетов для незащищенных статей минимальные гарантированные уровни финансирования. Фактически речь идет об условном секвестировании, позволяющем:

- предоставить возможность для проведения конкурсов и заключения контрактов под государственные заказы на установленный уровень (пусть он будет составлять даже 40-60% от утвержденных цифр бюджета);
- планировать работы текущего года, особенно связанные с сезонностью, под минимальный уровень;
- не остановить небольшие, но важнейшие для государства отрасли и подотрасли, финансирование которых в настоящее время вообще непредсказуемо и не осуществляется по несколько месяцев;
- погасить массовое недовольство работников государственных предприятий, запрещенных к приватизации и выполняющих, в основном, государственные заказы, по поводу невыплачиваемой по 5-6 месяцев заработной платы.

Подобная практика уже существует в отдельных отраслях. С 1997г. в составе федерального бюджета существует Федеральный фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы, аналогичные фонды созданы во многих субъектах РФ. С 1999 г. в федеральном бюджете появились еще два фонда: Федеральный фонд управления, изучения и воспроизводства водных биологических ресурсов и Федеральный фонд восстановления и охраны водных объектов. Требуется до конца отработать механизм наполнения фондов, расходование средств и обеспечения контроля.

Необходимо пересмотреть методологию формирования федеральных программ отраслей природно-ресурсного комплекса (табл. 10). Следует сократить их число за счет близких по проблеме программ, концентрации «родственных» программ в крупных программах, отказаться от программ не представляющих федеральное значение. Работу эту целесообразно провести поэтапно с тем, чтобы не прервать финансирование существующих мероприятий.

3.2. Финансирование мероприятий по охране окружающей среды через систему экологических фондов

Первоначальный этап формирования системы экологических фондов

Формирование системы экологических фондов, создаваемых для решения различных природоохранных задач в России, началось в 1989 - 1991 гг. на основе постановления Совета Министров РСФСР от 18 марта 1988 г. № 93 «О коренной перестройке дела охраны природы в стране». В 1990 г. было разработано и утверждено Временное Типовое положение об образовании и использовании фондов охраны природы, в котором предусматривалось их создание при краевых, областных, окружных, городских исполкомах Советов народных депутатов и Советах Министров АССР в целях финансирования межотраслевых и территориальных мероприятий по охране окружающей среды.

В Положении были определены источники образования экологических фондов, которые в последующем будут закреплены в Законе Российской Федерации «Об охране окружающей природной среды». Указанное Положение предусматривало формирование фондов охраны природы за счет:

платежей предприятий, объединений и организаций за допустимые (лимитируемые) и за превышение допустимых (лимитируемых) выбросов (сбросов, размещение отходов) загрязняющих веществ в природную среду;

штрафных платежей за аварийные выбросы (сбросы) загрязняющих веществ, платежей за сверхнормативное и некомплексное использование (потери) природных ресурсов и получаемого из них сырья;

средств, взыскиваемых в возмещение ущерба, причиненного государству нарушением природоохранительного законодательства в результате хозяйственной деятельности предприятий;

добровольных взносов предприятий, граждан и других источников.

Средства фондов охраны природы предусматривалось использовать на строительство, техническое перевооружение и реконструкцию природоохранных объектов, работы по созданию новых видов природоохранной техники и технологии, мероприятия, предупреждающие и компенсирующие негативные последствия нарушения природоохранительного законодательства и другие цели.

Вышеназванное положение было ориентировано не только на местные (городские, областные, краевые, окружные) фонды охраны природы, но и регулировало порядок формирования средств союзного Государственного фонда охраны природы. В указанный фонд поступало 5% средств от местных фондов охраны природы и 10% средств от инвалютных поступлений в эти фонды.

Экологический фонд РСФСР общереспубликанского значения был впервые создан при Государственном комитете РСФСР по экологии и природопользованию в соответствии с постановлением Совета Министров РСФСР от 19 октября 1990 г. № 450. Экологические фонды долж-

ны были стать не только органами, аккумулирующими плату за загрязнение, но и средством мобилизации альтернативных финансовых ресурсов в целях проведения целенаправленной инвестиционной природоохранной деятельности и стимулирования природопользователей на проведение этой деятельности, а также источниками средств для компенсации вреда, нанесенного здоровью населения страны неблагоприятным воздействием на среду обитания. Решить в полной мере круг этих проблем не удалось вследствие объективных причин, связанных с новизной поставленных задач и неотработанностью соответствующих механизмов, а также в силу определенных правовых пробелов и организационных противоречий между различными органами государственной власти.

Необходимо также учитывать, что формирование системы экологических фондов, включая все направления их деятельности, происходило в условиях чрезвычайно сложной экономической ситуации, характеризующейся нарушением экономических связей, падением производства, огромным дефицитом государственного, местных бюджетов, оборотных средств предприятий, стремительными темпами роста инфляции, что влечет за собой сокращение объема ассигнований, направленных на природоохранное строительство и мероприятия по защите и воспроизводству природной среды.

Экологические фонды были созданы практически в каждом территориальном образовании, являющимся субъектом Российской Федерации, а также на местном уровне - районном и городском.

Современная правовая и нормативно-методическая база деятельности экологических фондов

Формирование современной системы экологических фондов в России связано с принятием Закона РСФСР от 19.12.91 № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» и Постановления Правительства Российской Федерации от 29.06.92 № 442 «О Федеральном экологическом фонде Российской Федерации и экологических фондах на территории Российской Федерации». Приказом Министра экологии и природных ресурсов России от 12.07.92 № 151 во исполнение вышеуказанного Постановления Правительства России было утверждено «Примерное положение «Об экологических фондах на территории Российской Федерации».

Законом (ст. 21) предусматривалось формирование экологических фондов за счет:

платежей предприятий, объединений и организаций за допустимые (лимитируемые) и за превышающие их выбросы (сбросы, размещение отходов) загрязняющих веществ в природную среду;

штрафных платежей за аварийные выбросы (сбросы) загрязняющих веществ, платежей за сверхнормативное и некомплексное использование (потери) природных ресурсов и получаемого из них сырья;

средств, взыскиваемых в возмещение ущерба, причиненного государству нарушением природоохранительного законодательства в результате хозяйственной деятельности;

добровольных взносов предприятий, граждан и других источников.

В соответствие с Законом, 60% платежей направляется на выполнение местных природоохранных мероприятий (город, район), 30% – на реализацию соответствующих мероприятий субъектов Федерации и 10% – на мероприятия федерального значения.

С целью установления единого порядка в системе сбора в экофонды платежей был разработан и утвержден нормативный документ - «Порядок направления предприятиями, учреждениями, организациями, гражданами, иностранными юридическими лицами и гражданами средств в государственные внебюджетные экологические фонды»(утвержден Минфином России 22.12.92 № 9-5-12 и Минприроды России 21.12.92 № 04-04/72-6344 по согласованию с Центробанком России, зарегистрирован Минюстом России 25.02.19 № 162).

Указанный Порядок регулирует направление в Федеральный экологический фонд и территориальные экологические фонды средств, поступающих в виде 90% платы за нормативные и сверхнормативные выбросы, сбросы вредных веществ, размещение отходов; 100% сумм, полученных по искам о возмещении вреда и штрафов за экологические нарушения и другие поступления, предусмотренные Законом РСФСР «Об охране окружающей природной среды».

Как уже отмечалось ранее, 90% платы за нормативные и сверхнормативные выбросы, сбросы вредных веществ, размещение отходов направляется на специальные счета внебюджетных экологических фондов. Оставшиеся 10% указанной платы в соответствии с Законом Российской Федерации «Об охране окружающей природной среды» направляется в доход Федерального бюджета Российской Федерации для финансирования деятельности территориальных органов государственного управления в области охраны окружающей природной среды.

В соответствии с вышеуказанным Законом, а также во исполнение постановления Правительства России от 28 августа 1992 г. № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, других видов вредного воздействия» Минприроды России, Минфином России и Госналогслужбой России по согласованию с Центральным банком Российской Федерации утвержден в марте 1993 г. «Порядок направления 10 процентов платы за загрязнение окружающей природной среды в доход Федерального бюджета Российской Федерации». Данный Порядок предусматривает, что плательщиками 10% платы являются предприятия, учреждения, организации, а также иностранные юридические и физические лица, осуществляющие любые виды деятельности на территории России, связанные с природопользованием. В этом нормативном документе указан механизм определения величины платы, установлены конкретные сроки перечисления средств и порядок отражения этих операций в бухгалтерском учете, установлена ответственность плательщиков за правильностью исчисления платы и своевременностью ее внесения, указаны государственные органы, осуществляющие контроль за поступлением средств. Так, на территориальные органы по экологии и природным ресурсам республик Российской Федерации, краев, областей и округов возложен контроль за полнотой и правильностью исчисления пла-

ты, а на территориальные органы Государственной налоговой службы России (также с участием территориальных органов Минприроды России) - осуществление контроля за своевременностью внесения 10% платы.

По данным Госкомстата России, в территориальные экофонды в 1993 году поступило - 84250,1 млн.руб., использовано - 69303,3 млн.руб. или 79,2%. По сравнению с 1992 годом уровень использования средств вырос на 17,7%. Основными и самыми объемными по масштабу финансирования были следующие направления расходования средств:

строительство природоохранных объектов, включая доленое участие, а также представление кредитов и выдача ссуд предприятиям на строительство, техническое перевооружение, реконструкцию и капитальный ремонт объектов природоохранного значения - 29,0%;

участие в развитии материально-технической базы органов охраны природы - 18,0%;

формирование республиканского (республики в составе Российской Федерации), краевого, областного и Федерального фондов - 14,7%; научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы - 6,4%.

В последующие годы Минприроды России совместно с заинтересованными министерствами и ведомствами, а также Федеральным экологическим фондом Российской Федерации проводилась работа по дальнейшему совершенствованию системы экологических фондов.

Минприроды России была разработана и в 1993 г. утверждена в Госкомстате России форма государственной статистической отчетности о поступлении и расходовании средств экологических фондов. Форма государственной статотчетности «№ 1 - экофонд» (утверждена постановлением Госкомстата России 18.01.93 № 08).

Совместно с Минфином России был подготовлен, утвержден и зарегистрирован в Минюсте России 30.05.95 № 862 документ «О внесении изменений в Порядок направления предприятиями, учреждениями, организациями, гражданами, иностранными юридическими лицами и гражданами средств в государственные внебюджетные экологические фонды», утвержденный Минфином России от 22.12.92 № 9-5-12 и Минприроды России от 21.12.92 № 04-04/72-6344. Данный документ, подготовленный в соответствии с протестом Генеральной прокуратуры Российской Федерации, позволил привести вышеуказанный Порядок в соответствии с действующим законодательством. При этом увеличен размер пени, взимаемой с природопользователей за просрочку внесения платежей за загрязнение окружающей природной среды в экологические фонды и бюджет.

По предложению Минприроды России, постановлением Госкомстата России от 31.07.95 № 113 была переутверждена форма статистической отчетности «№ 1-экофонд» о поступлении и расходовании средств экологических фондов на территории России. Усовершенствование выше-названной отчетности путем введения и исключения отдельных показателей дает возможность проследить формирование экологических фондов, начиная с низового уровня, исключить двойной счет, проконтролировать распределение средств между экофондами и провести полный ана-

лиз системы экологических фондов на территории Российской Федерации.

Для улучшения контроля за поступлением и расходованием средств введены дополнительные показатели в форму статотчетности «№ 4-ОС» о перечислении платежей экологическими фондами в доход федерального бюджета за загрязнение окружающей среды.

На основании нормативов платы и объемов выбросов, сбросов, размещения отходов, размеры платежей, которые должны поступать в территориальные экологические фонды, составляли бы в 1993г. – 103,3 млрд.рублей; в 1994 г. – 669,0 млрд.рублей; в 1995 г. – 1167,0 млрд.рублей; в 1996 г. – 2410,0 млрд. рублей.

Решениями глав администраций территориальных субъектов Российской Федерации при содействии соответствующих территориальных органов Минприроды России производилась корректировка платежей, вносимых природопользователями в экофонды с учетом освоения ими средств на выполнение природоохранных мероприятий, что являлось одним из стимулов в проведении природоохранных мероприятий. С учетом зачетов и неплатежей фактическое поступление средств в экофонды были ниже расчетных (табл. 11, 12).

Таблица 11

Расчетная величина поступления платежей в экологические фонды, (в млрд. руб.)

<i>Виды плат</i>	<i>1994г.</i>	<i>1995г.</i>	<i>1996г.</i>
Сброс в водные объекты	267	467	964
Выбросы в атмосферный воздух	167	292	602
Размещение отходов	235	408	844
Итого	669	1167	2410

Анализ формирования средств экологических фондов показал, что платежи за загрязнение окружающей природной среды были и остаются основными источниками формирования средств экофондов. Если, по оценкам, в 1991-1993 гг. доля экологических фондов в общих природоохранных затратах в России была 4,9 - 4,7%, то к 1995 году финансирование природоохранных мероприятий из средств экологических фондов сравнялось с бюджетным и достигло оценочно при падении финансирования из средств предприятий 20-25%.

В 1994 г., по данным Государственного комитета статистики Российской Федерации (форма 1-экофонд), в экологических фондах России было собрано 403,1 млрд.руб. Основным источником формирования экологических фондов, как и в предыдущие годы, являлись платежи за выбросы, сбросы загрязняющих веществ и размещение отходов в окружающую среду, доля которых в общем объеме поступлений равнялась 79,4%.

Таблица 12

**Поступления платежей в экологические фонды
с 1989 по 1998 г.**

Поступле- ния в фонды	1989 г.	1990 г.	1991 г.	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998* г.
млрд.руб.	0,015	0,099	0,982	8,32	87,6	403,1	921,5	1250	1530	2314
млн.долл. США	15	23	23	22,8	74,3	156	210	250	260	250

* млн.руб.

В период, характеризуемый экономической нестабильностью, сокращением централизованных инвестиций из бюджета всех уровней, экологические фонды превращаются в один из основных источников финансирования природоохранной деятельности на территории Российской Федерации.

В табл. 13 показано использование средств экологических фондов в 1991-1998 гг. по направлениям в процентах от общего объема средств фондов.

Таблица 13

**Направления использования средств экологических фондов
в % (в млрд.руб.)**

Направления финансиро- вания	1991 г.	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998* г.
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Израсходовано средств из экологических фондов, всего	(0,53) 100	(5,07)1 00	(69,3)1 00	(345,7) 100	(901,9) 100	(1250)1 00	(1530)1 00	(2246) 100
Строительство природоохран-ных объектов, включая долевое участие	40,1	26,6	20,1	24,5	31,2	17,7	39,1	27,6
НИР, ОКР и внедрение экологически чистых технологий	10,7	10,8	7,8	9,4	8,4	8,2	6,1	5,7

Продолжение табл. 13

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Мониторинг	4,4	3,5	2,7	3,7	4	3,9	3,3	3,9
Развитие заповедников и ликвидация последствий стихийных бедствий	-	3,1	3,6	4,2	6,3	7,1	7,7	6
Экологическое воспитание, международное сотрудничество, переподготовка работников природоохран-ных органов и проведение совещаний	0,4	1,1	1,4	1	3,5	2,5	4,1	4,1
Займы	-	5,6	8,9	4,1	2,1	0,5	0,9	1
Укрепление материальной базы природоохран-ных органов	5,5	16,4	18	12,6	12,8	31,2	11,4	10,3
Передано в Федеральный экологический фонд Российской Федерации	1,9	3	4,6	5,2	5	5	4,8	6
Расходование средств на другие виды природоохранной деятельности, в т.ч. материальное поощрение	31	19,1	16,9	15,7	13,2	23,9 (в т.ч. пере- дано в фонды 8,2)	22,6 (в т.ч. пере- дано в фонды 10,1)	34,5 (в т.ч. пере- дано в фонды 3,3)

* млн.руб.

Анализ структуры расходов экологических фондов показывает, что со временем уменьшилась доля статьи «прочие расходы», что объясняется усилением контроля за целевым использованием средств экофондов. Снизилась также доля средств, направляемых на строительство приро-

доохранных объектов, но при этом выросла доля средств на проектирование и обустройство заповедников и национальных парков. Нужно также отметить, что при некотором постоянстве расходов на НИР, ОКР и внедрение новых экологически чистых технологий наблюдается рост вложений в последние.

Федеральный экологический фонд

Федеральный экологический фонд Российской Федерации (ФЭФ РФ), созданный Постановлением Правительства России от 29 июня 1992 г. № 442, можно рассматривать как ядро системы экофондов, призванное оказать содействие в решении неотложных природоохранительных задач и улучшения экологической ситуации в стране путем мобилизации внебюджетных финансовых ресурсов и организации их рационального использования, развития научно-производственной и финансовой инфраструктуры в природоохранной деятельности, экологического просвещения и образования.

Основными источниками поступления средств в Федеральный экологический фонд являются десятипроцентные отчисления территориальных внебюджетных экологических фондов, образующихся из платы предприятий, учреждений, организаций за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов и другие виды загрязнения окружающей среды, а также штрафов за нарушение природоохранительного законодательства. Часть средств Федеральный экологический фонд получает в результате собственной деятельности:

прибыли от размещения временно свободных средств на депозитных счетах в банках;

отчислений от доходов предприятий и организаций, образуемых самим Федеральным экологическим фондом;

добровольных взносов предприятий, учреждений и организаций и граждан, в том числе иностранных юридических и физических лиц;

платы за консультационные, экспертные и другие услуги.

Становление деятельности фонда в 1992 г. происходило в сложной экономической обстановке в стране, в условиях первого этапа перехода к рыночным отношениям при отсутствии единой стратегии вывода страны из экологического кризиса, слабо проработанной программы действий, необходимого ресурсного, финансового ее обеспечения в целях решения экологических проблем.

В этих условиях первоочередными задачами Фонда стали действия, обеспечивающие поступление в фонд средств, предусмотренных Законом Российской Федерации «Об охране окружающей природной среды» для мобилизации финансовых ресурсов в целях реализации крупномасштабных программ, а также организацию движения и перераспределения средств между звеньями системы; разработка принципов и механизмов инвестиционной политики, включая системы управления и обслуживания финансовых средств фонда, отработку требований, процедур и документации представления, рассмотрения, оценки и отбора предложений, поступающих в Фонд; разработка принципов и форм взаимоотношений и координации действий с государственными органами уп-

равления, фондами разного уровня, инвесторами; организационно-техническое обеспечение деятельности фонда.

В последующие годы велась работа по становлению и укреплению Федерального и территориальных экологических фондов, наполнению их финансовыми ресурсами, определению приоритетных природоохранных программ и мероприятий, в финансировании которых фонды принимали участие. Если в 1993 году в ФЭФ РФ от территориальных фондов поступило 3160,9 млн.руб., то в 1994 году - 18464,4 млн.руб., что в сопоставимых ценах в 1,3 раза выше, что объясняется укреплением дисциплины по обеспечению платежей как природопользователями, так и руководством территориальных экологических фондов.

В 1994 году средства ФЭФ РФ были консолидированы в доходы федерального бюджета. Консолидация средств ФЭФ РФ была проведена при возражении Минприроды России и подведомственных ему территориальных органов и в разрезе Законом Российской Федерации «Об охране окружающей природной среды».

После консолидации Федерального экологического фонда Российской Федерации в бюджет, 17 из 89 территориальных экологических фондов были также консолидированы в бюджеты субъектов Российской Федерации, 30 остались самостоятельными юридическими лицами, а остальные - в ведении администраций субъектов Российской Федерации.

В условиях дефицита государственного бюджета и сложной экономической обстановки в России ФЭФ РФ и территориальные экологические фонды стали одними из основных источников финансирования природоохранительной деятельности в стране. Предложения по консолидации государственных внебюджетных экологических фондов в бюджетах разных уровней усложняло организацию единой системы государственных внебюджетных экологических фондов, снижало возможность иметь устойчивое государственное финансирование природоохранных мероприятий.

Средства ФЭФ РФ использовались для финансирования программ, имеющих федеральное или межрегиональное значение, создания головных образцов природоохранного оборудования и технологий. Федеральный экологический фонд Российской Федерации принимал долевое участие в осуществлении пилотных проектов по отработке отдельных природоохранных и ресурсосберегающих технологических процессов, установок и производств, финансировании строительства очистных сооружений с использованием перспективных технологий. Расширился круг регионов России, в которые вкладывались средства ФЭФ РФ на крупные природоохранные проекты.

В рамках реализации программ ФЭФ РФ во взаимодействии с подразделениями Минприроды России отбирались конкретные, наиболее актуальные мероприятия и проекты, в финансировании которых примет участие ФЭФ РФ.

Практически с начала деятельности Фонда осуществляется долевое финансирование следующих приоритетных программ:

«Отходы», предназначенной для стабилизации, а в дальнейшем – сокращения загрязнения окружающей среды отходами, экономии природ-

ных ресурсов за счет максимально возможного вовлечения отходов в хозяйственный оборот;

«Производство озонобезопасных хладонов и обеспечение выполнения международных обязательств Российской Федерации по охране озонового слоя»;

«Обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов озера Байкал»;

«Рациональное использование водных ресурсов и восстановление качества вод»;

«Разработка и внедрение экологически чистых технологий водопользования; создание оборудования для очистки сточных вод; разработка методов интенсификации самоочищения водных объектов; улучшение качества воды в источниках водоснабжения и водных объектах»;

«Оздоровление экологической обстановки, повышение ресурсного и хозяйственного потенциала Волжского бассейна» («Возрождение Волги»);

«Экологическое оздоровление окружающей среды, охрана здоровья населения Тульской области на 1993 - 1997 годы и перспективу до 2000 г.» как эксперимента для отработки экономических, организационных и правовых методов и механизмов экологического оздоровления территорий;

«Участие России в оздоровлении экологической обстановки в бассейнах морей и Арктики»;

«Охрана и восстановление видового разнообразия животного и растительного мира, сохранение генофонда биоты»;

«Создание единой государственной системы экологического мониторинга».

Ниже приводятся данные об использовании в 1992-1996 гг. средств Фонда на природоохранные мероприятия по отдельным направлениям его деятельности (табл. 14)

Таблица 14

Сведения об использовании средств Федерального экологического фонда на природоохранные мероприятия в 1992-1997 гг., млн.руб. (в %)

<i>№</i>	<i>Вид природоохранной деятельности</i>	<i>1992 г.</i>	<i>1993 г.</i>	<i>1994 г.</i>	<i>1995 г.</i>	<i>1995 г.</i>	<i>1997 г.</i>
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>
1	Долевое участие в финансировании работ по созданию производств с утилизацией отходов, ресурсосберегающих технологий и средств контроля	1,36 (4,43)	1772 (77,1)	12400,9 (77,9)	22821,0 (60,4)	22764,7 (60,2)	44637,3 (62,9)

Продолжение табл. 14

1	2	3	4	5	6	7	8
2	Работа по восстановлению нарушенных природных ресурсов, их охрана и воспроизводство	1,36 (4,43)	6,35 (0,27)	250,0 (1,6)	708,0 (1,9)	800,0 (2,1)	4400,0 (6,2)
3	Создание заповедников, национальных парков, заказников, их обустройство	3,15 (10,3)	93,4 (4,06)	1090 (6,8)	2567,0 (6,8)	4966,8 (13,1)	8429,0 (11,9)
4	Долевое участие в разработке государственных и межрегиональных программ	1,3 (4,4)	47,4 (2,06)	121,4 (0,75)	399,3 (1,0)	492,3 (1,3)	3094,0 (4,36)
5	Осуществление информационно-издательской деятельности, экологическое воспитание и просвещение населения	1,33 (4,3)	119,1 (5,18)	432,9 (2,7)	3446,5 (9,2)	2706,2 (7,1)	3690,2 (5,2)
6	Содействие в организации международного сотрудничества	0,9 (2,9)	36,2 (1,57)	132,3 (0,84)	216,74 (0,6)	300,0 (0,8)	71,1 (0,1)
7	Оказание финансовой помощи природоохранительным органам, в т.ч. на осуществление экологического мониторинга	5,35 (17,44)	207,29 (9,02)	1495,0 (9,4)	5875,5 (20,1)	5785,0 (15,3)	6670,0 (9,4)

Перспективы функционирования системы внебюджетных экологических фондов

Управление деятельностью экологических фондов на территории Российской Федерации осуществляется исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации (администрациями или комитетами по экологии и природным ресурсам) или экологическими фондами, действующими на правах юридического лица.

Анализ действующей системы экологических фондов выявил ряд недостатков, которые сводятся к следующему:

низкая собираемость платежей и неэффективное распределение финансовых средств между тремя уровнями - федеральным, областным и местным;

недостаточная обоснованность использования финансовых средств ввиду отсутствия механизмов установления приоритетов;

отсутствие полноценной системы инструментов финансирования таких, как льготное кредитование, залоговые инвестиции, гарантии займов и др.;

неупорядоченность механизмов зачета платежей предприятий при проведении ими природоохранных мероприятий.

Ряд вопросов по деятельности экофондов затрагивает интересы ведомств природно-ресурсного блока. Так, в соответствии с порядком направления средств в экологические фонды определено поступление сумм, полученных по искам и штрафам за аварии и загрязнения, причиненные природным ресурсам (земли, воды, рыбных запасов, охотничьих угодий и т.д.), т.е. есть соответствующая статья в доходной части бюджетов фондов, однако практически нет аналогичных статей в расходных частях бюджетов.

Кроме того, в соответствии с Водным кодексом плата за сброс в водные объекты сточных вод, поступающая в федеральный целевой бюджетный экологический фонд, должна использоваться не менее чем на 80% для финансирования мероприятий по восстановлению и охране водных объектов, однако это положение не выполняется в полной мере.

При разработке стратегии совершенствования деятельности системы экологических фондов целесообразно учитывать следующие условия повышения эффективной их деятельности:

- четко определенная, эффективная и устойчивая процедура сбора платежей;

- формирование нормативно-правовой основы функционирования системы экологических фондов должно быть известно всем заинтересованным сторонам;

- эффективный механизм индексации платежей, полностью учитывающий инфляцию;

- аккумуляция платежей на тех уровнях, где существует достаточно широкий поток проектов и возможность квалифицированно оценивать эти проекты;

- четко определенные конкурсная процедура и критерии отбора проектов для финансирования, заранее известные заявителям, а также соот-

ветствие критериев предоставления права на зачет платы за загрязнение в счет проведения природоохранных мероприятий общим критериям отбора проектов;

- регулярный контроль осуществления проектов и оценка их результатов в соответствии со специально разработанными процедурами;

- обеспечение финансирования мероприятий по охране и воспроизводству природных ресурсов, на которые оказывает воздействие загрязнение (очистка территории, восстановление качества водных ресурсов и пр.);

- целенаправленная подготовка специалистов в области управления проектными циклами, финансового и коммерческого менеджмента и привлечение их для работы в экологических фондах;

- создание условий для осуществления экофондами эффективных капиталовложений путем покупки государственных и иных ценных бумаг, долевого участия в прибыльных проектах.

Учитывая, что на Министерство природных ресурсов Российской Федерации возложена функция проведения государственной политики в сфере использования и охраны природных ресурсов, а также, что оно является специально уполномоченным государством органом в сфере охраны окружающей среды в пределах своей компетенции, представляется целесообразным в перспективе, при изменении системы управления природопользованием в целом, интегрировать в единый фонд охраны окружающей среды и воспроизводства природных ресурсов систему бюджетных экофондов и фондов воспроизводства природных ресурсов. Однако в настоящее время до принятия соответствующих организационных решений по структуре управления природными ресурсами и охраной окружающей среды целесообразно не менять существующую структуру экофондов, а использовать ее в полной мере для реализации интересов различных направлений природно-ресурсного комплекса, внося поправки в действующие нормативно-правовые документы по функционированию экофондов, а также включив в состав правлений фондов представителей природно-ресурсного блока.

3.3. Инвестиции в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды

Инвестиционный процесс является рычагом структурной перестройки экономики и, в конечном итоге, средством построения такой экономической модели, которую на данном этапе развития общество считает необходимой. Констатируя природоресурсную направленность как экономики России, так и многих стран СНГ, следует признать приоритетность инвестиционной политики в сфере природопользования и, следовательно, недропользования. Нефть, газ и другие минерально-сырьевые ресурсы для держав, которые ими располагают, являются мощным источником развития экономики, однако поиск и добыча данных ресурсов требует значительных инвестиций. Во многих случаях только международные финансовые усилия могут осуществить некоторые проекты. Поэтому деятельность государственных органов управления природными ресурсами на нынешнем этапе должна быть направлена на поиск возможнос-

тей расширения диверсификации источников инвестиций при воспроизводстве ресурсов, обеспечивающих необходимый уровень развития сырьевой базы.

В данном разделе вопросы инвестиций в сфере природопользования и охраны окружающей среды рассматриваются, в основном, применительно к недропользованию. Однако ряд общих позиций, касающихся политики привлечения инвестиций и роли конкретных ведомств в этой деятельности, могут быть полезны применительно к другим видам природопользования и охраны окружающей среды.

Ограниченность бюджетного финансирования, в том числе и Фонда воспроизводства минерально-сырьевой базы, слабость банковской системы и, как следствие, сложности в мобилизации внутренних сбережений и трансформации их в инвестиции, придают особое значение изучению наиболее эффективных схем организации процесса привлечения иностранных инвестиций в странах СНГ и использованию положительного опыта улучшения инвестиционного климата в сфере недропользования.

Инвестиции подразделяются на иностранные и отечественные. Отечественные инвестиции применительно к России формируются из следующих источников:

- прямые инвестиции (кредитование) в недропользование;
- часть прибыли;
- отчисления на воспроизводство МСБ;
- амортизационные отчисления на реновацию.

В Российской Федерации прямые инвестиции в настоящее время практически отсутствуют, так как инвестиции в недропользование носят долгосрочный характер и окупаются через несколько лет. Пока существовали механизмы краткосрочных инвестиций (ГКО, ОФЗ, другие государственные ценные бумаги и т.п.), отечественные инвестиции в недропользование не осуществлялись. В настоящее время в связи с отменой ГКО направление отечественных инвестиций может измениться, но нужно время, чтобы соответствующие инвестиционные ресурсы были накоплены в кредитных организациях (банках, финансовых компаниях и т.д.).

Что касается инвестирования в недропользование части прибыли, возникающей в результате финансово-хозяйственной деятельности горнодобывающих предприятий, то в большинстве из них, кроме нефтегазового сектора и отчасти секторов добычи благородных и цветных металлов, прибыль равна нулю, а зачастую вместо прибыли возникают убытки. Следовательно, этот источник в ближайшие годы является практически недоступным.

Отчисления на воспроизводство МСБ должны использоваться по целевому назначению, то есть на геологическое изучение недр и обеспечение хотя бы простого воспроизводства добытых запасов полезных ископаемых. Тяжелое финансовое положение недропользователей зачастую заставляет использовать средства на воспроизводство МСБ, включаемые в себестоимость и оставляемые предприятиям, на нецелевое расходование, к примеру на капитальные вложения (инвестирование) в глубокое бурение на нефть и газ и т.п.

Наиболее реальным источником отечественных инвестиций в недропользование является амортизация. Однако в настоящее время амортизационные отчисления идут, главным образом, на восстановление основных фондов и оборотных средств, а также на частичное покрытие убытков от недропользования, поэтому в условиях сильно изношенных основных фондов и недостаточности оборотных средств, которые не успевают за инфляцией, говорить о реальном инвестировании пока нельзя.

Перечисленные выше четыре источника отечественных инвестиций по разным причинам не работают и не имеют финансовых ресурсов для реального инвестирования в недропользование. Поэтому, анализируя возможность отечественных инвестиций в недропользование, можно сделать вывод, что в условиях наблюдающегося экономического кризиса они лишены объективных источников финансирования.

Источниками иностранных инвестиций в России являются:

- портфельные инвестиции в акции горнодобывающих предприятий (вложение средств в акции, облигации и другие ценные бумаги долгосрочного характера с целью получения прибыли);
- средства от продажи государственных пакетов акций горнодобывающих предприятий на конкурсах с включением инвестиционных обязательств;
- прямые инвестиции в минерально-сырьевой сектор экономики.

Портфельные инвестиции связаны с рынком корпоративных ценных бумаг. Подобные вложения либо слишком малы, либо расплывлены между держателями таким образом, что не могут обеспечить их владельцам контроль за ними. За 1998 год фондовые индексы РТС, «Коммерсанта» и другие в связи с политическим и экономическим кризисом упали более чем в 5-6 раз, портфельные инвестиции сократились в 5-10 раз по сравнению с 1995-1997 гг., в итоге этот источник – незначительный.

Приватизационные источники инвестиций в недропользование незначительны в силу того, что осталось мало привлекательных государственных горнодобывающих предприятий, приватизация которых могла бы заинтересовать иностранных инвесторов. Так, дважды отменялись конкурсы из-за отсутствия желающих купить 75% «Роснефти». То были завышены цены, то начали скупать «Роснефть» по частям, используя прорехи законодательства. Показательным примером является покупка 51% акций объединения «Пурнефтегаз», основного добывающего предприятия «Роснефти», всего за 10 млн. долл. в то время как истинная цена этого пакета акций по оценкам составляет от 500 до 800 млн. долл.

Прямые иностранные инвестиции в недропользование связывались с принятием в 1995 году Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции». Считалось, что СРП станет прорывом в действующем законодательстве и что, благодаря льготным условиям и обеспечению стабильного режима налогообложения, в Россию пойдет поток иностранных инвестиций. Планировалось установление правовых основ отношений, возникающих в процессе осуществления российских и иностран-

ных инвестиций в поиски, разведку и добычу минерального сырья. В данном законе сфокусировались фундаментально важные для нынешнего этапа экономических реформ в России вопросы о природе и пределах государственной собственности на природные ресурсы, о необходимости участия частного капитала (российского и иностранного) в освоении таких ресурсов, о концепции и принципах правового регулирования природопользования в России.

Закон о СРП был призван стать первым реально работающим инвестиционным законодательным актом в Российской Федерации. В нем предложены решения, способные радикально изменить принципы и методы законодательного регулирования недропользования в России и природопользования в целом.

Надо отметить, что России по различным причинам не удалось добиться значительных успехов в привлечении иностранных инвестиций. Особенно это заметно в сравнении с аналогичной деятельностью в некоторых странах СНГ.

Так, например, даже в наиболее инвестиционно привлекательной нефтяной отрасли России не удалось реализовать масштабные (с точки зрения вложения капиталов и получения результатов) проекты.

Российской стороной были сделаны шаги по привлечению крупнейших зарубежных нефтяных компаний к освоению неразрабатываемых месторождений или новых участков действующих объектов нефтедобывающей промышленности на условиях соглашений о разделе продукции. С лета 1996 года по данной схеме реализуются два проекта - «Сахалин - 1» и «Сахалин - 2». Первый из этих проектов реализует международный консорциум. В его составе американская компания Еххон и японская - SODECO, «Роснефть-Сахалин», «Сахалинморнефтегаз-Шельф». Район работ консорциума находится у северо-восточного побережья Сахалина и включает в себя 3 нефтяных месторождения: Одопту, Чайво и Аркутун-Даги-Море. В 1996 году консорциумом был израсходован 41 млн. долларов, в 1997 году освоено инвестиций 176 млн. долларов, в 1998 году предполагаемые инвестиции составят 199 млн. долларов. Ранняя нефть по этому проекту должна быть получена в 1999 году. Общий объем капиталовложений в проект «Сахалин - 1» составляет около 15 млрд. долларов.

Реализация проекта «Сахалин-2» осуществляется компанией «Сахалин Энерджи Инвестмен Компани, Лтд.», акционерами которой являются: «Марафон петролеум Сахалин, Лтд.» (США), «Мицуи и Ко, Лтд.» (Япония), «Мак-Дермотт и Ко, Инк.» (США), «Шелл девелопмент Сахалин Б.В.» (США), «Мицубиси корпорейшен» (Япония). Инвестиции в проект в 1996 году составили 48 млн. долларов, в 1997 году - 260 млн. долларов, суммарный объем вложений - около 10 млрд. долларов. Объем добычи к лету 1999 года должен достичь 4,5 млн. тонн в год при проектном пике добычи 9 млн. тонн в год.

К сожалению, ситуация с другими проектами по СРП складывается менее удачно. По итогам конкурса по проекту «Сахалин -3» безальтернативными победителями стали компании Exxon и Mobil-Техасо. Соглашение о разделе продукции с компанией Exxon по Восточно-Одоптинскому и Аяшскому блокам и компаниями Mobil и Тексако по Киринскому блоку подготовлены и переданы в Правительство Российской Федерации в июне 1996 года. В настоящее время соглашения находятся на экспертизе в Экспертном совете при Правительстве Российской Федерации.

Международный консорциум Tuman-Pechora Company создан в апреле 1994 году для разработки 11 нефтяных месторождений в северо-восточной части Тимано-Печорской НГП. Стоимость проекта превышает 40 млрд. долларов. Переговоры по передаче прав на освоение лицензионной территории до сих пор не закончены, проект практически заморожен. На серьезные трудности политического и юридического характера наталкивается и проект освоения 4 месторождений в той же Тимано-Печорской НГП, известный как проект «Северные территории». В его реализацию уже вложено более 80 млн. долларов. Французская компания Total вынуждена перенести добычу первой нефти. Судьба этого проекта зависит от решения правительственной комиссии. Отсутствие четко разработанных правовых норм привело к конфликту в вопросе освоения Приобского нефтяного месторождения в Ханты-Мансийском автономном округе между компаниями «ЮКОС» и Amoko.

Таким образом, проекты совместной разработки нефтяных месторождений на основе СРП пока наталкиваются на определенные трудности и причин здесь несколько. Можно отметить следующие.

1. Закон носит рамочный характер. Чтобы он заработал, необходимо было принять десятки подзаконных актов, но со времени принятия в 1995 году закона о СРП ни один подзаконный акт не был принят.

2. К моменту принятия закона о СРП большинство (более 90%) крупных и лучших месторождений были уже переданы недропользователям путем выдачи им лицензий на право пользования недрами. На мелкие и худшие месторождения, оставшиеся в нераспределенном фонде, естественно, желающих практически не нашлось.

3. СРП подразумевает применение рентного принципа платного недропользования, по которому государство получает свою долю прибыли продукции равную сверхнормативной прибыли недропользования. В свою очередь, недропользователю предоставляются налоговые льготы и отмена многих действующих налогов. Но анализ существующей системы налогов, сборов и платежей при пользовании недрами показывает, что она более привлекательна, чем специальный налоговый режим СРП, так как в данной системе большая часть горной ренты остается на предприятиях, непосредственно реализующих минеральное сырье или товарные продукты его переделов.

Кроме того, трудности не столько технического или финансового, сколько юридического и административного характера препятствуют ре-

ализации инвестиционных проектов. Видно, необходимо какое-то время, чтобы ментальность российских хозяйственников и местного руководства восприняла новую систему освоения недр. Это время будет использовано на улаживание как правовых, так и финансовых спорных вопросов. Во всяком случае при сегодняшней экономической ситуации в России разработка месторождений на основе СРП представляется одним из немногих путей эффективного роста добычи нефти.

Активно привлекаются иностранные партнеры с их капиталами в геологоразведочные работы на золото и серебро, необходимые для поддержания существующего уровня добычи.

Компания Omolon Gold Go. (совместное предприятие Surgus Amax Minerals и ряда российских организаций) в 1997 году начала производство концентрата на месторождении Кубака (Магаданская обл.). Стоимость проекта оценивается в 180 млн.долларов. При достижении полной мощности рудник будет производить 10,9 тонн золота и 7,3 серебра в год в течение 7 планируемых лет отработки.

Омсукчанская горно-геологическая компания, в состав которой входят британская Arian Resources Ltd. (49%), АО «Дукатгеология», АО «Геозолото» и ТОО «Недра», подготовила к отработке золото-серебряное месторождение Джульетта в Магаданской области. Стоимость проекта по разведке и подготовке месторождения к эксплуатации составляет около 40-45 млн.долларов. Лицензия на право разведки и разработки месторождения выдана до 2016 года, запасы могут составить 600-700 тонн серебра и 40-45 тонн золота.

АО «Камчатское золото», в которое, наряду с местными геологическими и горнодобывающими предприятиями, входит канадская компания TVX Gold Inc., в 1995 году приобрело лицензию на поиски, разведку и добычу золота и серебра сроком на 25 лет на месторождении Бараньевском, а также в рудном поле Золотом и на прилегающих площадях в Быстринском районе Камчатской области.

АО «Тревожное зарево», в которое, наряду с рядом камчатских фирм, входит также TVX Gold (50% акций на сумму 3,4 млн.долларов), начиная с 1995 года проводит детальную разведку и подготовку ТЭО разработки Родникового и Асачинского месторождений на Камчатке. Предварительная стоимость проекта освоения этих месторождений оценивается в 100 млн.долларов, а запасы месторождений (суммарно приблизительно 400 тонн серебра и 70 тонн золота) должны, как ожидается, обеспечить 9-летнюю работу добывающего предприятия.

Компанией RUS Resources Inc. из Торонто в 1997 году подписан протокол о намерении приобрести 49%-ную долю в компании «Североуралзолото». Эта компания, являющаяся дочерней компанией William Resources, владеет 50% акций двух золотых месторождений в Узбекистане и 50% акций месторождения Школьное в Магаданской области.

Компания RTZ и «Южуралзолото» в 1996 году оценивали геолого-экономические условия отработки Светлинского месторождения в райо-

не Челябинска, ресурсы которого составляют 30 тонн серебра и 80 тонн золота. Однако RTZ сочла разработку месторождения нерентабельной и отказалась от участия в этом проекте.

Отрицательный опыт в этой деятельности у администрации Магаданской области с рудником Дукат. В 1997 году проводился повторный тендер по продаже доли собственности этого крупнейшего в стране рудника. Канадская компания Pan American Silver Corp. выиграла тендер, приобретя 49%-ную долю участия в разработку руднике Дукат. Компания предложила широкую реорганизацию подземной добычи на руднике, однако из-за нерешенных финансовых и других проблем ей пришлось отказаться от сделки. Руководство Магаданской области в середине 1997 года сообщило о планах проведения нового тендера.

В 1996 году в России несколько выросли объемы эксплуатационной разведки на действующих горных предприятиях и приисках, а также ГРП на объектах *рудного золота*, в том числе проводимых совместными предприятиями с участием (а обычно с преобладанием) зарубежных инвестиций. Кроме того, увеличили объемы ГРП некоторые зарубежные компании, получившие право на самостоятельную деятельность. Так, в результате разведки Новотасеевского месторождения в Балейском районе Восточного Забайкалья канадская компания Argmada Gold Corp. подсчитала к началу 1997 года запасы золота, исчисляемые согласно иностранным источникам в 156 тонн, в том числе 100 тонн запасов высоких категорий. Компания планирует на начальном этапе освоить богатую часть месторождения и новую рудную зону, примыкающую к считающемуся выработанным месторождению Андрюшкино. Мощность рудника может составить до 1,5 млн. тонн руды в год. Кроме того, компаниями в 1995 году были оценены запасы золота в «хвостах» Балейской обогатительной фабрики, масса которых составляет 9,5 млн. тонн.

С привлечением зарубежных фирм ведутся золоторудные работы в Магаданской, Амурской областях, Республике Якутия. Наиболее значительным событием конца 1996 года было завершение строительства и ввод в эксплуатацию (с 50%-ным участием компании Surgus Amax Minerals) крупного горно-обогатительного комбината на месторождении золото-серебряных руд Кубака (Магаданская обл.). В феврале 1997 года здесь было получено первое золото. По мнению иностранных инвесторов, с достижением проектной мощности на предприятии будет извлекаться ежегодно 10,9 тонн золота в течение 7 лет при себестоимости 6 долларов/грамм. Российской ассоциацией старателей «Полюс» была построена новая золотоизвлекательная фабрика и увеличен объем добычи на карьере, разрабатывающем руды месторождения Олимпиадинское. Кроме того, с участием канадской компании Echo Bay Mines расширились производственные мощности Куранахского рудника.

Особо следует выделить опыт работы с иностранными инвесторами при освоении золоторудного месторождения Кубака, расположенного в 950 км к северо-востоку от г. Магадана в экономически неосвоенном рай-

оне, открытое в 1979 г. Геологическое изучение, разведка, подготовка и подсчет запасов, включая апробацию в ГКЗ, завершены в 1992 г. По данным геологоразведочных работ, на месторождении учитывалось около 4,5 тонн руды со средним содержанием золота 18,8 г/т. Месторождение компактное, доступное для открытой разработки.

Промышленное освоение месторождения Кубака согласно лицензии, полученной в августе 1993г., по результатам открытого конкурса осуществляет АО «Омолонская золоторудная компания» - совместное российско-американское предприятие, где 50% акций контролирует компания «Kinross Gold Corp», а 50% - принадлежит российским участникам.

Масштабные строительные работы на объекте были начаты в июле 1995 г. и продолжались в течение полутора лет. В феврале 1997 г. на золотоизвлекательной фабрике рудника был выплавлен первый слиток доре, а к 1 июля 1997 г. - произведено около 4,0 т золота, переработано на карьере 4,5 млн. т горной массы.

Рудник Кубака в 1997 г. обеспечил коренное изменение в структуре золотодобычи Магаданской области: за год на территории области впервые добыто и реализовано 11,1 т золота из рудных месторождений, т.е. 42% от общего производства, в т.ч. поставлено золота в Госфонд России от деятельности рудника Кубака – 8939 кг. За восемь месяцев 1998 г. производство на месторождении золота составило 10 365 кг и серебра - 9663 кг.

Рудник имеет важное социально-экономическое значение для региона: созданы сотни постоянных рабочих мест, регулярно в полном объеме уплачиваются налоги, обеспечена занятость людей в смежных отраслях (морпорт, авиа- и автотранспорт и др.), компания служит своеобразной лакмусовой бумажкой для других инвесторов.

Резкое падение цен на благородные металлы значительно осложнило финансовый статус проекта. Финансовая модель, построенная на базе мировой цены золота 375 долларов за унцию, обеспечивала начало возврата финансовых средств, вложенных в освоение месторождения со второго года деятельности предприятия (228 млн. долларов США, в т.ч. 43 млн. долларов - средства российских участников за счет целевого «золотого» кредита, выделенного Президентом и Правительством Российской Федерации Администрации области, 43 млн.долларов США вложено иностранным участником и 142 млн.долларов - кредиты зарубежных финансовых институтов - ЕБРР, ОПИК и АМРО-Банка). Однако сегодня это практически невозможно, т.к. полная себестоимость одной унции золота составляет 290 - 295 долларов США. Компанией в настоящее время подготовлена программа сокращения затрат, предусматривающая снижение этой цифры до 250 долларов.

Следует отметить, что Указом Президента Российской Федерации Б.Н.Ельцина от 22.07.98 № 870 группа специалистов за открытие, разведку и освоение месторождения Кубака удостоена Государственной премии Российской Федерации за 1998 г. в области науки и техники.

В 1998 году проводились поисковые работы на территории Хабаровского края на золото и медь-никелевые руды по контрактам с крупными горно-рудными австралийской (Би-Эйч-Пи) и канадской (Фалконбридж) компаниями на общую сумму 2058 тыс. рублей, начаты поиски крупно-объемных медь-золотых месторождений штокверского типа на юге Комсомольского района (инвестор – компания Ауркана). В 1999 году указанные направления работ планируется продолжить.

Таким образом, названы практически все сколько-нибудь значимые проекты с привлечением иностранных инвестиций в России. При этом учитывая, что Россия активно предлагала инвестиционные проекты различного масштаба, очевидно недостаточная их привлекательность. Показательно, что менее активны или менее инвестиционно привлекательны только Белоруссия и Украина, где приток зарубежных инвестиций еще меньше.

При этом ряд стран СНГ, как показывают примеры, имеют положительный и разнообразный опыт привлечения иностранных компаний и их капиталов.

Так, геологоразведочные работы на *природный газ* ведутся в Туркмении (аргентинская компания Bridis открыла в бассейне реки Аму-Дарья новое месторождение Яшлар), в Азербайджане (работают компании Itochu, Conoco и AGIP), в Казахстане (Tengizchevtoil, Dosbol, а также ряд британских и голландских предпринимателем), на Украине (British Petroleum готова предоставить кредит 50 млн.долларов для изучения Южного региона).

Для сравнения интересен опыт Казахстана, который один из первых в СНГ стал сотрудничать с западными компаниями в области геологоразведочных работ и освоения месторождений нефти. Успешнее всего действовала на территории Казахстана американская компания Chevron. Специалисты компании провели вместе с местными геологами разведку казахстанской части шельфа Каспийского моря на площади около 100 тыс. кв.км. По данным компании, запасы этой акватории оцениваются в 3,5 млрд. тонн, в т.ч. подтвержденные запасы составляют около 2 млрд. тонн нефти и 700 млн. тонн газоконденсата.

В освоении месторождений углеводородного сырья Тенгизского и Карачаганакского привлечены крупные иностранные партнеры. В Тенгизском проекте, общая стоимость которого определена в 20 млрд. долларов, принимают участие Chevron, Mobil и российский «ЛУКОЙл», причем Chevron на начало 1997 года уже вложил в проект 1,3 млрд. долларов. В развитие данного проекта еще в 1992 году правительствами России, Казахстана и Омана был создан «Каспийский трубопроводный консорциум», задачей которого является строительство трубопровода для экспорта нефти с месторождений Северо-Западного Казахстана через Российскую территорию в Новороссийск. Стоимость Карачаганакского проекта составляет 8 млрд. долларов. В освоении месторождения задействованы

British Gaz и AGIP (по 32% участия), Техасе (20%) и «Газпром» (15%). Доля Казахстана при разделе добытой нефти составит 80%.

Правительство Казахстана привлекает иностранные компании для участия в разработке и других нефтегазовых месторождений. Например, в тендере на освоение Узеньского месторождения принимали участие Амосо, «Китайская национальная компания» и малайзийская Petronas. В ряде проектов приняли участие японские и немецкие компании.

Конкурс на право разработки Узеньского месторождения выиграла «Китайская национальная компания», которая к тому же собирается вложить 325 млн. долларов в освоение Актюбинского месторождения и принимать активное финансовое участие в деятельности государственного нефтедобывающего предприятия «Актюбинскмуйнагаз», обещая инвестировать в совместные работы в течение ближайших 20 лет еще 4 млрд. долларов. В развитие государственного предприятия «Мангистаумуйнагаз» собираются вложить от 1,5 до 2 млрд. долларов американско-индонезийская Central Asian Petroleum и японский концерн Mitsui. Права на разработку Акшабулатского месторождения в юго-восточной части Казахстана, запасы нефти которого оцениваются в 15 млн. тонн, добился концерн «Казгермунай» - совместное предприятие, учрежденное рядом немецких, канадских и казахских компаний. Компания Neter Petroleum из Саудовской Аравии получила на 25 лет в концессию месторождение Бозанчи с общими извлекаемыми запасами нефти около 6,5 млн. тонн. В освоение этого объекта компания обязалась вложить в течение ближайших 5 лет 103,5 млн. долларов.

Примечательно, что на рынке Казахстана действуют компании США, России, Великобритании, Китая, Японии, Омана, Малайзии, Саудовской Аравии. Реализуются проекты с перспективой вложения от 100 млн. до 8 млрд. долларов.

Не менее успешно в этом направлении действует Азербайджан. Над реализацией проектов освоения месторождений жидких углеводородов работают 16 нефтедобывающих компаний из 11 стран, объединенных в 5 контрактов с общим объемом инвестиций, составившим к началу 1997 года 15-18 млрд. долларов.

В Казахстане неуклонное падение добычи угля наблюдалось весь период 1992-1995 гг. В отрасли нехватка оборотных средств, необходимых для модернизации производства. Однако практически только Казахстан при наличии аналогичных проблем в других странах СНГ привлекает в данную отрасль иностранных инвесторов. Например, предполагается, что в будущем значительную роль будет играть углерезерв Шубарколь, где управление осуществляется американской компанией Global Mineral Reserves Inc. Угледобывающие предприятия Экибастуза в дальнейшем перейдут в собственность концерна, производящего алюминий, где инвестором выступает британская Trans-Word Group. Американская компания Access Industries в 1996 году приобрела часть углерезерва Богатырь. Компания Chrome Corp. стала владельцем углерезерва Восточный

мощностью 17 млн. тонн угля в год и 30% углеразреза Степной, заплатив за это 140 млн. долларов. Индийская компания Ispat Karmet купила 15 угледобывающих предприятий в Северном Казахстане за 182 млн. долларов для снабжения углем металлургических заводов Karmet. Запасы угля на этих шахтах составляют около 1,5 млрд. тонн.

В 1994 году в связи с кризисным положением в *урановой промышленности* в Казахстане начато привлечение иностранных компаний к управлению предприятиями. Так, Канадская компания World Wide Minerals приобрела 90% акций Целинного горно-химического комбината и часть шахт Кокчетавского района, добыча руд из которых после временного прекращения должна возобновиться в июне 1997 года. Компания Uranerz Exploration and Mining Ltd., базирующаяся в Канаде, получила права на разработку месторождения песчаникового типа Инкай. На основании подписанного в 1994 году соглашения с Киргизией часть полученного в Казахстане полуфабриката будет отправляться для дальнейшей переработки на завод Кара-Балта; при этом 71% прибыли, полученной от продажи готовой продукции, будет принадлежать Казахстану и 29% - Киргизии. Все это вместе с соглашениями о сотрудничестве между казахстанской корпорацией «КАТЕР» и рядом западных форм: Camoco, Cogema, ERA, Nukem (США) - может способствовать быстрому подъему урановой промышленности в Казахстане.

Создание в Узбекистане совместных предприятий с рядом зарубежных компаний - Nukem, Cogema (Франция) и с Минатомом России стимулирует развитие *уранового* производства, уровень которого к 1997 году должен быть поднят до 2400 тонн урана в год.

В Казахстане происходит освоение *железорудной базы* для развития металлургических комбинатов Соколовско-Сарбайский и Карагандинский, которые до 1995 года использовали свои производственные мощности менее чем на 50%. В октябре 1995 года на базе Карагандинского металлургического комбината было организовано совместное предприятие. В него вошли Karaganda Metallurgical (Казахстан) и Ispat International (Великобритания). Британская компания, получив право руководства предприятием, приняла решение инвестировать 950 млн. долларов в его развитие. В результате с 1996 года начался рост производства, в планах предприятия погасить финансовую задолженность комбината и произвести сокращение персонала с 30 до 28 тысяч человек.

Основная часть ресурсов меди СНГ сосредоточена на территории России (51,3%), Казахстана (24,1%) и Узбекистана (6,3%). Наибольшую активность в привлечении иностранных инвестиций с целью проведения геологоразведочных работ проводит Казахстан. Британская компания KazMinCo проводит работы в рамках совместных проектов с казахскими партнерами, планируя увеличить долю участия до 80%. Основными объектами, привлекающими иностранных инвесторов, являются зо-лоторудные или золотосодержащие месторождения, в которых медь является сопутствующим компонентом. Канадская компания Aranli Resources Ltd.

при проведении ГРП на площади концессии в районе поселка Агадыр в Центральном Казахстане выявила перспективную площадь Алмалы с содержанием в рудах до 10,5% меди, а также золота и серебра. Работы по медным месторождениям с зарубежными партнерами проводят Узбекистан, Азербайджан и Грузия.

Несмотря на значительную инвестиционную притягательность недр России, реальные инвестиции в разведку и разработку месторождений полезных ископаемых незначительны. В частности, в 1998 г. в этот сектор экономики инвестировано всего около 2,5 млрд. долларов, в том числе, по разным оценкам, 0,5-0,8 млрд. долларов прямых инвестиций.

Положение с инвестициями и тем более с прямыми иностранными инвестициями в экономике страны крайне неудовлетворительное. Из 430 млрд. долларов прямых иностранных инвестиций в мировую экономику в 1998 г. на долю России приходится 3,3 млрд. (0,73%), т.е. по 22 доллара на душу населения, что в 1,5 раза ниже, чем в странах с самым низким уровнем достатка, и тем более в развитых странах, где этот показатель на два порядка выше.

По экспертным оценкам, суммарная инвестиционная емкость проектов горнодобывающей и геологоразведочной отраслей минерально-сырьевого комплекса страны составляет не менее 150-170 млрд. долларов. Из них 100-110 млрд. долларов приходится на месторождения нефти и газа, 14-19 млрд. долларов - на благородные металлы, 12-17 млрд. долларов - на алмазы, 21-24 млрд. долларов - на другие виды минерального сырья, включая уголь. Необходим эффективный механизм их реализации.

Возможности отечественных частных и государственных инвестиций в ближайшие несколько лет не смогут обеспечить существенное повышение эффективности минерально-сырьевого сектора без участия иностранного капитала. Лучшим способом их привлечения являются условия СРП, которые могут создать реальный источник привлечения инвестиций в недропользование. С целью реализации этой возможности необходимо улучшить инвестиционный климат путем законодательной защиты иностранных инвестиций, устранения противоречий в действующем законодательстве. Представляется целесообразным одновременное инвестирование отечественных и иностранных средств в один и тот же объект на условиях СРП, что послужит гарантом для иностранных инвесторов.

Общая инвестиционная емкость объектов, разработок которых производится или будет производиться на условиях СРП составляет около 60 млрд. долларов (по углеводородному сырью - 58 млрд. долларов, золоту - 1,8 млрд. долларов).

В связи с этим целесообразно расширить перечень объектов и номенклатуру минерального сырья, добыча которых может быть осуществлена по схеме СРП.

Среди основных причин неразвитости инвестиционного процесса в недропользовании в России можно назвать следующие:

нестабильность политической ситуации и, как следствие, непоследовательность экономической политики, что вызывает опасение частой смены «правил игры»;

значительная капиталоемкость проектов по недропользованию и долгосрочность окупаемости вкладываемых средств при отсутствии экономических рычагов «защиты» инвестируемых денег (страхование);

чрезвычайно высокий уровень налогообложения;

сложившийся десятилетиями минерально-сырьевой мировой рынок, на котором Советский Союз выступал лишь «продавцом» сырья (поэтому в настоящий момент традиционно идут зарубежные инвестиции в нефтяную отрасль и на рынок драгоценных металлов и камней), не допуская других способов сотрудничества, например, совместных проектов по изучению, разведке, совместной эксплуатации и т.п., введения в практику других форм предпринимательской деятельности (концессионные договоры, контракты на предоставление услуг и т.д.);

отсутствие должного опыта в реализации широкомасштабных проектов с привлечением иностранных партнеров (закрытость информации, особенно по «стратегической» сырьевой базе) и, как следствие, неразвитость соответствующих законодательной, нормативной базы и налоговой системы, отсутствие опыта или возможностей обеспечения конкурентоспособных условий инвестиционных проектов на мировом рынке;

отсутствие к настоящему моменту системы поиска инвесторов с центром интеграции инвестиционных предложений, на основе которых возможна разработка конкурентоспособных инвестиционных проектов.

Применительно к Российской Федерации процесс изменения инвестиционной политики заметен по предложениям, касающимся привлечения прямых инвестиций, изложенным в Мерах Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации по стабилизации социально-экономического положения в стране (рассмотрено на заседании Правительства Российской Федерации в октябре 1998 г.).

В указанном документе планируется ряд мер, направленных на привлечение прямых инвестиций в реальный сектор экономики в т.ч.:

- обеспечение принятия федеральных законов «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» и «О перечне отраслей, производств, видов деятельности и территорий, на которых запрещается или ограничивается деятельность иностранных инвесторов», предусматривающих отсрочку действия нового федерального закона или нормативного акта, ухудшающего условия осуществления прямых инвестиций при реализации инвестиционных проектов, которые не окупались на момент принятия данного закона или нормативного акта;

- обеспечение принятия федеральных законов «О концессионных договорах, заключаемых с российскими и иностранными инвесторами», «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции», «О внесении в законодательные акты изменений и дополнений, вытекающих из Федерального закона «О соглашении

ях о разделе продукции», определяющих условия доступа российских и иностранных инвесторов к проведению геологоразведочных работ и осуществлению добычи полезных ископаемых. При этом имеется в виду, что отечественные и иностранные инвесторы будут иметь равные права и обязанности;

- ускорение принятия Указа Президента Российской Федерации «О мерах по реализации инвестиционных соглашений, заключаемых Министерством экономики Российской Федерации с иностранными инвесторами»;

- активизация работы Государственной комиссии по защите прав инвесторов на финансовом и фондовом рынках России;

- упрощение действующего порядка осуществления иностранными инвесторами инвестиционных проектов, регламентация процедуры и количества согласований, лицензирования и выдачи технических условий на реализацию проектов;

- расширение сферы деятельности Консультационного совета по иностранным инвестициям в России;

- реализация Программы реформирования бухгалтерского учета в соответствии с международными стандартами.

Кроме этого, в целях расширения объема инвестиционных средств Правительство Российской Федерации будет предпринимать меры по привлечению денег, находящихся на руках у населения или на счетах в зарубежных банках, реализуется система мер по пресечению злоупотреблений монопольным положением, по формированию и развитию конкурентной среды в сфере производства и обращения, предусмотрено поэтапное отделение средств текущего бюджета от финансового обеспечения государственной инвестиционной политики, будет создан специализированный Российский банк развития, получит развитие страховая защита внешнеэкономической деятельности и инвестиционного процесса.

Для активизации притока инвестиций намечено создание Агентства гарантий инвестиций от некоммерческих, в т.ч. политических рисков. Предоставляя дополнительную защиту инвесторам, Агентство станет эффективным инструментом инвестиционной политики Российской Федерации.

В части льгот в области инвестиционной деятельности следует указать намечаемую Правительством Российской Федерации отмену существующих ограничений по применению льготы по выведению из-под налогообложения расходов предприятий и организаций на осуществление инвестиций по развитию производства, его модернизацию и внедрение новой техники.

В качестве примера по созданию условий обеспечения инвестиционной деятельности с учетом интересов охраны природы и рационального природопользования можно назвать действия следующих ведомств.

В 1997-1998 гг. в МПР России велась работа по разработке ТЭО проекта «Режим безопасности работ и охраны окружающей среды при работах на нефть и газ в российской оффшорной зоне» (РАНАРК). Работа

выполнялась по линии Мирового банка и направлена на обеспечение инвесторов документами, регламентирующими безопасность работ и соблюдение требований по защите окружающей среды при осуществлении разведочных и добычных работ на нефть и газ на континентальном шельфе Российской Федерации.

В 1999 г. МПР России были подготовлены предложения по сотрудничеству со странами АТЭС, которые включают в себя не только проекты по освоению природных ресурсов Сибири и Дальнего Востока России, но и предложения экологического характера.

Минэкономки России, Рослесхоз России с участием МПР России и других ведомств завершают подготовку Пилотного проекта по устойчивому лесопользованию. В проекте задействованы Ленинградская область, Красноярский и Хабаровский края. Осуществление проекта даст возможность получить кредит Мирового банка на проведение мероприятий в лесном хозяйстве и лесопромышленных комплексах регионов.

С 1998 г. действует рабочая группа Минэкономки России по сотрудничеству в области экологии и природопользования Межправительственной смешанной Российско-Австрийской комиссии по торговле и экономическому сотрудничеству. Рабочей группой были подготовлены проекты по ряду предприятий Иркутской области (перепрофилирование Байкальского целлюлозно-бумажного комбината, защита окружающей среды от выбросов Шелеховского алюминиевого завода), Уральского региона. Предложения были поддержаны Австрийской стороной с перспективой привлечения в качестве инвесторов австрийских компаний, а также средств Европейского экономического союза.

Применительно к задачам по развитию инвестиционной деятельности в сфере природопользования и охраны природной среды на ближайшую перспективу целесообразно рассмотреть следующие возможные направления деятельности:

- совершенствование законодательства в целях улучшения инвестиционного климата;
- осуществление анализа действующих в развитых странах и странах СНГ механизмов привлечения инвестиций в природопользование и охрану окружающей среды и выработка рекомендаций по использованию положительного опыта;
- создание банка данных об инвестиционных и коммерческих предложениях в сфере природопользования и охраны окружающей среды;
- издание информационного бюллетеня с перечнем наиболее привлекательных инвестиционных проектов освоения минерально-сырьевых и других природных ресурсов, а также по защите окружающей среды;
- работа по созданию совместных проектов по освоению месторождений и других природных объектов в приграничных районах, определив особый режим привлечения инвестиций;
- создание совместных предприятий по освоению месторождений остродефицитных полезных ископаемых, других природных ресурсов и объектов.

ГЛАВА 4. УЧЕТ И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

4.1. Экономическая оценка природных ресурсов

В России всегда уделялось большое внимание повышению доходности недр, леса, других природных ресурсов. Средства от использования природных ресурсов составляли значительную часть поступлений в государственную казну. В советский период развитие работ по экономической оценке природных ресурсов и платному природопользованию практически было прервано, и разработки ученых в этом направлении носили теоретический характер. В то же время исследования ряда ученых-экономистов, в том числе академика Хачатурова Т.С., профессора Гофмана К.Г. и других, выполненные в конце 80-х годов по экономической оценке природных ресурсов, определению ренты, расчету ущербов наносимых загрязнением окружающей среды уже носили практический характер и были использованы в первые годы осуществления рыночных реформ в России.

Методологический подход к оценке природных ресурсов при этом исходил из следующих посылок (Т.С. Хачатуров). Природные ресурсы обладают трудовой стоимостью в той мере, в какой к ним приложен человеческий труд, чтобы подготовить их к включению в производственный процесс. Природные ресурсы имеют (или приобретают) и потребительную стоимость, поскольку при данном уровне техники могут быть использованы для развития производства. Считалось, что стоимостная оценка неприемлема для некоторых видов природных ресурсов, имеющих в неограниченном количестве, таких как воздух, вода в океане и т.д. Установление доли природных ресурсов в общественном производстве наряду с производственными фондами и живым трудом определяло необходимость дать им оценку, найти их общую величину.

Методологический подход к оценке природных ресурсов является самым сложным. Одни экономисты (С.Г.Струмилини) предлагали исчислять стоимость природных ресурсов по затратам труда на их подготовку и использование. Однако при этом не учитывалось различие в качестве природных ресурсов. При разных по качеству природных ресурсах одна и та же величина затрат труда дает различные результаты. Более высокая производительность труда, определяемая качеством природных ресурсов, является источником образования дифференциальной ренты.

Т.С. Хачатуров считал, что в основу оценки природных ресурсов следует положить дифференциальную ренту. Если природный ресурс при прочих равных условиях (средства производства, организация труда и др.) приносит ежегодно дифференциальную ренту (R), то его можно оценить по следующему выражению:

$$S = \frac{R}{E_n},$$

где: S - стоимость природного ресурса;
R - дифференциальная рента;

Е_д - норматив эффективности.

Данный методический подход использовался при оценке земли, лесных и водных ресурсов, месторождений полезных ископаемых. При этом учитывалась специфика каждого природного ресурса, особенно при оценке месторождений полезных ископаемых, когда эксплуатация природных ресурсов возможна только в течение определенного конечного периода.

Осознание необходимости экономической (стоимостной) оценки природных ресурсов и одновременно с этим практические работы по этой проблеме начались во многих странах мира несколько десятилетий назад. Отставание нашей страны в решении этих проблем очевидно, так как только с развитием рыночных отношений возникла реальная необходимость стоимостной оценки природно-ресурсного потенциала. Это тем более важно, так как современный экономический уровень страны в основном зависит от использования, в том числе и продажи природного сырья. Экономическая оценка должна стать основой современных методов управления природными ресурсами в условиях рыночной экономики и государственного регулирования их рационального использования.

В настоящее время работы по стоимостной оценке природных ресурсов, в современном ее понимании, находятся в самой начальной стадии. Значительный интерес к вопросам экономической оценки природных ресурсов и оценки ущерба от загрязнения был проявлен в связи с введением платного природопользования. Этому способствовало принятие ряда природно-ресурсных законов: «О плате за землю» (1991 г.), «О недрах» (1992 г.), «Об охране окружающей природной среды» (1992 г.) и других правовых актах, которыми было положено начало перехода на рыночные отношения в сфере природопользования. Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды» определил необходимость ведения государственных кадастров природных ресурсов, их учета и социально-экономической оценки (ст. 16). Однако сложность практического применения экономических оценок, отсутствие должной информационной базы не привели к их реальному использованию. Введенные платы за пользование природными ресурсами и отчисления на их охрану и воспроизводство практически «строились» без учета экономических оценок. Однако проработки в этом направлении продолжали вестись различными ведомствами и научными организациями.

В 1993-1996 гг. в виде эксперимента в ряде субъектов Российской Федерации обрабатывались вопросы учета и социально-экономической оценки природных ресурсов.

Наиболее интересные работы в рамках эксперимента были выполнены в Иркутской, Ленинградской, Камчатской, Московской и Ярославской областях. Развитие работ по экономической оценке природных ресурсов и ведению территориальных кадастров во многом будет способствовать деятельности регионов в этом направлении. Можно отметить активное продвижение в этом вопросе в Ленинградской области, что связано с принятием областной Думой закона о комплексном природопользовании. В Ярославской области на основе специально созданного научно-производственного предприятия «Кадастр» велась аналитическая и практическая работа по оценке природных ресурсов. Последние два года

с участием американских специалистов (Гарвардский институт международного развития) в Ярославской области отработывалась методика денежной оценки природных ресурсов.

По ряду субъективных и объективных причин, в т.ч. финансового характера, работа по внедрению экономических оценок в целом по России не получила широкого применения. Проект федеральной целевой программы «Кадастры природных ресурсов» определил путь решения на федеральном уровне и в территориальном аспекте проблемы учета и оценки природно-ресурсного потенциала. Однако в состав финансируемых программ на федеральном уровне программа «Кадастры природных ресурсов» не была включена. Работы продолжились в основном на уровне субъектов Российской Федерации и на местном уровне, где они были связаны с практической реализацией задачи управления природными ресурсами.

Поддержкой (финансовой, методологической) в развитие работ по экономической оценке природных ресурсов для природно-ресурсных ведомств могла бы стать реализация мероприятий Федеральной целевой программы «Реформирование статистики в 1997-2000 годах», в которой предусмотрена «Разработка системы показателей национального богатства с учетом природных ресурсов и нематериальных активов на основе их рыночной оценки». Однако должного развития работы по экономической оценке в рамках данной программы пока не получили.

В программе Правительства Российской Федерации «Структурная перестройка и экономический рост в 1997-2000 годах» выделен специальный подраздел 6.5 «Политика использования природных ресурсов», в котором записано, что в дальнейшем будет предусмотрено уменьшение количества налогов и осуществлен переход к рентным платежам в добывающих и других природоэксплуатирующих отраслях. Работа по определению ренты напрямую связана с экономической оценкой природных ресурсов.

С принятием Гражданского кодекса Российской Федерации (1994 г.) интерес к экономической оценке природных ресурсов возобновился на новом уровне. Последнее связано с наличием в ГК РФ ст. 130, которая относит природные ресурсы к недвижимости. В этой связи возникает круг вопросов, который обычен для любого вида недвижимости, в т.ч. проблема стоимостной оценки. На новом этапе экономических реформ и осуществления приватизации экономическая оценка природных ресурсов должна быть востребована практикой. При этом особый интерес экономические оценки будут иметь для коммерческих структур, осуществляющих операции с недвижимостью, а также для консалтинговых, аудиторских и страховых фирм, действующих в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

В настоящее время ряд коммерческих и общественных структур (Российская экспертная лига, Российское общество оценщиков. Федеральный фонд оценки и пр.) активно проводят работу по развитию оценочной деятельности, в том числе в сфере природопользования. При этом делается попытка утверждения такими структурами нормативных документов в этой сфере (пример - стандарт Российского общества оценщи-

ков «Оценка минерального сырья», 1996 г.). Последнее требует осуществления соответствующего государственного регулирования через МПР России и другие ведомства. Следует использовать возможности Госстандарта России по этому вопросу (подкомитет «Оценка природных ресурсов») и другие механизмы государственного регулирования (введение лицензирования оценочной деятельности; утверждение нормативных и методических документов и пр.).

Данной проблеме была посвящена Международная конференция по экспертизе и оценке стоимости объектов природных ресурсов, проводимой Центром профессиональной экспертизы в ноябре 1997 года в г. Москве. Аналогичная конференция была проведена Федеральным фондом оценки в мае 1998 г. Последнее подтверждает возрастающий научно-практический интерес к экономической оценке природных ресурсов.

Перспектива развития работ по экономической оценке природных ресурсов будет во многом связана с практической реализацией вышеуказанной статьи ГК РФ, а также с принятием государственной политики в области использования, охраны и воспроизводства природных ресурсов. В подготовленном МПР России с участием других ведомств проекте концепции государственной политики в сфере воспроизводства, использования и охраны природных ресурсов (рассмотренной и одобренной на заседании Президиума Правительства Российской Федерации, протокол № 16 от 31.07.97 г., п. III) вопрос экономических оценок природных ресурсов прописан на уровне, позволяющем начать практические шаги в этой области.

Следует выделить следующие приоритетные направления оценочной деятельности:

создание условий для систематической и комплексной оценки и прогноза состояния различных видов природных ресурсов и природно-ресурсного потенциала страны в целом в системе национального богатства и на этой основе обеспечение сбалансированного и неистощительного использования ресурсов территорий;

создание механизма учета и оценки всех видов природных ресурсов как основы для установления платы за природные ресурсы, расчет экономического ущерба (компенсационные выплаты), оценка рисков ответственности предприятий при страховании объектов природопользования и применения других экономических инструментов.

Некоторые из этих направлений уже обсуждаются при разработке ряда важнейших государственных документов. Так, активно дискутируется вопрос о радикальном изменении налоговой системы, который увязывается с концепцией рентного налогообложения доходов сырьевых отраслей с последующей поддержкой отечественного машиностроения, обрабатывающей промышленности и инновационного предпринимательства. С одной стороны, очевидная привлекательность данного подхода связана с выравниванием уровней рентабельности предприятий сырьевого комплекса и получением дополнительных бюджетных доходов, с другой – включение рентной составляющей в цену сырьевых ресурсов может привести к поражению отечественных экспортеров в ценовой конкуренции на мировом рынке, к ухудшению стратегических перспектив их развития

и уменьшению бюджетных поступлений. Поэтому вопросы применения экономических оценок в стратегических экономических решениях необходимо тщательно и всесторонне прорабатывать. Отдавая отчет в том, что сложившаяся ситуация в области экономической оценки природных ресурсов по объективным причинам не может измениться быстро и в масштабах страны, следует придерживаться политики постепенного перехода к применению экономических оценок и принципов рентного налогообложения.

В настоящее время в Российской Федерации создаются условия для решения проблем экономической оценки природных ресурсов страны. Формируется нормативно-законодательная база. Принят Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» от 29.07.98 № 135-ФЗ, распространяющийся в том числе и на природно-ресурсный комплекс. Однако действующее законодательство в оценочной области несовершенно и противоречиво. В частности, упомянутый закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» противоречит статье 130 ГК РФ, согласно которой природные ресурсы являются объектами недвижимости с ограниченным оборотом и, следовательно, не могут оцениваться по единой методике. Тем же ГК Российской Федерации прописано, что вопрос введения природных ресурсов в оборот решается специальными природоресурсными законами. Однако ни один ресурсный закон на сегодня практически этот вопрос не решает, что требует подготовки новых законопроектов или внесения поправок в действующие законодательные акты. Поэтому необходимо формировать оценочное поле в рамках природоресурсного законодательства.

Проектом федеральной программы «Развитие земельной реформы в Российской Федерации на 1998-2001 годы» предусмотрено создание современной системы оценки земель. Основной прием при определении стоимости земли - раздельная оценка земельного участка и расположенного на нем или под ним иных объектов недвижимости. Определение порядка, оснований и методов проведения оценки рыночной стоимости земельных участков планируется проводить как в условиях развитого рынка земли, с учетом фактора рыночного ценообразования, так и в условиях несформировавшегося земельного рынка.

Федеральная служба лесного хозяйства России направила в свои территориальные органы для апробации «Методические рекомендации по экономической оценке лесов» (1998 г.). В рекомендациях предусмотрена экономическая оценка лесных и нелесных земель, экономическая оценка лесных ресурсов, в том числе экономическая оценка древесины на корню, насаждений, ресурсов живицы, второстепенных лесных ресурсов, а также ресурсов побочного лесопользования.

В МПР России ведутся работы по совершенствованию геолого-экономической оценки распределенных и нераспределенных участков государственного фонда недр.

Современная рыночная оценка большого числа участков недр отсутствует. В то же время она объективно необходима для эффективного функционирования государственной системы лицензирования и управления фондом недр - в т.ч. для установления экономически обоснованных раз-

меров платежей при распределении и перераспределении участков недр на аукционах и конкурсах, определения размеров льгот и скидок при недропользовании, экономического контроля за недропользованием, оценки инвестиционной привлекательности объектов недропользования.

Оценка стоимости минерального сырья в недрах непосредственно влияет на привлекательность территории, повышая стоимость акций добывающих предприятий и размер возможных инвестиций. Ресурсная составляющая общего экономического потенциала России – самая значительная, так как минеральное сырье в недрах является главной составляющей национального богатства России, ее основным капиталом, и может рассматриваться как источник прибыли. Стоимость минерального сырья в недрах должна зависеть от оценки разведанности запасов и степени ограниченности минеральных ресурсов.

В системе МПР России в 1997-1998 гг. накоплен опыт модельных расчетов экономической оценки прогнозных ресурсов и основных месторождений Иркутской и Читинской областей, а также оценки инвестиционных проектов. Компьютерные модели вариантных расчетов основаны на методических документах, утвержденных на федеральном уровне и обязательных для определения показателей геолого-экономической оценки участков недр и данных Государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых Российской Федерации и Государственных балансов запасов, т.е. официальных данных учета и изучения недр.

В целях развития оценочной деятельности минерально-сырьевой базы МПР России внесены предложения об изменении редакции статьи 23-1 «Геолого-экономическая и стоимостная оценка месторождений полезных ископаемых» ныне действующего Закона РФ «О недрах», согласно которым для решения текущих и перспективных задач минерально-сырьевого комплекса используются взаимодополняющие геолого-экономические и стоимостные оценки полезных ископаемых и участков недр (проект федерального закона от 18.12.98 «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О недрах»).

Особый интерес стоимостная оценка будет иметь для месторождений полезных ископаемых и участков недр, выставляемых на конкурс или аукцион. Разовые платежи, которые выплачивают компании, получившие право на разработку недр, можно было бы определять на основе стоимостной оценки вовлекаемых в хозяйственный оборот природных ресурсов, денежной оценки ущерба природной среде от разработки месторождения.

Оценка природных ресурсов - сложная межведомственная задача, которая становится первоочередной в условиях рыночной экономики. В результате научной и практической деятельности в области экономики природопользования подготовлены условия для того, чтобы приступить к ее решению. Основные проблемы в этом вопросе возникают из-за отсутствия общепринятой методологии экономических оценок природных ресурсов и процессов ресурсопотребления.

В этой связи главная задача состоит в разработке общей концепции экономической (стоимостной) оценки природных ресурсов, которая по-

зволюла бы выработать единую систему показателей оценки разнообразных природообразующих компонентов, оптимальных с точки зрения согласования интересов экономики и природопользования.

Ряд управленческих задач в сфере природопользования возможно решить, лишь используя конкретные стоимостные оценки как отдельных видов природных ресурсов, так и их совокупности (для целей комплексного использования), в том числе:

- разработку системы показателей национального богатства с учетом природных ресурсов на основе их рыночной оценки (позволит сопоставить поресурсно объемы, качество, их ценовую структуру, определить приоритеты рентабельности использования ресурсов на всех уровнях управления);

- усовершенствование системы показателей контроля экономической безопасности страны и регионов. Другими словами, наряду с показателями физических объемов и соотношений между структурными составляющими минерально-сырьевой базы или прироста запасов и объемов их добычи и погашения, необходимо рассматривать стоимостные показатели, позволяющие оперировать новыми критериями: инвестиционная активность, защита от рисков и природоресурсное страхование, эффективность деятельности природоэксплуатирующих предприятий, в том числе средоохранной и внешнеторговой, соотношения между собственниками природных ресурсов, например государством, и другими собственниками;

- внедрение программных и экономических методов управления природными ресурсами (формирование фондов на восстановление, охрану, изучение природных ресурсов, определение залоговой стоимости природных ресурсов, обоснование капитальных вложений и руководство инвестиционными потоками, оценка экономической эффективности инвестиционных проектов и программ, сопоставление с мировыми стандартами).

Таким образом, внедрение системы экономической оценки природных ресурсов позволит обеспечить реализацию в полной мере функций государства как собственника природных ресурсов, что даст возможность:

- увеличить поступления в бюджеты разных уровней от ресурсных платежей;

- отрегулировать взаимоотношения между Российской Федерацией и ее субъектами в области природопользования;

- создать систему управления природными ресурсами, соответствующую рыночным условиям;

- обеспечить рациональное использование природных ресурсов;

- оптимально распределить обязанности по воспроизводству и охране природных ресурсов между государственными органами управления и предпринимательским сектором;

- создать эффективные механизмы взаимодействия между государством и природопользователями.

В связи с вышеизложенным целесообразно:

- определить в качестве приоритетных на уровне государственной природно-ресурсной политики следующие направления использования эко-

номических оценок природных ресурсов: установление платежей (налогообложение), расчет экономического ущерба (компенсационные выплаты), определение структуры и величины национального богатства, страхование объектов природопользования;

- подготовить поправки в действующее природоресурсное законодательство в части применения экономических оценок природных ресурсов и рентного налогообложения;

- разработать долгосрочную целевую федеральную программу работ в сфере экономической оценки, земельных, минеральных и других природных ресурсов, а также переход к рентному налогообложению;

- скорректировать разделы Федеральной целевой программы «Реформирование статистики в 1997-2000 годах» с учетом более широкого охвата направлений по экономической оценке природных ресурсов;

- сформировать на федеральном и территориальном уровнях сеть организаций, задачами которых являются нормативно-методическое обеспечение, апробация и практическая стоимостная оценка природных объектов;

- провести в ряде субъектов РФ пилотные проекты (эксперименты) по отработке механизма проведения экономической оценки природных ресурсов, включая расчет ставок налогообложения земельных участков на основе их экономической (кадастровой) стоимости, отработку методов комплексной оценки природных ресурсов при определении земельных, горных и других отводов и установление соответствующих размеров компенсационных и воспроизводственных платежей.

4.2. Экономическая оценка ущерба от загрязнения окружающей природной среды

Под экономическим ущербом в 80-е годы понимались исчисляемые в стоимостных единицах потери возобновляемых и невозобновляемых ресурсов. Социальным ущербом считалось нанесение вреда здоровью, благополучию и существованию людей (Т.С.Хачатуров). При этом наносимый ущерб рассматривался применительно к возобновимым и невозобновимым ресурсам. В первом случае ущерб соотносится с возможностью природы к самовосстановлению, а во втором - с рациональной добычей, использованием и величиной потерь. Все виды прямых или косвенных потерь рассматривались потерями природных ресурсов, поскольку их приходится компенсировать дополнительной добычей природного сырья.

Методологически выделялись потери, связанные с уничтожением или снижением качества природного ресурса, и прямой ущерб, который наносится народному хозяйству в этом случае. Потери, выражающиеся в снижении плодородия почвы, уничтожении леса, загрязнении атмосферного воздуха и водоемов, снижении численности диких животных и рыбного стада, а также других видах вреда, наносимого природным ресурсам, проявляются в конкретных затратах, необходимых для восстановления качественных и количественных показателей природных ресурсов. К прямым потерям относились потери материалов, снижение качества и ухудшение состояния техники, сооружений из-за загрязнения окружаю-

щей среды, упущенные доходы в связи с потерей полезных компонентов в выбросах, сбросах и отходах.

Ухудшение качественных и количественных показателей природных ресурсов в результате воздействия на них (использование или загрязнение) проявляется в снижении доходов общества, что и является экономическим ущербом. По существу экономический ущерб представляет сумму ущербов, наносимых загрязнением окружающей среды (включая потери ресурсов), потери, наносимые основным и оборотным фондам, а также величины снижения доходов. Математически величина приведенного годового ущерба выражалась формулой:

$$Y_{\text{пр}} = \Delta D + U E_{\text{н}}, \quad (2)$$

где:

$U_{\text{пр}}$ - приведенный годовой ущерб;

U - величина единовременной потери на сокращении стоимости природного ресурса;

$E_{\text{н}}$ - норматив эффективности;

ΔD - снижение годового дохода.

При этом выражение $U E_{\text{н}}$ определяло потери (единовременную величину ущерба), наносимые основным и оборотным фондам, приведенные к годовой размерности путем применения норматива эффективности капитальных вложений.

К социальному ущербу относили ущерб здоровью, причиненный загрязнением воздуха и другими вредными воздействиями. К его показателям относят затраты в сфере здравоохранения и социального обеспечения, увеличение расходов семейных бюджетов на лечение, потери от снижения производительности труда, расходы на защиту от вредного воздействия. Расчет социального ущерба провести сложно, однако уже тогда были разработаны общие методические подходы по таким расчетам, а также осуществлены оценки социального ущерба по отдельным объектам и территориям.

Необходимость в расчетах экономического и социального ущерба от загрязнения окружающей среды была вызвана практическими требованиями определения эффективности затрат, направляемых на предотвращение или снижение загрязнения и порчи ресурса и, следовательно, уменьшение ущерба. Общая сумма затрат на охрану природы до начала осуществления экономических реформ была равна примерно 1% валового национального продукта. Поэтому показатель экономического ущерба стал применяться в плановых расчетах для выбора наиболее эффективного природоохранного мероприятия. Основной принцип расчета - сопоставление предотвращенного ущерба с затратами.

Вышеуказанный принцип расчета был использован во «Временной методике определения экономической эффективности затрат на мероприятия по охране окружающей среды» (1980 г.), которая развивала прин-

ципальные положения «Типовой методики определения экономической эффективности капитальных вложений» (1980 г.) относительно вопросов охраны окружающей среды.

В дальнейшем методологическая и методическая части определения ущерба и эффективности затрат на природоохранные мероприятия были сформулированы во «Временной типовой методике определения экономической эффективности природоохранных мероприятий и оценки экономического ущерба, причиняемого народному хозяйству загрязнением окружающей среды» (одобрена постановлением Госплана СССР и Президиума АН СССР в 1983 г.).

На основе вышеуказанной Методики были подготовлены отраслевые методики (черная и цветная металлургия, нефтяная и газовая промышленность, строительство, добыча полезных ископаемых и пр.), которые учитывали специфику производств и были ориентированы на специалистов-экологов крупных предприятий, проектные организации и т.д. Базовые принципы Методики были использованы и при разработке методик по определению ущерба и эффективности природоохранных мероприятий применительно к отдельным природным ресурсам. Используя положения Методики, в 1989 г. были подготовлены «Временные методические рекомендации по определению платежей за загрязнение природной среды» (утверждены Госкомприроды СССР 14.09.89 № 02-08-187), которые применялись в качестве базового методического документа при проведении в 1990 г. эксперимента по введению платежей за загрязнение окружающей среды.

До середины 90-х годов Методика (1983 г.) остается наиболее широко используемым документом по расчету экономического ущерба от воздействия на окружающую среду и оценки сравнительной эффективности природоохранных проектов и мероприятий. Согласно Методике экономический ущерб $У$ определяется по формуле:

$$У = y \cdot f \cdot L_j \cdot a_i \cdot M_i, \quad (3)$$

где:

y - константа, численное значение которой первоначально равнялось 2,4 руб./усл.т.;

f - безразмерный поправочный коэффициент, учитывающий характер рассеивания примеси в атмосфере;

L_j - безразмерный коэффициент относительной опасности загрязнения атмосферного воздуха над территориями различного типа j ;

a_i - показатель относительной агрессивности i -го загрязняющего вещества, усл. т/т;

M_i - масса выброса i -го загрязняющего вещества т/год.

Несмотря на ряд методологических и методических недостатков Методики, которые были выявлены при практическом ее использовании, она

длительное время оставалась (а по ряду позиций и остается) единственным базовым документом по расчету экономического ущерба. После принятия закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» (1991 г.) и введения платежей за загрязнение Методику продолжали применять в своей практике различные контрольные и надзорные органы в природно-ресурсной сфере при определении ущерба, наносимого нарушителями природоохранительного законодательства (в первую очередь, для аварийных ситуаций).

Принятые в последние годы законы ввели плату за использование природных ресурсов и загрязнение окружающей среды, усилили правовую основу возмещения ущерба при нарушении данного законодательства. При этом практика его применения (с учетом ввода платы за природопользование) уходила от рассмотрения всего вреда, наносимого загрязнением окружающей среды или потерей ресурсов, а рассматривалась только та часть ущерба, которая превышала нормативные требования к работе природопользователя в «штатном» режиме.

Оценка и возмещение вреда (ущерба), причиняемого окружающей среде, природным ресурсам, здоровью населения, а также различным субъектам правовых отношений и хозяйственной деятельности, регламентируются значительным числом нормативно-методических документов, утвержденных как на федеральном, так и на региональном уровнях. На федеральном уровне в настоящее время насчитываются десятки нормативных документов, определяющих и уточняющих порядок и методику расчета экономического ущерба (см. приложение).

Документы регионального уровня, утвержденные органами власти субъектов Российской Федерации, либо восполняют пробелы в нормативных методах оценки ущерба тем или иным компонентам природной среды, либо являются развитием документов, имеющих федеральный статус, с учетом местных особенностей. Большая часть документов федерального и регионального значения включает вопросы стоимостной оценки размеров ущерба, порядка его компенсации, а также полномочий должностных лиц и государственных органов в данной сфере деятельности. При этом, очень часто определение ущерба, вызванного повреждениями природных и общественных объектов, регламентируется одним и тем же нормативным актом. Документы, описывающие методы и способы натуральной оценки вреда, причиненного отдельным компонентам природной среды, представляют собой отдельный блок нормативно-правовых актов и в данной работе не рассматриваются.

Несмотря на обширный набор нормативно-правовых документов и длительную практику их применения, понятие собственно «экологического ущерба», то есть ущерба, причиненного природной среде, практически нигде однозначно не раскрыто. Поэтому в документах, имеющих статус нормативно закрепленных, часто фигурируют как равнозначные по содержанию термины: «вред», «ущерб» и «убытки». При этом понятие «ущерб» обычно трактуется шире, чем материальный или реальный ущерб и приближается по своему значению к понятию «вред».

Наиболее общие принципы оценки и возмещения ущерба природной среде содержатся в Гражданском кодексе Российской Федерации (1995 г.)

и Законе РСФСР «Об охране окружающей природной среды» (1991 г.). В остальных документах данные принципы либо уточняются, либо дополняются в зависимости от вида природного ресурса или компонента природной среды, которым нанесен вред или отрасли народного хозяйства, использующей или контролирующей состояние определенного природного ресурса (объекта).

В п. 1 ст. 1064 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК) раскрывается содержание понятия «вред» и субъектный состав возникающего при его причинении обязательства. Согласно комментариям к ГК речь идет о вреде, причиненном личности или имуществу гражданина либо имуществу юридического лица. Последнее означает, что вред подлежит возмещению, если он является следствием нарушения личных неимущественных прав (благ) гражданина, а также имущественных прав граждан и юридических лиц.

Данная статья ГК содержит также общие условия (основания), которые в совокупности с фактом причиненного вреда порождают обязательство по его возмещению, так как в соответствии с общими нормами гражданского законодательства для возникновения обязательства по возмещению вреда (гражданско-правовой ответственности) одного факта причинения вреда недостаточно. Условия эти следующие: правоуправность действия (или бездействия), причинная связь между действием (или бездействием) и наступившим результатом (причинение вреда) и вина причинителя.

В ст. 1082 ГК раскрывается принцип возмещения вреда в полном объеме: вред может быть возмещен в натуре путем предоставления вещи того же рода и качества, исправления поврежденной вещи и т.п. либо путем возмещения убытков. При определении размера возмещения убытков согласно ст. 393 ГК применяется общее правило: размер вреда устанавливается по ценам, существовавшим на момент возмещения вреда.

Согласно ст. 15 ГК под убытками понимаются расходы, которые необходимо произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение имущества (реальный ущерб), а также недополученные доходы (упущенная выгода). Реальный ущерб согласно комментариям к ГК определяется стоимостью утраченного имущества, а упущенная выгода определяется недополученными доходами, которые потерпевший получил бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено. Убытки же рассматриваются как наиболее распространенный и, вместе с тем, универсальный способ защиты нарушенных прав. У потерпевшей стороны есть возможность требовать от нарушителя его права возмещения причиненного вреда всегда, если иное не предусмотрено законом или договором. При этом ст. 15 ГК подчеркивает право потерпевшей стороны на возмещение убытков в полном размере.

Полное возмещение ущерба предполагает компенсацию двух составляющих убытков: «реального ущерба» (или «положительный ущерб») и «упущенной выгоды» (или недополученные доходы). Первую составляют расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества. Вторую составляют недополученные доходы,

которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено.

Данная статья ГК описывает и закрепляет в качестве правовой нормы основную формулу, которая в настоящее время широко используется при подсчете убытков и ущерба, вызываемых повреждением, гибелью и уничтожением всех видов имущества и ресурсов, включая и природные, большая часть из которых согласно ст. 130 ГК относится к объектам недвижимости.

Экономический смысл формулы, установленной ст. 15 ГК, заключается в том, что размер убытков определяется суммированием затрат, необходимых для восстановления нарушенного объекта (приведение его в первоначальное состояние) или стоимости утраченного объекта и убытков, вызванных недополучением ожидаемых доходов.

Общий порядок расчета убытков по данной формуле изложен во Временной методике определения размера ущерба (убытков), причиненного нарушениями хозяйственных договоров (одобрена Государственной комиссией Совета Министров СССР по экономической реформе 21.12.90, приложение к письму Госарбитража СССР от 28.12.90 № С-12/НА-225). На аналогичном принципе основан и порядок исчисления размера потерь и убытков различных субъектов права (государства, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, физического лица, отрасли народного хозяйства и т.д.), а также вреда, причиненного тем или иным природным объектам, закрепленный различного рода законодательными и нормативными актами.

Рассмотренный принцип оценки убытков и экологического вреда зафиксирован в основных законодательных и нормативных актах, регламентирующих порядок оценки вреда, причиненного природной среде в целом, земельным и лесным ресурсам, объектам животного мира и среде их обитания, особо охраняемым природным территориям, водным объектам и т.д.

Согласно ст.87 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды», возмещение вреда, причиненного окружающей природной среде, производится добровольно либо по решению суда или арбитражного суда в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера ущерба, а при их отсутствии - по фактическим затратам на восстановление нарушенного состояния окружающей природной среды с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды.

Статья 36 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» (1995 г.) включает в себя правовую норму, согласно которой вред, причиненный природным объектам и природным комплексам в границах особо охраняемых природных территорий, подлежит возмещению в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками, а при их отсутствии - по фактическим затратам на их восстановление.

В ст. 131 Водного кодекса Российской Федерации (1995 г.) установлено, что ущерб, причиненный водным объектам, определяется в соответствии с методиками исчисления ущерба, а при их отсутствии - по факти-

ческим затратам на восстановление водных объектов с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды.

Аналогичным образом должен определяться размер ущерба в результате причиненного вреда объектам животного мира и среде их обитания в соответствии с Законом Российской Федерации «О животном мире» (1995 г.).

Рассмотренным принципам оценки материального вреда отвечает и действующее лесное, земельное и горное законодательство.

Согласно ст. III Лесного кодекса Российской Федерации (1997 г.) граждане и юридические лица обязаны возместить вред, причиненный лесному фонду и не входящим в государственный лесной фонд лесам, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, то есть либо по действующим ведомственным документам, либо в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации.

Порядок оценки убытков землепользователей и потерь сельскохозяйственного производства, а также ущерба в связи с утратой природоохранного, рекреационного, оздоровительного значения сельскохозяйственных угодий, закрепленный постановлениями Правительства Российской Федерации от 27.11.95 № 11 76 и от 28.01.93 № 77, также построен на принципах оценки всех видов потерь и убытков, включая упущенную выгоду и затраты на восстановление (освоение новых земель).

В ст. 51 Закона Российской Федерации «О недрах» (в редакции от 3 марта 1995 г.) предусмотрено, что размер вреда, причиненного пользователю недр или государству, определяется федеральным органом управления государственным фондом недр. При этом денежная форма возмещения вреда по соглашению заинтересованных сторон может быть заменена проведением работ по восстановлению нарушенных естественных свойств недр.

Постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 21.10.93 «О некоторых вопросах практики применения Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» в дополнение к действующему законодательству дано разъяснение о том, что в случаях отсутствия утвержденных такс и методик вред должен возмещаться по фактическим затратам на восстановление нарушенного состояния окружающей природной среды с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды. Применение данного подхода при исчислении размера ущерба отражено в п. 20 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 05.11.98 № 14 «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения».

В развитие природно-ресурсного и природоохранительного законодательства и соответствующих нормативных актов Правительства Российской Федерации в последние годы был утвержден ряд ведомственных нормативных документов, закрепляющих и разъясняющих установленные Гражданским кодексом общие экономические принципы оценки ущерба, вызванного причинением материального вреда.

Первым ведомственным документом, в котором, исходя из положений Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» и других

нормативно правовых актов, был рассмотрен в комплексе вопрос возмещения ущерба, можно назвать «Временный порядок оценки и возмещения вреда окружающей среде в результате аварии» (утвержден Минприроды России 27.06.94 № 200). В данном документе устанавливался порядок оценки вреда и определения ущерба, наносимого негативным воздействием на окружающую природную среду в результате аварий на предприятиях, транспорте и т.д., расположенных на территории Российской Федерации. Документ не рассматривал случаи причинения вреда природной среде в результате стихийных бедствий, а также возмещение вреда, нанесенного здоровью людей.

Методический документ исходил из понятия «вред», которое включало в себя прямой и косвенный ущерб, а также убыток. Под ущербом понимались выраженные в денежной форме результаты вредного воздействия на окружающую природную среду, а под убытками - материальные потери и финансовые издержки (прямые и косвенные) природопользователей, возникающие в результате ликвидации экологических последствий аварии и восстановления нарушенного состояния природной среды (отдельных ее компонентов); потери и порчи имущества и продукции, упущенной выгоды от изменения состояния окружающей среды и природных ресурсов.

В экономическом плане величина компенсации ущерба, наносимого негативным воздействием на окружающую среду, определялась как сумма ущербов, причиненных различным видам природным ресурсам или одному из них. В документе было оговорено использование при исчислении ущербов и убытков кадастровых оценок природных ресурсов. Эта принципиальная методическая посылка направляла расчеты величины ущерба не на поиск потерь в абстрактной окружающей среде, а ставила задачу использовать конкретные натуральные и стоимостные показатели кадастров природных ресурсов. Данный документ был подготовлен на основе анализа и практических рекомендаций по результатам оценки экологических последствий аварии военно-транспортного самолета, имевшей место под г. Тверью. В последующем данный порядок был доработан с учетом практики его применения, положений правовых актов, касающихся данного вопроса, и выпущен в виде «Методических указаний по оценке и возмещению вреда, нанесенного окружающей природной среде в результате экологических правонарушений» (утверждены приказом Госкомэкологии России № 295 от 14.05.98).

В соответствии с данным документом субъект хозяйственной деятельности возмещает убытки от прямого и косвенного воздействия, а также от возможных последствий негативного воздействия на природную среду. Под убытками понимаются расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества, а также недополученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено. Документ по данной позиции почти дословно повторяет ст. 15 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Непосредственно сам порядок оценки и процедура возмещения, а также уголовная и административная ответственность регламентированы Уголовно-процессуальным кодексом, Арбитражным процессуальным кодексом, Гражданским процессуальным кодексом, Кодексом РСФСР об административных правонарушениях, Постановлением Верховного Суда Российской Федерации от 05.11.98 № 14 и другими нормативными актами федерального уровня.

Помимо описанных выше правовых норм, регламентирующих общие принципы оценки убытков и материального вреда, причиненного различными видами негативных воздействий на природные ресурсы и объекты, на практике при определении взысканий в возмещение вреда используется целый ряд ведомственных нормативных документов, закрепляющих таксы и (или) методики исчисления размера ущерба, причиненного природной среде или отдельным ее компонентам. Данный способ оценки экологического вреда является самым распространенным на практике ввиду того, что он прост и защищен в правовом отношении. Хотя результаты, полученные на основании применения методик, тоже не всегда адекватны реальным размерам ущерба, которые получают при исчислении всех видов затрат, необходимых для устранения отрицательных последствий и восстановления нарушенного качества окружающей среды.

К иным способам компенсации вреда является возмещение в натуре. Законом РСФСР «Об охране окружающей природной среды» (ст. 87) и рядом других законодательных актов предусмотрено, что по решению суда или арбитражного суда (или по согласованию сторон) вред может быть возмещен в натуре путем возложения на ответчика обязанности по восстановлению качества окружающей природной среды за счет его сил и средств. При вынесении решения о возмещении вреда в натуре суд указывает конкретные мероприятия по восстановлению окружающей природной среды и сроки их исполнения.

В настоящее время имеются правительственные решения или ведомственные акты, определяющие порядок возмещения ущерба, нанесенного окружающей среде или отдельным ее компонентам. В то же время не все эти документы соответствуют современным требованиям и новому этапу осуществления рыночных реформ. Ведомствами природно-ресурсного блока в этой связи ведется работа по совершенствованию существующих и подготовке новых нормативных актов в части возмещения ущерба.

Так, МПР России в целях повышения уровня экономической ответственности за ущерб, нанесенный государству при нарушении горного и водного законодательства, подготовило проекты двух нормативных актов.

Первый направлен на реализацию ст. 51 Закона Российской Федерации «О недрах» и подготовлен в виде проекта постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения об условиях и порядке возмещения ущерба, причиненного государству в результате нарушения законодательства о недрах». Необходимость и своевременность подготовки данного документа подтверждается практикой. В 1998 г. про-

верками, осуществленными территориальными органами Госгеолконтроля МПР России, установлено 11 268 фактов нарушения законодательства, в том числе: 3019 случаев самовольного (безлицензионного) пользования недрами, 4116 случаев нарушения установленных стандартов недропользования, 1785 случаев неплатежей за недропользование. К части недропользователей-нарушителей предъявляются административные меры, которые в настоящее время требуют усиления в части механизма оперативного экономического воздействия на нарушителей. Подготовленный порядок возмещения ущерба направлен на усиление экономической ответственности за нарушение законодательства о недрах.

Второй документ представлен в виде аналогичного проекта постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения об условиях и порядке возмещения ущерба, причиненного водным объектам в результате нарушения водного законодательства Российской Федерации». В Положении реализуются нормы ст. 131 Водного кодекса в части возмещения ущерба. С учетом введения в 1998 г. платы за пользование водными объектами данный документ позволит применять к нарушителям водного законодательства меры экономического воздействия. Проект документа подготовлен с учетом положений Гражданского кодекса и в настоящее время проходит согласование с заинтересованными министерствами и ведомствами.

Перспектива дальнейшего развития работ по оценке ущерба, нанесенного загрязнением окружающей среды, будет связана с решением следующих вопросов.

Требуется реализация на основе природно-ресурсного законодательства положений ст. 130 Гражданского кодекса в части отнесения природных ресурсов (объектов) к недвижимости. Последнее позволит применять общепринятые методы оценки вреда недвижимости, а также снимет существующие противоречия между понятиями «вред» (имеет гражданско-правовое содержание) и «ущерб» (исходит из природно-ресурсных отношений).

Следует усилить в нормативных и методических документах связь между экономической оценкой отдельных видов природных ресурсов, социально-экономической оценкой природно-ресурсного потенциала территории и экономической оценкой вреда (ущерба), причиненного окружающей природной среде. В перспективе экономические оценки природных ресурсов, отраженные в соответствующих кадастрах природных ресурсов, должны составить минимальный уровень экономической оценки ущерба.

Наряду с развитием отраслевых нормативных документов по оценке ущерба отдельным природным ресурсам, требуется разрабатывать положения методики, имеющие комплексный характер. Последнее диктуется практикой. Так, в 1995 г. Минтопэнерго России утвердил по согласованию с Департаментом государственного экологического контроля Минприроды России «Методику определения ущерба окружающей природной среде при авариях на магистральных нефтепроводах». Аналогичная методика по расчету ущерба окружающей природной среде при авариях

на магистральных газопроводах разрабатывается с 1999 г. РАО «Газпром».

4.3. Учет и социально-экономическая оценка природно-ресурсного потенциала территории

Для получения точных данных, которые можно было бы положить в оценку природных ресурсов, необходимы кадастры природных ресурсов. Ведение кадастров природных ресурсов предусмотрено природно-ресурсным и природоохранительным законодательством Российской Федерации.

Базовым кадастром является земельный кадастр. Осуществление работ по земельному кадастру определено Земельным кодексом. При проведении кадастра учитываются виды землепользования, количество и качество земель, бонитировка почв, экономические показатели. Данные земельного кадастра являются исходной информацией при планировании использования земель, размещении производства, принятии мер по экономическому стимулированию рационального землепользования. При изучении качества земель оцениваются тип почв, их состав, обеспеченность необходимыми питательными веществами, степень эрозии, засоленности и пр. Степень качества почв определяется по балльной системе. Анализ различных показателей качественного и количественного характера позволяет получить оценку земли.

Использование земли приносит ренту не только в сельском хозяйстве, но и в других отраслях как основа для строительства промышленных, общественных, жилых зданий и сооружений, а также при прокладке транспортных магистралей, нефтегазопроводов, добычи полезных ископаемых. Получаемая при этом рента в большинстве случаев выше, чем в сельском хозяйстве.

Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды» определил необходимость ведения государственных кадастров природных ресурсов, их учета и социально-экономической оценки (ст. 16). Эти функции находятся в компетенции федеральных органов по управлению природными ресурсами, органов власти субъектов Российской Федерации, а также возложены на государственные природоохранные органы.

Очевидно, что независимо от того, как будут распределены права владения и распоряжения природными ресурсами, государственное управление этим процессом невозможно без полной информации о количестве, качестве и социально-экономической оценке отдельных видов природных ресурсов (объектов) в границах каждого административно-территориального образования. Следовательно, важнейшими являются задачи инвентаризации и адресной (картографической) привязки природных ресурсов (объектов), оценки их состояния в натуральных и экономических показателях.

Помимо политико-экономических вопросов рассматриваемой проблемы следует выделять эколого-экономический аспект. Использование природно-ресурсного потенциала любого региона возможно в различных вариантах и по разным сценариям. Большое значение при определении вариантов имеет экологическая обстановка в регионе, поскольку от нее в

конечном счете может зависеть эффективность выбранного варианта. Например, при доминировании использования невозобновляемых полезных ископаемых следует заранее планировать возможность перепрофилирования производства после их истощения, утилизацию накопленных отходов и, соответственно, затраты на эти мероприятия. На уровне отрасли эти вопросы могут быть проигнорированы, в то время как для конкретной местности, где реализуется тот или иной вариант природопользования, это - остро актуальная проблема. Соответственно, к задачам по инвентаризации, оценке и «рописи» природных ресурсов и объектов по субъектам владения и распоряжения добавляется важная задача «вписывания» указанных оценок в экологическую ситуацию конкретной территории, начиная с самого нижнего уровня - сельского района.

Информация о природно-ресурсном потенциале территории тесно связана с такими важнейшими рычагами управления в области природопользования и охраны окружающей среды, как экологическая экспертиза и лицензирование.

Обязательность экологической экспертизы, в том числе в части обоснования лицензий, согласно ст.37 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды», а также Закона «Об экологической экспертизе» не реализуется на практике в полной мере ввиду недостаточности правового обеспечения этого направления. На практике выдача специальных разрешений (лицензий) на пользование отдельными видами природных ресурсов, утверждение лимитов их использования, могут происходить вне государственной экологической экспертизы. В результате использование одного природного ресурса на определенной территории осуществляется в ущерб интересам по использованию другого. В сложившейся практике отраслевого природопользования редко ставится вопрос об экономической целесообразности использования какого-либо природного ресурса с учетом экологической ситуации на территории или об оптимизации природопользования в целом. Такая постановка вопроса и его решение были бы возможны при комплексной социально-экономической оценке природно-ресурсного потенциала территории. На основе подобной оценки должно приниматься решение о приоритетах использования тех или иных природных ресурсов на конкретной территории, после чего уже обосновываются региональные лимиты их использования с учетом экологической обстановки и прогнозов ее развития.

Лимиты использования природных ресурсов и воздействия на окружающую среду формируют основу тех требований и ограничений, которые фиксируются в лицензии на природопользование, выдаваемой каждому природопользователю после экспертизы ведущейся деятельности. На основании выбранных приоритетов использования природно-ресурсного потенциала территории и оценки его состояния, определяется плата за использование природных ресурсов, стимулирующая рациональное их использование и улучшение экологической ситуации в регионе.

Подписанный 4 февраля 1994г. Указ Президента Российской Федерации «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечения устойчивого развития» за № 236, одобрил «Основные положения государственной стратегии Российской Фе-

дерации по охране окружающей среды и обеспечения устойчивого развития», которые предусматривают ряд направлений деятельности по обеспечению экологически безопасного устойчивого развития и включают необходимость неистощительного использования возобновимых природных ресурсов; рационального использования невозобновимых природных ресурсов; расширенного использования вторичных ресурсов; совершенствования управления в области охраны окружающей среды и природопользования.

Вышеназванный Указ Президента Российской Федерации определил направления деятельности по обеспечению экологически безопасного устойчивого развития, включая, в частности, комплексное решение проблем сбалансированного развития экономики и улучшения состояния окружающей среды: пользование природно-ресурсным потенциалом в целях поддержания устойчивого развития; восстановление уникальных природных комплексов и ландшафтов при решении территориальных экономических проблем на основе оптимизации режимов природопользования и защиты окружающей среды.

Процесс повышения роли субъектов Российской Федерации, выражающийся в децентрализации власти и экономики и отраженный в Федеративном договоре, диктует необходимость четкого разграничения компетенции в области управления хозяйственной деятельностью между разными уровнями государственной власти. Особое место в этом процессе занимают природные ресурсы. Природно-ресурсный потенциал любой территории является основой ее экономического развития, особенно если учесть то место в мировой экономике, которое сейчас занимает Россия, и те задачи, которые ей необходимо решить для выхода из социально-экономического и экологического кризиса.

Ряд законодательных актов декларировал право субъектов Российской Федерации на собственность на природные ресурсы, однако до сих пор четко не определены принципы, в соответствии с которыми следует разграничить хотя бы право распоряжения природными ресурсами Российской Федерации и ее субъектов, между краями, областями и составляющими их районами и т.д. Отсутствие общепризнанных принципов и критериев такого разграничения приводит, во-первых, к обострению противостояния федеральных и региональных органов государственной власти и управления и, во-вторых, к хищнической эксплуатации природных ресурсов в условиях неопределенности прав пользования ими.

Рассмотренный перечень задач, требующих одновременного и комплексного решения, позволяет по-новому оценить ту информацию о природных ресурсах и те способы ее получения, которые существуют в традиционных системах учета природных ресурсов (кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых, земельный, водный кадастр, кадастр рыбных и лесных ресурсов и др.) и понять сложность их применения на территориальном уровне в качестве инструмента управления природопользованием по следующим причинам:

имеющаяся учетная и кадастровая информация охватывает не все природные ресурсы и объекты, учет которых необходим для эффективного использования природно-ресурсного потенциала территории;

информация о природных ресурсах и объектах сосредоточена не на территориях, а в ведомствах и организациях, расположенных, как правило, в Москве (или крупных центрах);

не определен порядок пользования ведомственной информацией, составляющей основу кадастров. Многие данные являются закрытыми даже для использования их органами государственной власти и управления в регионах. Не установлен также единый порядок оплаты или бесплатного доступа к этой информации заинтересованными организациями;

показатели отдельных кадастров трудно сопоставимы или несопоставимы друг с другом по содержанию. Даже имея в руках данные по отдельным природным ресурсам на какой-то территории, весьма затруднительно сделать вывод о взаимосвязи возможностей их использования. Формы хранения и обновления информации также различные (вид носителя, масштабы, степень сжатия, программное обеспечение и т.п.) и препятствуют совместному использованию информации;

в большинстве отраслевых кадастров природных ресурсов отсутствуют показатели, позволяющие оценить эколого-экономическую эффективность использования данного ресурса на конкретной территории.

Однако указанные недостатки ресурсных кадастров вовсе не отрицают их ценности в качестве банков информации, и именно элементы этих кадастров должны стать основой построения новой информационной системы, которая бы отвечала возросшей роли территориального аспекта управления.

Переходный период в социально-экономическом развитии России требует особого внимания к проблемам формирования адекватной системы управления рациональным использованием природных ресурсов и охраной окружающей природной среды. Информационной основой региональной системы управления рациональным природопользованием может стать комплексный территориальный кадастр природных ресурсов (КТКПР). Для ее создания необходимо решить задачи, которые можно заключить в три крупных блока:

- а) сбор информации о природных ресурсах территории;
- б) обработка и сопоставление кадастровой информации;
- в) использование кадастровой информации.

Основная нагрузка в методологическом плане при организации системы КТКПР ложится на решение задач второго (центрального) блока. Именно здесь определяется, с одной стороны, форма представления информации для структур, принимающих решения, и, с другой – требования к параметрам сбора первичной информации по отдельным природным ресурсам. На выходе из этого блока информация о природных ресурсах должна быть адаптирована для принятия управленческих решений региональными органами власти и управления и сопровождаться соответствующими рекомендациями и подходами для ее использования. Возможный перечень вопросов, решаемых в каждом блоке задач, а также необходимых выходных документов показан в табл. 15.

Таблица 15

Организационная схема функционирования КТКПР

<i>Задачи</i>	<i>Организация-исполнитель</i>	<i>Решаемые вопросы</i>	<i>Форма разрабатываемых документов</i>
1 Сбор информации о природных ресурсах территории	2 1. Отраслевые ресурсные кадастровые службы 2. Территориальные органы МПР России 3. Территориальные органы государственного управления природными ресурсами	3 1. Разработка параметров отраслевых кадастров, необходимых для их сопоставления в территориальном разрезе 2. Разработка принципов взаимодействия кадастровых органов по обмену информацией	4 Дополнения в перечень и формы учетно-кадастровой документации по каждому отраслевому кадастру природных ресурсов Порядок предоставления информации для ведения учетно-кадастровой документации для территориальных кадастровых органов
2. Обработка и сопоставление кадастровой информации	1. Территориальные органы МПР России 2. Территориальные органы управления ведомств природно-ресурсного блока	1. Анализ имеющихся кадастровых материалов 2. Оптимизация управления природопользованием в регионе 3. Разработка интегральных показателей для оценки природно-ресурсного потенциала	Рекомендации по совершенствованию отраслевых кадастров. Методика определения системных показателей оценки природно-ресурсного потенциала территории. Методика оценки природно-ресурсного потенциала территории

Продолжение табл. 15

1	2	3	4
	<p>3. Органы регулирования природопользования субъектов Российской Федерации</p>	<p>7. Определение возможных вариантов использования природно-ресурсного потенциала территории в соответствии с экологической</p>	<p>Инструкция по техническому обеспечению геоинформационной системы по комплексному управлению природопользованием</p>
<p>3. Использование кадастровой информации</p>	<p>1. Органы государственной власти и управления субъектов Российской Федерации</p>	<p>1. Выбор наилучшего сценария (варианта) использования природно-ресурсного потенциала территории с учетом требований охраны окружающей среды</p>	<p>Рекомендации по определению наилучшего варианта использования природно-ресурсного потенциала и уровня принятия решений по природопользованию</p>
		<p>4. Сопоставление отраслевых материалов с оценкой экологической ситуации</p> <p>5. Выработка требований и ограничений использования природных ресурсов региона</p> <p>6. Оформление информации для экологической экспертизы на разных уровнях</p>	<p>Специальные формы (в т.ч. на ЭВМ) учетной документации с алгоритмом сопоставления показателей</p> <p>Рекомендации по использованию кадастровой информации для проведения экологической экспертизы на уровне региона</p>

Продолжение табл. 15

1	2	3	4
	<p>2. Территориальные органы управления природными ресурсами ведомств природно-ресурсного блока</p>	<p>2. Проведение экспертизы хозяйственной деятельности на основе данных комплексных кадастров, а также определение лимитов использования отдельных природных ресурсов</p> <p>3. Установление региональных лимитов природопользования и выдача лицензий</p> <p>4. Планирование природоохранных мероприятий и направлений использования фондов (экологических и ресурсных)</p> <p>5. Разграничение компетенции по управлению природными ресурсами</p> <p>6. Размещение производительных сил</p>	<p>Порядок проведения экспертизы, инструкция</p> <p>Инструкция по утверждению лимитов природопользования на основе форм учетно-кадастровой документации и кадастров</p> <p>Рекомендации по планированию природоохранных мер на основе экономических оценок использования природно-ресурсного потенциала и экологического состояния территории</p> <p>Предложения по использованию комплексных территориальных кадастров для разграничения функций федеральных и территориальных органов исполнительной власти</p> <p>Рекомендации по размещению производительных сил на основе КТК ПР</p>

Ввиду сложности рассматриваемых вопросов, Минприроды России обратилось с предложением в Правительство Российской Федерации о проведении эксперимента. В соответствии с распоряжением Заместителя Председателя Совета Министров от 07.05.93 № 58-рз с 1993 года в целях совершенствования количественного и качественного учета природных ресурсов, повышения комплексного использования, охраны и воспроизводства природных ресурсов объектов был начат эксперимент по совершенствованию учета и социально-экономической оценке природно-ресурсного потенциала в ряде регионов Российской Федерации. К эксперименту были привлечены Минприроды России, Минсельхоз России, Минтопэнерго России, Роскартография, Росгидромет, Роскомзем, Роскомнедра, Рослесхоз, Роскомрыболовство, Роскомводхоз с участием Минэкономики России, органов исполнительной власти республик в составе Российской Федерации, краев и областей.

По согласованию с органами исполнительной власти соответствующих республик в составе Российской Федерации, краев и областей эксперимент должен был быть проведен в республиках Адыгея, Карелия, Коми, Хакасия, Приморском и Ставропольском краях, Белгородской, Ивановской, Иркутской, Калининградской, Калужской, Ленинградской, Свердловской, Тверской, Ульяновской и Ярославской областях.

Было установлено, что финансирование методических разработок по обеспечению проведения эксперимента в 1993 г. осуществляется за счет средств, предусмотренных на разработку Государственной программы «Экологическая безопасность России», и Федерального экологического фонда, а также за счет средств бюджетов и внебюджетных фондов субъектов Российской Федерации, участвующих в проведении эксперимента.

Минприроды России, Минэкономики России с участием заинтересованных министерств и ведомств, органов исполнительной власти республик в составе Российской Федерации, краев и областей, участвующих в проведении эксперимента, поручалось разработать в 1993-1994 гг. проект научно-технической программы «Кадастры природных ресурсов».

В ходе эксперимента планировалось отработать вопросы формирования федеральной системы учета и социально-экономической оценки природных ресурсов на основе комплексных территориальных кадастров природных ресурсов на уровне субъектов Российской Федерации, разработать порядок взаимодействия ведомств природно-ресурсного блока по организации кадастровых работ в регионах, подготовить предложения по формированию соответствующей нормативно-методической и правовой базы.

Необходимость создания комплексных территориальных кадастров природных ресурсов обусловлена проведением экономической реформы и переходом к рыночным отношениям, передачей многих функций управления на региональный уровень, возрастанием роли субъектов Федерации, которое отражено и закреплено в Федеративном договоре и Конституции Российской Федерации.

Поскольку исходной информационной базой для создания комплексных территориальных кадастров природных ресурсов и объектов, включая вопросы их социально-экономической оценки, должны стать соот-

ветствующие ресурсные кадастры, планировалось эту работу проводить совместно с Роскомводом, Роскомземом, Роскомрыболовством, Федеральной службой геодезии и картографии России, Федеральной службой лесного хозяйства России, Роскомнедрами, Госкомстатом России и другими ведомствами, уполномоченными вести кадастры и учетно-оценочные работы, а также органами исполнительной власти регионов, заинтересованных в решении данных вопросов. В целях реализации мероприятий по выполнению распоряжения Правительства Российской Федерации и решения коллегии Минприроды России от 12.04.93 приказом Минприроды России от 27 мая 1993 г. № 103 было утверждено Положение о порядке проведения эксперимента по совершенствованию учета и социально-экономической оценке природно-ресурсного потенциала.

Правовой основой разработки КТКПР для проведения эксперимента явились положения законов Российской Федерации «Об охране окружающей природной среды», «О местном самоуправлении», «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации», Федеральный договор, законы Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации в части вопросов учета и социально-экономической оценки природных ресурсов (объектов) и ведения кадастровых работ.

В результате эксперимента намечалось решить следующие задачи:

- разработать и принять на региональном уровне нормативные акты, определяющие порядок обеспечения информацией о природно-ресурсном потенциале региона и формирования комплексных территориальных кадастров природных ресурсов (объектов) республики в составе Российской Федерации, края, области, автономного образования;

- отработать организационный механизм формирования и ведения комплексных кадастров природных ресурсов (объектов) на единой государственной топографо-геодезической и картографической основе, представленной в цифровой и графической форме;

- обеспечить решение научно-методических задач формирования комплексных территориальных кадастров;

- подготовить нормативно-методические документы по инвентаризации природных ресурсов (объектов) на территории республик, краев и областей Российской Федерации в целом;

- разработать систему нормативно-методической документации по ведению КТКПР для экспериментальных регионов, определить организационно-правовой механизм, нормативно-методическую базу и систему показателей для формирования федерального комплексного кадастра природно-ресурсного потенциала.

Организационное обеспечение эксперимента осуществлялось Минприроды России и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации с привлечением министерств и ведомств природно-ресурсного блока и других заинтересованных организаций.

Научно-методическое обеспечение эксперимента (разработка методических основ, схем, программ работ по составлению КТКПР, системы показателей, методических, инструктивных материалов и программного

обеспечения) осуществлялось Минприроды России и научными подразделениями министерства: НИЦ «Кадастр», НПП «Кадастр», НИЦ «Экологическая безопасность», ГИПЭ.

На органы государственного управления территорий, участвующих в эксперименте, было возложено непосредственное методическое руководство:

- подготовкой и реализацией порядка проведения эксперимента в регионе;
- разработкой и выбором перечня показателей оценки природно-ресурсного потенциала;
- выбором методических принципов формирования и расчета показателей КТКПР для региона;
- выделением первоочередных по значимости природных ресурсов (объектов) для включения в КТКПР.

Топографо-геодезической КТКПР были определены государственные топографические карты, крупномасштабные планы, данные о пространственном положении объектов, созданные в единой государственной системе координат и времени.

Унификацию топографо-геодезической основы, системы классификации и кодирования, структур представления информации о местности, а также цифровое картографическое (геоинформационное) обеспечение КТКПР и банков данных о природно-ресурсном потенциале осуществляли подразделения Федеральной службы геодезии и картографии России.

Для координации работ при Минприроды России была создана рабочая группа из представителей заинтересованных министерств, ведомств и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, участвующих в эксперименте.

Создание совершенной системы рационального природопользования на региональном уровне должно опираться на развитую научно-обоснованную нормативную базу, которая в настоящее время только начинает формироваться. Последнее требует большого объема научных исследований в широкой области, накопления необходимой базы, которая в дальнейшем может быть формализована и занесена в банк данных как часть территориальной информационной системы. Выполнение научно-исследовательских работ по широкому кругу вопросов предполагалось осуществить в рамках Федеральной научно-технической программы «Экологическая безопасность России». Но эта программа не охватывала многих вопросов кадастровой тематики, поэтому Минприроды России планировало в ходе эксперимента разработать проект научно-технической программы «Кадастры природных ресурсов». Программа должна была обеспечить решение таких первоочередных задач, как создание правового, организационно-методического механизма взаимодействия кадастров разных видов природных ресурсов; проведение инвентаризации природных ресурсов; разработка структуры фактического наполнения кадастров по разным территориальным уровням; формирование перечня показателей, регулирующих природопользование при различных формах соб-

ственности на природные ресурсы и объекты; программное обеспечение и другие вопросы.

Комплексный территориальный кадастр природных ресурсов представляет собой банк территориально-организованных данных о природно-ресурсном потенциале конкретной территории и об экологической ситуации (в заданный момент времени). В сочетании с другими базами данных и с автоматизированной системой сопоставления этих данных и экспертных систем для принятия необходимых управленческих решений в сфере природопользования (формы пользования, установление платы, налоги и т.п.) он образует единую территориальную информационную систему.

Исходя из функций, выполняемых КТКПР, его структуру можно представить в виде следующих условных блоков.

1. Блок количественной и качественной оценки, в котором показаны натурально-вещественный состав каждого природного ресурса и его количество по соответствующим категориям качества, а также динамика использования ресурса по контурам.

2. Блок адресно-правовой. В нем размещается информация о структуре размещения ресурсов, статусе и о субъектах владения, распоряжения и пользования природным ресурсом (объектом).

3. Блок оценки состояния окружающей среды, в котором показана динамика экологической обстановки внутри региона, ее связь с использованием природных ресурсов, а также качественных и количественных параметров состояния различных природных ресурсов, другими словами, показаны экологические ограничители использования каждого природного ресурса.

4. Блок экономической оценки, отражающей место и роль природного ресурса (объекта) в системе производственной деятельности и являющейся базой для определения платы за пользование природным ресурсом и других экономических регуляторов.

5. Сводный блок социально-экономической оценки природно-ресурсного потенциала территории с критериями выбора вариантов его использования и формирования сценариев развития экологической ситуации в зависимости от выбранных вариантов.

Целесообразно также предусмотреть возможность применения в сводном блоке показателей из кадастра отходов и вторичного сырья, который, по-видимому, следует вести самостоятельно для каждой территории на основе отраслевых данных.

Дальнейшее преобразование информации КТКПР должно определяться задачами комплексного управления природопользованием в регионе, независимо от функций, выполняемых отраслевыми кадастрами. Например, многоцелевые кадастры в ряде развитых стран выполняют функции информационного обеспечения для регионального и городского планирования, налогообложения землевладельцев и пользователей, перераспределения прав собственности на землю и другие объекты, мониторинга использования природных ресурсов.

Главной организационной проблемой при формировании КТКПР является правовое обеспечение получения и распространения необходи-

мой информации отраслевых кадастров. Поэтому соответствующий порядок сбора, хранения, передачи и использования информации о природных ресурсах (объектах) должен утверждаться законодательным актом или постановлением Правительства. Другой проблемой является приведение показателей различных отраслевых кадастров к сопоставимому виду и техническая унификация сбора информации.

Поскольку существующие кадастры не охватывают все природные ресурсы, необходимо ускорить создание баз данных по следующим видам ресурсов (объектов): ресурсам растительного и животного мира (расширение кадастров охотничьих, рыбных ресурсов и создание новых кадастров), рекреационных территорий (объектов), заповедных территорий (объектов и ресурсов), особо ценных природных ресурсов федерального и территориального значения. Возможно создание также кадастров природных объектов населенных пунктов и производственных зон.

Ведение комплексных территориальных кадастров природных ресурсов должно осуществляться на технически оснащенной информационной базе данных. Исходная информация о природных ресурсах, получаемая от организаций, переносится на машинные носители. Кроме того, территориальная ориентация кадастровых работ требует значительного расширения применения аэрокосмической и геодезико-картографической информации.

Система геоинформационных технологий, разрабатываемая организациями Федеральной службы геодезии и картографии, позволяет использовать современные ГИС-технологии для создания комплексных территориальных кадастров природных ресурсов. Существуют наработки региональных организаций, позволяющие адаптировать кадастровую информацию к требованиям ГИС-технологий.

В целях облегчения и ускорения информационного обмена между территориальными кадастрами и отраслевыми кадастрами природных ресурсов возможно формирование в ряде регионов единых центров информации о природных ресурсах (объектах) или же (как вариант) межрегиональных кадастровых центров, получающих, обрабатывающих, обновляющих, обменивающихся и представляющих органам власти и управления и другим пользователям необходимые материалы. Эти центры следует объединить в единую распределенную вычислительную сеть с помощью модемной связи и интернета.

Учитывая, что комплексный подход необходим как для управления природопользованием на конкретной территории, так и для решения задач по охране окружающей природной среды, общее руководство этими центрами должно осуществлять Министерство природных ресурсов Российской Федерации, в функции которого входит обеспечение координации вопросов природно-ресурсного блока в сфере изучения, охраны и воспроизводства природных ресурсов.

Взаимодействие КТКПР с отраслевыми кадастрами природных ресурсов не является односторонним процессом. С помощью комплексного территориального кадастра природных ресурсов и объектов природно-эксплуатирующая отрасль получает более полную, если не исчерпывающую, информацию об участке территории, предполагаемом

для ведения хозяйственной деятельности, которая необходима для проектирования, а также для получения лицензии на природопользование и для снижения экологического риска при планировании производственной деятельности. Существенен и тот факт, что объединяя интересы отраслей и территорий, система КТКПР становится фактором смягчения и разрешения противоречий между федеральными и региональными органами управления.

Кроме того, ведение КТКПР будет иметь для государства экономический эффект, так как:

1. Затраты по ведению КТКПР ложатся большей частью на местные, а не на федеральный, бюджеты;

2. Информация КТКПР позволяет выбрать экономически наиболее эффективный вариант использования природно-ресурсного потенциала и проведения природоохранных мероприятий, что положительно скажется на поступлении налоговых платежей ресурсного характера;

3. Пользование информацией КТКПР будет способствовать развитию внутреннего, межрегионального рынка, что является мощным фактором стабилизации экономики;

4. Позволит сконцентрировать финансовые средства для решения неотложных задач в области природопользования и охраны окружающей среды как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации.

Идея комплексных территориальных кадастров природных ресурсов была рассмотрена в ходе парламентских слушаний Комитетом по экологии и Комитетом по природным ресурсам и природопользованию Государственной Думы 22.03.94 и поддержана как приоритетная федеральная задача, с поручением подготовить законопроект «Об учете природных ресурсов и ведении комплексных территориальных кадастров». Однако на уровне федеральных ведомств, отвечающих за разные природные ресурсы, эта задача встретила серьезное сопротивление, поэтому данный законопроект не был подготовлен.

В 1993-1994 годы были подготовлены и приняты ряд правительственных документов, которые определили необходимость совершенствования законодательной базы системы кадастрового учета. Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 февраля 1993 г. № 160 «О плане действий Совета Министров - Правительства Российской Федерации по реализации экономической реформы в 1993г.» (п.45 Плана мероприятий) Минприроды России было поручено совместно с Минсельхозом России, Минтопэнерго России, Госкомсанэпиднадзором России подготовить положение о порядке ведения кадастров природных ресурсов.

На заседании Совета Министров - Правительства Российской Федерации 2 ноября 1993 г. был принят План действий Совета Министров - Правительства Российской Федерации на 1993-1994 гг. по реализации первого этапа программы «Развитие реформ и стабилизация российской экономики». Согласно пункту 3.22 этого плана в 1994 году Роскоминформ совместно с другими ведомствами, включая Минприроды России, разработал и представил в Правительство Российской Федерации проект Указа Президента Российской Федерации «О создании единой систе-

мы ведения государственных кадастров Российской Федерации». Однако этот Указ так и не был подписан. Таким образом, необходимая правовая база формирования системы комплексных территориальных кадастров на федеральном уровне пока еще не создана.

Органы государственного управления и природоохранные органы ряда субъектов Федерации официально подтвердили свою заинтересованность в проведении эксперимента и приступили к формированию территориальных межведомственных органов для реализации целей и задач эксперимента. При этом работа была организована в основном за счет местных источников финансирования.

В связи с тем, что дополнительно целый ряд регионов выразил заинтересованность в участии в эксперименте, решением Совета Министров - Правительства Российской Федерации № ЮЯ-П9-29359 от 14 августа 1993 года Минприроды России делегированы полномочия по включению регионов в состав участников вышеуказанного эксперимента. Руководствуясь этим решением, Минприроды России по ходатайству органов государственного управления регионов, расширило состав участников эксперимента до 31.

В ряде регионов (Иркутская, Ленинградская, Ярославская, Калужская области, Красноярский край) были образованы специальные кадастровые центры: НИЦ «Кадастр» (г.Иркутск), НПП «Кадастр» (г.Ярославль), которые являются самостоятельными хозрасчетными центрами. ГНИЦ «Природопользования и экологической безопасности» Ленинградской области был создан при Правительстве Ленинградской области, кадастровый центр в Калужской области был образован при областном комитете охраны природы, а в Красноярском крае кадастровый центр был создан на основе филиала «Госцентра Природа» Роскартографии. В Вологодской области кадастровые работы в рамках эксперимента велись Департаментом природопользования администрации области. Создавались межведомственные группы из представителей территориальных органов ресурсных ведомств и администрации для координации работ и обмена соответствующей информацией на региональном уровне.

Региональные кадастровые центры совместно с областными и районными службами ресурсных территориальных органов изучали вопросы комплексного использования природных ресурсов территории, разрабатывали необходимые нормативно-методические документы, вели подготовку кадров. Для решения последней задачи в Ярославском государственном пединституте был создан спецфакультет. В Ленинградской области организован программно-аппаратный комплекс для формирования КТКПР, велись работы по созданию электронных природно-ресурсных карт, созданию и наполнению банка данных о природно-ресурсном потенциале области. В Ярославской области были разработаны природно-ресурсные ведомости и проводилось их заполнение на региональном и районном уровнях в целях повышения эффективности налогообложения ресурсопользователей.

Финансирование мероприятий по реализации эксперимента осуществлялось, в основном, за счет бюджетных и внебюджетных средств ме-

стных органов власти. Так, в 1994 г. на эти цели в различных регионах было выделено от 10 до 300 млн.руб.

Вопросы хода эксперимента рассматривались на двух заседаниях Коллегии Минприроды России – 12.04.93 и 21.02.94, на которых были одобрены проекты документов: «Положения об эксперименте по совершенствованию учета и социально-экономической оценке природно-ресурсного потенциала», проект Постановления Правительства Российской Федерации «О формировании комплексных территориальных кадастров природных ресурсов и объектов» и федеральной научно-технической программы «Кадастры природных ресурсов», а также отмечен положительный опыт Ленинградского ГНИЦ «Природопользования и экологической безопасности» и Ярославского НПП «Кадастр» по организации эксперимента.

Для конкретизации задач и усиления организационной работы на местах, решения методических вопросов Минприроды России в 1993-1994 гг. провело с представителями регионов ряд совещаний (Ярославль, Псков - 1993 г., Тула, Москва - 1994 г.), на которых были рассмотрены вопросы хода эксперимента и первые практические результаты.

По результатам анализа работ в 1994 г. в целях научно-методического обеспечения эксперимента Минприроды России с участием специалистов ведомств эколого-ресурсного блока подготовлены, опубликованы и разосланы участникам эксперимента «Временные методические рекомендации по формированию и ведению комплексных территориальных кадастров природных ресурсов» в 2 частях, обеспечивающие методическую поддержку и координацию действий участников эксперимента на региональном уровне на начальном этапе работ.

Подготовлен проект научно-технической программы «Кадастры природных ресурсов», который был согласован рядом министерств и ведомств. Целью программы является решение ряда научно-методических, организационных и финансовых задач по разработке интегральных оценок природно-ресурсного потенциала территорий, необходимого нормативно-правового обеспечения для использования кадастровой информации при управлении природопользованием, критериев и алгоритмов принятия решений на основе КТКПР, разработка и внедрение организационного механизма, а также программно-аппаратных комплексов для формирования и ведения КТКПР. Однако проект программы «Кадастры природных ресурсов» не нашел поддержки при его согласовании в министерствах и ведомствах.

Развитие эксперимента и реализация научно-технической программы «Кадастры природных ресурсов» планировалось осуществлять в рамках пилотных проектов на отдельных территориях. Реализация пилотных проектов могла позволить разработать программно-аппаратные комплексы и использовать их для решения управленческих задач в сфере природопользования.

В течение 1993 - 1994 гг. проделана значительная работа по реализации начального этапа эксперимента. В рамках эксперимента была разработана система показателей и структура баз данных по видам природных ресурсов в составе КТКПР, подготовлено прикладное программное обес-

печение для региональных органов государственного управления в части комплексной информации о природно-ресурсном потенциале, разработаны природно-ресурсные ведомости, которые используются в ряде регионов с целью совершенствования учета природных ресурсов и налогообложения в сфере природопользования. Но сложность проблемы, а также практическое отсутствие финансирования из федерального бюджета, не позволило решить все задачи. В частности, не были разработаны научно-методические подходы к интегральным оценкам природно-ресурсного потенциала территорий; не созданы макеты КТКПР районного и регионального уровней; не подготовлено необходимое нормативно-правовое обеспечение для использования кадастровой информации при управлении природопользованием на уровне территорий; не разработаны критерии и алгоритмы принятия решений на основе КТКПР.

Органы государственного управления ряда регионов Российской Федерации обратились в Правительство Российской Федерации и в Минприроды России с предложениями о продлении эксперимента по совершенствованию учета и социально-экономической оценке природно-ресурсного потенциала. Для решения всех перечисленных выше задач срок эксперимента был продлен до 1998 года.

Детальное изложение и анализ этого вопроса представлены в книге «Учет и социально-экономическая оценка природных ресурсов» (М.:, НУМЦ Минприроды России 1996), которая была подготовлена специалистами ведомств природно-ресурсного блока.

Дальнейшая работа в направлении отработки социально-экономической оценки природных ресурсов возможна при новом взгляде на проблему комплексного управления природопользованием на территории, новом понимании места МПР России и других ведомств природно-ресурсного блока в вопросе управления природопользованием. Комплексные кадастры природных ресурсов могли бы стать основой для принятия хозяйственных и иных решений, а также осуществления координации ведомств природно-ресурсного блока. При этом информационная база по отдельным природным ресурсам, которая десятилетиями создавалась различными ведомствами, в том числе по месторождениям полезных ископаемых, по земельным ресурсам, по лесным и иным ресурсам, была бы востребована для формирования комплексных территориальных кадастров природных ресурсов.

Проблема комплексного управления природопользованием обостряется, поскольку в последние годы резко возросла роль в этом вопросе субъектов Российской Федерации. По ряду федеральных законов территориям даны большие права в части владения, распоряжения и управления природными ресурсами, в том числе по сбору и расходованию средств от платы за использование природных ресурсов, однако многие вопросы не отработаны в правовом аспекте, и поэтому на сегодня отсутствует организационная схема, которая действительно давала бы эффективный инструмент управления природными ресурсами на уровне субъекта Российской Федерации.

Относительно перспективы, связанной с использованием информационных ресурсов, информационной базы для принятия управленческих

решений в сфере природопользования, представляется необходимым исходить из тех предпосылок, которые довлеют сейчас в целом в управлении экономикой страны и в том числе в сфере природопользования. Первое – это природопользование и экономические реформы, то есть дальнейшее вхождение в рынок природно-ресурсного комплекса, второе – это построение взаимоотношений субъектов Российской Федерации и федеральных органов по управлению природными ресурсами, третье – формирование государственной политики в области изучения, охраны, использования и воспроизводства природных ресурсов.

По первому вопросу можно отметить, что с точки зрения экономических преобразований, в том числе приватизации, природные ресурсы практически оставались в стороне от идущих реформ, кроме изменений, происходящих в статусе предприятий, занятых в природно-ресурсном комплексе, а также внедрения платности природопользования. Наиболее заметно проходила лишь постоянная реорганизация природно-ресурсных ведомств. Однако в последние годы активизировалась работа Минимущества России и других ведомств по внедрению в сферу природопользования гражданских и правовых отношений. Последнее следует из Гражданского кодекса (ст. 130), в котором прописано, что оконтуренные природные объекты и природные ресурсы относятся к недвижимости, т.е. к имуществу. Соответственно, на данную недвижимость (имущество) должны распространяться все возможные отношения, которые возникают при пользовании, распоряжении, владении любым имуществом. В этой же статье ГК есть также норма о том, что вопросы непосредственного вовлечения природных ресурсов в гражданско-правовые отношения должны регулироваться специальными природоресурсными законами.

На сегодня имеется целый пакет законов по всем природным ресурсам, однако эти законы практически не регулируют отношения в сфере природопользования, так как это вытекает из Гражданского кодекса. Отсутствие необходимой правовой базы в этой сфере приводит к тому, что Минимущество России в своем проекте концепции управления недвижимостью определило соответствующие положения, касающиеся всего природно-ресурсного блока, поскольку природные ресурсы (объекты) подвелись под новую схему управления, через имущественные отношения.

Правительством Российской Федерации 3 июля 1998 года было принято постановление «Об организации учета федерального имущества и ведении реестра федерального имущества», в котором МПР России и ряду других ведомств дано поручение разработать проекты нормативно-правовых актов, определяющих порядок ведения кадастров соответствующих природных ресурсов, порядок, формат и сроки предоставления обновляемых сведений о федеральных природных ресурсах для включения их в реестр. Поэтому природно-ресурсным ведомствам нужно быть готовыми к тому, что, несмотря на значительный объем информации, уже накопленный в геологии, в землеустройстве, в лесном и водном хозяйстве, та информация по природным ресурсам, которая сегодня имеется, не всегда будет исчерпывающая и потребуются новый массив информации, причем специфический, который будет необходим для принятия

эффективных хозяйственных и управленческих решений, отвечающих современным условиям природопользования, с точки зрения рыночных условий.

Представляется, что основная работа с информационной базой по природным ресурсам на перспективу, в том числе в увязке с кадастровой деятельностью, будет связана с теми потребностями, которые поступят от рынка, от конкретного потребителя. И природно-ресурсным ведомствам необходимо подготовиться к решению этих вопросов. За прошедшие годы прошла серия конференций, организованных различными структурами, в том числе Российским обществом оценки, Федеральным фондом оценки, Российской экспертной лигой и т.д., на которых одним из базовых вопросов был вопрос о стоимостной оценке природных ресурсов (объектов), а также ставилась задача, связанная с новым пониманием ее содержания, и, соответственно, с подведением более современной методической и информационной базы под эту оценку. Поэтому потребность информационных ресурсов будет возрастать, поскольку они будут нужны не только государственным органам, управляющим природными ресурсами, но и оценщикам, фирмам, которые сейчас ведут работу по стоимостной оценке природных ресурсов, страхованию риска в сфере природопользования, аудиторским и консалтинговым организациям.

Вопрос второй - это взаимоотношение федеральных органов управления с субъектами Российской Федерации в области природопользования. Роль территорий в управлении природными ресурсами значительно усиливается. В то же время министерства и ведомства природоресурсного блока, отдельные хозяйственные министерства теряют по ряду позиций управляемость в сфере природопользования, в том числе по идеологии создания единой интегрированной системы информационных ресурсов. В качестве примера можно рассмотреть закон Ленинградской области «О комплексном природопользовании», принятый в 1997 году. Есть в законе позиции, касающиеся и информационных ресурсов в сфере природопользования, например статья 22 «Единая областная информационная система комплексного управления природопользованием». В статье указано, что для повышения обоснованности управленческих решений в сфере природопользования, обеспечения экологически безопасного развития создается единая областная информационная система комплексного управления природопользованием, которая включает целый ряд элементов, в том числе - отраслевые кадастры природных ресурсов и комплексный территориальный кадастр природных ресурсов.

Исходя из тех посылок, которые поступают от территории федеральным природоресурсным службам, нужно определяться, как строить единую информационную систему по природным ресурсам на уровне территории, - как, например, предлагает Ленинградская область - или существует какое-то другое видение этой проблемы, более системно учитывающее интересы всех пользователей той значительной информации, которая была накоплена за многие годы деятельности специальных служб.

При этом следует решить вопрос о плате за информационные ресурсы в сфере природопользования. То есть, надо построить такую схему

между держателями и потребителями ресурсной информации, которая бы давала возможность геологическим фондам и другим отраслевым кадастровым службам, иным организациям природоресурсного блока, владеющим информацией, действительно увязать сбор информации и ее передачу с тем возмещением затрат, которое должно быть произведено. Для этого необходимо разработать методическое руководство по определению стоимости фондовой геологической, воздухохозяйственной и иной ресурсной информации, передаваемой потребителю, а при необходимости – сформировать правовую базу, вплоть до принятия решения Правительства Российской Федерации по этому вопросу.

Третий вопрос - как государство будет строить свою политику в сфере природопользования и, естественно, в отношении информационных ресурсов. В перспективе на федеральном уровне можно назвать два крупных документа, которые, если будут приняты и реализованы, могут принципиально повлиять на систему управления природопользованием, на практику построения информационных схем, структур и технологий. Первый документ - это проект государственной стратегии перехода к устойчивому развитию Российской Федерации, который рассмотрен Правительством Российской Федерации, одобрен и дорабатывается Минэкономики России. Второй документ - это проект концепции государственной политики в сфере изучения, использования, охраны и воспроизводства природных ресурсов, который был одобрен Правительством Российской Федерации (июль 1997 г.). В этих документах прописаны новые подходы к управлению природопользованием, в том числе в части информационных ресурсов в сфере природопользования.

Работа по данным направлениям при правильной организации деятельности как на уровне федеральных ведомств, так и на уровне субъектов Российской Федерации будет способствовать повышению эффективности использования информационных технологий и ресурсов в сфере природопользования в новых изменившихся экономических условиях.

**ГЛАВА 5. ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ
МЕХАНИЗМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ**

5.1. Лицензирование природопользования

Важным инструментом в регулировании природопользования является лицензирование. Под лицензированием понимается разработка и выдача документации, закрепляющей юридическое право на проведение хозяйственной или иной деятельности при заданных экологических ограничениях и природно-ресурсных лимитах.

В настоящее время существует «лицензирование природопользования» и «лицензирование видов хозяйственной деятельности». Имеются законодательные и иные нормативные акты на уровне Российской Федерации, регламентирующие порядок лицензирования природопользования и отдельных видов хозяйственной деятельности. За последние годы сформировалась сложная и достаточно противоречивая система лицензирования природопользования и видов хозяйственной деятельности.

Из многочисленных лицензий, появившихся в последнее время, в систему лицензирования природопользования входят только специальные лицензии на право пользования (добычи, изъятия, пользования без изъятия) природными ресурсами и объектами, разрешения на право выбросов, сбросов загрязняющих веществ, размещения отходов.

Специальные лицензии, т.е. документы, выдаваемые уполномоченными государственными органами, управляющими природными ресурсами, дают право на пользование одним видом природного ресурса в установленном месте и на определенных условиях. К ним относятся: лицензии на пользование ресурсами недр, водопользование, землепользование, лесопользование; разрешения на выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов, отстрел охотничьих животных и вылов рыбы.

Важный принцип лицензирования, на котором должна базироваться вся лицензионная система, - вовлечение в процесс лицензирования заинтересованных организаций всех уровней. При этом не должно игнорироваться мнение местных органов власти, которые, хотя и не всегда являются равноправными субъектами лицензирования, но имеют право принимать в нем участие. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет право регулирования использования водных объектов местного значения, месторождений полезных ископаемых, недр и охрану окружающей среды. Одновременно Закон дает отдельные государственные полномочия органам местного самоуправления, определяет передачу им материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления этих полномочий, и контроль за их реализацией. На практике это положение зачастую не находит реализации, в результате чего возникают конфликты между местными органами власти и органами, уполномоченными на ведение лицензионной деятельности.

Процедура лицензирования представляет собой последовательность действий государственных органов и заинтересованных субъектов, которая завершается юридическим оформлением лицензии или разрешения. Действиями, инициирующими процесс лицензирования, являются мероп-

приятия государственных органов по выявлению и учету объектов лицензирования, установлению сроков и условий вовлечения этих объектов в освоение.

Лицензирование недропользования

Государственный фонд недр насчитывает около 20 тысяч месторождений основных видов полезных ископаемых, а также более 15 тысяч месторождений и участков общераспространенных их видов. До 1992 г. фонд недр был распределен между добывающими министерствами и ведомствами, а его резервная часть числилась на балансе у геологической службы страны. С принятием в 1992 г. Закона Российской Федерации «О недрах» фонд недр отнесен к государственной собственности, управление которым осуществляется на условиях совместного ведения Российской Федерации (в лице МПР России и его территориальных органов) и субъектов Российской Федерации. Получение права на пользование недрами реализуется через систему лицензирования. Оно устанавливает обязательные требования к предоставлению лицензий на право пользования недрами. Единственным видом пользования недрами, который не охватывается системой лицензирования, является добыча собственниками и владельцами земельных участков в их границах общераспространенных полезных ископаемых без применения взрывных работ и строительство подземных сооружений для своих нужд на глубину до 5 м.

Предоставление недр в пользование осуществляется на основе совместного решения Министерства природных ресурсов Российской Федерации и соответствующих органов субъектов Федерации. Такое совместное решение выносится на основе обязательного согласования условий предоставления недр в пользование с различными заинтересованными государственными организациями и органами местного самоуправления.

В «Положении о порядке лицензирования пользования недрами» предусмотрено, что лицензии предоставляются путем конкурсного или аукционного отбора.

Важным этапом процедуры лицензирования является предварительное проведение экологической экспертизы. Оно осуществляется до получения лицензии. Только на основании положительного заключения данной государственной экспертизы уполномоченные органы имеют право выдавать лицензии.

Полномочия по оформлению и выдаче лицензий принадлежат МПР России, практическую их реализацию осуществляют входящие в его систему территориальные органы. Лицензия вступает в силу после регистрации в федеральном или региональном геологическом фонде, которая производится в месячный срок с момента поступления лицензии в фонд для регистрации. Реализовать право пользования недрами держатели лицензии могут только после предоставления им в пользование необходимого земельного участка или морской акватории.

Лицензирование пользования недрами в современном горном законодательстве в условиях государственной собственности на недра является важным инструментом, позволяющим государству регламентировать

и контролировать хозяйственное и иное использование недр с учетом множества имеющихся и возникающих интересов государства и граждан.

Предоставление недр в пользование оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии, включающей установленной формы бланк с Государственным гербом Российской Федерации, а также текстовые, графические и иные приложения, являющиеся неотъемлемой составной частью лицензии и определяющие основные условия пользования недрами.

Лицензия является документом, удостоверяющим право ее владельца пользования участком недр в определенных границах в соответствии с указанной целью в течение установленного срока при соблюдении им заранее оговоренных условий.

Лицензия устанавливает право проведения работ по геологическому изучению недр, разработке месторождений полезных ископаемых, использованию отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, использования недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, образования особо охраняемых геологических объектов, сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов.

На период начала лицензирования недропользования абсолютное большинство получивших их предприятий были либо государственными, либо акционерными обществами со 100%-ной долей российского капитала. Согласно вышеуказанному Положению вся минерально-сырьевая база, находившаяся в промышленном освоении, на период ввода указанного Постановления была без конкурсов и аукционов и бесплатно закреплена за прежними владельцами.

Таким образом, было передано недропользователям 64% разведанных запасов нефти, 63% запасов газа, 86% запасов алмазов, 71% запасов золота и т.д.

Всего за период с 1996 по 1998 г. выдано 17 367 лицензий, из них 35% – на благородные металлы, 31% – на подземные воды, 15% – на нефть и газ и 19% - на все остальные виды полезных ископаемых. Компаниям с участием иностранного капитала выдано около 150 лицензий, но в процессе приватизации и перераспределения собственности доля иностранного капитала увеличилась. К 1999 г. владельцами лицензий являлись 322 совместных предприятий и ряд компаний со 100%-ным иностранным капиталом.

Через механизм конкурсов и аукционов (всего их проведено 396) победителям выдано около 2,5 тысяч лицензий, закреплено 30% нефти и 19% запасов газа. Примерно в таких или меньших объемах через конкурсную систему распределены запасы и других видов полезных ископаемых.

К настоящему времени на основные запасы экспортоориентированных полезных ископаемых выданы лицензии, и они находятся в распределенной части фонда недр.

В государственном резерве числится от 5 до 30% запасов экспортоориентированных и от 3 до 60% запасов полезных ископаемых, потребляемых в основном на внутреннем рынке.

С 1999 г. в процесс лицензирования вовлекаются преимущественно площади и участки с прогнозными ресурсами, где месторождения еще не открыты и требуются большие затраты на геологическое изучение.

Ниже будет подробно изложено состояние лицензирования недропользования в последние годы.

По состоянию на 01.01.97 г. по территории России в Государственном балансе запасов учтено 2458 месторождений, из них 1660 нефтяных, 217 нефтегазовых и газонефтяных, 373 газовых и газоконденсатных и 208 нефтегазоконденсатных. Лицензиями охвачено 85,5% (1800 месторождений) запасов углеводородного сырья промышленных категорий ($A+B+C_1$), в том числе 100% разрабатываемых и 80% подготовленных к разработке. На все эти месторождения выданы лицензии – или на добычу нефти, газа, конденсата, или совмещенные. Наименьшая доля выданных лицензий (49%) приходится на группу разведываемых месторождений (здесь и дальше по тексту разведываемые месторождения, на которые выданы лицензии на геологическое изучение недр сроком на 5 лет, отнесены к нераспределенному фонду недр).

По Российской Федерации нераспределенный фонд недр составляет 658 месторождений - 9448,4 млн. тунт. Наибольшая доля запасов (26,9%) – в Восточной Сибири, 15,6% в 240 месторождения приходится на Западно-Сибирский район, на Урало-Поволжье - соответственно 2,5% и 197 месторождений. В пределах Европейского Севера основные запасы нераспределенного фонда недр сконцентрированы в Ненецком автономном округе. На Северном Кавказе на большинство запасов выданы лицензии. В пределах шельфа арктических морей выданы совмещенные лицензии лишь на два месторождения (из 9 учтенных в Государственном балансе), в них сконцентрированы 82,0% запасов нефти, конденсата и газа.

В целом по территории суши Российской Федерации резерв месторождений, подготовленных к разработке и выдаче лицензий, невелик (87 месторождений, содержащих 5,5% текущих разведанных запасов России). Данные месторождения можно вводить в разработку, но этот процесс сдерживается недостаточной рентабельностью месторождений из-за небольших запасов (в среднем по нефти — 5,8 млн. т, по газу - 42,8 млрд. куб. м), отсутствием инфраструктуры, недостатком средств для завершения разведочных работ и обустройства месторождений, а также организационными причинами (сроки проведения конкурсов, длительное согласование условий), а в ряде регионов - неблагоприятной конъюнктурой спроса.

Сложившаяся в последние годы практика подготовки объектов к лицензированию не предполагает их разведку за счет средств на воспроизводство минерально-сырьевой базы как аккумулируемых в федеральном бюджете, так и направляемых в бюджеты субъектов Федерации. Стратегия геологоразведочных работ на перспективных объектах с ранее оцененными перспективными ресурсами категории C_3 (нераспределенный фонд) сводится к бурению одной-двух поисковых скважин и в случае промышленного открытия - заложению, как правило, одной оценочной скважины. В итоге оцениваются запасы месторождения в целом, по сумме категорий C_1 и C_2 определяется его коммерческая ценность.

В отличие от промышленных запасов степень вовлечения прогнозных ресурсов углеводородов в недропользование на большей части территории России весьма невелика. Так, по всей территории Западной Сибири 76,5% текущих прогнозных ресурсов нефти и 70,5% газа относятся к нераспределенному фонду недр, на Европейском Севере – 76,5 и 81,6% соответственно, в одном из крупнейших нефтегазодобывающих регионах России - Урало-Поволжье, эти проценты ниже - 46,5 и 46,0%. Почти весь объем прогнозных ресурсов углеводородов в Восточно-Сибирском и Дальневосточном регионах, Центральных районах России и на акваториях (за исключением шельфа о.Сахалин) не вовлечен в процесс пользования недрами. Здесь в крайне ограниченных объемах проводятся поисковые работы в рамках лицензий на геологическое изучение недр. В целом по Российской Федерации 81,5% прогнозных ресурсов нефти и 89,7% газа представляют собой резерв для расширения лицензионного фонда недр на средне- и долгосрочную перспективу, что позволяет с уверенностью прогнозировать наращивание запасов углеводородного сырья.

В 1997 г. МПР России и его территориальными органами управления фондом недр совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведены конкурсы и один аукцион на право пользования участками недр в 12 субъектах Российской Федерации. Всего на конкурсы и аукцион было выставлено 48 участков недр, из которых 14 участков не были востребованы.

В сферу деятельности недропользователей вовлечены участки нераспределенного фонда недр, запасы которых по категории $C_1 + C_2$ составляют: нефти - 253,23 млн. т, газа - 466 млрд. м. куб.; перспективные и прогнозны ресурсы по категории C_3 составляют: нефти – 741,6 млн. т и газа - 252 млрд. м. куб.

В результате проведенных конкурсов в бюджеты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации поступило более 25 млн. долларов США.

В 1997 году впервые в Российской Федерации был проведен закрытый аукцион на право пользования участками недр в Ханты-Мансийском автономном округе. На торги были выставлены 14 участков (Верхнедудинский, Восточно-Хохряковский, Западно-Сороминский, Сабунский, Усть-Котухтинский, Южно-Когалымкий, Восточно-Лазаревский, Ендырский, Северо-Когалымский, Умытшинский, Чигоринский, Юккунский, Зимний, Северо-Ягунский). В результате торгов право пользования 12 участками недр получили 5 недропользователей, 2 участка (Зимний, Северо-Ягунский) остались невостребованными. В результате торгов было получено 17,5 млн. долларов США.

Необходимо отметить тот факт, что в ряде субъектов Российской Федерации к проведению конкурсов на право пользования недрами по отрасли «нефть и газ» не приступили. К ним, в первую очередь, относятся Республика Башкортостан, Республика Северная-Осетия-Алания, Ингушская Республика, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Татарстан.

В 1997 году по всем субъектам Российской Федерации были подготовлены и утверждены в установленном порядке перечни объектов ли-

цензирования. В целях совершенствования системы лицензирования по твердым полезным ископаемым в 1997 году данные перечни готовятся не на один, а на два года. При подготовке перечней объектов лицензирования учитываются как федеральные, так и территориальные программы развития добывающей промышленности по видам сырья. При согласовании перечней объектов лицензирования федеральные министерства вносят ежегодные коррективы по намечаемому общему отраслевому уровню добычи на вводимых объектах. В 1997 г. по всем субъектам Российской Федерации было выдано 3927 лицензий по твердым полезным ископаемым, в том числе по золоту - 648, по общераспространенным полезным ископаемым - 2044.

К настоящему времени практически все ранее разведанные конкурентоспособные месторождения были выставлены на конкурс. Остались месторождения со сложной технологией добычи, низкой рентабельностью или по тем видам сырья, спрос на которые в настоящее время упал. Резко сокращается количество лицензий, выдаваемых на разработку месторождений угля.

На 1998 год готовились конкурсы преимущественно на совмещенные виды пользования (геологическое изучение, разведку и добычу).

МПР России выполнило возложенные на него задачи по организационному обеспечению системы лицензирования. Практически все недропользователи осуществляют разработку твердых полезных ископаемых по лицензиям. В 1997 году МПР России вышло на устойчивый уровень лицензирования твердых полезных ископаемых в пределах 800 объектов в год, за исключением общераспространенных полезных ископаемых. В 1997 г. МПР России подготовило и утвердило условия конкурса по 55 объектам, в том числе по золоту - 14, алмазам - 5, по марганцу и хромитам - 8. По 16 участкам недр условия конкурса находятся на согласовании. Освоение новых участков недр по марганцу и хромитам позволяет решить проблему по дефициту данных металлов.

Льготы по условиям лицензий МПР России совместно с исполнительными органами власти субъектов Федерации в 1997 г. не предоставляли. Кроме того, с 1997 г. для изменения уровня платежей по действующим объектам требуется обязательно представить на государственную геологическую экспертизу новое ТЭО кондиций.

В 1998 г. по всем субъектам Российской Федерации были подготовлены и утверждены в установленном порядке перечни объектов лицензирования на 1998-1999 гг. и начата подготовка перечней на 1999-2000 гг.

В 1998 г. по сравнению с 1997 г. число выданных лицензий на право пользования недрами сократилось с 2570 до 2226. За истекший год выданы лицензии на нефть и газ - 292, благородные металлы - 126, рудные и нерудные полезные ископаемые - 207, уголь - 42, подземные воды - 1543, прочие -16.

В 1998 г. подведены итоги 15 конкурсов на нефть и газ и 20 - на твердые полезные ископаемые.

МПР России осуществляет контроль как за выполнением недропользователями условий лицензий, так и за работой территориальных органов управления государственным фондом недр в части организационно-

го обеспечения системы лицензирования. По результатам проверки работы территориальных комитетов подготавливаются мероприятия по совершенствованию системы лицензирования в регионах.

По представленным геолконтролем актам проверок принимаются совместные с органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации решения о мерах воздействия на конкретного недропользователя. Так по результатам проверки изъяты лицензии: в Магаданской области по – 68 объектам, Республике Бурятия - 32, Мурманской области - 10. Предупреждены такие крупные недропользователи, как ПО «Апатит» и Удоканская горно-рудная кампания.

В последние годы наблюдается невыполнение условий лицензий в части уровня добычи полезных ископаемых, сроков освоения месторождений и внесения платежей. Из-за существенных нарушений условий недропользования в 1998 г. были изъяты лицензии по уникальному Удоканскому медному месторождению, золоторудному месторождению Амелистовое, Нелидовской алмазонасной площади и ряду других. По экспертным оценкам, основанным на данных выборочных проверок, около 80-85% недропользователей не выполняют в той или иной мере условия лицензий. Основные причины: общее падение спроса на минерально-сырьевую продукцию и неудовлетворительно действующая в стране банковская система, которая не обеспечивает в должной мере кредитование горной промышленности, общая экономическая нестабильность в стране, отсутствие инвестиционных ресурсов, отсутствие перспективной программы использования минерально-сырьевой базы.

При масштабности проводимой работы по лицензированию недропользования имеется значительное число нерешенных вопросов, в частности:

- отсутствие единой общегосударственной программы последовательного ввода в освоение месторождений и участков недр через систему лицензирования (такая программа должна иметь территориальный и отраслевые аспекты, составляемые территориальные или региональные программы не могут дать представление о развитии горнодобывающего комплекса на перспективу);
- затянущаяся разработка многосторонней автоматизированной системы учета и мониторинга выполнения лицензионных соглашений;
- недоработанность нормативной базы процедуры организации и проведения конкурсов;
- ограниченные кадровые и финансовые возможности административных методов контроля за выполнением лицензионных соглашений.

Развитие системы лицензирования недропользования наталкивается на противоречия в федеральном законодательстве и отклонения от федерального законодательства нормативных актов в субъектах Российской Федерации. Требуется дальнейшее совершенствование законодательной базы по лицензированию, в том числе в части расширения прав недропользователей по уровню добычи на основе их маркетинговых проработок. Необходимо усилить контроль за выполнением недропользователями условий лицензий, повысить экономическую эффективность конкурсов и аукционов на недропользование, обеспечить выполнение работ по

инвентаризации лицензий и принять другие меры по увеличению поступления в федеральный бюджет средств, образуемых при получении лицензий и реализации прав на недропользование.

При совершенствовании системы подготовки и утверждения лицензионных соглашений на недропользование необходимо предусмотреть:

- ускорение принятия Федерального закона «О лицензировании пользования недрами» (прошел первое чтение в Государственной Думе);
- совершенствование законодательства о недрах в части лицензирования с целью обеспечения сопряженности административного и гражданского права, более широкого применения норм гражданских отношений (залог права на недропользование, упрощенная система переуступки лицензии и т.д.);
- упорядочение процедуры получения права пользования недрами с одновременным усилением контрольных функций государства за рациональным использованием и охраной недр;
- предоставление участков недр в пользование должны реализовываться преимущественно на аукционной основе;
- имущественную и материальную ответственность за невыполнение условий лицензионных соглашений, включая принудительное аннулирование лицензий;
- право ежегодного пересмотра лицензий по инициативе выдавших их органов;
- установление штрафов или повышенных ставок платежей за безлицензионное недропользование;
- привлечение к контролю за выполнением лицензионных соглашений специализированных аудиторских фирм.

Лицензирование водопользования

В настоящее время одним из основных направлений работ является создание и обеспечение функционирования единой государственной системы лицензирования водопользования, включающей поверхностные воды суши, подземные воды, внутренние морские воды и территориальные воды Российской Федерации.

Указанная система начала создаваться в 1997 г. после принятия постановления Правительства Российской Федерации от 03.04.97 г. № 383 «Об утверждении Правил предоставления в пользование водных объектов, находящихся в государственной собственности, установления и пересмотров лимитов водопользования, выдачи лицензии на водопользование и распорядительной лицензии».

Правила распространяются на все виды пользования водными объектами. Использование водных объектов осуществляется в виде общего и специального водопользования. Водные объекты могут предоставляться в особое пользование. Перечень видов специального водопользования утверждается МПР России.

Специальное водопользование и предоставление водных объектов в особое пользование осуществляются на основании лицензии и договора пользования водным объектом, заключаемого водопользователем и ор-

ганом исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

Получение лицензии на водопользование не требуется при осуществлении:

- а) общего пользования;
- б) использования водных объектов для плавания на маломерных судах;
- в) разовых посадок (взлетов) воздушных судов;
- г) водопользования для пожарных нужд;
- д) забора воды из одиночных скважин и колодцев с применением бытовых насосов, обустроенных собственниками и пользователями земельных участков;
- е) пользования обособленными водными объектами.

Водные объекты предоставляются юридическим лицам или гражданам в краткосрочное (до 3 лет) и долгосрочное (от 3 до 25 лет) пользование. В особое пользование водные объекты предоставляются ограниченному кругу водопользователей для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Водные объекты, находящиеся в федеральной собственности, или их части могут предоставляться в особое пользование по решению Правительства Российской Федерации для обеспечения нужд обороны, федеральных энергетических систем, федерального транспорта, для сохранения воспроизводства и добычи рыбных и других водных биоресурсов, сохранения водных объектов, имеющих особое природоохранное, научное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, а также для иных государственных и муниципальных нужд.

Водные объекты, находящиеся в собственности субъектов Российской Федерации, предоставляются в особое пользование по решению органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в установленном ими порядке.

Для получения решения о предоставлении водного объекта в пользование заявитель представляет в территориальный орган МПР России заявление с необходимыми обоснованиями, указанием местоположения объекта, цели, основных условий и срока пользования. К заявлению прилагаются документы, перечень которых установлен для каждого вида водопользования: особое пользование, для добычи полезных ископаемых, для забора воды, для целей гидроэнергетики и пр.

Важнейшим показателем, который устанавливается в лицензии, являются лимиты водопользования. Лимиты водопользования (водопотребления и водоотведения) - это предельно допустимые объемы изъятия водных ресурсов или сброса сточных вод нормативного качества в водные объекты в течение определенного периода времени, устанавливаемые для субъекта Российской Федерации в целом, по бассейнам рек и для водопользователей.

Лимиты водопользования устанавливаются в целях устойчивого удовлетворения потребностей в воде населения и отраслей экономики, поддержания оптимальных условий водопользования, рационального исполь-

зования водных ресурсов и обеспечения благоприятного экологического и санитарно-эпидемиологического состояния водных объектов.

Лицензирование водопользования осуществляется МПР России или его территориальными органами.

Лицензия на водопользование является документом, удостоверяющим право ее владельца на пользование объектом или его частью в течение установленного срока на определенных условиях.

Выдача лицензий на водопользование осуществляется на платной основе. Сбор за выдачу лицензий на водопользование взимается органами лицензирования.

Система лицензирования водопользования предусматривает возможность отказа в ее выдаче, продлении срока действия лицензии, приостановления действия лицензии в случаях, предусмотренных Правилами.

Во исполнение указанного Постановления Правительства России издан приказ по МПР России от 18.06.97 № 104, в котором определены меры по выполнению указанного постановления.

В начале 1997 г. МПР России утвердило лимит забора пресной воды из водных объектов и лимит сброса сточных вод в поверхностные водные объекты по территориям всех субъектов Российской Федерации и письмом от 16.01.97 № НМ-61/27 установленные лимиты направлены во все БВУ (Бассейновые водохозяйственные управления) итеркомвод. На основе установленных лимитов на местах уточнялись лимиты водопользования конкретным водопользователям на 1997 г. и устанавливались размеры платежей за забор свежей воды по прејскуранту 03-03 для промышленности и энергетики. Письмом МПР России от 28.10.97 № НМ-61/4099 лимиты на 1997 г. были откорректированы.

По состоянию на 01.01.98 из 54 045 водопользователей, отчитывающихся об использовании воды по форме 2тп-(водхоз), разрешительные документы на право пользования водными объектами имели около 37 000 или 67% всех водопользователей. Причем по объему забираемой из водных объектов свежей воды они составляют 88%, остальные более мелкие водопользователи имеют просроченные документы на право пользования водами либо не имеют их вовсе.

С принятием вышеуказанного постановления Правительства Российской Федерации большинство территориальных водохозяйственных органов начали выдачу лицензий на водопользование. В 32 субъектах Российской Федерации приняты постановления органов исполнительной власти о порядке лицензирования водопользования из поверхностных водных объектов, по другим территориям такие решения согласовываются.

В ряде субъектов Российской Федерации продолжают выдавать разрешения на спецводопользование местные органы Госкомэкологии России (Республика Башкортостан, Горно-Алтайская область, Республика Марий Эл, Республика Татарстан, Калининградская область, Читинская область, Республика Мордовия).

Территориальные органы МПР России в 1997 г. выдали более 7000 разрешительных документов на водопользование, из них органами недропользования - 4300 лицензий, водохозяйственными органами - около 3000 лицензий и разрешений на специальное водопользование. В после-

днее время эта работа значительно активизировалась. За период с момента принятия Закона «О недрах» и по состоянию на 01.01.98 общее количество выданных лицензий по подземным водным объектам составило 12300 (на 01.01.97 - 9079). В 1998 г. на пользование поверхностными водными объектами было выдано 1200 лицензий.

Количество эксплуатируемых подземных водных объектов в настоящее время почти в 4 раза превышает общее количество выданных лицензий. Последнее говорит о том, что процесс лицензирования подземных водных объектов нуждается в значительном ускорении, чтобы обеспечить выполнение природоохранных требований и соответствующее поступление в бюджет платежей за право пользования недрами.

В соответствии с решением коллегии МПР России от 24.09.97 № 14-1 бассейновым водохозяйственным управлениям, региональным геологическим центрам, теркомводам, единым территориальным органам МПР России дано поручение лицензирование водопользования проводить с расчетом завершения выдачи лицензионных документов всем водопользователям, отчитывающимся по госстатотчетности, до конца 2000 года.

В целях обеспечения территориальных органов необходимыми нормативно-методическими материалами МПР России в 1997 г. был подготовлен, издан и разослан в водохозяйственные органы Сборник нормативных документов «Государственная система лицензирования водопользования». Последнее способствовало развитию работ по созданию нормативно-правовой базы лицензирования водопользования на территориях субъектов Российской Федерации. К началу 1999 г. в 65 субъектах Российской Федерации были приняты постановления органов исполнительной власти о порядке лицензирования водопользования.

Система лицензирования водопользования практически не требует затрат из бюджета, кроме как на разработку нормативных документов (на 1998 г. - 500 млн. руб.). В то же время компенсационные поступления на счета органов лицензирования за 1998 г. составили около 20 млрд. рублей.

Приоритетными направлениями работ по лицензированию водопользования на перспективу являются:

- дальнейшее развитие единой государственной системы лицензирования водопользования;
- обеспечение на территориях субъектов Российской Федерации выдачи лицензий на водопользование только органами МПР России.
- разработка пакета методических документов по лицензированию водопользования и предоставлению водных объектов в особое пользование.

К недостаткам системы лицензирования водопользования можно отнести отсутствие схем комплексного использования и охраны водных ресурсов, водохозяйственных балансов и неполнота данных мониторинга водных объектов.

Перспектива развития лицензирования природопользования

Развитие лицензионной практики в сфере природопользования будет связано с совершенствованием нормативно-правовой и методической базы этой деятельности как в отраслевом, так и в территориальном разрезе. Должно быть улучшено организационное обеспечение государственной системы лицензирования природопользования.

Лицензия является элементом административно-правового регулирования, поскольку в лицензиях фиксируются условия и ограничения пользования природными ресурсами. При включении лицензии в оборот она становится элементом экономических отношений и, соответственно, может продаваться потенциальным покупателям. Для этого необходимо расширение применения в лицензионной деятельности возможностей гражданского права, одновременно усилив осуществление специализированным органом государственного контроля за исполнением условий, установленных в лицензии на право пользования тем или иным природным ресурсом (объектом); развивать систему вневедомственного контроля лицензий и договоров на природопользование на основе привлечения аудиторских фирм.

Требует улучшения система показателей лицензий в целях стимулирования рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды. Так, для новых предприятий лицензия на право пользования природными ресурсами должна выдаваться при условии применения в производственном процессе самых передовых технологий. В лицензии должны быть указаны технические параметры по использованию природных ресурсов и экономические санкции за их нарушение.

С учетом того, что большинство министерств и ведомств получили право на лицензирование деятельности в своей сфере, стала складываться ситуация, которая может сдерживать процесс инвестирования и развития предпринимательства. Последнее связано с тем, что для развития производства в сфере природопользования требуется как минимум получение разрешений от территориальных органов МПР России, Госкомэкологии России, Госсанэпиднадзора России, Госкомзема России, Рослесхоза, а также администрации района. При этом требования данных органов могут быть противоречивы, а расценки за рассмотрение лицензий – отличаться на порядок. В этой связи требуется в целом отрегулировать лицензирование деятельности в сфере природопользования и охраны окружающей среды таким образом, чтобы оно было направлено на развитие инфраструктуры, поддержку среднего и малого бизнеса в соответствующей сфере.

В этой связи целесообразно по-новому посмотреть на ст. 18 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды», определяющую процедуру выдачи договора и лицензии на комплексное природопользование. Особенно это может быть актуальным при получении природопользователем в пользование или взятие в аренду, концессию значительных по площади земельных участков (горных отводов), на территории которых расположены самые различные природные ресурсы и объекты.

Возможность реализации лицензионной деятельности с применением лицензий на комплексное природопользование будет во многом связана с перспективой создания единого органа управления природными ресурсами на федеральном и территориальном уровнях.

5.2. Лицензирование отдельных видов деятельности в сфере охраны окружающей среды

Лицензирование как элемент регулирования различных видов деятельности применяется в последние годы достаточно широко. Первые положения о лицензировании профильных видов деятельности получили Минтранс России (Постановление Правительства РФ № 118 от 26.02.92), Минфин России (Постановление Правительства РФ № 78 от 28.12.91), Госгортехнадзор России (Постановление Госгортехнадзора России № 20 от 03.07.93), разработанные в соответствии с Указом Президента России от 18.02.93 № 234) и другие ведомства, использующие лицензирование в качестве механизма регулирования различных видов деятельности.

На заседании Совета по делам потребителей при ГКАП России ряд министерств и ведомств предложили подготовить проекты нормативных документов, регулирующих отношения в области прав потребителей (в соответствии со ст.27 Закона РФ «О защите прав потребителей»). Перечень этих нормативных актов был передан в Правительство для рассмотрения. Например, Минюст России предложил включить в этот перечень разработку такого нормативного документа, как «Порядок оказания услуг правового характера».

Отсутствие лицензирования природоохранных видов деятельности приводило к появлению экологически опасных товаров, некачественно выполненных работ и услуг, которые непосредственно или через реализацию их на последующих стадиях могли привести к негативным последствиям для окружающей природной среды и здоровья населения. Необходимость введения лицензирования указанных видов деятельности можно показать на примере экологической паспортизации. После принятия решений Верховного Совета и Правительства России о проведении экологической паспортизации выполнять этот вид экологических услуг стали многие организации и фирмы, от которых не требовалось подтверждения наличия материально-технического, нормативно-методического обеспечения работ, квалифицированных специалистов и т.п. Работы велись на основе заключения договоров с предприятиями, которые были обязаны разработать экопаспорт, а собственными силами часто сделать это не могли. В итоге - нередко некачественная продукция, конфликты, значительные затраты финансовых средств предприятий и труда специалистов природоохранных органов, вынужденных многократно экспертировать и возвращать на доработку одни и те же экопаспорта. В результате на многих территориях природоохранные органы стали вводить различные формы регулирования этой деятельности, хотя формально лицензирование ими еще не проводилось.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 апреля 1994 г. № 375, утверждено Положение о Минприроды России, в котором ему дается право на проведение лицензирования видов деятельности, свя-

занных с работами (услугами) природоохранного назначения. Однако это не давало возможности действительно практически вести эту работу.

Минприроды России был подготовлен в 1994-1995 гг. в качестве первоочередной меры проект Постановления Правительства РФ «Об утверждении Положения о лицензировании отдельных видов деятельности в сфере охраны окружающей среды». Подготовка названного документа вызвана была тем, что Постановлением Правительства России от 27.05.93 № 492 «О полномочиях органов исполнительной власти краев, областей, автономных образований, городов федерального значения по лицензированию отдельных видов деятельности» не охватывало такое важное направление, как виды деятельности, связанные с производством товаров (работ, услуг) экологического назначения. Указанные направления обладают выраженной спецификой и требуют в процессе производства и реализации соответствующей экологической подготовки, определенных знаний, квалификации. Данное требование нашло свое отражение в ст. 75 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды», где сказано, что лица, не имеющие необходимой подготовки, не допускаются к выполнению работы, требующей соответствующих экологических знаний.

В соответствии с вышеизложенным и на основании ст. 36 Закона РФ «О предприятиях и предпринимательской деятельности», которая устанавливает необходимость получения разрешения на занятие определенной хозяйственной деятельностью в случае, если согласно законодательству РФ требуется квалификационный аттестат, производство работ, услуг экологического назначения также подлежало лицензированию, однако соответствующего нормативного акта не было. Обеспечение проведения единой государственной политики в области лицензирования отдельных видов деятельности и защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства, требовало упорядочить работу и в этом направлении.

Значительным шагом в этом вопросе стало подготовленное Минэкономики России с рядом заинтересованных ведомств Постановление Правительства РФ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (от 24 декабря 1994 г. № 1418). Постановлением утверждается Порядок ведения лицензионной деятельности, Перечень видов деятельности, на осуществление которых требуется лицензия, и органов, уполномоченных на ведение данной деятельности. Общее методическое руководство деятельностью органов, осуществляющих выдачу лицензий, возложено на Минэкономики России. При этом предусматривается, что ведение лицензионной деятельности осуществляется на основе положений о лицензировании отдельных видов деятельности, утверждаемых Правительством РФ. Имелось в виду, что каждое министерство (ведомство) должно было подготовить соответствующее Постановление Правительства по своей сфере деятельности. Было установлено, что бланки лицензий имеют степень защищенности на уровне ценной бумаги на предъявителя, являются документами строгой отчетности, имеют учетную серию и номер. Рассмотрение и выдача лицензий было определено на платной основе. При этом плата за рассмотрение и выдачу лицензии направляется в доход бюджета.

та, за счет средств которого содержится орган, выдавший лицензию. Исходя из сложности вопроса, данным постановлением была предусмотрена подготовка в 1995г. проекта федерального закона о лицензировании.

Непосредственно Порядок ведения лицензионной деятельности регулирует следующие вопросы: правила ведения лицензионной деятельности, процедуру получения лицензии или отказ в ее выдаче (приостановлении действия), контроль и ответственность в этой сфере как организаций, так и уполномоченных органов, выдающих лицензии. В Перечень видов деятельности, на осуществление которых требуется лицензия, и органов, уполномоченных на ведение лицензионной деятельности, вошли 33 министерства, ведомства, различных федеральных служб и организаций, в том числе и Минприроды России, за которым были закреплены следующие виды лицензируемой деятельности:

утилизация, складирование, перемещение, размещение, захоронение, уничтожение промышленных и иных отходов (материалов, веществ);

проведение экологической паспортизации, сертификации, экологического аудирования;

осуществление видов деятельности, связанных с работами (услугами) природоохранного назначения.

Выход данного Постановления стал мощным стимулом для организации соответствующей деятельности в различных сферах. В 1995 г. были утверждены Положения о лицензировании деятельности для ряда ведомств: Роскомнедр, Роскомгидромета, Роскомзема и др. В этом же году и Минприроды России представило в Правительство РФ проект Положения «О лицензировании отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды», которое было утверждено Правительством РФ 26 февраля 1996 г. № 168. Данное Положение практически повторило общее положение о лицензировании деятельности за исключением следующих позиций.

В Положении было уточнено, что лицензирование деятельности с отходами не касается радиоактивных отходов, оговорено, что Минприроды России выдает лицензии организациям, осуществляющим деятельность на всей территории России или на территории нескольких субъектов Российской Федерации. В связи с тем, что за рассмотрение и выдачу лицензий Минфином России и Минэкономики России были согласованы фиксированные ставки соответственно 0,1 и 3 от установленного законом минимального размера оплаты труда, а реальные затраты могут выходить за эти рамки, был введен пункт, дающий право проведения дополнительной экспертизы и экологического аудирования предприятий. При этом дополнительные расходы не включались в фиксированную лицензионную плату.

Несмотря на то, что в Положении не удалось детально расписать все вопросы, связанные с объектом лицензирования, и в перспективе это может привести к пересечению в этой деятельности с другими ведомствами, в целом документ открыл новые возможности регулирования деятельности на рынке экологических работ и услуг.

В развитие указанного Положения вышел Приказ Минприроды России от 15.03.96 № 97 «Об организации работ по лицензированию отдель-

ных видов деятельности в области охраны окружающей среды». Данным приказом были предписаны функции по организации, координации и проведению работ по лицензированию в центральном аппарате Министерства. В том числе: регистрация заявлений, организация рассмотрения материалов на получение лицензии, оформление лицензии и решения об отказе в ее выдаче, ведение реестров и банка нормативных и методических документов по лицензированию, организация контроля. Приказом была оговорена необходимость: подготовки Перечня лицензируемых видов деятельности, Порядка организации и проведения лицензирования в центральном аппарате Минприроды России и его территориальных органах, придание одной из научно-исследовательских организаций Министерства функций головной по научно-техническому и нормативно-методическому обеспечению лицензирования, подготовки предложений по созданию Лицензионной комиссии Министерства. Территориальным органам предписывалось разработать и представить на утверждение Руководству Министерства Положение о лицензировании отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды на территории субъекта Российской Федерации.

Согласно вышеуказанных постановлений Правительства Российской Федерации приказом Минприроды России от 18.06.96 № 282 утвержден «Порядок проведения работ по лицензированию отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды» и персональный состав Лицензионной комиссии. Подготовлен и утвержден на заседании Лицензионной комиссии План работы Лицензионной комиссии Госкомэкологии России (бывшее Минприроды России) на 1997 год. Приказом Госкомэкологии России от 13.01.97 № 4 «О создании Лицензионной комиссии по лицензированию отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды» планировалось в двухмесячный срок подготовить проект приказа Госкомэкологии России «О проведении работ по лицензированию отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды». К июню 1997г. подготовлен доработанный в соответствии с поступившими замечаниями проект приказа, а также предложения в план НИР на 1997 год по научно-методическому обеспечению лицензирования отдельных видов деятельности. На конец III квартала 1997 года в Госкомэкологии России поступило 370 заявлений на получение лицензий, однако было выдано только 159 лицензий.

В большинстве территориальных природоохранных органов также были развернуты работы по лицензированию. В первом квартале 1997 года в Госкомэкологии России начали поступать отчеты из территориальных комитетов о проделанной работе по лицензированию. По результатам их анализа был подготовлен отчет за 1996 год и предложения по совершенствованию лицензирования отдельных видов деятельности. В целях совершенствования лицензионной деятельности Госкомэкологии России был проведен семинар (г.Москва, май 1997), который рассмотрел основные проблемы и перспективы в этой области.

По запросу Госкомэкологии России территориальные органы - 77 комитетов из 90 - представили отчет за 1996 г. о работе по лицензированию отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды. Из

них - 19 комитетов не проводили работы по лицензированию видов деятельности и работу планировалось начать только в 1997 году. Самарский областной комитет в связи с недостаточностью нормативно-правовой базы, отсутствием практических рекомендаций, кадров, обладающих необходимой теоретической и профессиональной подготовкой в сфере организации и практического проведения работ по лицензированию в области охраны окружающей среды, выдавал временные разрешения. Некоторые комитеты представили в отчетах направления деятельности не относящиеся к перечню лицензируемых видов деятельности. В целом по регионам, представившим отчеты, статистика лицензирования деятельности в области охраны окружающей среды выглядит следующим образом:

подано заявок	-	2402
выдано лицензий	-	2107
выдано временных разрешений	-	2
отказано	-	6
приостановлено	-	8
аннулировано	-	8
проведено проверок	-	208

Согласование и принятие федеральных актов и дальнейшее их применение - процесс достаточно длительный. До принятия федеральных актов по указанной проблеме на территориальном уровне стали приниматься решения о порядке выдачи лицензий на виды деятельности, связанной с производством товаров (работ, услуг) экологического назначения. В этом плане характерен опыт Московского городского комитета по охране природы.

В соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации от 24.12.94г. № 1418 и Правительства Москвы от 29.11.94 г. № 1078 «О введении в г.Москве лицензирования экологической деятельности» на Москомприроду возложена работа по лицензированию юридических лиц и предпринимателей без образования юридического лица, осуществляющего на территории г.Москвы экологическую деятельность, подлежащую лицензированию. Указанным Постановлением Правительства г.Москвы утверждено «Положение о лицензировании экологической деятельности на территории г.Москвы», в котором установлены перечень видов деятельности, отнесенных к «экологической», регламент ведения лицензионной деятельности в экологической сфере на территории г.Москвы, а также порядок расчета величины лицензионного сбора и его расходования. К «экологической деятельности», подлежащей лицензированию, отнесены следующие виды:

1. Разработка проектной документации по расчету нормативов предельно допустимых уровней воздействия на окружающую среду и обоснованию лимитов природопользования (разработка томов ПДВ, ПДС, лимитов размещения отходов).

2. Проведение исследований экологического состояния компонентов окружающей среды с целью оценки техногенных влияний в системе подготовки и принятия решений о развитии хозяйственной деятельности.

3. Экологическое аудирование промышленных, коммунальных и транспортных предприятий.

4. Проведение оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС).

5. Разработка разделов «Охрана окружающей природной среды» в составе проектной документации градостроительных комплексов, а также на строительство (расширение, реконструкцию) хозяйственных объектов комплексов.

6. Сервисное обслуживание особо охраняемых природных и рекреационных территорий и объектов (благоустройство и озеленение территории; реконструкция зеленых насаждений; благоустройство и реконструкция водных объектов и водоохраных зон; поддержание условий местобитаний ценных видов животного мира; обеспечение сохранности памятников природы).

7. Учебно-консультационные услуги по обеспечению экологических требований в процессе планирования и ведения хозяйственной деятельности.

8. Услуги по хранению и обеспечению соответствующих условий при транспортировке ресурсов растительного и животного происхождения и нетоксичных промышленных отходов, на экспорт или импорт которых имеется лицензия.

9. Услуги по хранению и обеспечению соответствующих условий при транспортировке веществ и отходов 1 класса опасности.

10. Деятельность по утилизации, складированию, размещению, захоронению, уничтожению отходов 1 и 2 классов опасности.

Работа Москомприроды по лицензированию ведется в соответствии Постановлениями Правительства г.Москвы по данному вопросу и документами, разработанными комитетом.

В структуре Москомприроды функции Центра лицензирования несет Отдел методологии природопользования. Лицензионная деятельность Москомприроды регламентируется Московской лицензионной палатой в части методического и методологического руководства, обеспечения информационных связей и проведения контроля за осуществлением деятельности, подлежащей лицензированию, работой без лицензии, с нарушением лицензионных условий. Отдел методологии природопользования выполняют следующую работу по лицензированию экологической деятельности;

- прием документов по заявкам на получение лицензии от юридических лиц и предпринимателей;

- регистрация лицензий, выданных другими лицензионными органами;

- организация рассмотрения документов Лицензионной комиссией Москомприроды;

- работа с заявителями по замечаниям, полученным от членов Лицензионной комиссии после рассмотрения ими документов;

- оформление протоколов и решений Лицензионной комиссии;

- оформление и выдача лицензий;

- осуществление государственного контроля за выполнением лицензионных условий лицензиатами;

- разработка соответствующих нормативно-методических документов.

Для рассмотрения документов заявителей и принятия решений о выдаче или отсрочке выдачи лицензии Приказом по Москомприроде создана лицензионная комиссия, в состав которой вошли руководители инспекционных подразделений комитета, отделов: экологической экспертизы; нормирования и разрешений: анализа и перспективного планирования территорий, методологии природопользования. Председателем Лицензионной комиссии является Первый заместитель председателя Москомприроды.

При приеме документов для регистрации в Отделе заявителю выписываются счета на оплату лицензионного сбора и услуг Москомприроды на рассмотрение и оформление лицензии. Лицензионный сбор зачисляется на расчетный счет экспертизы Москомприроды и затем перечисляется в бюджет города, а средства на оплату расходов комитета по лицензированию зачисляются на расчетный счет Фонда социального развития Москомприроды. Оплата лицензионного сбора и расходов Москомприроды на работу по лицензированию производится по безналичному расчету, и копии платежных поручений подшиваются в документы заявителей.

После приема документов заявителя секретарь Лицензионной комиссии организует рассмотрение их каждым членом по принадлежности с целью получения замечаний по составу и качеству документов. Затем секретарь Лицензионной комиссии проводит работу с заявителями по замечаниям с целью возможного устранения недостатков документации. Рассмотрение комиссией документов и замечания оформляются протоколом. В случае отсутствия замечаний Лицензионной комиссией принимается решение о выдаче лицензии заявителю. В случае наличия замечаний комиссия принимает решение об отсрочке выдачи лицензии до их устранения.

Лицензия оформляется на бланке, утвержденном Правительством Москвы и Московской лицензионной палатой, и подписывается председателем Лицензионной комиссии Москомприроды. В Отделе методологии природопользования производится регистрация: документов заявителей, принимаемых к рассмотрению Лицензионной комиссией; счетов, выписываемых к оплате при регистрации документов заявителей; лицензий, выданных Москомприроды, и также другими лицензионными органами.

Практическая работа Москомприродой по лицензированию экологической деятельности начата с 01.03.95 г. За период с 01.03.95 г. по 01.01.96 г. Москомприроды: принято на рассмотрение 147 пакетов документов заявителей; выдано 90 лицензий юридическим лицам и предпринимателям; создана база данных по лицензированию экологической деятельности на территории г.Москвы и производится ее регулярное наполнение; создан реестр лицензиатов; информация по реестру предана в Информационно-аналитическое управление Московской лицензионной палаты; производится ежемесячный отчет Москомприроды по лицензионной деятельности.

За 1996 г. и первый квартал 1997 г. Москомприродой выдано 320 лицензий, при этом была произведена замена старых бланков лицензий на новые. Лицензионный сбор, перечисляемый в бюджет города, составил 197538,4 млн. руб. Выданы лицензии на осуществление 491 вида экологической деятельности, в том числе на:

«Организацию постов по контролю за содержанием в отработавших газах автотранспортных средств вредных веществ и регулировке двигателей» - 153 (30%);

«Разработку проектной документации по расчету нормативов предельно допустимых уровней воздействия на окружающую среду и обоснованию лимитов природопользования» - 110 (22,6%);

«Проведение инвентаризации источников воздействия на окружающую среду» - 70 (15%);

«Разработку разделов «Охрана окружающей природной среды» в составе проектной документации градостроительных комплексов, на реконструкцию, расширение хозяйственных объектов» - 49 (10%);

«Проведение экологического аудирования предприятий» - 40 (8%);

«Исследование экологического состояния компонентов окружающей природной среды» - 20 (4%);

«Учебно-консультационные услуги по обеспечению экологических требований в процессе планирования и ведения хозяйственной деятельности» - 15 (3%);

«Проведение оценки воздействия на окружающую среду при подготовке обосновывающей документации на развитие хозяйственной или иной деятельности» - 13 (3%);

«Сервисное обслуживание особо охраняемых природных территорий и объектов» - 10 (2%);

«Виды деятельности по обращению с отходами производства и потребления» - 11 (2%).

Учитывая, что проблема отходов является одной из самых острых для Москвы и с целью объединения усилий по лицензированию деятельности по обращению с отходами Москомприрода передала часть своих полномочий Московской лицензионной палате, заключив с ней соответствующее Соглашение. Лицензии на деятельность по обращению с отходами, отнесенными к бытовым и производственным 3 и 4 классов опасности, выдаются лицензионным центром «Мосжилнжлицензия» при наличии Заключения Москомприроды о выполнении экологических требований по заявленным проектам деятельности. В настоящее время подготовлены протоколы, уточняющие порядок взаимодействия Москомприроды и МЛП в процессе лицензирования конкретных видов работ.

Лицензионная деятельность Москомприроды охватывает и вторую актуальную для города проблему в области экологии, на решение которой направлено Постановление Правительства Москвы от 18.06.96 № 517 «Об утверждении Положения о порядке осуществления в г.Москве экологического контроля автотранспортных средств с введением экологического сертификата автотранспортного средства единого образца». На основании указанного постановления Москомприрода выдает лицензии на деятельность по организации передвижных и стационарных постов

по контролю за содержанием в отработавших газах автотранспортных средств вредных веществ и регулировке двигателей. Следует отметить, что при выдаче лицензии на организацию стационарных постов производится полная проверка выполнения предприятием требований природоохранительного законодательства. За период лицензионной деятельности по этому направлению Москомприродой выданы лицензии 160 организациям и предприятиям на организацию 367 постов.

Москомприродой также проводилась проверка выполнения экологических требований и технической готовности предприятий, имеющих на своем балансе автотранспорт. По итогам проверки 67 предприятий выданы справки, подтверждающие их права на проведение контрольно-регулирующих работ своими силами без привлечения лицензиатов и приобретение экологических сертификатов автотранспортных средств.

Лицензионная деятельность Москомприроды является эффективным инструментом управления природопользованием, направленным на стимулирование субъектов хозяйствования и предпринимательства выполнения ими экологических требований.

В 1998 г. Москомприродой выдано 348 лицензий и копий лицензий на все виды экологической деятельности и зарегистрировано 79 федеральных лицензий. При этом за нарушение лицензионных условий Москомприродой приостановлено действие 19 лицензий и аннулирована 1 лицензия.

Госкомэкологией России в целом налажен механизм осуществления лицензирования отдельных видов деятельности в области охраны окружающей природной среды, что позволило активно влиять на формирующийся рынок экологических работ и услуг.

За период осуществления лицензионной деятельности (1996-1998 гг.) выдано около 22 тыс. лицензий, из них территориальными органами — около 20 тыс. лицензий.

В ходе работы по лицензированию в области охраны окружающей среды, в том числе с учетом опыта Москомприроды и других территориальных природоохранных органов, можно выделить следующие вопросы, требующие дальнейшей проработки.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.96 № 168 полномочия в области лицензирования «...перемещения... промышленных и иных отходов (материалов, веществ)» даны органам Минприроды России. В то же время этим же Постановлением Правительства Российской Федерации Министерство транспорта Российской Федерации уполномочено на лицензирование перевозок грузов автомобильным транспортом. В силу того, что в понятие «грузы» могут включаться как «отходы», так и «вещества и материалы», происходит «перекрест» функций различных ведомств в области лицензирования видов деятельности. Необходимо разграничить полномочия территориальных органов Минприроды России и Министерства транспорта РФ в области лицензирования перевозки отходов и грузов автомобильным транспортом, исключив материалы и вещества.

Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 26.02.96 № 168 органы Минприроды России уполномочены осуществ-

лять лицензирование «Осуществления видов деятельности, связанных с работами (услугами) природоохранного назначения». В территориальные органы Госкомэкологии России с заявкой о выдаче лицензии обращаются юридические лица и предприниматели, занимающиеся проектированием, производством и пуско-наладкой очистного оборудования для промышленных и прочих объектов, а также очисткой водоотводящих и канализационных систем населенных пунктов. Необходимо установить, ответятся ли указанные виды работ к «экологической деятельности».

В некоторых субъектах Российской Федерации принимаются постановления, которыми функции по лицензированию отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды передаются администрации, что противоречит постановлению Правительства от 26.02.96 № 168 и дезориентирует работу территориальных органов Госкомэкологии России. Требуется привести лицензионную деятельность на местах в соответствие с действующими федеральными актами.

В связи с недостаточным финансированием Госкомэкология России и его органы на местах не могут выделить дополнительные штатные единицы для проведения лицензирования. Учитывая этот факт и большой объем работы, целесообразно внести изменения в нормативные акты, позволяющие привлекать хозрасчетные организации для подготовки и рассмотрения документов и материалов заявителей.

С учетом того, что большинство министерств и ведомств получили право на лицензирование деятельности в своей сфере, стала складываться ситуация, которая может сдерживать процесс инвестирования и развития предпринимательства. Последнее связано с тем, что для развития производства в области природопользования (например, добыча и розлив минеральной воды) требуется как минимум получение разрешений от территориальных органов МПР России, Госкомэкологии России, Госсанэпиднадзора России, Госкомзема России, Рослесхоза и пр. Последнее усложняет эффективное развитие бизнеса. Вышеуказанные проблемы мог бы решить Закон «О лицензировании деятельности», подготовленный Минэкономики России и принятый Государственной Думой (от 25.09.99 № 158-ФЗ).

Однако на самом деле Закон только усложнил ситуацию в части лицензирования природоохранных видов деятельности. В Законе не прописаны природоохранные работы и услуги, подлежащие лицензированию (кроме утилизации отходов), что вообще ставит под сомнение лицензионную деятельность Госкомэкологии России и его территориальных органов, которые в 1998 г. выдали лицензии по 22 видам деятельности.

Дальнейшее повышение эффективности применения лицензирования как инструмента регулирования рынка природоохранных работ и услуг во многом будет связано с формированием должной правовой основы, усилением контролирующих функций территориальных органов Госкомэкологии России, обеспечением их необходимой численностью, улучшением материально-технической и нормативной базы.

5.3. Экологическая паспортизация и сертификация

Экологическая паспортизация

Решение о введении экологических паспортов на территории Российской Федерации было принято 9-й сессией Верховного Совета РСФСР 11-го созыва 10.11.88, согласно которому поручалось «...Государственному комитету РСФСР по охране природы совместно с заинтересованными министерствами и ведомствами приступить, начиная с 1989 года, к разработке экологических паспортов городов, промышленных и сельскохозяйственных предприятий и провести инвентаризацию источников загрязнения с целью установления фактического состояния экологической обстановки и разработки мер по оздоровлению природной среды региона»;

Постановлением Совета Министров РСФСР от 16.03.90 г. № 93 «О неотложных мерах по оздоровлению экологической обстановки РСФСР в 1990-1995 гг. и основных направлениях охраны природы в 13-й пятилетке и на период до 2005 года» поручалось «...Министерствам, ведомствам РСФСР, Советам Министров автономных республик, исполкомам местных Советов народных депутатов обеспечить проведение в 1990-1991 гг. экологической паспортизации всех действующих предприятий, экологически опасных объектов и отдельных территорий по согласованному с Государственным комитетом РСФСР по охране природы графику и в соответствии с ее результатами осуществить необходимые меры по оздоровлению экологической обстановки ...». В 1989 г. Госкомприроды РСФСР был разработан и утвержден макет экологического паспорта промышленного предприятия, а со второй половины 1989 г. начали разрабатываться макеты для других предприятий (сельскохозяйственных, лесохозяйственных, рыбохозяйственных, охотничьих, мелиоративных, транспортных), началась паспортизация на местах. До 1 июля 1990 г. по данному макету было разработано и согласовано около 6 тысяч экологических паспортов промышленных предприятий. Однако с 1 июля 1990 г. был утвержден и официально вступил в силу макет экологического паспорта промпредприятий (ГОСТ 17.00.04-90), подготовленный Госкомприроды СССР, на основе которого и велась дальнейшая работа в этом направлении.

Целью экологической паспортизации является определение влияния предприятий на окружающую среду, соблюдение ими природоохранных норм и правил в процессе хозяйственной деятельности, разработка на основе данных паспортизации природоохранных мероприятий.

Работа по внедрению и совершенствованию экологической паспортизации на территории Российской Федерации проводится, начиная с 1990 г. Несмотря на неоднозначность взглядов на экологическую паспортизацию, она приняла широкие масштабы. В различных регионах составлено и согласовано значительное число экологических паспортов промпредприятий, оказывающих негативное воздействие на окружающую природную среду. По данным, полученным из 59 регионов, к 1 сентября 1993 года было составлено и согласовано более 20 тыс. экологических паспортов, в т.ч. промышленных предприятий - более 14 тыс., сельскохозяй-

ственных - более 1 тыс., около 90 транспортных предприятий и 50 территорий. По имеющимся данным, в 43 природоохранных комитетах субъектов Российской Федерации информация экологических паспортов была введена в базу данных об экологической обстановке и используется в процессе принятия решений и осуществления мероприятий в области охраны окружающей среды и природопользования.

Экопаспорт предприятия позволяет вскрыть причины и источники загрязнения окружающей среды на каждом производстве, представляет данные о наличии утвержденных нормативов допустимых уровней загрязнений, дает возможность получить сведения об используемом сырье и топливе как исходных продуктах для образования в процессе производства токсических веществ. Экопаспорт позволяет получить полную экологическую характеристику производства, представив сведения о применяемых на предприятии технологических схемах и процессах, в том числе о наличии малоотходных, безотходных, водосберегающих технологий, оборотных и замкнутых систем водоснабжения, использовании доочищенных и обеззараженных сточных вод.

Экопаспорт дает сведения об очистке сбросов сточных вод, об утилизации твердых отходов производства, о наличии и качественных характеристиках применяемых на предприятии технологических схем и оборудования для очистки. Полученные при паспортизации количественные и качественные данные о выбросах в атмосферу, о сточных водах и твердых отходах производства позволяют объективно определить масштабы существующего негативного воздействия предприятия в целом и его отдельных производств на окружающую среду. Экологический паспорт предприятия позволяет более оперативно анализировать состояние природоохранной деятельности предприятия, определить эффективность работы очистного оборудования, планировать его модернизацию и ремонт, обобщать основные типы и виды систем водоснабжения, канализации с целью обеспечения возможности перспективного планирования мероприятий, предусматривающих техническое перевооружение предприятия для предотвращения сброса загрязненных сточных вод, загрязнения атмосферы и рациональное использование природных ресурсов, определить реальные сроки и объемы затрат для их реализации.

Кировским областным комитетом по охране природы проводилась работа по созданию макета экологического паспорта природопользователя, который построен на новых принципах и является первичной базой данных по воздуху, воде, почве, отходам. Разрабатываемый макет экологического паспорта позволяет сформировать формы статотчетности для любого уровня управления, получить исходные данные для томов ПДС, ПДВ предприятия, города, территории и стыкуется по ряду показателей с комплексным территориальным кадастром природных ресурсов.

С 1994 года активизировалась работа министерств и ведомств по созданию макетов экологических паспортов, отражающих отраслевую специфику предприятий. Департаментом речного транспорта Минтранса России был разработан и согласован с Минприроды России макет экологического паспорта речного порта. Минсельхозпрод России подготовил

и согласовал макет экологического паспорта сельскохозяйственного предприятия. Госкомоборонпром России завершил работу над макетом экологического паспорта судостроительного завода, проводящего работы по строительству, ремонту и обслуживанию судов с ядерными энергоустановками. Следует отметить, что ряд зарубежных экологических организаций, в частности из Швеции, заинтересовались работой по созданию экопаспортов сельхозпредприятий.

Становление экологической службы в системе Минобороны России способствовало осуществлению работы по экологической паспортизации военных объектов. Военно-космическими силами разрабатывается документация по паспортизации космодромов, пунктов запуска ракет и объектов, связанных с их обеспечением и обслуживанием. Росгидромет проводит работы по паспортизации объектов гидрометеорологии. Минприроды России организует научно-исследовательские работы по макетам экологических паспортов территорий и особо опасных промышленных объектов.

Для повышения эффективности экопаспортов необходимо подготовить проект основных направлений совершенствования экологической паспортизации, реализация которых позволила бы экологическому паспорту стать одним из основных нормативно-правовых документов, регулирующих взаимоотношение природопользователей с органами охраны природы. Экологический паспорт должен стать одним из основных документов в регулировании отношений в сфере взаимодействия общества и природы с целью сохранения природных богатств и естественной среды обитания человека, снижения экологически вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности.

Одной из важных задач совершенствования экологической паспортизации является повышение эффективности использования паспортной информации. В настоящее время просматриваются следующие направления использования паспортизации:

- использование паспорта в качестве своеобразного банка различных данных о предприятии, о его влиянии на окружающую среду. Эта информация подобрана, согласована и может быть использована для составления различных новых документов, справок, для различных исходных данных. Для многих предприятий экологический паспорт вообще является единственным экологическим документом, имеющим данные для нормирования выбросов, для расчета платежей и т.д.;

- проверка воздействия предприятия на окружающую природную среду. Опыт показывает, что почти в каждом втором из представленных паспортов не согласуются количества сырья и вспомогательных веществ, воды, топлива и количества выделяющихся в производстве загрязняющих веществ. Корректировка, согласование этих материалов приводит к уточнению количества выделений загрязняющих веществ, а чаще - к уточнению количества сырья. Последнее означает, что согласованные или утвержденные нормативы в «Инвентаризациях источников выбросов...» или в томах предельно допустимых выбросов (ПДВ) не вполне соответствуют действительности. Речь идет не об ошибках в оценках количества загрязняющих веществ на 5-20%, а об отличиях на 1-2 порядка. Таким обра-

зом, необходимость составления материальных балансов позволяет существенно уточнить выделения загрязняющих веществ, что важно и для предприятия, и для задач экологии в целом. Составление таких балансовых схем является вынужденной, но полезной для предприятия самопроверкой и сводит до минимума несогласованность материалов паспорта;

- выявление узких мест в технологии, определение приоритетных направлений в природоохранной деятельности как предприятий, так и по региону в целом.

Использование экопаспортов с наполнением, отвечающим новым рыночным условиям управления природными ресурсами и окружающей средой, позволит решать такие задачи, как:

- обеспечение необходимой информацией всех органов системы управления охраной природы на территории Российской Федерации для оценки состояния окружающей природной среды и определения нормативов рационального природопользования и допустимых уровней загрязнения окружающей природной среды;

- обеспечение данными для проведения расчетов нормативов платы и размеров платежей за природные ресурсы и загрязнение окружающей природной среды в регионах;

- обеспечение информацией для заключения договоров и выдачи лицензий на природопользование;

- обеспечение сведениями, необходимыми для проведения природоохранной сертификации;

- разработка системы штрафов за загрязнение окружающей природной среды, введение системы льгот за внедрение малоотходных, экологически чистых и ресурсосберегающих технологий, проведение работ по очистке выбросов, сбросов от вредных веществ;

- проведение единой ресурсной, сертификационно-лицензионной, налоговой и ценовой политики в области охраны окружающей среды и природных ресурсов на отдельных территориях и по России в целом;

- организация экологического контроля, проведение экспертизы проектов размещения и развития производительных сил;

- разработка муниципальных, региональных и федеральных экологических программ;

- учет экологического фактора при приватизации и страховании объектов, определение экологически опасных производств;

- принятие управленческих решений органами власти и специально уполномоченными органами в области охраны окружающей природной среды.

Очевидно, что потенциальные возможности экологических паспортов для природоохранных целей могут быть раскрыты в полной мере лишь при обработке значительного материала по отраслям, по группам однотипных предприятий и при обработке с применением вычислительных и программных средств. Уже сегодня является актуальной подготовка таких программ для проработки их на фактическом материале паспортов. С учетом изложенных соображений можно отметить следующие особенности экологических паспортов, обуславливающие необходимость скорейшей их разработки предприятиями:

- экологический паспорт - нормативный документ, учитывающий комплексное влияние предприятий на окружающую среду и позволяющий на основе материальных балансов получить достоверные данные о величине этого воздействия;

- экологический паспорт - нормативный документ, позволяющий оценивать «экологичность» применяемых технологий и может являться базой для разработки системы нормирования по удельным характеристикам и экологической сертификации производства;

- экологический паспорт предприятия дает возможность установить различие в уровнях технологии на однотипных предприятиях, проследить разработку и реализацию мероприятий по совершенствованию технологий как способах снижения вредного воздействия предприятия на окружающую природную среду, что не могут обеспечить существующие документы (проекты ПДВ, ПДС, статотчетность и т.п.). Все эти вместе взятые документы также не решают этой задачи, т.к. в них отсутствует информация о продукции и отходах. Данные в этих документах, разработанных порознь и разными исполнителями, редко согласуются между собой;

- экологический паспорт - нормативный документ, отвечающий требованиям, необходимым для использования в многоуровневой информационной системе. Он является банком данных о современном состоянии использования природных ресурсов, их охраны и антропогенном воздействии на окружающую природную среду.

В то же время проведение экологической паспортизации промпредприятий помогло выявить ряд негативных факторов:

- несовершенство макета экологического паспорта промпредприятий и методической базы для выполнения этой работы, отсутствие четких конкретных рекомендаций по внесению изменений в паспорт через определенные промежутки времени, отсутствие федеральной концепции экологической паспортизации;

- отсутствие должной заинтересованности предприятия в экологической паспортизации;

- занижение масштабов загрязнения окружающей среды предприятиями;

- тяжелое, как правило, финансовое состояние предприятий и сокращение специалистов и служб по охране окружающей природной среды предприятий;

- нестабильность производства, структурные изменения в народном хозяйстве, распад крупных предприятий на более мелкие - самостоятельные, изменение форм собственности;

- отсутствие законодательных актов, стимулирующих разработку экологических паспортов предприятиями, а также предусматривающих юридическую ответственность за внесение в паспорт данных, не соответствующих действительности;

- отсутствие макетов экологических паспортов утвержденной формы для целого ряда хозяйственных объектов страны, объектов природы и территорий.

Отсутствие макетов паспортов ряда хозяйственных и других объектов, территорий, недостатки макета паспорта промпредприятия, организации паспортизации, значительные трудовые и финансовые затраты на составление, экспертизу и согласование экопаспортов, невысокая эффективность использования информации экопаспортов в целях воздействия на улучшение экологической ситуации ставит вопрос о принятии мер по устранению названных и других недостатков экопаспортизации и определения ее места и задач в новых хозяйственно-экономических условиях.

Необходимо изменить принципиальный подход к экологической паспортизации. За основу необходимо принять удельные показатели загрязнения на единицу выпускаемой продукции. Это позволит оценить «экологичность» предприятия, а значит, проследить различие в уровнях технологии на однотипных предприятиях, а также проследить разработку и реализацию мероприятий по совершенствованию технологий, позволит использовать экологический паспорт для сертификации предприятий. Экопаспорт должен отображать динамику изменения технологических процессов и мощностей предприятия и содержать общую для всех предприятия часть и часть, которая отражала бы отраслевую специфику предприятия.

Необходимы макеты паспортов предприятий транспорта, сельского хозяйства, коммунального хозяйства, лесного хозяйства, транспорта, объектов Минобороны России, строительства и природных объектов. Макеты всех экологических паспортов должны предусматривать возможность последующей машинной обработки информации и ее хранения, что позволит рассматривать систему экологических паспортов как составную часть Единой государственной системы мониторинга и Государственной экологической информационной системы (ГЭИС).

Требуется разработать методическую базу экологической паспортизации предприятий, территорий и природных объектов как в части разработки самого экологического паспорта, так и по проведению анализа и сравнения экологических характеристик различных производств, а также - проведения сертификации, приватизации, экологического страхования. Наряду с паспортизацией предприятий, должна существовать и экологическая паспортизация территорий, главное назначение которой - свидетельствовать об экологическом состоянии конкретной территории (района, города, области, республики). Цель создания экологического паспорта территории - способствовать экологически оправданному развитию хозяйств территории, научнообоснованному планированию природоохранной деятельности. Экологический паспорт территорий должен быть документом многоцелевого применения и использоваться в качестве официального основания при разработке различных программ и проектов экономического и социального развития территории.

Необходимость создания экологических паспортов территорий разного ранга диктуется тем, что не всегда можно установить непосредственного виновника ухудшения экологической обстановки. Даже если все предприятия будут работать так, что их возможный потенциал загрязнения не превысит норм, то и в этом случае могут возникать опасные эко-

логические ситуации из-за эффектов суммирования или синтеза опасных веществ в почвах, атмосфере, поверхностных и подземных водах.

В целях дальнейшего углубления процесса паспортизации, вывода его на более высокий уровень эффективности необходимо предусмотреть разработку макетов экологических паспортов административно-территориальной единицы, районов размещения опасных промышленных объектов, полигонов и других военных объектов, сельскохозяйственного предприятия и рекреационных зон особо охраняемых природных территорий.

Экологическая паспортизация должна стать частью более сложной нормативно-правовой государственной системы, определяющей взаимоотношения между природопользователями и природой, в которую войдут вопросы экологической сертификации, экологического лицензирования, экологической паспортизации.

Система экологических паспортов должна представлять собой взаимосвязанную совокупность документов (экологических паспортов), содержащих основные данные о состоянии, характере использования и тенденциях изменения природно-ресурсного потенциала различных территорий и их взаимосвязи со смежными территориями, попадающими в сферу влияния. В ее состав должны войти следующие виды паспортов:

- экологический паспорт территорий субъекта Российской Федерации – экологический паспорт региона (республики, края, области);

- экологические паспорта административно-территориальных единиц в составе субъекта Российской Федерации - экологические паспорта районов;

- экологические паспорта населенных пунктов (города, поселка и т.д.);

- экологический паспорт зоны экологического бедствия - территории с повышенным уровнем негативного воздействия (при наличии);

- экологический паспорт территории размещения отдельных опасных промышленных объектов;

- экологический паспорт природного объекта;

- экологический паспорт предприятия (с территорией его размещения).

Для эффективного функционирования системы экологической паспортизации необходимо в ближайшее время внести дополнения в действующие законодательные акты, позволяющие активизировать проведение экологической паспортизации, а также разработать ряд новых нормативных и подзаконных актов. Для формирования системы экологической паспортизации необходимо выполнить ряд мероприятий:

- разработать и утвердить концепцию экологической паспортизации на территории Российской Федерации;

- территориальным органам охраны природы совместно с администрацией территорий определить перечень объектов и территорий, подлежащих экологической паспортизации и очередность ее проведения;

- Госкомэкологии России завершить разработку макетов экологических паспортов административно-территориальных единиц, территорий размещения опасных промышленных объектов, сельскохозяйственных предприятий, транспортных предприятий, военных объектов и баз, и раз-

работать пакет нормативно-методических документов, обеспечивающих функционирование системы экологической паспортизации. Создание и внедрение системы экологической паспортизации целесообразно осуществлять поэтапно.

В течение первого этапа необходимо:

а) рассмотреть разработанный проект концепции, внося в него, если потребуется, изменения, возникшие в ходе ее обсуждения, и принять решение по вопросу экологической паспортизации в стране;

б) пересмотреть структуру экологического паспорта предприятия (ГОСТ 17.0.0.04.90);

в) разработать структуру (макеты) экологических паспортов для территорий (промышленного и административного района, города, области, края и республики), зоны размещения опасного промышленного объекта, сельскохозяйственного и других производственных объектов, а также военных объектов и баз, природных объектов.

Макеты производственных объектов должны иметь единую структуру, но отражать отраслевую специфику объекта и предусматривать возможность их машинной обработки для последующего включения данных в единую государственную систему мониторинга состояния окружающей природной среды. В этот же период провести экспериментальную апробацию макетов на специально выделенных для этого народнохозяйственных объектах и отработку системы в нескольких регионах;

г) разработать перечень и содержание нормативных документов, определяющих порядок функционирования системы экологической паспортизации. Внести соответствующие дополнения в действующие законодательные акты для обеспечения внедрения системы экологической паспортизации в стране;

д) до разработки и утверждения новых ГОСТов экологических паспортов территорий и объектов в практической природоохранной работе использовать существующие экологические паспорта.

На втором этапе - провести работы по методическому, техническому и программному обеспечению создания и ведения базы данных экологических паспортов на районном, региональном и федеральном уровнях системы и провести переход на новые типы и структуры экологических паспортов.

Совершенствование экопаспортов позволит использовать их данные при установлении платежей за загрязнение окружающей среды, приватизации производственных объектов, экологическом страховании, сертификации производств и процессов, лицензировании природопользования, экологическом аудировании.

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 России определен

головным органом по сертификации товаров (работ и услуг), включая функции осуществления контроля за ее проведением.

В мае 1991 г. Госстандартом России была введена Система сертификации ГОСТ (ГОСТ-Р), определяющая порядок работ по обязательной сертификации, разработанная с использованием опыта зарубежных стран и международных организаций (ИСО, МЭК).

Зарубежный опыт показывал, что экологическая сертификация развивается не только как сертификация продукции по соответствующим параметрам, но и как сертификация других объектов, связанных с охраной природы и рациональным природопользованием. При реализации государственных программ по сертификации ряда стран создаются соответствующие органы и проводится аккредитация испытательных лабораторий для сертификационных испытаний воды, воздуха, других компонентов окружающей среды. При этом в роли органов по аккредитации могут выступать как специальные ведомства по охране окружающей среды такие, как Агентство США по охране окружающей среды (в части питьевой воды), Министерство защиты окружающей среды Финляндии (в части керамических материалов, цемента, водопровода и канализации), так и обычные министерства, как, например, Министерство торговли и промышленности Англии (в части внедрения системы экологического менеджмента).

В декабре 1992 г. начинается подготовка Соглашения между Госстандартом России и Минприроды России о взаимодействии в работах по стандартизации, метрологии и сертификации в области регулирования использования природных ресурсов, охраны окружающей среды и экологической безопасности продукции и технологических процессов. Соглашение, подписанное в апреле 1993 г., определило следующие основные принципы и направления взаимодействия:

- разработка и пересмотр нормативных документов, подготовка законопроектов и предложений о пересмотре действующих законодательных актов по вопросам стандартизации, метрологии и сертификации в области охраны окружающей среды;
- установление норм, нормативов, правил и требований, обеспечивающих охрану окружающей среды;
- обеспечение функционирования системы государственного метрологического контроля и надзора в области охраны окружающей среды;
- организация работ по обязательной сертификации объектов окружающей среды, природных ресурсов, отходов производства и потребления, продукции, товаров (работ и услуг), технологических процессов и аттестации производств по экологическим нормам, нормативам, правилам и требованиям.

Соглашение предусматривало создание системы экологической сертификации по следующим направлениям:

- технологические процессы (в части выполнения экологических требований), отходы производства и потребления;
- услуги, направленные на обеспечение экологической безопасности и предупреждение вреда окружающей природной среде;
- объекты окружающей природной среды, природные ресурсы.

Цель создания системы экологической сертификации - обеспечить нормативно-техническое и правовое регулирование экологической безопасности в Российской Федерации. Система стандартизирует требования экологической безопасности на производство, распределение, обмен и потребление по всем видам продукции, процессов, работ, услуг, включенных в рамки системы.

Основными задачами системы экологической сертификации являются:

- предупреждение неблагоприятного воздействия на жизнь и здоровье человека и состояние окружающей природной среды факторов, связанных с процессом производства и применения продукции, утилизацией отходов производства и потребления, разработкой и использованием природных ресурсов;

- обеспечение рационального использования, охраны и воспроизводства природно-ресурсного потенциала;

- защита потребителей от приобретения товаров (работ и услуг) опасных для жизни, здоровья и имущества или оказывающих вредное воздействие на окружающую природную среду в процессе их использования или утилизации;

- повышение конкурентоспособности отечественной продукции, содействие экспорту;

- обеспечение интеграции экономики страны в мировой рынок.

Основой развития системы экологической сертификации должно было стать Соглашение Госстандарта России и Минприроды России и Система сертификации ГОСТ-Р, а также международные правила сертификации ИСО. Система экологической сертификации должна была охватить все субъекты хозяйственной деятельности, продукция, товары (работы, услуги) которых могут нанести ущерб здоровью населения и окружающей среде. Обязательной сертификации подлежат продукция, товары (работы и услуги), на которые есть требование к их экологической безопасности.

Формирование и развитие государственной системы экологической сертификации предполагало выполнение следующих мероприятий:

- определение номенклатуры объектов, подлежащих экологической сертификации;

- разработка экологических требований в нормах и стандартах, на соответствие которых будет проводиться экологическая сертификация;

- подготовка нормативно-методической документации, обеспечивающей проведение экологической сертификации;

- обучение специалистов территориальных органов, научно-исследовательских институтов, которые будут задействованы при осуществлении экологической сертификации.

В декабре 1993 г. на коллегии Минприроды России заслушивается вопрос «О мерах по созданию Федеральной системы экологической сертификации». На коллегии были рассмотрены основные направления по созданию Федеральной системы экологической сертификации и меры по их реализации. Была намечена подготовка необходимых нормативно-технических документов для регистрации Федеральной системы эколо-

гической сертификации в Госстандарте России, проекта научно-технической Комплексной программы «Федеральная система экологической сертификации» как подпрограммы Комплексной научно-технической программы «Экологическая безопасность России». Определены функции научно-методического центра по созданию и сопровождению системы. Даны поручения по гармонизации правил, документов, нарабатываемых Минприроды России с нормативными положениями по этому вопросу международных организаций, а также по подготовке предложений возможного участия Минприроды России в деятельности ЕЭК ООН, соответствующих структурах Европейского сообщества, в том числе с конкретными фирмами (такими, как «ТЮФ-Норд» - ФРГ) по вопросам создания в России системы экологической сертификации.

Во исполнение Плана действий Правительства Российской Федерации по охране окружающей среды на 1994-1995 гг. разработан и направлен в сентябре 1994 г. в Правительство Российской Федерации согласованный с Госстандартом России, Госсанэпиднадзором России и другими заинтересованными министерствами и ведомствами проект постановления Правительства Российской Федерации «О создании федеральной системы экологической сертификации». Однако рассмотрение проекта постановления было отнесено на более поздний срок в связи с отсутствием необходимой правовой базы, определяющей сферу действия и объекты экологической сертификации. В этой связи была продолжена работа по подготовке к регистрации в Госстандарте России Системы добровольной экологической сертификации.

Минприроды России совместно с другими организациями принимало участие в подготовке Указа Президента России от 19.08.93 № 1267 «Об особенностях приватизации и дополнительных мерах государственного регулирования деятельности оборонных отраслей промышленности» и постановления Правительства Российской Федерации от 21.03.94 № 233 «О сертификации безопасности промышленных и опытно-экспериментальных объектов предприятий и организаций оборонных отраслей промышленности, использующих экологически вредные и взрывоопасные технологии».

В соответствии с вышеуказанными документами проводилась разработка экологических требований и перечня экологически вредных технологий, используемых на предприятиях Госкомоборонпрома России. С целью повышения эффективности этих работ в июле 1994 г. было подписано Соглашение «О взаимодействии Минприроды России, Госстандарта России и Госкомоборонпрома России в работе по сертификации экологической безопасности производств предприятий и организаций оборонных отраслей промышленности».

В связи с выходом постановления Правительства Российской Федерации от 30.06.94 № 898 «О порядке выдачи лицензий на разработку и производство вооружения, военной техники, боеприпасов» и во исполнение Соглашения между Минприроды России и Госкомоборонпромом России был подготовлен и подписан Приказ Министра от 29.12.94 г. № 406 «О временном Порядке выдачи заключения о выполнении требова-

ний экологической безопасности производств предприятий Госкомоборонпрома России».

Основные документы и материалы по экологической сертификации рассматривались на межрегиональных совещаниях и были направлены в территориальные органы. На их основе в некоторых регионах велись работы по экологической сертификации (республиках Татарстан, Хакасия, г. Москве, Ростовской и Ленинградской областях).

В рамках подготовки документов по экологической сертификации, определении возможностей их практической реализации был накоплен положительный опыт сотрудничества Минприроды России с отдельными промышленными министерствами и ведомствами, научно-производственными объединениями и предприятиями с использованием их научного потенциала и приборной базы (Госкомоборонпром России, Минтранс России, Минтопэнерго России, АО «Агрохим», АО «Тулачермет» НПО «Энергия», ЦНИИмаш, НИИАТ и т.д.).

В 1995 г. выходит совместный приказ Госстандарта России и Минприроды России (№ 357/136 от 11.09.95) «О создании рабочей координационной группы по разработке системы обязательной сертификации по экологическим требованиям». На группу возлагалась ответственность за контроль и координацию работ по подготовке пакета рабочих документов для регистрации системы в Госстандарте России, а также разработку плана мероприятий по введению системы в практику работы Минприроды России. Планировалось, что группа до ноября 1995 г. представит необходимый комплект документов Министру охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации и Председателю Государственного комитета Российской Федерации по стандартизации, метрологии и сертификации на утверждение. Однако по ряду объективных и субъективных причин эта работа не была выполнена в срок. Приказ за № 459 от 01.11.96 «О системе обязательной сертификации по экологическим требованиям» появляется практически год спустя.

Выход вышеуказанного приказа Госкомэкологии России был связан с тем, что Госстандарт России зарегистрировал в Государственном реестре Систему обязательной сертификации по экологическим требованиям и знак соответствия Системы (постановление Госстандарта России от 01.10.96 № 66-А) и выдал Госкомэкологии России соответствующее Свидетельство.

Введение Системы обязательной сертификации по экологическим требованиям призвано обеспечить:

- реализацию обязательных экологических требований природоохранительного законодательства при ведении хозяйственной деятельности;
- внедрение экологически безопасных производств, технологических процессов и оборудования;
- соблюдение требований экологической безопасности и предотвращение загрязнения окружающей среды при размещении, переработке, транспортировке, ликвидации и захоронении отходов производства и потребления, а также при производстве, эксплуатации и ликвидации различных видов продукции;

- предотвращение ввоза в страну экологически опасной продукции, отходов, технологий и услуг;
- содействие интеграции экономики страны в мировой рынок и выполнение международных обязательств Российской Федерации в области управления качеством окружающей среды;
- установление статуса экологического сертификата и экологического знака соответствия в качестве документа, гарантирующего в лице Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды соблюдение требований природоохранительного законодательства.

5.4. Учет экологического фактора в процессе приватизации

Опыт учета экологического фактора при осуществлении приватизации в Восточной Германии

Для создания эффективного механизма по учету экологических требований при приватизации весьма поучителен опыт стран Восточной Европы и в первую очередь Германии. Для стран бывшего Восточного блока правовые и финансовые предпосылки перехода от планового хозяйства к рыночной экономике являются значительно менее благоприятными, чем, например, для новых федеральных Земель в ФРГ.

В период объединения Германии экологическая ситуация в бывшей ГДР была в центре внимания государства и общественности. В центрах сосредоточения промышленных предприятий имела место высокая степень загрязненности воздуха и вод вредными веществами. Не имелось современной системы учета, мониторинга, анализа образования и складирования отходов, а также должной защиты от воздействия свалок отходов на подземные и грунтовые воды. Отсутствие информации по загрязненности окружающей среды и степени экологической опасности способствовало обострению ситуации в плане оценки экологической обстановки в новых федеральных землях.

В отношении последствий прошлого экологического ущерба и исходящей от «новых земель» опасности Германия дала определенную, хотя и весьма разнообразную картину. Однако отрицательный «экологический имидж» Восточной Германии в целом сохранился, что в определенной мере мешало ее активному экономическому развитию.

В законе о приватизации госимущества, являющемся основой работы Опекунского Совета ФРГ, этому ведомству не давалось специальных экологических заданий. Перед ним была поставлена задача провести быструю приватизацию, а если это не удастся - то решительную санацию или осторожную ликвидацию опекаемых им предприятий. Такая постановка вопроса предопределила многообразные чрезвычайно важные в экологическом отношении участки деятельности Опекунского Совета.

Работа Опекунского Совета в вопросах обеспечения охраны окружающей среды осуществлялась в рамках, определенных как федеральным правом, так и законодательством Земель. При выполнении своих задач ведомство должно было учитывать запланированные проекты и правовые установки Земель в отношении экологии. Это особенно четко проявлялось при рекультивации грунта в химической промышленности и в ме-

стах добычи бурого угля, так как здесь экономное и правильное использование средств возможно только тогда, когда Земли создадут необходимые основы для планирования водного хозяйства и территории. Требовался новый политический подход федеральных Земель к охране окружающей среды, который должен включать деятельность Опекунского Совета в его узко определенных рамках действий.

Приватизация, порученная Опекунскому Совету, в значительной степени налагала на него ответственность за экономические, структурные и экологические преобразования. Экономика ГДР отличалась низкой эффективностью, выраженным стремлением к экономической независимости от импорта и по сравнению с современными западными промышленными государствами значительным перевесом секторов сельского хозяйства и промышленности, плохо обеспеченных как в сырьевом, так и в технико-технологическом отношении.

С переходом к рыночной экономике и приватизацией начались ускоренные структурные преобразования. Неэффективные и загрязняющие окружающую среду производства должны были быть остановлены и модернизированы на основании экономических и экологических требований. Для уменьшения выхода вредных веществ предприятий Опекунский Совет инвестировал крупные суммы на закупку и установку фильтров, очистных установок и сооружений. При приватизации было дано согласие на обширные инвестиции, осуществление которых приведет к отвечающему требованиям времени (нормативам) качеству окружающей среды.

Особую роль при приватизации, санации и ликвидации предприятий играло загрязнение земли и грунтовых вод, а также старые отложения, вызванные работой прежних промышленных и ремесленных производств. Такое загрязнение земли и грунтовых вод, а также старые отложения обычно называются экологическими последствиями прошлого, которые, естественно, препятствовали приватизации. В решении проблемы должно было помочь принятие в 1990 г. Закона ФРГ «Об окружающей среде».

По этому закону Земли должны были взять на себя ответственность за ущерб, возникший до 1 июля 1990 г., что было необходимо для устранения препятствия при приватизации и инвестициях, создаваемых экологическими последствиями прошлого. К сожалению, это освобождение от ответственности новых потенциальных собственников за счет возложения ее на федеральные земли оказалось не очень эффективной мерой, процесс шел медленно. В связи с этим Опекунский Совет пошел на то, что в договорах по приватизации взял обязательство перед покупателем покрывать за счет своих средств значительную долю расходов по предотвращению опасностей, исходящих от экологических последствий прошлого. Около 10% - примерно 50 000 договоров по приватизации содержали оговорку по экологическим последствиям прошлого, определяющую обязательства Опекунского Совета в отношении покупателей.

Таким образом, германское ведомство по приватизации практически создало инструмент, делающий приватизацию эффективной несмотря на «старое бремя». В соответствии с правилами финансирования, согласованными между федерацией и Землями (от 1 декабря 1992 г.), Земли бра-

ли на себя долю риска расходов Опекунского Совета в рамках процесса приватизации: в одних случаях 40%, в других случаях 25%. Пример последствий прошлого на земельных участках предприятий показал, что необходимо дифференцированное, спокойное рассмотрение экологической ситуации, а ажиотажные кампании ведут только к неэффективному использованию общественных средств.

Для оценки возможных затрат на санацию экологических последствий прошлого при переговорах по приватизации Опекунский Совет создал инструмент по оценке самих этих последствий. Этот инструмент использовался в тех случаях, когда при переговорах по приватизации требовалась более точная оценка ситуации в отношении последствий прошлого экологического ущерба. Благодаря этому инструменту стала возможна оценка создаваемого им риска без взятия проб путем анализа накопленной информации геологического характера, а также путем изучения информации об истории развития предприятия и осмотра территории. Основой являлась оценка мер по предотвращению опасности для «здоровья человека» и «хозяйственного использования вод».

В своих договорах по приватизации Опекунский Совет дал согласие на участие в расходах на защитные меры или санацию экологических последствий прошлого на сумму примерно в 8 миллиардов немецких марок. В общем предполагался риск затрат в 14 миллиардов немецких марок. Они были рассчитаны примерно на 5-8 лет, однако фактические затраты оказались значительно ниже. Причины этого самые различные. Одна из основных причин заключается, пожалуй, в том, что ситуация в сфере охраны окружающей среды в «новых землях» по истечении четырех лет после объединения оказалась менее тяжелой, чем представлялось в 1990 г.

Однако деятельность Опекунского Совета в области охраны окружающей среды внесла значительный вклад, который, прежде всего, заключается в том, что:

- были освобождены значительные территории, занятые под промышленными предприятиями;
- благодаря хорошим темпам приватизации были обеспечены новые инвестиции, в т.ч. в мероприятия по охране окружающей среды, отвечающие требованиям времени;
- при экологической санации предприятий в значительных финансовых объемах оказывалось содействие осуществлению мер по охране окружающей среды;
- путем проведения курсов и семинаров сотрудникам фирм были разъяснены задачи, определяемые нормами права в отношении современных требований к охране окружающей среды;
- в рамках мер по демонтажу предприятий и освобождению площадей особое внимание было уделено недорогой утилизации отходов.

Значительный опыт в сфере реорганизации, модернизации производства, накопленный в ходе приватизации государственных предприятий на территории бывшей ГДР, проходившей под руководством Опекунского Совета, показал возможность эффективного решения сложных экологических проблем на основе внедрения новых технологий. Многие гер-

манские фирмы химического и металлургического комплексов были готовы передать на взаимовыгодной основе накопленный в данной области опыт российским предприятиям. В то же время российская сторона располагала рядом интересных технологических разработок, для завершения и внедрения которых необходимы значительные финансовые средства. Ряд германских фирм, Опекунский Совет ФРГ выразили готовность принять участие в финансировании проектов разработки и внедрения высокоэффективных экологически безопасных технологий, прежде всего, в химическом и нефтехимическом комплексе, где сложились обширные технологические связи между российскими и германскими предприятиями.

Таким образом, существовали хорошие предпосылки для существенного улучшения экологической ситуации в районах функционирования многих предприятий химической и нефтехимической промышленности, а также металлургического комплекса России, значительного повышения эффективности их работы на основе взаимовыгодного, российско-германского сотрудничества.

Общие предпосылки учета экологического фактора при приватизации состоят в следующем.

Ориентация на демократический путь развития, переход к рыночным отношениям создают потенциальные возможности для решения экологических проблем. В то же время кризисное положение экономики в переходный период не позволяет как государству, так и отдельным природопользователям выделять в полном объеме средства, необходимые для осуществления мероприятий по снижению уровня воздействия на окружающую среду.

Наиболее эффективным направлением решения экологических проблем является внедрение передовых ресурсосберегающих технологий, прежде всего, в отраслях, оказывающих наибольшее воздействие на окружающую среду: химической и нефтехимической промышленности, цветной и черной металлургии, энергетике, машиностроении и других.

В настоящее время в России потенциально наиболее мощным источником финансовых средств для этих целей могут стать инвестиции, в том числе зарубежные, которые могут быть получены в ходе приватизации государственных и муниципальных предприятий, а также при смене собственника предприятия или привлечении инвестора к участию в разработке и осуществлении проекта. Однако для привлечения инвестиций, особенно иностранных, необходимо провести значительную работу, связанную с решением вопросов разграничения ответственности за воздействие на окружающую среду между государством и новым владельцем, подготовкой эффективных технических проектов внедрения новых технологий, а также поиском заинтересованных зарубежных партнеров, решением вопросов занятости и ряда других.

Фактор ответственности за сохранение качества окружающей среды возник в процессе приватизации, в основном, в связи с проблемой привлечения иностранных инвестиций и необходимостью получения объективного представления о соответствующем объекте, а также определенной стоимостной оценки.

В соответствии с результатами исследований, проведенных Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Мировым банком, многие иностранные инвесторы не проявляют большого желания вкладывать средства в Центральной и Восточной Европе. У них вызывает озабоченность возможность неожиданных дополнительных расходов на мероприятия по охране окружающей среды в ходе дальнейшего функционирования предприятий.

Процесс приватизации в России начался в 1990-1991 гг., однако в этот период она проходила спонтанно. Крупномасштабная реформа отношений собственности в России началась в 1992 г. на основе разработанного к этому времени соответствующего законодательства. В 1991 г. был принят Закон РСФСР «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР», 5 июня 1992 г. - Закон РСФСР «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР». В соответствии с требованиями приватизационного законодательства была разработана Государственная программа приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 год (утверждена Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 11 июня 1992 года № 2980-1).

В Программе приватизации было намечено 7 главных целей:

- формирование слоя частных собственников, содействующих созданию социально ориентированной рыночной экономики;
- повышение эффективности деятельности предприятий путем их приватизации;
- социальная защита населения и развитие объектов социальной инфраструктуры за счет средств, поступивших от приватизации;
- содействие процессу стабилизации финансового положения в Российской Федерации;
- создание конкурентной среды и содействие демонополизации народного хозяйства;
- привлечение иностранных инвестиций;
- создание условий и организационных структур для расширения масштаба приватизации в 1993-1994 годах.

Вопросы учета экологического фактора в процессе приватизации в указанных документах не нашли отражения.

Минприроды России, понимая важность этой проблемы, заняло активную позицию с целью обеспечения учета экологических аспектов приватизации в последующих документах, которые должны были регламентировать процесс приватизации после 1992 года. Были разработаны предложения по учету экологического фактора при приватизации, которые вошли в текст Государственной программы приватизации на 1993 год. В утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 года № 2284 Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий появился пункт 6.33 (Раздел 6. Отраслевые особенности приватизации государственных и муниципальных предприятий) следующего содержания:

«Порядок учета экологического фактора, условий безопасного ведения работ на химически опасных, взрыво-, пожаро- и токсикоопасных объектах при приватизации государственных и муниципальных предприятий, включая вопросы экологического аудита, отражения в условиях конкурса и планах приватизации, предъявления требований по экологической санации предприятий, установления льготной стоимости природоохранного имущества, создания на предприятиях фондов экологической санации, устанавливается Госкомимуществом России с учетом предложений Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации и соответствующих отраслевых министерств и ведомств.

Указанному Министерству и Госкомимуществу России утвердить список для учета в процессе приватизации экологически опасных предприятий.

Приватизация предприятий, подлежащих выводу по экологическим требованиям, осуществляется в соответствии с Положением, утверждаемым Правительством Российской Федерации».

Кроме того в Приложении № 2 к Программе (Межреспубликанская программа приватизации государственных и муниципальных предприятий в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях) содержались следующие пункты:

«- п.6.6. «Приватизация предприятий, признанных экологически опасными, проводится только на коммерческом или инвестиционном конкурсе (за приватизационные чеки - до июля 1994 года и за деньги - после 1 июля 1994 г.) с обязательным условием инвестирования в улучшение экологического состояния окружающей среды в соответствии со списком, составленным Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации по социально-экономическому развитию Севера и утвержденным Госкомимуществом России;

«- п.9.1. «Денежные средства, полученные от приватизации и поступающие в распоряжение соответствующих органов местного самоуправления, помимо фондов, образуемых в соответствии с Государственной программой приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации, направляются на образование целевых фондов для районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, в частности:

- фонда осуществления природоохранных мероприятий;
- фонда экономического и культурного развития малочисленных народов Крайнего Севера».

Содержание вышеприведенных пунктов Программы должно было быть конкретизировано в проектах соответствующих нормативно-методических документов. Минприроды России совместно с Госкомимуществом России на основе соответствующих положений программы приступили к разработке проектов документов, обеспечивающих реализацию на практике основных принципов учета экологического фактора. Однако, в связи с тем, что деятельность Госкомимущества России была ориентирована, прежде всего, на обеспечение высоких темпов привати-

зации, а также поскольку меры по учету экологических аспектов приватизации рассматривались этим комитетом как факторы замедления процесса приватизации, указанные документы не были своевременно приняты.

Поскольку Госкомимущество России рассматривало в качестве основной своей цели высокие темпы приватизации, были достигнуты значительные количественные успехи в осуществлении приватизации. В рамках программы «малой приватизации» к 1 января 1994 года в России приватизировано свыше 70 % всех малых предприятий. В ходе «большой приватизации» к 1 января 1994 года на базе средних и крупных госпредприятий создано 11,5 тыс. акционерных обществ (из общего числа в 14,5 тыс. предприятий, подлежащих акционированию). В 1994 г. в России насчитывалось более 60 млн. акционеров вновь созданных промышленных АО или чековых инвестиционных фондов.

Результаты завершившегося 1 июля 1994 г. периода чековой приватизации оказались далеко неоднозначными. Государственная Дума признала итоги первого этапа приватизации неудовлетворительными, не соответствующими основным целям социально-экономических реформ. Формальные достижения были весьма впечатляющими. Около 60 процентов предприятий стали негосударственными, примерно 40 млн. человек – акционерами, в 20 субъектах Российской Федерации приватизация практически завершилась. Но в действительности акционеры в большинстве не стали эффективными собственниками. На получение дивидендов в условиях продолжающегося экономического кризиса могли рассчитывать лишь акционеры работающих прибыльно примерно 10% предприятий. Аналогичная ситуация сложилась и для акционеров Чековых инвестиционных фондов.

В значительной степени была решена задача создания системы органов Государственного комитета по управлению государственным имуществом и Российского фонда федерального имущества, Федерального агентства по банкротству, чековых инвестиционных фондов. Сформировался слой частных собственников.

Учет экологического фактора при приватизации осуществляется посредством внесения соответствующих дополнений и изменений в документы, регламентирующие процесс приватизации и экологического оздоровления, а также путем издания новых методических и нормативных документов. Основным документом по этому вопросу с содержательной точки зрения должен был стать Порядок учета экологического фактора при приватизации государственных и муниципальных предприятий.

Предложения по учету экологических требований при приватизации

Основные положения Порядка учета экологического фактора при приватизации государственных и муниципальных предприятий были разработаны Минприроды России и в рабочем порядке согласованы с Госкомимуществом России. В апреле 1994 г. документ был направлен Минприроды России в форме проекта Положения «Об учете экологических требований при приватизации государственных и муниципальных пред-

приятый» органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, территориальным органам по охране природы. Учитывая, что на окончательное утверждение документа потребуется определенный период времени, а для территорий недопустимо дальнейшее промедление в этом вопросе, письмом Минприроды России было рекомендовано исполнительным органам власти регионов руководствоваться проектом положения при осуществлении приватизации государственных и муниципальных предприятий до утверждения соответствующих нормативных документов.

В проект Положения вошли основные подходы по учету экологических требований при приватизации, которые были разработаны в Минприроды России совместно с Госкомимуществом России и Институтом проблем рынка РАН и могут быть сформулированы в виде следующих положений:

- оценка степени экологического воздействия конкретных структурных звеньев производства на окружающую среду и их экономического и социального значения в регионе и отраслях народного хозяйства страны;
- формирование требований к новым владельцам по экологическому оздоровлению приватизируемых предприятий;
- определение источников мобилизации средств для проведения необходимых экологических, технических, организационных и других мероприятий;
- юридическое оформление права новых владельцев на природопользование;
- определение порядка закрепления средств имущества природоохранного назначения.

Необходимым условием учета экологического фактора при приватизации является анализ экологической опасности предприятия в сопоставлении с его социально-экономической ролью в регионе. Анализ экологической опасности приватизируемых предприятий должен проводиться территориальными органами Минприроды России и Госкомимущества России с целью группировки этих предприятий по экологическим условиям их приватизации и экономической значимости.

Для того, чтобы соединить при проведении приватизации экономические и экологические аспекты функционирования народного хозяйства, необходимо учесть интересы хозяйствующих субъектов, государства, работников предприятий, жителей региона.

Нормативно-правовой и нормативно-методической основой экологического обследования (оценки) являются:

- природоохранительное и природно-ресурсное законодательство;
- экологический паспорт предприятия (организации), согласованный с территориальными комитетами экологии и природных ресурсов;
- решения и распоряжения федеральных и территориальных органов управления и экологического контроля, определяющие природоохранную деятельность предприятий (организаций);
- нормативные документы, регламентирующие требования по водоснабжению, водопользованию, морскому и речному судоходству, охране

от загрязнения прибрежных вод, по санитарной, пожарной и другим видам безопасности и т.д.;

- международные конвенции и декларации по защите морской среды, прибрежных вод морей, по упорядочению сброса и захоронения вредных веществ;

- действующие и проектные материалы по установлению предельно допустимых норм и нормативов на сбросы и выбросы вредных отходов в окружающую среду, планы мероприятий по их достижению, согласованные с территориальным комитетом экологии и природных ресурсов;

- данные статистической отчетности об использовании и охране воды и атмосферного воздуха;

- материалы проверок, лабораторных наблюдений на предприятиях и организациях органов экологического контроля, а также других организаций.

Оценка экономического состояния объектов осуществляется, исходя из фактических показателей их функционирования.

Основаниями для классификации предприятий по условиям приватизации с учетом экологического фактора являются степень их вредного воздействия на окружающую среду, экономическая значимость в масштабе региона (страны) и ориентировочные затраты на проведение мероприятий по экологическому оздоровлению. Дифференциация экологического и экономического состояния объектов осуществляется методом экспертных оценок.

Финансовое обеспечение мероприятий по закрытию, перебазированию (выводу), перепрофилированию объектов осуществляется за счет собственных и заемных средств их новых владельцев. Экологическое оздоровление объектов может производиться за счет средств от предоставления льгот по налогообложению, платежам и другим источникам. На период адаптации производства (освоения, налаживания хозяйственных связей и т.п.), связанный с последствиями проведения мероприятий по перебазированию и перепрофилированию предприятия, могут привлекаться на экологическое оздоровление заемные источники (кредит, ссуда и т.д.) с последующей их компенсацией за счет средств, получаемых от предоставления указанных льгот. Для этих целей Минприроды России предлагало формировать по согласованию с соответствующими органами исполнительной власти фонд экологического оздоровления, срок действия которого - период осуществления мероприятий. Приватизация предприятий должна осуществляться в комплексе с природоохранным оборудованием, сооружениями, отвалами и хвостохранилищами. Уровень экологической опасности приватизируемого предприятия определяется Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации и его территориальными органами.

Специальные условия приватизации по обеспечению снижения воздействия экологически опасных предприятий на окружающую среду до экологических нормативов разрабатываются подлежащим приватизации предприятием и согласовываются с Минприроды России или его территориальными органами.

В состав комиссии по приватизации, создаваемой на предприятии, а также в состав комиссии по приватизации, созданной соответствующим комитетом по управлению имуществом, в обязательном порядке включаются представители специально уполномоченных государственных органов в области охраны окружающей среды.

Минприроды России и его территориальные органы должны представлять администрациям (правительствам) субъектов Российской Федерации, в территориальные комитеты по управлению государственным имуществом характеристике уровня экологической опасности подлежащих приватизации предприятий.

Минприроды России предлагало классифицировать предприятия на три группы по степени экологической опасности. При этом объект приватизации должен был быть отнесен к одной из трех групп по признаку экологической опасности с учетом социально-экономических условий:

1) объект приватизации является экологически безопасным и приватизируется без включения в условия конкурса дополнительных условий по проведению природоохранных мероприятий;

2) объект приватизации является экологически опасным, но может быть сохранен на данной промышленной площадке при выполнении определенных мероприятий по экологической санации, включаемых в условия конкурса;

3) объект приватизации является экологически опасным, его сохранение на данной промышленной площадке невозможно, и он должен быть ликвидирован, выведен за пределы городской или иной территории или реперофилирован.

К первой группе относятся предприятия, которые отвечают одновременно следующей совокупности условий:

1) соблюдение нормативов предельно допустимых выбросов, сбросов, размещения загрязняющих веществ, а также нормативов использования природных ресурсов на протяжении последних трех лет;

2) отсутствие риска нанесения значительного ущерба окружающей среде в случае возможной аварии на производстве, а также таких precedентов в течение последних трех лет;

Основанием для отнесения предприятия к третьей группе являются данные территориальных органов Минприроды России о значительном систематическом нарушении экологических нормативов, требований, условий и правил, принятые ранее органами государственной власти соответствующего уровня решения о закрытии или о выводе предприятия за пределы городских (или иных) территорий по экологическим причинам.

Предприятия, не подпадающие под признаки первой и третьей групп, относятся ко второй группе. Для предприятия, отнесенного ко второй группе, исходя из требований достижения нормативов предельно допустимых выбросов, сбросов, размещения отходов, снижения риска нанесения ущерба окружающей среде в результате аварий, составляется перечень мероприятий по экологическому оздоровлению предприятия с указанием величины соответствующих капиталовложений.

К числу первоочередных мероприятий по экологической санации, включаемых в условия конкурса и план приватизации, могут быть отнесены:

- строительство и реконструкция газопылеулавливающих и очистных сооружений, хранилищ отходов производства;
- ликвидация неорганизованных источников выбросов и сбросов;
- совершенствование или изменение технологии производства с целью снижения экологической опасности;
- обустройство отвалов и хвостохранилищ;
- создание рациональной и экологически безопасной системы водопользования;
- участие в сооружении и развитии природоохранных объектов общетерриториального значения (муниципальных очистных сооружений, полигонов, мусороперерабатывающих заводов и т.д.);
- мероприятия, направленные на снижение масштабов воздействия на окружающую среду производственных аварий, а также риска аварий;
- мероприятия по переходу на выпуск продукции, соответствующей экологическим нормативам;
- восстановление естественного состояния земель (почв), загрязненных предприятием, подлежащим приватизации;
- защита почв от деградации, уничтожения, повышение плодородия почв, рекультивация земель;
- отселение проживающих в экологически неблагоприятных зонах жителей за счет осуществления жилищного строительства, покупки жилья;
- другие мероприятия, характеризующиеся значительным природоохранным эффектом.

Минприроды России предлагало также проводить экологоэкономическую оценку приватизируемых предприятий в случаях, требующих более глубокого анализа ситуации. Основаниями для проведения эколого-экономической оценки приватизируемого предприятия должно было быть его отнесение Минприроды России или его территориальными органами к третьей группе. Эколого-экономическая оценка могла бы также проводиться для уточнения перечня включаемых в условия конкурса специальных условий по экологической санации объекта приватизации, отнесенного ко второй группе.

Предполагалось, что эколого-экономическая оценка будет проводиться комиссией, составленной из экспертов Минприроды России, Роскомзема, Госкомсанэпиднадзора России, Минтруда России, Федеральной службы занятости, соответствующих отраслевых министерств и ведомств, а также привлекаемыми комиссией сторонними экспертами и специализированными организациями. Заключение комиссии должно заблаговременно представляться администрациям (правительствам) субъектов Российской Федерации, в территориальные комитеты по управлению государственным имуществом.

Эколого-экономическая оценка обеспечила бы принятие обоснованных решений о ликвидации, выводе, репрофилировании, реконструкции или иного решения в отношении приватизируемого экологически

опасного предприятия, а также для определения совокупности включаемых в условия конкурса и план приватизации специальных условий по экологической санации приватизируемого предприятия.

Результатом эколого-экономической оценки должно быть обоснование включения в условия конкурса и план приватизации специальных условий по снижению экологической опасности объекта приватизации и проект решения соответствующего органа государственной власти о ликвидации, выводе, перепрофилировании, реконструкции предприятия по экологическим требованиям.

Предлагалось наделить комиссию, проводящую эколого-экономическую оценку, полномочиями принимать решение о необходимости снижения цены приватизируемого предприятия на сумму, эквивалентную затратам на проведение включаемых в условия конкурса мероприятий по его выводу и/или экологической санации.

Финансирование работы привлеченных экспертов и специализированных организаций должно осуществляться за счет средств предприятий, подлежащих приватизации. При необходимости могли быть привлечены средства соответствующих отраслевых министерств и ведомств, покупателя, соответствующих бюджетов и территориальных экологических фондов.

Решение о ликвидации, выводе, перепрофилировании, реконструкции предприятия по экологическим требованиям по представлению комиссии, проводящей эколого-экономическую оценку приватизируемого предприятия, должно приниматься до начала работы комиссии по приватизации предприятия (рабочей комиссии) органами государственной власти соответствующего уровня: по объектам и предприятиям, находящимся в федеральной собственности, - Правительством Российской Федерации, по другим объектам и предприятиям - правительствами (администрациями) субъектов Российской Федерации.

При приватизации экологически опасных предприятий (объектов приватизации) в плане приватизации, предусматривающем продажу предприятия или пакета акций по конкурсу (коммерческому или инвестиционному), в качестве обязательного условия должна указываться реализация мероприятий по экологической санации. Победителю конкурса предоставлялось право на приобретение в собственность по льготной цене или аренду на льготных условиях земельного участка под приватизированным предприятием. Владельцу приватизированного предприятия, ставшего собственником земельного участка, могли бы предоставляться льготы по уплате земельного налога.

Общий размер предоставляемых победителю конкурса экономических льгот с учетом снижения цены имущества приватизируемого предприятия должен компенсировать объем инвестиций в мероприятия по экологической санации объекта приватизации, включаемых в условия конкурса. Для обеспечения финансирования мероприятий по экологической санации решением комиссии по приватизации (рабочей комиссии) на приватизируемом предприятии может быть создан фонд экологической санации.

Приватизация предприятий, подлежащих ликвидации по экологическим требованиям, должна осуществляться исключительно на аукционе в порядке, определенном Государственной программой приватизации для ликвидируемых предприятий (п.5.12). Ответственность за экологическую санацию площадки ликвидируемого предприятия возлагается на государство. Финансирование мероприятий по экологической санации осуществляется с привлечением средств от распродажи имущества ликвидируемого предприятия на аукционе. Разграничение ответственности по экологической санации территории приватизируемого экологически опасного предприятия между государством и новым владельцем осуществляется следующим образом. Выявленная и юридически оформленная на момент приватизации ответственность за ранее совершенные экологические правонарушения возлагается на нового владельца предприятия в части ликвидации и компенсации их последствий на основе выполнения мероприятий по экологическому оздоровлению, включенных в условия инвестиционного конкурса.

Реализация предложений по учету экологического фактора при приватизации

В ряде регионов органы власти издали соответствующие документы на уровне субъектов Российской Федерации и пытались практически реализовать их положения. В качестве примера следует отметить деятельность территориальных органов Минприроды России и органов власти в республиках Марий Эл, Карелия, в Мурманской и Нижегородской областях, Хабаровском крае.

В Республике Марий Эл было принято Постановление Правительства Республики «Об учете экологических факторов при приватизации государственных и муниципальных предприятий» № 113 от 31 марта 1993 г. Постановление утвердило Основные принципы учета экологических факторов при приватизации государственных и муниципальных предприятий, Положение об экспресс-оценке экологической опасности приватизируемых предприятий, Положение об экологическом аудировании приватизируемых предприятий. В соответствии с этими документами экологические аспекты приватизации учитывались на практике.

Республиканское Министерство экологии и природных ресурсов Карелии по согласованию с Республиканским комитетом по управлению госсобственностью разработало экологическую справку, в которой дается заключение об экологической обстановке в районе расположения приватизируемого предприятия и на самом предприятии и предложения по ее улучшению. Эти предложения учитываются при составлении плана приватизации. После утверждения плана приватизации контроль за его выполнением в части осуществления природоохранных мероприятий возлагается на Минэкологии Республики Карелия.

Среди отраслей с точки зрения учета экологического фактора при приватизации следует выделить, прежде всего, химическую и нефтехимическую промышленности. Применительно к условиям приватизации предприятий данной отрасли было принято постановление Правительства Российской Федерации, в котором отражены экологические аспек-

ты приватизации, прежде всего, требования реализации программ экологической санации приватизируемых предприятий, обязательного страхования имущества и ответственности за причинение возможного ущерба населению и окружающей среде в результате аварии, а также закрепления в федеральной собственности на определенный срок контрольных пакетов акций предприятий.

С целью практической реализации указанных предпосылок по инициативе Опекунского Совета ФРГ, Минприроды России и Роскомхимнефтепрома была разработана в 1994-1995 гг. «Программа внедрения экологически безопасных технологий в условиях приватизации предприятий химического комплекса России». Программа была ориентирована на комплексное решение экологических, экономических и социальных проблем предприятий химической и нефтехимической промышленности и регионов, в которых они расположены. Последнее означает, что в результате осуществления Программы должно быть достигнуто кардинальное улучшение экологической ситуации в районах расположения предприятий, значительное повышение эффективности производства, обеспечение конкурентоспособности продукции предприятий на мировом рынке, решение проблем занятости на основе организации системы повышения квалификации, переподготовки кадров, формирования новых рабочих мест, в том числе в сфере экологических услуг. Комплексность задач предопределяет необходимость участия в разработке и реализации Программы ряда федеральных министерств и комитетов, их территориальных органов, региональных властных структур, заинтересованных предприятий, научно-исследовательских и проектных организаций как с российской, так и с германской стороны. В конце 1995 г. проект Программы был одобрен на заседании смешанной Российско-Германской комиссии (г.Суздаль, сентябрь 1995 г.) и дальнейшую ее реализацию было рекомендовано вести на уровне предприятий при поддержке соответствующих федеральных ведомств ФРГ и России.

С июля 1994 года начался заключительный этап «послечековой или денежной приватизации». В связи с задержкой принятия соответствующего Закона Указом Президента Российской Федерации от 22 июля 1994 года № 1535 были утверждены «Основные положения Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года», в которых установлены цели и порядок применения положений Программы после завершения срока действия приватизационных чеков. «Основные положения...» оставили без изменений пункты Программы, в которых отражены экологические аспекты приватизации. Минприроды России совместно с Госкомимуществом России велась разработка следующих документов: порядок учета экологического фактора, условия безопасного ведения работ на химически опасных, взрыво-, пожаро- и токсикоопасных объектах при приватизации государственных и муниципальных предприятий; положение о приватизации предприятий, подлежащих выводу по экологическим требованиям. Минприроды России совместно с террито-

риальными органами охраны природы были подготовлены списки экологически опасных предприятий по регионам страны.

В 1995 г. Минприроды России и Госкомимущество России с участием заинтересованных ведомств дорабатывали рассмотренный Правительством проект Постановления Правительства Российской Федерации «О порядке учета экологического фактора при приватизации государственных и муниципальных предприятий», которое должно было утвердить одноименное Положение. Однако, учитывая недопустимость дальнейшего промедления в вопросах учета экологического фактора в период «денежной» приватизации, Минприроды России и Госкомимущество России издали в июне 1995 г. совместное распоряжение «Об учете экологического фактора при приватизации государственных и муниципальных предприятий, организаций (№ 791-р/1 от 3.06.95, регистрационный номер в Минюсте России № 884 от 26.06.95).

В целях обеспечения выполнения требований п. 6.33 Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий и реализации вышеуказанного совместного распоряжения Минприроды России был издан приказ № 469 от 21.11.95, которым были решены следующие вопросы:

- утвержден Порядок реализации мероприятий по учету экологического фактора при приватизации государственных и муниципальных предприятий, организаций, разработанный на основе совместного распоряжения Госкомимущества России и Минприроды России;

- территориальным органам Минприроды России поручено представлять дополнения к списку экологически опасных предприятий по экологическому оздоровлению и обеспечить контроль за реализацией данных мероприятий;

- соответствующим подразделениям Минприроды России было поручено оказывать организационно-методическую поддержку территориям по выполнению экологических требований при приватизации.

В конце 1995 г. Госкомимущество России подготовило проект постановления Правительства Российской Федерации «Об инвестиционных конкурсах по продаже пакетов акций акционерных обществ, созданных в процессе приватизации государственных предприятий». В начале 1996 г. данный документ, согласованный с заинтересованными ведомствами, проходит рассмотрение в аппарате Правительства. Постановлением планировалось утвердить Положение об инвестиционном конкурсе, а также определялись процедурные моменты, связанные с проведением конкурса, в том числе информационного характера. В проект Положения вошел ряд позиций по учету экологического фактора при приватизации, которые разрабатывались совместно Минприроды России и Госкомимуществом России и не были реализованы ранее в форме соответствующего постановления Правительства. Так, в Положении было оговорено, что если планом приватизации предусмотрено проведение конкурса по продаже пакетов акций, то неотъемлемой частью плана приватизации являются удовлетворяющие требованиям настоящего Положения, утвержденные Комитетом по управлению имуществом условия конкурса и/или ин-

вестиционная программа, утверждаемая Комитетом по управлению имуществом в случаях, когда акционерные общества:

- являются участниками утвержденных в установленном порядке инвестиционных, конверсионных и иных федеральных программ;
- включены в утвержденный Госкомимуществом России и Минприроды России список экологически опасных организаций.

Далее указывалось, что при проведении конкурса по продаже пакетов акций акционерных обществ, созданных в порядке преобразования государственных предприятий и включенных в список экологически опасных организаций, инвестиционная программа должна содержать мероприятия по экологической санации предприятий и занимаемых ими территорий, включая устранение последствий прошлого экологического ущерба, определенного на основании экологического аудита. Размер доли инвестиционных средств, направляемых на реализацию указанных мероприятий, должен составлять не менее 20 процентов общего объема инвестиций.

Определено, что мероприятия по экологической санации должны включать в себя конкретные обязательства по снижению вредного воздействия на окружающую среду (строительству и реконструкции газопылеулавливающих и очистных сооружений, хранилищ отходов производства; ликвидации неорганизованных источников выбросов и сбросов; совершенствованию или изменению технологии производства с целью снижения экологической опасности; обустройству отвалов и хвостохранилищ; созданию рациональной и экологически безопасной системы водопользования; мероприятия, направленные на снижение риска и масштабов воздействия на окружающую среду производственных аварий и т.д.) и/или обязательства по устранению последствий прошлого экологического ущерба, содержащие:

- описание экологического ущерба, нанесенного прежней деятельностью, и оценку расходов по его устранению;
- последовательность осуществления мероприятий поэтапного снижения уровня загрязнения.

В Положении было предусмотрено, что инвестиционная программа подлежит обязательному согласованию, в том числе для акционерных обществ, включенных в список экологически опасных организаций - с Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации или его территориальными органами.

В Положении в части формирования конкурсной комиссии оговорено, что в ее состав в обязательном порядке на постоянной основе входят по одному представителю от продавца - комитета по управлению имуществом и финансового органа (Министерства финансов, финансового управления органа исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации). Кроме того, в случае если акционерные общества включены в список экологически опасных организаций, в состав конкурсной комиссии включается представитель Минприроды России (его территориального органа).

Принятие данного Положения дало бы возможность значительно более полно учесть экологические требования при проведении второго этапа приватизации.

Перспективы развития работ по учету экологического фактора в условиях преобразования отношений собственности

С учетом принятия в июле 1997 г. Федерального закона «О приватизации государственного имущества и основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации» (от 21.07.99 № 123-3), а также организационных преобразований, которые произошли в августе 1996 г. и привели к образованию Министерства природных ресурсов Российской Федерации и Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды, следует пересмотреть и отношение к вопросу учета экологического фактора при приватизации.

Согласно ст. 3 вышеуказанного Федерального закона его действия не распространяются на приватизацию земли, природных ресурсов и природных объектов. Отчуждение данного вида собственности, в том числе земельных участков, составляющих единый имущественный комплекс с объектами приватизации, регулируется другими федеральными законами.

В то же время практически ни один природно-ресурсный закон не регулирует вопросы введения в гражданский оборот земли и других природных ресурсов, в том числе порядок определения их рыночной стоимости. Имеющаяся запись в ст. 130 Гражданского кодекса, которая рассматривает природные ресурсы как объекты недвижимости (имущества), не работает на практике, поскольку в ГК существует оговорка, что действиями с подобного рода недвижимостью регулируются отдельными природно-ресурсными законами.

Однако в упомянутом законе о приватизации есть положение, которое можно использовать в целях обеспечения учета экологического фактора. Так, в п. 4 ст. 16 говорится, что при определении способа приватизации государственного и муниципального имущества комиссия по приватизации учитывает ряд факторов, в том числе отраслевые особенности объектов приватизации и их социально-экономическое значение для территории, а также рыночную их стоимость.

В п. 4 ст. 21 указывается, что при продаже государственного или муниципального имущества на коммерческом конкурсе могут устанавливаться социальные условия, если объектом приватизации является предприятие как имущественный комплекс или если объектом приватизации являются акции открытого акционерного общества, составляющие более чем 50% неуставного капитала. Социальные условия могут предусматривать в отношении объекта приватизации ряд положений, в том числе требования по реализации мероприятий по охране окружающей среды и здоровья человека.

Указанные социальные условия являются исчерпывающими и не подлежат изменению. Они должны иметь экономическое обоснование, стоимостное выражение, сроки их выполнения и порядок подтверждения победителями коммерческого конкурса их выполнения.

Социальные условия коммерческого конкурса подлежат согласованию с соответствующими федеральными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, а также с работниками открытого акционерного общества, акции которого являются объектом приватизации.

Инвестиционные и социальные условия коммерческого конкурса реализуются за счет денежных средств, внесенных победителем коммерческого конкурса на безвозмездной и безвозвратной основе, в соответствии с заключенным им с соответствующим продавцом имущества договором о порядке выполнения победителем коммерческого конкурса инвестиционных и (или) социальных условий.

Основным практическим документом, регламентирующим приватизацию на современном этапе экономических реформ, является государственная программа приватизации имущества в Российской Федерации. Применительно к рассматриваемой проблеме следует отметить, что одной из основных процедур предпродажной подготовки при приватизации государственного и муниципального имущества должно стать проведение мероприятий по раскрытию информации об объекте приватизации в части вопросов охраны окружающей среды.

Одним из важнейших способов повышения инвестиционной привлекательности приватизируемых предприятий должно стать воссоздание единства комплекса недвижимого имущества предприятия путем включения земельного участка в состав продаваемого имущества либо продажи этого участка ранее приватизируемому предприятию.

Целесообразно прописать в законодательстве о приватизации ряд новых положений, в т.ч. о включении стоимости земельного участка в активы предприятия по нормативной цене с соответствующим увеличением уставного капитала. Подобная процедура, естественно, коснется не только земельных отношений, но и горных, водных, лесных и пр.

В этой связи должен быть поставлен вопрос о проведении аудита в сфере отношений природопользования по данному предприятию. Ряд зарубежных и российских аудиторских фирм («Прайс Уотерхауз», «Финансисты, бухгалтера, консультанты - ФБК» и другие) ставят вопрос о проведении наряду с финансовым аудитом оценки состояния дел предприятия в сфере природопользования и охраны окружающей среды (т.е. проведение горного, водного, экологического аудита). Следовательно, с появлением рынка земли вопрос учета экологического фактора становится еще острее, что требует нового подхода к этой проблеме при осуществлении очередного этапа приватизации.

Реализация предложений по учету экологических требований при приватизации поможет привлечь иностранных инвесторов и ускорит процесс приватизации в целом. Последнее увеличит вложения в перестройку промышленности и соответственно в экологию и природопользование.

ГЛАВА 6. ФОРМИРОВАНИЕ РЫНОЧНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

6.1. Рынок страховых услуг в сфере природопользования и охраны окружающей среды

Сокращение в последние годы работ с соблюдением необходимых норм и правил в области воспроизводства и охраны природных ресурсов стало все больше выражаться в росте аварий и катастроф, бедствий природного характера. При этом размеры затрат на ликвидацию последствий на полтора-два порядка превышают необходимые средства на предупредительные, охранные и воспроизводственные действия.

В природоэксплуатирующих отраслях техногенный риск (вероятность аварий, катастроф и стихийных бедствий) не может быть полностью исключен. В настоящее время ввиду высокого морального износа оборудования и устаревших технологий риск ответственности природопользователя за вред, наносимый природной среде, ресурсам, населению, вследствие случайных событий, вызванных потенциально опасным характером его деятельности, многократно увеличился.

В условиях финансового кризиса риск вывода из оборота природных ресурсов вызван не только фактом неплатежеспособности природопользователей, но и сопровождается причинами непредвиденного случайного характера природного и техногенного свойства. Одним из средств защиты имущественных интересов государства, устранения случайных факторов, снижающих поступление бюджетных платежей, восстановления платежеспособности природопользователей, может служить страхование в сфере природопользования на федеральном и региональном уровнях.

В развитых странах страхование используется как важнейший рыночный инструмент, гарантирующий защиту имущественных интересов граждан, организаций и государства, который за счет аккумулирования средств снижает нагрузку на бюджет по возмещению убытков при наступлении страховых случаев.

Страхование является одним из механизмов сбалансированного подхода к природопользованию, обеспечения безопасности в этой сфере, гарантий инвестиций в высокорисковые виды технологических процессов. Потребность в развитии страховой деятельности в сфере природопользования объясняется практической невозможностью причинителями вреда, т.е. предприятиями и организациями, нести оперативную финансовую ответственность по компенсации убытков и ликвидации последствий аварий и катастроф, вредного воздействия промышленной деятельности на природные ресурсы (объекты) по причине отсутствия необходимых средств. Данную проблему в значительной мере может решить страхование, позволяющее создать механизм аккумулирования средств для финансирования как превентивных мероприятий, так и последующего покрытия затрат, возникающих при страховых случаях.

Минприроды России совместно с Росгосстрахом было разработано и утверждено в 1992 г. Типовое положение о порядке добровольного экологического страхования в Российской Федерации, на основании кото-

рого проходил сложный процесс внедрения добровольного экологического страхования. В Положении рассмотрены объекты страхования и страховое событие, описана процедура заключения договора страхования, уплаты страховых платежей и сроки действия договора, страховая оценка, тарифные ставки, лимиты ответственности, франшиза (величина собственного участия страхователя в оплате убытков), страховое возмещение и страховая защита, обязанности страховщика и страхователя, превентивные мероприятия, льготы и санкции, а также порядок выплаты страхового возмещения.

Добровольным экологическим страхованием в начале 90-х годов занимался целый ряд страховых компаний: «АСКО-Москва», «Добрый день» (Тюмень), «ЭкоСфинкс» (Санкт-Петербург), компании системы Росгосстраха и другие. При содействии территориальных природоохранных органов создавались специализированные страховые организации: Ивановский и Нижегородский фонды экологического страхования, Волгоградский центр экологического страхования. Саратовский страховой фонд экологической безопасности. В предложениях регионов ставился вопрос о внедрении в перспективе обязательного экологического страхования.

Согласно приказу от 26.07.94 № 223 Минприроды России осуществляло в 1994-1995 гг. эксперимент по совершенствованию добровольного экологического страхования и внедрению отдельных элементов обязательного экологического страхования в регионах. Было разработано положение о порядке проведения данного эксперимента, определены регионы, перечень предприятий, которые в первоочередном порядке должны участвовать в экологическом страховании, разрабатывался пакет нормативно-методических документов по данному виду страхования. Работы по экологическому страхованию активно велись в Ленинградской, Московской, Саратовской, Тюменской, Ивановской, Волгоградской областях. Краснодарском крае, гг. Санкт-Петербурге, Нижнем Новгороде. Следует отметить практику администрации города Электростали, где в пределах эксперимента по существу вышли на элементы обязательного экологического страхования.

По результатам эксперимента был подготовлен проект закона «Об экологическом страховании», который был рассмотрен Государственной Думой в первом чтении и должен быть вынесен на повторное слушание в Госдуме. Однако ряд министерств (Минюст России, Минтруд России) поставили вопрос о нецелесообразности принятия Закона в предложенном варианте. Имеются серьезные замечания от Минэкономики России и даже Госкомэкологии России. Неоднозначное отношение к Закону и ряда депутатов Госдумы. Содержательно проект Закона рассматривает страхование ответственности предприятий - источников аварийного загрязнения среды за причинение ущерба третьим лицам. Такой подход значительно сужает сферу действия Закона, особенно применительно к природным ресурсам.

Проблемой развития системы страхования рисков в сфере природопользования в последние годы активно занимается ряд министерств и ведомств, промышленные предприятия и страховые компании. Создается и развивается механизм страхования в сфере природопользования -

страхования рисков промышленных аварий, катастроф и стихийных бедствий, ответственности за вредное воздействие на природные ресурсы.

В рамках развития эксперимента по экологическому страхованию энергетики вышли на практическое применение страховых услуг в сфере охраны окружающей среды (СК «Энергогарант»), однако сложное финансовое состояние предприятий не позволило вывести эту работу на должный уровень. В 1997-1998 гг. Министерство путей сообщения (Центр охраны окружающей среды в г. Ярославле) подготовило методическую и организационно-финансовую базу для внедрения страховых услуг на предприятиях железнодорожного транспорта. Значительный интерес к этому вопросу проявляют специалисты Федеральной службы лесного хозяйства России в связи с проблемой покрытия расходов, возникающих при тушении лесных пожаров.

МЧС России в 1996-1997 гг. разработан проект «Основных направлений развития страхования и перестрахования рисков от крупных промышленных аварий, катастроф и стихийных бедствий». Однако в представленном документе не нашли отражения вопросы страхования природных объектов, в том числе особенности страхования водохозяйственной деятельности (наводнения, паводки и т.п.); не предусмотрена возможность направления части средств страховых фондов на финансирование профилактических и других работ, направленных на уменьшение страхового риска в природно-ресурсной сфере.

Госатомнадзор России в 1997 г. подготовил проект федерального закона «О возмещении ядерного ущерба и ядерном страховании». Проект данного закона относится к документам, затрагивающим внутригосударственные и межгосударственные интересы, общенациональную, в том числе энергетическую и экологическую безопасность. С учетом внесенных замечаний и предложений данный проект был согласован рядом ведомств.

Российское космическое агентство (РКА) рассматривает перспективы использования космической техники по разведке, добыче, транспортировке и переработке газа, нефти и других природных ресурсов, а также возможность ее использования для обеспечения промышленной безопасности и снижения экологических рисков, в том числе с помощью страхования. В сентябре 1997 г. была проведена международная конференция «Коммерческие возможности и перспективы космической деятельности. Новизна. Риски. Гарантии», в рамках которой под руководством МПР России была проведена секция «Перспективы использования космической техники по разведке, добыче, транспортировке и переработке газа, нефти и других природных ресурсов. Возможности использования космической техники в обеспечении промышленной безопасности и снижения экологических рисков», включая вопросы страхования и аудита в сфере природопользования. По итогам конференции издан сборник материалов, в который вошли результаты работы вышеназванной секции, а также подготовлены предложения по развитию данного направления.

В 1995 и 1996 гг. в г. Москве состоялись две Всероссийские конференции «Теория и практика экологического страхования», участники ко-

торых - научные работники, сотрудники министерств и ведомств России, представители страховых компаний, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, специалисты стран СНГ, представители профессиональных общественных организаций обсудили проблемы экологического страхования и дали оценку его развития на современном этапе. Экологическое страхование было рассмотрено участниками конференции как система мероприятий по привлечению дополнительных финансовых внебюджетных ресурсов в охрану окружающей среды, и новое направление в страховом бизнесе должно занять соответствующее место в научно-исследовательской и практической деятельности заинтересованных государственных и коммерческих структур. Участники обратились к Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации с предложением ускорить рассмотрение проекта Федерального закона «Об экологическом страховании», а также внесение поправок в соответствующие законодательные акты Российской Федерации. Особую важность, по мнению участников, приобретает научнообоснованная разработка нормативно-методической документации по определению риска загрязнения среды и оценке убытков, причиняемых в результате аварийных ситуаций на экологически опасных объектах.

Следует отметить, что целый ряд страховых компаний активно занимаются развитием страхования в сфере природопользования и охраны окружающей среды или входят в формирующийся новый рынок страхования. В том числе такие компании как, ПСК, ВСК, СК «Стандарт-резерв», СК «ЭкоСфинкс», СК «Транснефть», СК «Аура», «Русский страховой центр», СК «Ангара» и другие.

Положительный опыт в сфере предоставления страховых услуг имеет страховая компания «Транснефть», созданная в ноябре 1993 г. и работающая на страховом рынке более 6 лет на основании лицензий на право проведения страховой деятельности, выданных Росстрахнадзором. Главным акционером компании является Акционерная компания по транспорту нефти «Транснефть». Специализация страховой компании - организация и обеспечение эффективной страховой защиты предприятий магистрального трубопроводного транспорта нефти. Финансовая устойчивость страховой компании «Транснефть» и надежность исполнения обязательств, принимаемых по договорам страхования, обеспечиваются наличием уставного капитала и иных собственных средств компании в сумме 1,7 млрд. рублей, а также средствами, покрывающими страховые резервы, сформированные страховой компанией в размере 60 млрд. рублей (здесь и далее - в ценах 1997 г.). В 1998 г. размер уставного капитала и собственных средств страховой компании был доведен до 5 млрд. рублей за счет прибыли, планируемой к получению по итогам деятельности за 1997 г. Страхование крупных промышленных рисков осуществляется страховой компанией на условиях организации надежной перестраховочной защиты. Партнерами по перестрахованию являются крупнейшие российские перестраховщики, такие, как Национальное перестраховочное общество. Страховая компания «Транснефть» за 9 месяцев 1997 г. обеспечила заключение договоров страхования, оплаченных страхователями на сумму около 70 млрд. рублей, что позволило страховой компа-

нии занять место среди 100 крупнейших страховщиков России, в том числе «войти» в первые 20 страховых компаний России по осуществлению имущественного страхования. Страховая компания «Транснефть» одной из первых на российском страховом рынке осуществляет страхование ответственности за вред, причиненный загрязнением окружающей природной среды. В настоящее время страховой компанией заключены договоры экологического страхования предприятий магистрального нефтепроводного транспорта, отнесенных российским законодательством к категории опасных производственных объектов, на общую сумму 130 млрд. рублей (в ценах 1997 г.).

В течение 1996-1999 годов МПР России работало с рядом министерств и ведомств, промышленных предприятий и страховых компаний в части вопросов, касающихся создания и развития механизма страхования в сфере природопользования - страхования рисков промышленных аварий, катастроф и стихийных бедствий, ответственности за вредное воздействие на окружающую среду на основе реализации постановления Правительства Российской Федерации от 22 ноября 1996 г. № 1387 «О первоочередных мерах по развитию рынка страхования в Российской Федерации».

МПР России были рассмотрены и поддержаны предложения ОАО «Братский алюминиевый завод», которое оказывает серьезное негативное антропогенное влияние на состояние природных ресурсов на территории Иркутской области, по развитию страхования в сфере природопользования на территории г. Братска. Осенью 1997 г. в г. Иркутске с участием МПР России, ИПР РАН, областной администрации, облкомприроды, Сибирского отделения РАН, страховых компаний и предприятий была проведена международная конференция, посвященная вопросам развития рынка страховых услуг в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды. Участники конференции отметили ряд положительных и отрицательных моментов развивающегося нового рынка страхования, было поддержано предложение о дальнейшей апробации методических подходов к формированию рынка страхования в сфере природопользования на территории Иркутской области.

Ряд регионов России уже несколько лет ведет работу по внедрению страхования в сфере природопользования: города Н. Новгород, Саратов; Московская, Волгоградская, Иркутская области; Краснодарский край. Первый Всероссийский семинар по экологическому страхованию был проведен именно в г. Н. Новгороде в 1993 г., на котором были обсуждены основные принципиальные позиции развития этого направления. Поэтому не случайно, что именно в этом регионе в 1997 г. был впервые принят Закон «Об экологическом страховании в Нижегородской области». Закон определил понятие экологического страхования, ответственность за вред, причиненный деятельностью, создающей повышенную экологическую опасность, объекты и субъекты экологического страхования, рассмотрел вопросы общественного и добровольного экологического страхования. Этот Закон и соответствующее Постановление о его введении стали итогом пятилетней работы ученых и специалистов Нижегородской области в данном направлении.

В связи с выходом Постановления Правительства Российской Федерации № 1605 от 19.12.97 «О дополнительных мерах по стимулированию деловой активности и привлечению инвестиций в экономику Российской Федерации» появился новый импульс для развития страхования. Так, этим Постановлением поручено Министерству экономики Российской Федерации и другим заинтересованным ведомствам представить в Правительство Российской Федерации предложения о порядке направления части средств источников внутреннего заимствования на формирование Бюджета развития Российской Федерации на 1998 год, а также предложения по развитию рынка страховых услуг, предусмотрев в них:

- возможность участия государства в страховании и перестраховании некоммерческих рисков для защиты инвестиций, а также в страховании экспортных кредитов;
- совершенствование нормативно-правовой базы страховой деятельности;
- меры по совершенствованию государственного регулирования страховой деятельности;
- меры по совершенствованию налогообложения страховых компаний и страхователей;
- меры по недопущению монополизации страховой деятельности;
- регламентацию деятельности в Российской Федерации иностранных страховых компаний с учетом международных обязательств Российской Федерации;
- развитие долгосрочного страхования жизни в целях привлечения сбережений населения для инвестирования.

Министерству экономики Российской Федерации совместно с Министерством финансов Российской Федерации поручено принять меры по активизации подготовки к заключению в 1998 году соглашения с Международным банком реконструкции и развития о займе для финансирования проекта развития небанковских финансовых учреждений, включая страховые компании.

Таким образом, сформировались определенные предпосылки, в том числе нормативно-правовая база, позволяющие более активно, чем в предыдущие годы, развивать страхование в сфере природопользования и охраны окружающей среды. В этой связи МПР России подготавливаются свои предложения по развитию страхования в области природопользования.

В целях создания благоприятных условий для внедрения страхования в сфере природопользования, в целях сотрудничества между МПР России и Минфином России по вопросам развития страхования в сфере природопользования подписано «Соглашения о сотрудничестве в области страхования в сфере природопользования между Департаментом страхового надзора Министерства финансов Российской Федерации и Управлением экономики природопользования Министерства природных ресурсов Российской Федерации». Стороны договорились о следующем.

1. В соответствии со своей компетенцией оказывать содействие друг другу и третьим лицам при решении вопросов, связанных со страховани-

ем рисков промышленных аварий, катастроф, стихийных бедствий, ответственности за вредное воздействие на природные ресурсы.

2. Совместно с заинтересованными министерствами и ведомствами разработать Концепцию развития страховой деятельности в сфере природопользования.

3. Разработать и утвердить «Типовые правила страхования гражданской ответственности за убытки, причиняемые загрязнением и разрушением природных ресурсов (объектов)» («Экологическое страхование»).

4. Осуществлять обмен информацией и нормативно-методическими документами по вопросам страхования в сфере природопользования.

5. Совместно подготовить программу действий по развитию страхования в сфере природопользования в ряде субъектов Российской Федерации.

Наличие подобного документа позволит урегулировать процессы, происходящие в сфере страхования, как в отраслевом, так и в региональном разрезе.

МПР России с участием других ведомств разработан проект Концепции государственной политики в сфере воспроизводства, использования и охраны природных ресурсов (рассмотрен и в основном одобрен на заседании Правительства Российской Федерации в июне 1997 г.). Одной из задач государственной политики является создание эффективной системы мониторинга состояния природных систем с целью прогнозирования природных и техногенных катастроф, а одним из выходов реализации Концепции в части экономических методов является создание механизма страхования и аудита в области природопользования.

Значительный интерес для МПР России и отраслей природно-ресурсного комплекса представляют проблемы страхования риска от хозяйственной деятельности; от разрушительных природных явлений (землетрясения, наводнения, паводки, затопление подземных сооружений, пожары и т.д.); риска ответственности эксплуатирующих организаций; от аварий коммуникаций по транспортировке минерально-сырьевой продукции, хранилищ и т.д.; риска неподтверждения геологической информации (неподтверждение запасов, горно-геологических условий и свойств недр, утраты геологических фондов, коллекционных материалов, документов и т.д.), существенное изменение социально-экономических условий производства природно-ресурсных сырьевых товаров (резкое изменение конъюнктуры рынка, падение цен на сырьевые товары, увеличение издержек производства по не зависящим от производителя причинам и т.п.).

Основной целью страхования негативных рисков является обеспечение страховой защиты материальных интересов юридических лиц и граждан в виде полной или частичной компенсации убытков в результате наступления указанных выше событий.

Страхование может быть обязательным и добровольным. Обязательному страхованию подлежат объекты повышенной опасности для здоровья населения и окружающей среды (радиационные, химические и взрывоопасные). Возможность возникновения аварий на этих производствах и объектах в настоящее время усугубляется высокой степенью износа

основных производственных фондов, падением производственной и технологической дисциплины.

Страховщиками негативных рисков могут выступать страховые организации любой формы собственности, получившие в установленном законодательством порядке лицензии в Департаменте страхового надзора Минфина России. Страхователями являются юридические лица и граждане, уплачивающие страховые взносы и вступающие в конкретные страховые отношения со страховщиком на основе договора.

Порядок страхования негативных рисков в природно-ресурсном комплексе должен учитывать следующие позиции:

- определение объектов страхования;
- объем страховой ответственности (страхового возмещения);
- уровень страхового обеспечения с указанием круга убытков, не покрываемых страхованием;
- основные обязанности страховщика и страхователя;
- перечень несения ответственности с учетом временных рисков;
- лимиты ответственности (установление предельных сумм страхового возмещения);
- резервы тарифных ставок;
- оговорки страхования.

Особое значение развитие страхования может иметь для водного хозяйства. В последние годы наблюдается четко выраженная тенденция роста ущербов, наносимых наводнениями экономике и населению России. Прежде всего, это связано с интенсивным, часто бесконтрольным освоением пойменных земель. Рост количества производственных и непромышленных объектов, дачных и садово-огородных участков и т.п. на этих землях ведет к увеличению ущербов от паводков одной и той же обеспеченности. Предприятия, организации, хозяйства, рассчитывая на государственные дотации, воздерживаются от расходования средств на защиту своих объектов. По причине крайне недостаточного финансирования в неудовлетворительном техническом состоянии находится значительная часть защитных сооружений. В то же время традиционные инженерные противопаводковые мероприятия, требующие значительных капитальных вложений, не обеспечивают кардинального решения проблемы.

При существующей системе ликвидации последствий наводнений средства, выделяемые на эти цели из государственного бюджета, в значительной части расходуются на восстановление объектов, находящихся в зонах повышенного риска и подвергающихся неизбежному разрушению (повреждению) от последующих наводнений. Это поощряет местные органы исполнительной власти, землепользователей к интенсивному освоению пойменных территорий и ведет к дальнейшему росту ущербов. Кроме того, в последнее время происходит резкое сокращение объемов финансирования предупредительных противопаводковых мероприятий как из государственного бюджета, так и из бюджетов субъектов Российской Федерации. В сложившихся условиях для снижения ущербов от наводнений, наряду с традиционными мероприятиями, необходимо принятие на государственном уровне политики регламентирования хозяй-

ственного освоения паводкоопасных территорий, сочетающей экономические регуляторы с рядом административно-правовых ограничений.

Программы страхования от наводнений действуют в США, Франции и ряде других стран. По оценкам Управления по планированию мероприятий для защиты от стихийных бедствий США, ряда организаций, внедрение и реализация программы страхования от наводнений позволит в течение 5 лет снизить ущербы от наводнений более чем в 2 раза, значительно сократить размеры бюджетных ассигнований на компенсацию ущерба от наводнений, повысить заинтересованность местных органов власти, предприятий и хозяйств в проведении противопаводковых мероприятий, уменьшить размеры бюджетного финансирования противопаводковых работ.

В рамках проекта федеральной целевой программы «Защита от затоплений и подтоплений городов, населенных пунктов, объектов народного хозяйства и ценных земель на территории Российской Федерации (противопаводковые мероприятия)» разработан раздел программы «Страхование от наводнений», предусматривающий разработку концепции и соответствующих нормативных документов.

Программа страхования от наводнений представляет собой комплекс мероприятий, направленных на защиту имущественных интересов физических и юридических лиц и способствующих уменьшению ущерба от наводнений за счет экономического регулирования использования паводкоопасных территорий. Программа страхования предусмотрена к действию на территориях Российской Федерации, расположенных вблизи водных объектов (рек, озер, водохранилищ) и затапливаемых наводнениями не реже 1 раза в 100 лет (наводнения 1%-ной обеспеченности) или расположенных в зонах катастрофического затопления в случае разрушения гидротехнических сооружений. Денежные средства страхования от наводнений формируются из уплачиваемых страховых взносов (страховых премий), а также за счет бюджетных и внебюджетных фондов страхования от наводнений на федеральном и региональном уровнях. Страховые тарифы (актуарные и субсидированные), рассчитываемые в зависимости от степени риска, вида недвижимости и стоимости основных фондов, выполнения собственниками регламента землепользования и ряда других условий позволяют проводить дифференцированную политику по сдерживанию концентрации материальных ценностей в наиболее опасных зонах, и, тем самым, способствуют снижению ущерба от наводнений. Программой предусматривается ряд налоговых, кредитных и других мер по привлечению к страхованию от наводнений как страхователей, так и страховых организаций (страховщиков). Предполагается также инвестирование части страховых взносов в осуществление мероприятий по снижению возможного ущерба (противопаводковые мероприятия).

В программе предусматривается участие бассейновых водохозяйственных управлений (БВУ) и территориальных комитетов по водному хозяйству (теркомводов) МПР России в организации и реализации программы страхования от наводнений в следующих формах:

- контроль регламента землепользования и реализации программы страхования;
- экспертиза страховых случаев;
- обеспечение страховых организаций исходными данными для определения страховых тарифов;
- осуществление функций заказчика на выполнение работ по уменьшению риска страхования (противопаводковые мероприятия).

Введение в России специального страхования от наводнений позволит:

- сократить убытки от наводнений владельцам объектов в поймах водных объектов путем распределения финансовых средств (в виде страховых взносов) во времени и получения страховок;
- сократить ущербы от наводнений за счет рационального использования паводкоопасных территорий;
- значительно снизить размеры бюджетных ассигнований на компенсацию ущербов от наводнений;
- повысить заинтересованность местных органов власти, предприятий и хозяйств в проведении противопаводковых мероприятий, привлечь средства местных бюджетов, юридических и физических лиц для выполнения работ по защите своих объектов;
- уменьшить размеры бюджетного финансирования противопаводковых работ.

По предварительным оценкам, расходы государства на указанные цели должны сократиться более чем в 3 раза. Для введения в Российской Федерации страхования от наводнений необходимо решение следующих задач.

1. Развитие и совершенствование нормативно-правовой базы, включая: подготовку и принятие пакета нормативных актов по вопросам страхования от наводнений и регулирования землепользования на паводкоопасных территориях, разработку и принятие поправок в действующие законодательные и нормативные акты.
2. Научно-методическое обеспечение: разработка и совершенствование методов прогноза наводнений, наносимых ими ущербов, определения фактических ущербов, изготовления карт риска наводнений, методик определения страховых тарифов, программного обеспечения системы страхования.
3. Информационное обеспечение: создание и введение государственного кадастра паводкоопасных территорий; разработку карт паводковой опасности и карт страховых тарифов; создание и распространение информационных листов и бюллетеней для административных, хозяйственных органов и населения; создание в бассейновых и территориальных органах Роскомвода банка информационных данных по вопросам страхования от наводнений.
4. Организационное обеспечение: создание механизма реализации и управления программы страхования от наводнений; разработка и совершенствование стратегии взаимоотношений федеральных, местных органов исполнительной власти, субъектов страхования; разра-

ботка и совершенствование стратегии и тактики подразделений МПР России по участию в организации и реализации программы страхования.

В составе Федеральной целевой программы «Противоаварийные мероприятия» в качестве первого этапа разработки программы страхования от наводнений в Российской Федерации подготовлены следующие документы:

- проект «Основных положений по установлению особого режима хозяйственной деятельности на территориях, подверженных наводнениям»;
- проект «Типового положения о страховании от наводнений» (предполагается как временная мера до принятия «Закона о страховании от наводнений»);
- методические рекомендации по составлению карт риска наводнений;
- методические указания по оценке ущерба от наводнений.

Начата разработка рекомендаций по обоснованию инвестиций в мероприятия по снижению риска наводнений, программно-информационного комплекса по расчету страховых тарифов. Однако из-за отсутствия финансирования работы приостановлены.

Вышеуказанные и другие проблемы могут быть решены с учетом специфики и масштабов воспроизводства, использования и охраны недр, водных и иных ресурсов. Процесс страхования даст возможность минимизировать будущие риски, регулировать и управлять риском неблагоприятных воздействий на природные ресурсы (объекты). Следует отметить, что одновременно с развитием страхования в сфере природопользования необходимо разработать и внедрить систему природоресурсного аудита, позволяющего оценить реальное состояние объекта страхования. В этом плане МПР России ведет разработку материалов по внедрению аудита недропользования (горный аудит) как первого этапа аудита природопользования.

В целях реализации предложений по развитию страхования в сфере природопользования в настоящее время целесообразна подготовка МПР России совместно с Минфином России, МЧС России и другими министерствами и ведомствами Концепции развития страховой деятельности в сфере природопользования, на основе которой будут разработаны соответствующие правовые и нормативные акты, а также необходимые поправки в проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О страховании» и проекты ряда законодательных актов.

МПР России в целях реализации Закона Российской Федерации «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (от 21.07.97 № 116-ФЗ), Федерального закона «О безопасности гидротехнических сооружений» (от 23.07.97 № 117-ФЗ) издало приказ «О развитии страховой деятельности в сфере природопользования» (от 15.07.98 № 175). Приказом поручено ряду подразделений центрального аппарата министерства с привлечением НИИ, страховых компаний организовать работу по развитию рынка страховых услуг в сфере природопользова-

ния, обратив особое внимание на страхование качества водных ресурсов и ответственности водопользователей. Утверждена рабочая группа, которой поручено обеспечить организационно-методическое сопровождение деятельности по развитию рынка страховых услуг в сфере природопользования.

Основные направления развития страхования в сфере природопользования

1. Страхование в сфере природопользования - это финансово-экономический механизм восстановления имущественных интересов, прежде всего, государственных, нарушенных в случае непредвиденных природных и техногенных явлений. Страхование предоставляет гарантии инвестиций в высокорисковые виды производства и освобождает бюджет от покрытия расходов, связанных с предотвращением ущерба окружающей среде и природным ресурсам в результате техногенных аварий, катастроф и стихийных бедствий. Страхование в сфере природопользования обеспечивает права государства как собственника природных ресурсов на поддержание приемлемого качества окружающей среды и необходимого уровня воспроизводства природных ресурсов.

Законодательством в сфере природопользования определена ответственность за нерациональное использование природных ресурсов и деградацию окружающей природной среды. Компенсация вреда, нанесенного по вине природопользователя, осуществляется за счет его собственных средств, а в случае возникновения стихийных бедствий — в основном, за счет государства. Многолетняя практика покрытия убытков от чрезвычайных ситуаций за счет средств государственных страховых и резервных фондов исчерпала свои возможности ввиду дефицита государственного бюджета. В условиях тяжелейшего экономического кризиса у предприятий нет реальных средств для проведения компенсационных мероприятий.

Страхование является инструментом дополнительного внебюджетного финансирования мероприятий по сохранению качества природной среды и природных ресурсов. Задача страхования в области природопользования состоит в аккумулировании средств предприятий для целевого возмещения затрат на восстановление природной среды, воспроизводство природных ресурсов, возмещения ущерба имуществу и здоровью третьих лиц в результате деятельности потенциально опасных объектов природопользования, а также для проведения превентивных мероприятий, направленных на восстановление и охрану природных ресурсов.

В современных экономических условиях создание и внедрение системы страхования в сфере природопользования должно входить в число приоритетных направлений государственной природоресурсной политики.

2. Закон Российской Федерации «О страховании» от 27.10.92 № 4015, Гражданский кодекс Российской Федерации, постановление Правительства Российской Федерации от 22.11.96 № 1387 «О первоочередных мерах по развитию рынка страхования в Российской Федерации», постановление Правительства Российской Федерации от 19.12.97 № 1605 «О

дополнительных мерах по стимулированию деловой активности и привлечению инвестиций в экономику Российской Федерации», постановление Правительства от 01.10.98 № 1139 «Об основных направлениях развития национальной системы страхования в Российской Федерации» создали основы для развития страховой деятельности во всех отраслях экономики.

Действующее законодательство в сфере природопользования предусматривает ответственность природопользователей за нарушение условий, норм и правил природопользования, возмещение собственнику ущерба, нанесенного природным ресурсам и окружающей среде, а также имуществу и здоровью населения вследствие аварий, катастроф или стихийных бедствий, но не предоставляет конкретного финансово-экономического механизма его компенсации.

В 1997 г. приняты важные законодательные акты, которые непосредственно затрагивают сферу природопользования. Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 20.07.97 № 116-ФЗ вводит понятие «опасные производственные объекты» вне зависимости от их отраслевой принадлежности. Статьей 15 этого закона вводится обязательное страхование ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасного производственного объекта. Обязательное страхование за причинение вреда при эксплуатации гидротехнических сооружений предусмотрено статьей 15 Федерального закона «О безопасности гидротехнических сооружений» от 23.07.97 № 117-ФЗ.

Федеральным законом «О соглашениях о разделе продукции» от 30.12.95 № 225-ФЗ, принятым в развитие законодательства Российской Федерации в области недропользования и инвестиционной деятельности, статьей 7 предусмотрено обязательство инвестора «страховать ответственность по возмещению ущерба в случае аварий, повлекших за собой вредное воздействие на окружающую среду».

Субъекты Российской Федерации также внедряют механизм страхования через систему нормативно-законодательных актов (проект закона «О страховании риска гражданской ответственности за причинение вреда в результате аварий на гидротехнических сооружениях» Нижегородской области).

Анализ законопроектов в страховании и природопользовании позволяет сделать вывод о необходимости выработки единого подхода к страхованию в сфере природопользования, отражающего общие принципы функционирования системы национального страхования.

3. На начальном этапе работ по страхованию в сфере природопользования (1998-2000 гг.) МПР России ставит задачу формирования рынка страховых услуг в области недро- и водопользования. В дальнейшем (2001-2003 гг.) система страхования должна быть сформирована применительно к другим природоресурсным отраслям.

Каждое природоресурсное ведомство должно разработать свою нормативную базу страхования, учитывающую специфику эксплуатации конкретного ресурса и риски возникновения чрезвычайных ситуаций, чтобы в полной мере обеспечить его сохранность и воспроизводство.

МПР России как орган, координирующий политику в сфере природопользования, разрабатывает предложения по формированию рынка страховых услуг в сфере природопользования.

4. МПР России, являясь государственным органом управления фондом недр и специально уполномоченным органом управления использованием и охраной водного фонда:

- вырабатывает основные направления по внедрению системы страхования в недро- и водопользовании;
- создает нормативно-правовую базу для реализации страхования и вносит поправки в соответствующие законодательные и подзаконные акты;
- разрабатывает порядок аккредитации страховых компаний в сфере недро- и водопользования;
- разрабатывает программы государственного страхования;
- обеспечивает контроль за соблюдением выполнения договоров страхования при наступлении страховых случаев;
- обеспечивает контроль за целевым использованием части страховых выплат, направляемых на превентивные мероприятия.
- подготавливает предложения по введению налоговых, кредитных и других льгот для страховых компаний, инвестирующих часть своей прибыли в развитие природоресурсных отраслей.

5. Одной из важнейших задач государственного регулирования недропользования является рациональное использование и охрана недр в интересах нынешних и будущих поколений (ст. 35 Закона «О недрах»).

В Законе «О недрах» определена ответственность недропользователей и добывающих предприятий по возмещению вреда, связанного с приведением недр в состояние, непригодное для дальнейшего использования. При этом добывающие предприятия компенсируют ущерб собственнику недр - государству. Согласно Федеральному закону «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» дополнительная ответственность предусмотрена для предприятий, признанных потенциально опасными объектами.

К опасным производственным объектам относятся объекты, на которых получают, хранятся, транспортируются, уничтожаются определенные виды опасных веществ; используется оборудование, работающее под давлением; используются стационарно установленные грузоподъемные механизмы, эскалаторы, канатные дороги, фуникулеры; получают расплавы черных и цветных металлов и сплавы на основе этих расплавов; ведутся горные работы, работы по обогащению полезных ископаемых, а также работы в подземных условиях. К опасным видам недропользования могут быть отнесены виды деятельности, прежде всего, связанные с нарушением целостности недр. Классификация добывающих предприятий, относящихся к опасным, строится на основе оценки степени риска их ответственности при возникновении чрезвычайных ситуаций.

Объектом страхования в сфере недропользования является риск ответственности предприятий-недропользователей за выведение из оборота участков недр и причинение вреда природным объектам и третьим лицам, в случае аварий, катастроф и природных катаклизмов.

Обязательное страхование вводится для:

- предприятий-недропользователей, являющихся источниками повышенной опасности (согласно ст. 15 ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»);
- инвесторов, участвующих в разработке недр на условиях «О соглашениях о разделе продукции».

Для остальных предприятий-недропользователей применима добровольная форма страхования, предоставляющая гарантии финансовой защиты в случае возникновения непредвиденных или случайных событий. Для предприятий-недропользователей экономически выгодно страхование риска от хозяйственной деятельности (эксплуатационного риска); от разрушительных природных явлений (землетрясения, затопление подземных сооружений, пожары); аварий коммуникаций по транспортировке минерально-сырьевой продукции, хранилищ; нарушения геологических запасов, горно-геологических условий и свойств недр и др.

Лицензия на недропользование помимо геолого-экономической оценки месторождений полезных ископаемых должна включать оценку риска ответственности недропользователей и проектов эксплуатации участков недр. При проведении конкурсов и аукционов по предоставлению лицензий на пользование недрами в качестве критерия отбора заявителей необходимо учитывать наличие договора страхования по видам недропользования и эксплуатации месторождений, связанной с потенциальным риском.

При определении платежей за пользование недрами и воспроизводство минерально-сырьевой базы необходимо предусмотреть компоненту затрат, равную цене риска и определяющую норматив страхового платежа по соответствующему виду риска*.

Страховые выплаты (взносы) предприятий-недропользователей рассчитываются в зависимости от цены риска и аккумулируются в страховых фондах (фондах страховых компаний), средства которых используются на ликвидацию последствий аварий и катастроф, а также на осуществление превентивных мероприятий.

Страхование в сфере недропользования позволяет решить ряд задач:

- восстановить нарушенные имущественные интересы государства как собственника недр за счет внебюджетных средств страховых фондов;
- создать механизм финансовой поддержки недропользователей и добывающих предприятий по компенсации вреда при наступлении страхового случая;
- привлечь дополнительные инвестиции фондов страхования для развития отрасли.

6. Ощутимый вред экономике и природной среде наносят наводнения и паводки, вызванные ростом чрезвычайных ситуаций техногенного и

* Отнесение страховых затрат на себестоимость продукции регламентировано Положением о составе затрат по производству и реализации продукции (работ, услуг, включаемых в себестоимость продукции (работ, услуг), и о порядке формирования финансовых результатов, учитываемых при налогообложении прибыли от 5.08.92 г. № 552, с учетом изменений и дополнений, внесенных постановлением Правительства Российской Федерации от 01.07.95 г. № 661).

природного характера, в том числе в результате бесконтрольного освоения пойменных земель, увеличения количества производственных и непроизводственных объектов водопользования, снижения финансирования противопаводковых мероприятий.

Водный кодекс (ст. 92) предусматривает ответственность водопользователей по эксплуатации водных объектов за нарушение прав других водопользователей, нанесение вреда здоровью людей и окружающей природной среде (в том числе качеству поверхностных и подземных вод, объектов животного и растительного мира и др.), за содержание в исправном состоянии гидротехнических и водохозяйственных сооружений, за своевременное осуществление мероприятий по предупреждению и устранению аварийных и других чрезвычайных ситуаций.

В настоящее время по причине недостаточного финансирования, в т.ч. и за счет государственных программ, в неудовлетворительном техническом состоянии находится большая часть защитных сооружений. В результате значительно вырос риск аварий и катастроф в сфере водопользования.

Страхование в сфере водопользования представляет собой финансово-экономический механизм защиты имущественных и других интересов государства, предприятий и граждан, нарушенных в результате наводнений и паводков по причинам непредвиденного случайного характера, техногенного и природного свойства.

Объектом страхования в сфере водопользования является риск ответственности за причинение вреда водному фонду, природной среде, имуществу и здоровью третьих лиц в результате наступления страхового события.

Статьей 15 Федерального закона «О безопасности гидротехнических сооружений» предусмотрено обязательное страхование за причинение вреда жизни, здоровью физических лиц, имуществу физических и юридических лиц на время строительства и эксплуатации гидротехнического сооружения.

Риск ответственности водопользователей за причинение вреда, не связанного с использованием гидротехнических сооружений, страхуется на добровольной основе. Однако органы власти, выдающие лицензии на водопользование, оставляют за собой право отдавать предпочтение заявителям, которые заключили договор страхования.

Страховые взносы предприятий-водопользователей поступают страховым компаниям и используются на проведение мероприятий по восстановлению водных объектов, пострадавших от стихийных бедствий, а также на превентивные мероприятия в размерах, определенных условиями договора страхования.

Введение страхования от наводнений позволит:

- сократить убытки от наводнений владельцам объектов в поймах водных объектов путем распределения финансовых средств (в виде страховых взносов) во времени и получения страховок при нанесении ущерба;
- сократить ущербы от наводнений за счет рационального использования паводкоопасных территорий;

- сократить размеры бюджетных ассигнований на компенсацию ущербов от наводнений.

7. Для развития работ по страхованию ответственности за причинение вреда, связанного с деградацией природных ресурсов и окружающей среды, и выполнения приказа МПР России № 175 от 15.07.98 «О развитии страховой деятельности в сфере природопользования» необходимо осуществление в 1999-2001 гг. Программы работ по развитию страховой деятельности в сфере недро- и водопользования, а также в других природоресурсных отраслях. В результате выполнения Программы предполагается:

- внести изменения в действующую природоресурсную законодательную базу в части страхования в сфере природопользования;
- подготовить основные нормативно-методические документы: «Типовые правила страхования в сфере недро- и водопользования», «Рекомендации по разработке группировочных показателей страховых событий», «Классификатор аварийно-опасных производственных объектов в сфере недро- и водопользования», «Правила аудита недропользования для целей страхования» и др.;
- разработать методики по оценке убытков, причиненных страхователю в результате страхового события в сфере недро- и водопользования по определению цены риска ответственности недро- и водопользователей;
- разработать программы обучения (консультаций, тренингов) специалистов в области страхования в сфере недро- и водопользования, а также требования к содержанию документации, представляемой для получения лицензий на проведение операций страхования;
- подготовить в 1999 году для реализации пилотные проекты по страхованию в сфере недро- и водопользования.

Данные проблемы предполагается решать с учетом специфики и масштабов воспроизводства, использования и охраны недр, водных и иных ресурсов.

8. По оценкам экспертов, при положительной тенденции развития экономики России в целом к 2000 г. емкость российского рынка страховых услуг должна увеличиться в 2-2,5 раза. При этом опережающими темпами будет развиваться добровольное страхование. Отношение объема страховых взносов к внутреннему валовому продукту возрастет с 1,3% в 1997 г. до 2-2,5% в 2000 г.

Целенаправленная политика в области страхования в сфере природопользования будет способствовать возникновению крупных страховых компаний, инвестирующих средства в природоресурсный комплекс. В результате инвестиционный потенциал отечественного страхового сектора в сфере недро- и водопользования, а также других ресурсных сферах может возрасти на 10-15%.

9. Создание рынка страховых услуг в природоресурсных отраслях позволит:

- снизить нагрузку на федеральный и территориальные бюджеты;
- повысить долю инвестиций в природоресурсные отрасли;

- обеспечить гарантированное возмещение ущерба в случае возникновения чрезвычайных ситуаций;
- проводить превентивные мероприятия.

Перспектива развития страхования в сфере природопользования

В июне 1999 г. под эгидой МПР России прошла первая международная конференция в сфере природопользования, участники которой поддержали основные предложения МПР России по развитию страховой деятельности в этой области.

С целью ускорения работ по формированию страхового рынка в сфере природопользования и с учетом плана работы Межведомственной комиссии (под руководством Минфина России) по развитию страховой деятельности, а также рекомендаций конференции по страхованию в сфере природопользования МПР России издало приказ № 182 от 20.09.99 «О мерах по развитию страхования в сфере природопользования».

Приказом утвержден Координационный совет по развитию страхования в сфере охраны окружающей природной среды из числа специалистов министерства, его территориальных органов, подведомственных и иных организаций.

Координационному совету поручено:

- разработать и представить на утверждение руководству министерства в марте 2000 г. Концепцию развития страхования в сфере охраны окружающей природной среды и определить ответственных по отдельным направлениям ее реализации;
- представить предложения по созданию в системе МПР России специализированной организации - центра сопровождения деятельности по развитию системы страхования в сфере охраны окружающей природной среды.

Соответствующим подразделениям центрального аппарата министерства были даны поручения в части подготовки предложений по формированию и реализации государственных программ страхования в сфере МПР России, а также предложения по осуществлению в 1999-2000 гг. научно-исследовательских работ и организационных мероприятий по развитию страхования в сфере охраны окружающей природной среды.

Возможная схема взаимодействия субъектов на рынке страховых услуг в сфере природопользования показана на схеме 8.

На заседании Координационного совета была рассмотрена и в основном одобрена структура Концепции развития страхования в сфере охраны окружающей природной среды (схема 9).

Параллельно с подготовкой нормативно-методических документов МПР России осуществляет поддержку работ по развитию страховой деятельности в сфере природопользования, которые осуществляются в регионах, в том числе в Московской, Нижегородской, Ленинградской, Саратовской областях, г. Москве и т.д.

Подготовка Концепции развития страхования в сфере охраны окружающей природной среды и реализации ее положений позволит развить в системе экономического механизма природопользования новое направление - страховые услуги, что позволит в целом повысить эффективность

Схема 8

Схема взаимодействия субъектов рынка страхования в сфере природопользования

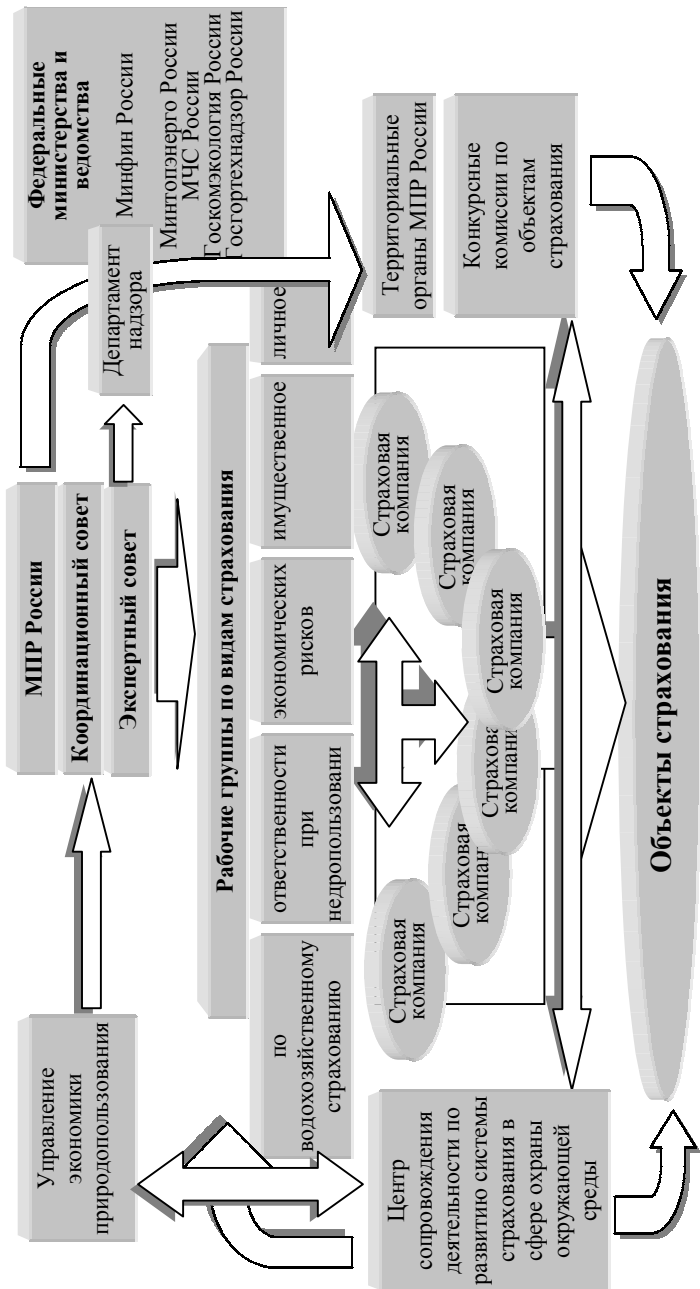
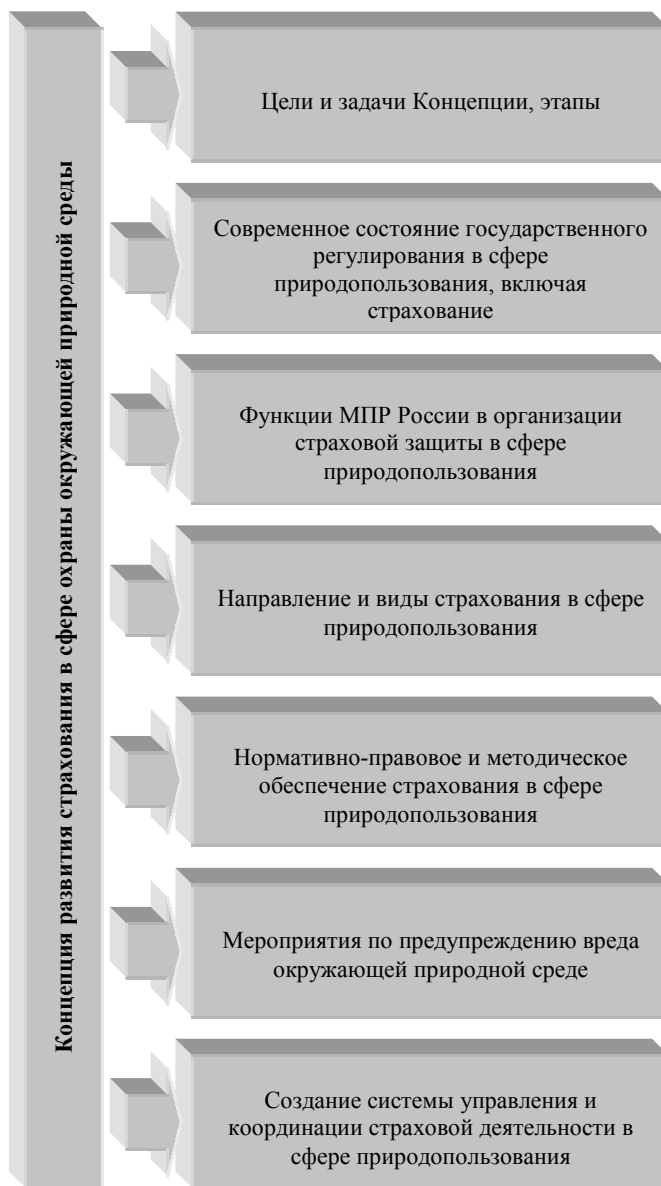


Схема 9
Структура проекта Концепции развития страхования в сфере охраны окружающей природной среды



мероприятий по экологической безопасности и рациональному использованию природных ресурсов

6.2. Аудит природопользования и охраны окружающей среды

Экологические и экономические проблемы представляют собой единую взаимосвязанную и взаимозависимую систему, на основе которой формируется методология управления охраной природы и рационального природопользования, включающая экологический менеджмент и экологический аудит. Анализ международного опыта свидетельствует о практическом применении государствами с разной степенью развития экономических отношений процедуры экологического аудита в качестве средства получения и оценки экологической информации о предприятии (или ином объекте) с целью выработки необходимых корректирующих мер и принятия соответствующих решений на различных уровнях управления (от исполнительных органов государственной власти до руководства конкретного предприятия).

Ряд международных документов, в том числе Повестка дня на XXI век и другие документы конференции в Рио-де-Жанейро, рассматривают вопросы сохранения окружающей природной среды в комплексе: защита атмосферы, рациональное использование земельных ресурсов, защита и рациональное использование океанов, удаление опасных отходов и пр. Логика экологического аудита, предлагаемая международными организациями, также выдерживается в духе требований последнего и других документов. Однако специфика использования природоресурсного потенциала России, а также особенность функционирования организационных структур управления природными ресурсами и охраной окружающей среды выстраивает систему, в которой преобладающим является вопрос природопользования, ресурсопользования.

Системы управления природными ресурсами и качеством природоресурсного потенциала будут дополняться экологическими аспектами производственной деятельности. Поэтому в этой главе будут рассмотрены проблемы развития как экологического аудита, который уже несколько лет формируется в России, так и вопросы аудита недропользования как первого этапа формирующейся новой системы управления природными ресурсами и их качеством.

Экологический аудит

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 в этих странах обусловлено ужесточением природоохранительного 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 охраны окружающей среды.

В экономически развитых государствах экологический аудит начал применяться в 70-е гг. К середине 80-х 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 90-х 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, Словения и др.) В ряде стран СНГ (Украина, Беларусь и др.) также отрабатывается процедура экоаудита.

В настоящее время Международная организация стандартов разработала нормы и процедуру проведения экологического аудита (сер. ISO 14000). В апреле 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 России 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 природоохранительное законодательство. Развивающиеся в экономике Российской Федерации процессы, сопровождающие ее переход к рыночным отношениям, а также заинтересованность в финансировании разнообразных проектов иностранными инвесторами, требуют применения общепринятых в миро-

вой практике соответствующих процедур, и в частности, экологического аудита.

Нормативная база экологического аудита

Необходимость практического применения экологического аудита на территории Российской Федерации неоднократно обсуждалась, в том числе в рамках международных совещаний. Однако до настоящего времени единственным нормативным актом, принятым Минприроды России и Минтранс России по данному вопросу, является «Временное положение об экологическом аудировании в транспортно-дорожном комплексе» (от 06.07.93).

В то же время практика выявила необходимость применения экологического аудита в процессе приватизации, при установлении ответственности за экологический ущерб (в особенности за причиненный ранее), при решении вопросов в сфере экологического страхования, для выполнения требований иностранных инвесторов, при рассмотрении заявлений на выдачу лицензий, а также при рассмотрении других вопросов в области окружающей среды.

Одним из практических шагов для формирования нормативно-правовой базы экологического аудита явилось Постановление Правительства РФ от 26.02.96 № 168 «Об утверждении Положения о лицензировании отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды», которым экологический аудит отнесен к видам деятельности, осуществляемым по лицензиям Минприроды России и ее территориальных органов. В связи с этим вопросы формирования блока взаимосогласованных нормативных актов, регулирующих деятельность в области экологического аудита, приобретают особую актуальность.

В развитие данного постановления на местах стали приниматься или подготавливаться решения по экологическому аудиту. Так, Томская областная Дума приняла решение о введении экологического аудита, этот вопрос прорабатывают органы природоохранного управления Алтайского края, Свердловской, Кемеровской областей, городов Москвы, Санкт-Петербурга, Саратова и др. В ряде промышленных отраслей ведутся работы по развитию экологического аудита.

В связи с крупными авариями на железнодорожном транспорте в 1996 г. особенно актуальными стали вопросы о развитии экологического аудита в системе МПС России в качестве одной из превентивных мер. Руководство МПС России поддерживает работы, ведущиеся в этом направлении Центром охраны окружающей среды МПС России (г. Ярославль). Последний начинает разрабатывать систему экологического аудита для предприятий отрасли.

В 1996 г. начата разработка комплекса стандартов по системе управления качеством окружающей среды, создаваемых на базе международных стандартов серии 14000 «Система управления качеством окружающей среды (СУКОС)». К настоящему времени Госстандартом России приняты следующие международные стандарты этой серии:

ИСО 14001. СУКОС. Общие требования и рекомендации по использованию;

ИСО 14004. СУКОС. Основные рекомендации по принципам организации и методам функционирования;

ИСО 14010. Руководство по экологическому аудиту. Основные принципы;

ИСО 14011. Руководство по экологическому аудиту. Процедуры аудита. Аудит систем управления окружающей средой;

ИСО 14012. Руководство по экологическому аудиту. Квалификационные требования к экологам-аудиторам.

Международные стандарты этой серии позволяют организациям создать элементы эффективной системы управления качеством окружающей среды, которые могут быть интегрированы в систему требований по управлению организацией для достижения экологических и экономических выгод. Стандарты предназначены для сертификации (регистрации) систем управления качеством окружающей среды предприятий и организаций. К сертификации подобных систем в соответствии со стандартами серии ИСО 14000 приступили многие фирмы промышленно развитых стран. Введение этих стандартов в российские стандарты позволит учесть международный опыт в области управления окружающей средой.

В 1996 г. в Минприроды России был подготовлен проект «Временного положения об экологическом аудите в Российской Федерации». Проект был разработан рабочей группой в соответствии с приказом Минприроды России № 540 от 29.12.95 на основе предложений НИЦ «Экобезопасность». Центра экологических проектов, замечаний и предложений заинтересованных организаций и предприятий. Планировалось ввести документ в действие с 1 января 1997 г.

Документ был призван регулировать основные направления этой деятельности, конкретизируемые в разрабатываемых нормативных актах по частным вопросам экологического аудита. Временный статус проекта Положения обусловлен целесообразностью опробования и отработки нового для Российской Федерации направления деятельности, внесения необходимых коррективов на основе результатов его практического применения. Проект включает правовое регулирование экологического аудита, понятия и определения, цели, задачи и принципы, сферу и процедуру его проведения, вопросы финансирования работ, субъектов и типов экологического аудита, его результатов и организации работ.

Разрабатываемое положение ставит целью нормативно-правовое обеспечение введения экологического аудита на территории Российской Федерации и обеспечение выполнения требований вышеуказанного постановления Правительства Российской Федерации, а также соответствующих приказов Минприроды России. Документ будет выступать в роли основополагающего природоохранного нормативного акта, регулирующего общие вопросы в области экологического аудита, применяющегося на всей территории РФ.

Предназначено Положение для всех юридических и физических лиц независимо от ведомственной принадлежности, форм собственности и гражданства, осуществляющих экологический аудит, заказывающих его или подвергаемых экологическому аудиту. Положение по возможности

увязано с руководящими принципами Европейской экономической комиссии ООН (ЕЭК) и программой ООН по окружающей среде (ЮНЕП), положениями документов ЕЭС, Всемирного банка и Европейского банка реконструкции и развития.

Основу правового аудирования, регламентирующего экологический аудит, составили следующие документы:

- Постановление Правительства Российской Федерации № 168 от 26 февраля 1996 г. «Об утверждении положения о лицензировании отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды»;
- Приказ Минприроды России № 412 от 11.10.96 «Об экологическом аудировании»;
- Приказ Минприроды России № 549 от 29.12.95 «Об организации экологического аудита»;
- Руководящие принципы комплексного управления природоохранной деятельности в странах с экономикой переходного периода, подготовленные в рамках совместного проекта ЕЭК/ЮНЕП FP/2101-92-02 (3002), КСЕ/СЕР/5, ООН, Нью-Йорк. 1994, М R/94-11-E31;
- Правила Совета ЕЭС № 1836/93 от 29 июня 1993 г. по добровольному участию компаний промышленного сектора в схеме экологического управления и аудита сообщества; - Экологический аудит. Update, август 1996 г. М 11. Всемирный банк (Департамент окружающей среды).

В соответствии с международными понятиями под экологическим аудитом понимают порядок проверки деятельности предприятия или компании, предназначенный для оценки корпоративного воздействия предприятия/компании на окружающую среду и установления соответствия ее производственной/коммерческой деятельности действующему природоохранительному законодательству, установленным внутренним стандартам и экологической политике предприятия.

Содержащиеся в проекте нормативного акта понятия были привязаны к международным нормам и правилам в части экологического аудита и означают следующее: экологический аудит определен как систематизированный, документированный процесс получения, изучения и оценки экологической информации об объекте аудита на основе осуществления независимой, вневедомственной проверки его соответствия определенным критериям экологического аудита с представлением результатов заказчику.

По существу речь идет об исследовании и оценке состояния окружающей среды, обусловленного прошлым и настоящим воздействием хозяйственной деятельности, связанного с принятием последующих хозяйственных решений.

Экологический аудит и экоэффективность

Происходящие в настоящее время реформирование и трансформация финансовой отчетности российских предприятий, которые, на первый взгляд, не имеют непосредственного отношения к проблемам экологии, ориентированы на важнейшие западные рынки и привлечение капиталовложений западных инвесторов, на самом деле тесно связаны с вопро-

сами управления качеством природной среды. При возникновении значительных финансовых обязательств, связанных с экологическими платежами и штрафами, вероятность финансовых рисков предприятий увеличивается, а доходы акционеров соответственно снижаются. Введение в практику составления финансовой отчетности предприятия экологической составляющей играет положительную роль в формировании путей снижения негативного воздействия на окружающую среду и оптимизации его деятельности, поскольку это позволяет выявить уязвимые места в управлении предприятием и разработать меры по его улучшению, в том числе в сфере экологического менеджмента.

Тенденция развития международной системы экологического менеджмента ориентирована на достижение экоэффективности. Экоэффективность является основой высокой рентабельности предприятий и компаний. Сегодня российским предприятиям и компаниям надо стать экоэффективными, если они ставят цель быть конкурентоспособными на мировом рынке и хотят привлечь западные инвестиции.

В финансовые бюллетени западных корпораций в последнее время все чаще включается экологическая отчетность, поскольку она является «материальным» аспектом, т.е. подчиняется установленным стандартам и требованиям составления финансовых отчетов и бюллетеней или действующему природоохранительному законодательству, или экологической политике, проводимой компанией. В настоящее время отсутствуют международные стандарты, касающиеся составления экологических финансовых отчетов, имеются только рекомендации ООН и Европейского сообщества, выпущенные соответственно в 1991 и 1995 гг.

В развитых странах ответственность за экологическую катастрофу или аварию является предметом особой озабоченности промышленных предприятий, так как в этом случае к загрязнителю применяются повышенные санкции, такие, как штрафы, отказ в государственных субсидиях и финансировании, отказ в предоставлении кредитов со стороны банков, частичное или полное приостановление производственных циклов. Аварии и затраты на восстановление окружающей среды могут быть предметом исков со стороны государственных органов, общественности и «зеленых». В Российской Федерации в соответствии с Конституцией и законодательством установлена административная уголовная ответственность хозяйствующих субъектов за экологические правонарушения, связанная с выплатой штрафов, компенсаций, а также лишением свободы.

В связи с этим многие предприятия осуществляют инвестирование не только в технические разработки, инновации и рециклирование отходов, но также в усиление контроля за воздействием на окружающую среду посредством проведения экологического аудита и разработки системы экологического менеджмента. В последние годы все больше предприятий осознают стратегическую важность применения экологического менеджмента. Природоохранительное законодательство, система налогообложения, а также растущая «экологизация» потребительского рынка оказывают интегрированное давление на деятельность предприятий и компаний. Введение экологической ответственности за вред, при-

чиняемый окружающей среде, становится мощным стимулом для заострения внимания руководителей предприятий на проблемах управления экологической безопасностью и снижения отрицательного воздействия на окружающую среду внутри самих предприятий и различных отраслей промышленности, что является актуальным также и для российской промышленности.

Экологический аудит является независимым исследованием политики и деятельности предприятия в сфере охраны природной среды. Все вопросы деятельности компании/предприятия рассматриваются с точки зрения как технических, так организационно-управленческих аспектов.

Цели и задачи экологического аудита

Объектом экологического аудита выступают действующие и строящиеся предприятия и организации, деятельность которых оказывает или может оказывать воздействие на окружающую среду. Экологический аудит вводится с целью получения достоверной информации, необходимой для обоснования решений по вопросам рационального использования и охраны окружающей природной среды, для обеспечения экологической безопасности действующих предприятий, улучшения качественного состояния окружающей среды и совершенствования управления природоохранной деятельностью.

В рамках экологического аудита решаются следующие задачи:

- содействие предприятиям (организациям) в самостоятельном регулировании своей экологической политики;
- формирование приоритетов по осуществлению превентивных мер, направленных на выполнение экологических требований законодательных и подзаконных нормативных актов;
- подготовка предложений по организации природоохранной деятельности на предприятии и снижению его финансового риска.

Основными принципами экологического аудита, обеспечивающими его эффективность и результативность, являются:

- поддержка экологического аудита руководством или собственником объекта, разработка и принятие необходимых мер по результатам проведения аудита;
- объективность, компетентность эоаудиторов в природоохранной сфере и специфике аудируемого объекта;
- комплексный анализ экономических и экологических показателей деятельности предприятий с использованием системных методов;
- конфиденциальный характер информации, получаемой при аудите.

Проведение экологического аудита обусловлено необходимостью организации природоохранной деятельности на промышленных и иных предприятиях, изменением форм собственности и системы управления, заключением договоров на экологическое страхование, финансированием экологических проектов, мероприятий и программ, инвестициями в природоохранную, хозяйственную и иную деятельность, выдачей лицензий на отдельные виды деятельности в области охраны окружающей среды.

Экологический аудит является важным инструментом экологического менеджмента. Он помогает выявить слабые места в хозяйственной де-

тельности предприятия и обусловленные этим финансовые и экологические риски, возможности возникновения аварий. Экологический аудит также обеспечивает степень участия в производственной и коммерческой деятельности такой группы заинтересованных лиц, как страховщики, финансисты и деловые партнеры на уровне, на котором предприятие структурно управляет своим экологическим риском и техникой безопасности.

Экологический аудит и экономика

Экологический аудит является немаловажным моментом в разработке и развитии стратегии бизнеса, залогом успеха деятельности предприятия в результате повышения его конкурентоспособности в условиях возрастающей экологизации рынка и потребителей, снижения себестоимости производимой продукции в результате экономии энергии, сырья и природных ресурсов, отсутствия расходов, связанных с выплатой штрафов и компенсаций за превышение нормативов и лимитов по сбросу/выбросу загрязняющих веществ в окружающую среду, оптимизации вопросов управления и снижения объемов образующихся отходов. Тем не менее предприятие, в которых разработана и действует система экологического менеджмента, иногда встречают трудности в реализации полученных преимуществ на рынке. Следует иметь в виду, что коммерческие преимущества не появляются автоматически сразу после введения системы экологического менеджмента, а являются следствием систематического и профессионального внимания к указанной проблеме. В этом контексте взаимоотношения с поставщиками и потребителями также вносят свой вклад в интегрированную систему управления качеством окружающей среды.

Основными экономическими аспектами экологического аудита, способствующими улучшению прибыльности предприятия, являются:

- увеличение прибыли при оценке рынка реализации производимой продукции;
- модернизация технологических процессов с точки зрения экологических рисков и перспектив развития предприятия;
- оценка экологических рисков, связанных с выпускаемой продукцией и сопровождающими их побочными субпродуктами и процессами, что может спровоцировать потерю имиджа предприятия или компании на мировом рынке;
- стратегический аудит, выполняемый для заказчиков, в целях выявления потенциальных рисков и возможностей.

Использование экологического аудита при планировании инвестиций, их размера и сферы вложения являются также экономическими аспектами экологического аудита.

Применение экологического аудита возможно при решении спорных вопросов в судопроизводстве, т.е. когда предприятия не согласны с суммой предъявляемых им исков (например, в связи с инцидентом, вызвавшим загрязнение). Экологический аудит обеспечивает возможность проведения детального анализа финансового состояния предприятия/компании в отношении таких исков и оценить степень влияния необходимых

инвестиций в различные сферы деятельности предприятия, связанные с проблемами окружающей среды, на будущее финансовое положение и деятельность предприятия.

Как известно, до настоящего времени основное внимание промышленности было сосредоточено на решении технических и технологических проблем. В сложившейся тяжелой экологической обстановке одной из первоочередных мер для перехода страны на путь устойчивого развития является совершенствование экономических механизмов управления экологическими проблемами со стороны государственных структур и внутри самих предприятий. Последнее включает в себя проведение оценки воздействия на окружающую среду на стадии проектирования производственных мощностей и экологического аудита на стадиях функционирования с тем, чтобы деятельность предприятия осуществлялась в соответствии с установленными лимитами и нормами выбросов/сбросов загрязняющих веществ, установленным порядком по обращению и размещению твердых и опасных отходов, обеспечением строгого контроля за применением и утилизацией химикатов и токсических веществ.

Экологический аудит, используемый в настоящее время в деятельности ряда крупных холдинговых российских компаний и акционерных обществ, является в большей степени «техническим», в ряде случаев проведение аудита связано с оценкой воздействия на окружающую среду.

Процедура аудирования

Процедура экологического аудита должна обеспечивать возможность оценки соответствия проверяемого объекта установленным для него критериям экологического аудита. Процедура проведения экологического аудита должна быть по возможности простой и доступной в управлении и исполнении. Перед проведением аудита необходимо:

- идентифицировать процессы, используемые в коммерческой деятельности или производственном процессе объекта аудирования;
- четко установить целевую направленность политики и планов предприятия;
- определить компетенцию аудита, включая его структуру и масштаб;
- разработать процедуры, устанавливающие порядок выполнения аудита.

Основными этапами процедуры экологического аудита являются:

- проверка первичной документации, журналов регистрации и прочих материалов, регистрирующих показатели природоохранной деятельности;
- сбор информации в рамках проведения аудита, включая собеседование с персоналом;
- визуальное обследование объекта, проверка состояния и эксплуатации технических средств;
- инструментальный анализ параметров окружающей среды и факторов негативного воздействия;
- выработка рекомендаций по совершенствованию природоохранной деятельности и рациональному использованию природных ресурсов.

При проведении аудита предприятие получает ряд преимуществ:

- определение возможных путей достижения экологизации деятельности предприятия и выявление причин, препятствующих достижению этой цели;
- снижение вероятности подвергнуться риску судебной тяжбы и выплаты большой компенсации за причиненный ущерб, а также экологических платежей и штрафов;
- усиление экологизации деятельности и политики предприятия, экологической сознательности и повышение экологической ответственности персонала предприятия;
- определение степени соответствия деятельности предприятия экологическим нормативам качества окружающей среды, установленным органами федеральной государственной власти и субъектами Российской Федерации;
- разработка мер по улучшению экологической деятельности предприятия и одновременно по снижению стоимости производимой продукции;
- разработка информационной базы немедленного реагирования на случай возникновения опасности;
- улучшение методов управления при решении экологических проблем;
- экономическое стимулирование проектов, обеспечивающих снижение отрицательного воздействия на окружающую природную среду;
- улучшение взаимоотношений со структурами власти и общественностью;
- оценка риска и ущерба, связанного с загрязнением окружающей среды в результате производственной или иной деятельности предприятия;
- соответствие стандартам, устанавливающим приемлемый уровень экологического риска, или эколого-этическим критериям, предъявляемым западными инвесторами и банковскими структурами при кредитовании предприятия.

В некоторых сферах деятельности, таких, как производственная или земельная недвижимость, экологический аудит является основным инструментом в сфере управления риском.

В отличие от финансового аудита экологический аудит является добровольным видом деятельности, который осуществляется на основе разработанных базовых положений и принципов и не имеет жесткой регламентации и ограничений (табл. 16).

В настоящее время разрабатывается ряд установочных положений для приближения модели экологического аудита к модели финансового. Результатом этих ограничений, вероятно, будут два типа экологического аудита, которые будут проводиться в соответствии с целями внутренней политики компании и внешних контролирующих структур, что приближается к системе внутреннего и внешнего финансового аудита. Как и в финансовом аудите, предполагается проверка деятельности компании и ее аттестация сторонними организациями, что уже существует в настоящее время в системе управления окружающей средой Нидерландов.

Сравнительный анализ финансового и экологического аудита

<i>Финансовый аудит</i>	<i>Экологический аудит</i>
1. Установленные законом требования (условия) 2. Ежегодное событие 3. Подтверждение в официальном бюллетене 4. Осуществляется внешней организацией и публикуется 5. В рамках существующих стандартов, правил, законов 6. Установленный законом минимальный объем работы, необходимый для представления перед аттестацией	1. Добровольная деятельность предприятия 2. Нет фиксированного расписания 3. Советы и рекомендации 4. Является внутренним механизмом управления предприятием 5. Несколько правил и стандартов, в том числе международных, установленных на данный момент времени 6. Требования к выполняемой работе оговариваются индивидуально

Виды и параметры аудита

Экологический аудит должен быть ориентирован на внутренние индивидуальные потребности предприятия в соответствии с его политикой и установленными целями. Кроме того, важно четко идентифицировать цели и задачи деятельности предприятия, прежде чем определить, какой тип экологического аудита ему необходим. Например, официальные природоохранные органы устанавливают определенную степень детальности проведения экологического аудита, тогда как совет директоров или руководство предприятия, в соответствии с собственными задачами и проводимой экологической политикой, может сделать установку на проведение более детального аудита, в котором анализируются все аспекты организации управления и работы предприятия на разных структурных уровнях. Экологический аудит можно условно подразделить на несколько типов в зависимости от целей, однако они не являются взаимно исключающими. Последнее означает, что в течение года можно провести несколько различных видов экологического аудита: аудит управленческой деятельности предприятия, энергосбережения (энергоаудит), минимизации отходов, недвижимости и т.д.

При приобретении земельной недвижимости может возникнуть необходимость в проведении специальных исследований с целью выявления пользователя последних 50 лет, если возникают подозрения на загрязнение окружающей среды.

В сфере деятельности, связанной с минимизацией отходов, может потребоваться одновременное выполнение аудита и проведение исследований относительно новых тенденций и технологий, разработанных и внедренных в Японии или Европе, которые могут быть адаптированы для производственного процесса конкретного предприятия. Последнее может иметь существенное значение для реорганизации управленческо-

го аппарата предприятия, например, в обязанности персонала, ответственного за данную деятельность, будет дополнительно включено проведение обзора и оценки новой продукции и технологий, появляющихся на рынке, и разработка соответствующих мер по обеспечению их внедрения в деятельность предприятия.

При определении параметров экологического аудита следует принимать во внимание:

- степень детальности анализа деятельности предприятия, которая используется в аудите, т.е. касающаяся отдельных сторон или всей деятельности компании;
- выработку концепции и мер, направленных на достижение согласования с нормативами и лимитами, установленными природоохранными органами;
- географическое положение объекта (число офисов и местоположение заводов);
- временную структуру (частота проведения аудитов);
- предмет экологического аудита (воздух, вода, земли, энергопотребление, отходы).

В необходимых случаях план проведения экологического аудита может включать и другие виды работ по согласованию с заказчиком.

Основные положения

В настоящее время отсутствуют правовые документы, определяющие источники финансирования работ по экологическому аудиту. Однако можно предполагать, что деятельность Госкомэкологии России и его территориальных органов в сфере организации деятельности и разработки общих инструктивно-методических документов по экологическому аудиту должна финансироваться за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации. Как правило, экологический аудит проводится на средства заказчика. В случаях, когда непосредственными заказчиками экологического аудита являются органы власти субъектов Российской Федерации, Госкомэкология России, его территориальные органы или иные органы государственного контроля и надзора, может рассматриваться вопрос оплаты расходов на проведение экологического аудита из средств Федерального и территориальных экологических фондов.

Экологический аудит проводится эоаудиторами, действующими в составе эоаудиторских организаций или индивидуально. Экологический аудитор - физическое лицо, обладающее официальным правом проведения экологического аудита, т.е. государственной лицензией, полученной в установленном порядке. Экологическая аудиторская организация – юридическое лицо, обладающее государственной лицензией на проведение экологического аудита, полученной в установленном порядке.

Требования к эоаудиторам, порядок их подготовки и аттестации, а также требования к эоаудиторским организациям регулируются нормативными актами Госкомэкологии России и субъектов Российской Федерации в соответствии с общими принципами и правилами в области экологического аудита и в пределах установленной компетенции.

Проведение экологического аудита может осуществляться по инициативе предприятия с целью проверки соблюдения им экологических нормативов и выработки соответствующих корректирующих мер, позволяющих избежать жестких санкций со стороны органов государственного экологического контроля, а также по инициативе сторонней по отношению к обследуемому объекту организации по согласованию с руководством или собственником предприятия.

Результатом экологического аудита является заключение/отчет, в котором предусматривается объективная оценка экологической опасности предприятия, а также рекомендации по устранению отмеченных недостатков и совершенствованию природоохранной деятельности. Заключение/отчет является официальным документом, в соответствии с которым заказчик экологического аудита обеспечивает выполнение необходимых мероприятий. Результаты эоаудита учитываются Госкомэкологией России и его территориальными органами при рассмотрении вопросов, отнесенных к их компетенции. Требования к форме и содержанию отчета о проведении экологического аудита устанавливаются заказчиком.

Вопросы практического применения экологического аудита в угольной отрасли

Особенно острой проблема эоаудита стала для угольной промышленности. Принятой Правительством России программой реструктуризации угольной промышленности предусмотрено закрытие убыточных и нерентабельных предприятий.

В процессе подземной добычи угля выдаются на поверхность значительные объемы угля вмещающих пород и загрязненных шахтных вод, происходит деформация земной поверхности с образованием провалов и мутьдоседания, истощение запасов подземных вод скрытых горными выработками водоносных горизонтов, изымаются из землепользования значительные участки земной поверхности под промплощадки и породные отвалы, которые также служат источниками загрязнения окружающей среды. Мировой опыт показывает, что прекращение производственной деятельности и закрытие угольных шахт снижает, но не устраняет в полной мере негативное воздействие их на окружающую среду. Отдельные элементы этого воздействия сохраняются в течение длительного времени после закрытия шахт. Для устранения негативных экологических последствий производственной деятельности закрываемых шахт и восстановления окружающей среды в зоне их влияния необходимо осуществление комплекса природоохранных мероприятий, состав которого определяется горно-техническими и природно-климатическими условиями конкретной шахты.

В настоящее время в угольной промышленности России сложилась практика закрытия шахт на основании Технико-экономических обоснований (ТЭО), разрабатываемых отраслевыми проектными институтами в соответствии с действующими нормативными документами. Сжатые сроки, отводимые на разработку ТЭО и выполнение заложенных в них мероприятий, сложность и недостаточную степень изученности проблемы устранения негативных последствий деятельности закрываемых шахт,

отсутствие достаточного опыта у проектных организаций -разработчиков ТЭО и специализированных производственных структур и опыта осуществления природоохранных мероприятий – это превращается в серьезную проблему для отрасли.

Проектная документация разрабатывается часто с нарушением действующих норм и правил природоохранительного законодательства, меры по защите предусматриваются не в полном объеме. Указанные недостатки могут привести и приводят к таким тяжелым последствиям, как деформации и подтопления земной поверхности, вывод из строя зданий и сооружений, выделение токсичных и взрывоопасных газов, а также другим отрицательным последствиям, ведущим к значительному эколого-экономическому ущербу.

Так, проекты ликвидации многих шахт в Кемеровской области, по оценке экспертов, не обеспечат предотвращение подтопления населенных пунктов (г. Прокопьевска, пос. Бабанаково и др.), образования провалов и прорыва на поверхность метана. Недостатки проектирования подобных работ в АО «Тулауголь» могут привести к нарушению режима охраны подземных питьевых вод. В проектах ликвидации шахт в Ростовской области, Кузбассе, других угольных бассейнах часто не предусматривается рекультивация нарушенных земель, терриконов, хранилищ отходов обогащения. Проекты ликвидации горнодобывающих предприятий зачастую не предусматривают возможности отработки в последующем остающихся в недрах запасов полезных ископаемых. Так, практически потеряны 279 млн. тонн угля при ликвидации шахты им. Шевякова в Кузбассе.

В целях ликвидации выявленных недостатков установлена объективная необходимость создания системы аудита, соответствующего специфике горнодобывающего производства.

Процесс реструктуризации угольной промышленности в настоящее время в России идет с практически одновременным массовым закрытием угледобывающих и перерабатывающих предприятий. Так, в соответствии с программой Правительства РФ по реструктуризации угольной отрасли к 2000 году предполагается закрыть более 140 нерентабельных шахт.

Основополагающими правительственными документами в отношении угольного производства являются Постановление Правительства РФ «Основные направления реструктуризации угольной промышленности России» от 14 июля 1995 г., Указ Президента Российской Федерации от 4 февраля 1994 г. № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития», которым утверждены «Основные положения стратегии действий как основы взаимодействия органов местного управления по обеспечению комплексного решения проблем сбалансированного развития экономики и улучшения состояния окружающей среды».

В «Основных направлениях...» определенное значение отводится решению задачи экологического оздоровления угледобывающих регионов, в том числе за счет ликвидации шахт. Одновременно (в перспективе после 2000 г.) намечается наращивание производственных мощностей за счет

перехода к массовому использованию угля на основе новых экономически эффективных и экологически чистых технологий. Однако уже в 1997 г. в новой структуре аппарата компании «Росуголь», осуществляющей реструктуризацию, не предусматривалась служба по экологии, что дезорганизовало имеющуюся до последнего времени систему осуществления природоохранных работ в угольных регионах и ведомственного контроля за качеством их выполнения.

Во исполнение постановления Правительства РФ от 20 ноября 1997 г. № 1462 «О совершенствовании управления угольной промышленностью» были созданы два государственных учреждения (по вопросам реорганизации и ликвидации шахт и разрезов, а также по решению социальных проблем, вызванных реструктуризацией предприятий угольной промышленности), а также два угольных Департамента при Минтопэнерго России. Однако ни в одной из названных структур не предусмотрены функции по планированию и координации работ в сфере охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов.

Анализ разработок, выполненных в угольной промышленности, показал, что аналитических работ по эколого-экономической оценке реструктуризации предприятий угольной отрасли, изменения социально-экологической ситуации в связи с массовым закрытием шахт практически не проводилось. Несмотря на взрывной характер социальных и экологических проблем, вызванных массовым закрытием предприятий угольной промышленности, не была предпринята попытка создания системы предотвращения и ликвидации негативных социальных и экологических последствий закрытия предприятий угольной промышленности.

Практика свидетельствует, что после закрытия шахт происходят значительные изменения в окружающей среде. Факторы, возникающие в процессе этих изменений, представляют реальную опасность для людей, проживающих в угольных регионах, а также являются источником социальной напряженности. К таким факторам можно отнести проседание земной поверхности, подтопление территорий, загрязнение питьевых источников и многие другие. Эти и другие факторы могут привести к экологической катастрофе регионального масштаба. Так, отдельные участки нефтепроводов и газопроводов в ряде регионов проходят над подработанными участками, склонными к проседанию земной поверхности.

Озабоченность складывающейся социально-экологической ситуацией выразили главы администраций угледобывающих регионов и городов (Тульской области - Подмосковский бассейн, Ростовской области - Восточный Донбасс и другие).

Анализ экономических и социальных условий показал, что только в г.Шахты Ростовской области (население около 240 тыс. чел.) экологические и социальные проблемы достигли значительных масштабов:

- 70% территории города расположено в горнодобывающем районе, что влечет за собой разрушение зданий, частных домов, газового трубопровода вследствие оседания почвы. По этой причине многие семьи покинули свои разрушенные дома;

- подземные воды вырываются на поверхность и загрязняют источники чистой воды, которые используют для водоснабжения города. Эти и сопутствующие причины привели к тому, что этот регион является самым неблагоприятным в России по кишечным заболеваниям;
- подземные газы проникают в дома, расположенные над старыми выработками, что может привести к трагическим последствиям.

Комплекс проблем в экологической и социальной сферах обусловлен отсутствием опыта их разрешения при массовом крупномасштабном закрытии шахт и недостатком финансирования для обеспечения их комплексного решения.

Для решения вышеуказанных проблем необходимо выполнить исследование для регионов в целом и разработать систему мер предотвращения негативных экологических и социальных последствий. Устранение негативных экологических последствий приведет к разрешению многих социальных проблем, снижению социальной и экологической напряженности в регионе и, вследствие этого, к обеспечению безопасности жизнедеятельности людей и улучшению жизненного уровня местного населения.

ОАО «Росуголь» в целях более тщательной проработки вопросов оценки прошлого экологического ущерба в условиях реструктуризации предприятий отрасли стало развивать экологический аудит. Руководством отрасли было поддержано предложение Московского государственного горного университета об отработке элементов экологического аудита на угледобывающих предприятиях. Кроме базовых научно-исследовательских организаций, таких, как ВНИИОС уголь, на основе Московской высшей горной школы была создана специализированная фирма «ЭКАДИТ», деятельность которой будет посвящена развитию и проведению экологического аудита на угольных предприятиях.

Одним из направлений работы по техническому содействию программе структурной перестройки угольной промышленности, финансируемой за счет средств займа МБРР, является проведение экологических аудитов угледобывающих предприятий. В течение 1998 года Фондом «Реформ Уголь» реализован проект «Экологический аудит закрывающихся угольных шахт», который выполнялся аудиторской фирмой, выбранной на конкурсной основе.

В результате реализации проекта был выполнен анализ существующей законодательной и нормативной базы в области регулирования вопросов охраны окружающей среды в процессе ликвидации угольных предприятий, проведена инспекция на местах, даны рекомендации по совершенствованию управления охраной окружающей среды при ликвидации угледобывающих предприятий и устранению их негативного влияния на окружающую среду. На основании данных рекомендаций и в соответствии с Соглашением о Втором угольном займе (СЕКАЛ II) Минтопэнерго России разработало календарный план действий по устранению негативного влияния ликвидируемых предприятий на окружающую среду.

В целях продолжения работы по данному направлению технического содействия программе структурной перестройки угольной промышлен-

ности Фонд «РеформУголь» предполагает в 1999 году провести экологический аудит нескольких действующих предприятий по добыче угля.

Причины отставания внедрения экоаудита в России

Дальнейшее развитие экологического аудита в России сдерживается по ряду причин. Первая причина заключается в отсутствии соответствующей нормативно-правовой базы. В постановлении Правительства РФ № 168 от 26.02.96 «Об утверждении Положения о лицензировании отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды» оговорено, что лицензии на проведение экологического аудита выдаются Госкомэкологии России, но не определено, кто разрабатывает нормативную базу, осуществляет общее руководство и координацию деятельности в сфере экологического аудита на территории Российской Федерации, отсутствует соответствующая запись в Законе Российской Федерации «Об охране окружающей природной среды». Функции по регулированию экоаудита целесообразно возложить на федеральный орган, который:

- формирует и реализует государственную политику в области экологического аудита;
- готовит программы (планы) развития и совершенствования деятельности по экологическому аудиту;
- ведет реестр аттестованных экоаудиторов, аккредитацию экоаудиторских организаций;
- выдает лицензии на право проведения экологического аудита на территории Российской Федерации и контролирует соблюдение лицензионных условий;
- обеспечивает подготовку и утверждение федеральных основополагающих нормативных актов по вопросам экологического аудита, формирование автоматизированных аннотированных баз данных и фондов нормативных актов, необходимых для осуществления экологического аудита;
- проводит согласование проектов ведомственных нормативных актов, включающих вопросы экологического аудита.

Соответствующие территориальные органы участвуют в выполнении перечисленных работ в пределах установленной компетенции.

Основу этой работы могут составить принципы ISO 14000, однако требуются поправки к закону «Об охране окружающей природной среды» и др. При этом должна быть упрощена процедура лицензирования данной деятельности. На федеральном уровне следует принять соответствующий регламентирующий документ. Отсутствие последнего привело к тому, что ни одна фирма, представившая документы в Госкомэкологии России в 1996 г., на 1 марта 1997 г. не получила лицензию на деятельность в области экологического аудита.

Вторая причина - отсутствие независимой Ассоциации профессиональных экологов-аудиторов, которая объединила бы различные фирмы, организации и отдельных специалистов по экологическому аудиту. В данной Ассоциации могли бы аккредитовываться экоаудиторы, она могла бы взять на себя большую часть вышеназванных вопросов, в том числе представление Российской Федерации в международных организациях

по вопросам экологического аудита. В настоящее время такие ассоциации имеются в нескольких странах, в том числе в Англии, Франции, Нидерландах.

Третья причина - отсутствие разъяснений важности и нужности экологического аудита в промышленности и других сферах деятельности, связанных с воздействием на окружающую среду. Необходимо организовать обучение специалистов отраслевого и территориального звена, занятых в природоохранных службах, с выдачей сертификатов. При этом следует привлечь в качестве преподавателей значительный контингент специалистов из различных отраслей и территориальных органов управления, которые в последние 3-5 лет прошли обучение по экоаудиту в США, Канаде, Нидерландах и других странах и имеют соответствующие дипломы.

Экологический аудит является достаточно гибким механизмом рационального природопользования и охраны окружающей среды в условиях рыночной экономики, однако его эффективное становление и использование в России возможно при дальнейшем совершенствовании, переосмыслении и корректировании критериев и подходов, применяемых в развитых странах.

Аудит недропользования

В последние годы ряд крупных нефтегазодобывающих и угольных компаний стали развивать специфические формы аудита. Так РАО «Газпром» разработало и утвердило в 1996 г. своим приказом отраслевую систему управления природными ресурсами и окружающей средой, одним из аспектов которой является отраслевой аудит природопользования. Деятельность специализированной фирмы «ЭКАДИТ» (на основе Московской высшей горной школы) посвящена развитию и проведению экологического и горного аудита на угольных предприятиях.

НК «Юкос» на базе консалтинговой фирмы «Колфикс» уже ряд лет проводит аудит своих предприятий, который во многом рассматривает специфические вопросы, характерные для нефтедобывающих и нефтеперерабатывающих предприятий. При этом объективно не хватает регулирующих документов на федеральном уровне. РАО «ЕЭС России» проводит работу по внедрению энергоаудита.

Проанализировав ситуацию, сложившуюся в горнодобывающем комплексе, и в том числе в угольной промышленности, МПР России стало формировать предложения по созданию аудита недропользования (горного аудита), который учитывал бы комплекс вопросов природно-ресурсного характера для недропользователя.

В соответствии с протоколом совещания в Правительстве Российской Федерации от 14.07.97 № БВ-П1-34пр, в целях усиления контроля за исполнением лицензионных условий на недропользование в части недопущения незаконной переуступки лицензий, безлицензионного (самовольного) пользования недрами, своевременного и правильного внесения платежей за права пользования недрами и на воспроизводство МСБ, а также для повышения эффективности изучения, воспроизводства, использования и охраны недр, создания дополнительных условий для при-

влечения инвестиций в освоение минерально-сырьевой базы МПР России выпустило приказ № 95 от 02.04.98 «О создании системы аудита недропользования».

Реализация данных предложений МПР России по аудиту недропользования будет осуществляться с одновременной его отработкой в таких регионах, как Саратовская, Амурская области, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа и другие. В Минтопэнерго России также начались работы по развитию аудита применительно к нефтегазодобывающим предприятиям. Эти документы войдут в общую систему аудита недропользования после согласования с МПР России и другими заинтересованными министерствами и ведомствами.

Приказом поручено ряду подразделений центрального аппарата Министерства организовать работу по созданию системы аудита недропользования. Утверждена рабочая группа из числа специалистов МПР России, институтов и заинтересованных организаций. В том числе в группу (по согласованию) вошли представители Минтопэнерго России, Госгортехнадзора России, Академии Госслужбы при Президенте Российской Федерации, а также специалисты институтов и руководители ряда региональных органов Министерства природных ресурсов Российской Федерации.

Приказом также утверждены «Основные положения аудита недропользования» и план мероприятий по созданию системы аудита. В «Основных положениях...» отмечается следующее.

Создание и внедрение системы аудита недропользования диктуется спецификой горного производства, связанного с опасностью жизнедеятельности как на уровне ландшафтов, так и в подземных условиях. Аудит недропользования направлен на выработку решений, которые обеспечивали бы экономическую эффективность функционирования объектов недропользования, безопасность жизнедеятельности населения в районах ведения горных работ при соблюдении норм и правил недропользования.

Аудит недропользования осуществляется при разработке проектов комплексного развития промышленных зон и технико-экономических обоснований на создание, реконструкцию, перепрофилирование или закрытие предприятий-недропользователей, проверке проектов на соответствие нормативным документам, регламентируемым по разделу «Недра», оценке принимаемых технических решений.

Аудит недропользования является инструментом контроля и оказания содействия в наиболее эффективном использовании потенциальных возможностей недропользования, в том числе осуществления контроля за исполнением лицензионных условий на недропользование, в части недопущения незаконной переуступки лицензий, безлицензионного (самовольного) пользования недрами, своевременного и правильного внесения платежей за право пользования недрами и на воспроизводство МСБ. Аудит недропользования может быть проведен отдельно или в рамках общего аудита предприятия, включающего финансовый аудит, энергоаудит, экоаудит. По существу аудит недропользования - элемент формирующейся новой системы управления природными ресурсами и их качеством.

«Основные положения аудита недропользования» необходимы для определения общих направлений деятельности МПР России и его территориальных органов по созданию системы аудита недропользования. На базе этого документа, который определяет концептуальные позиции аудита недропользования, должны разрабатываться нормативно-методические документы применительно к отдельным направлениям и объектам аудита недропользования.

Развивающиеся в экономике Российской Федерации процессы, сопровождающие ее переход к рыночным отношениям, а также заинтересованность в финансировании разнообразных проектов иностранными инвесторами, требуют применения общепринятых в мировой практике соответствующих процедур, и, в частности, аудита. Само понятие «аудит» предполагает вневедомственность, независимость и добровольность проведения аудиторской проверки. Базовыми принципами, на которых строится система аудита, являются:

- независимость выводов и заключений аудиторов;
- профессионализм аудиторов;
- объективность аудиторов;
- ответственность аудиторов за результаты и последствия выводов и заключений;
- соблюдение коммерческой тайны;
- лояльность аудиторов к заказчику.

Международный опыт показывает, что по мере развития мировой нефтегазодобывающей промышленности расширяется и деятельность компаний, предлагающих свои услуги в сфере горного аудита или аудита недропользования. Например, компания «Райдер Скотт инженеры-нефтяники» за последнее время выполнила на территории России ряд соответствующих работ, в том числе:

- по Чутырско-Киенгопскому, Мишкинскому и Ельниковскому месторождениям (Ижевск, Удмуртия), где была проведена оценка методов повышения охвата вытеснением при поддержании пластового давления, определена оптимальная технология разработки на оставшийся период и сделан расчет общих экономических показателей.
- по Верхне-Тарскому месторождению (Новосибирская обл.), где выполнен анализ текущего состояния разработки частично разбуренного месторождения;
- по Варьеганскому, Северо-Варьеганскому, Бахиловскому, Верхне-Коллек-Еганскому месторождениям (г. Радужный, Западная Сибирь), где был выполнен детальный экономический анализ по каждому месторождению, включая определение оптимальной технологии разработки на оставшийся период, оценку перспективности ремонта многочисленных простаивающих скважин, изучение возможности бурения скважин по уплотняющей сетке.

Отчет по данным работ использовался заказчиками при предложении своих акций на ведущих европейских биржах.

На Черногорском месторождении (Западная Сибирь) для совместного предприятия было проведено исследование извлекаемых запасов месторождения и определение возможности дополнительного эксплуатаци-

онного бурения. Это СП использовало результаты работы компании «Райдер Скотт» при получении финансирования от Европейского банка реконструкции и развития и Корпорации по частным зарубежным инвестициям.

Фирма «РПС Оверсиз, Инк.» в течение ряда лет работает на данном рынке услуг. Так, например ею выполнены работы по созданию и поддержке базы промысловых данных для «ЛУКойл-Когалымнефтегаз» (Когалым, Западная Сибирь), для «ЛУКойл-Урайнефтегаз» (Урай, Западная Сибирь). «РПС Оверсиз, Инк.» в августе 1995 г. совместно с компанией «Райдер Скотт» получен контракт на проведение геологического аудита для нефтяной компании «Пурнефтегаз».

Имеется определенный опыт работы в данном направлении и у ООО «Петролеум Консалтинг» (г. Саратов), которое занималось разработкой технико-экономических обоснований ведения работ по поиску, разведке и разработке месторождений нефти и газа на территории Саратовской области по заказам НИЦ ПК «ЛУКойл», АО «Саратовнефтегеофизика», АО «Самаранефтегаз», Волгагеолкома, Оренбурггеолкома и др.

Определение аудита недропользования

Аудит недропользования - процедура проверки деятельности недропользователей на соответствие нормативным актам в сфере недропользования и охраны окружающей среды и выработке рекомендаций по повышению эффективности использования ресурсов недр.

Аудирование проводится независимыми аудиторскими фирмами в интересах заказчика и осуществляют свою деятельность на основе государственной лицензии.

Цель аудита недропользования - анализ достоверности информации и разработка рекомендаций, необходимых для рационального использования недр и природных ресурсов при разработке полезных ископаемых, обеспечения использования подземного пространства в рамках существующих норм и правил, соблюдения безопасности жизнедеятельности населения в районах горных работ, осуществление контроля за исполнением лицензионных условий на недропользовании.

Основные задачи аудита недропользования:

- определение направлений повышения рационального и комплексного использования природных ресурсов и охраны недр;
- экономическая оценка ресурсной базы недропользователя и эффективность ее использования, определение правильности учета количества приращиваемых, добываемых, теряемых в недрах и при первичной переработке запасов полезных ископаемых;
- получение стоимостной оценки предприятия-недропользователя;
- проверка выполнения условий соглашений (договоров) о разделе продукции в части поисков, разведки и добычи минерального сырья, раздела произведенной продукции, а также ее транспортировки, обработки, хранения на стадиях процессов заключения, исполнения и прекращения соглашений (договоров) о разделе продукции;
- проверка исполнения лицензионных условий на недропользование в части недопущения незаконной переуступки лицензий, безлицензион-

ного (самовольного) пользования недрами, своевременного и правильного внесения платежей за право пользования недрами и на воспроизводство МСБ;

- снижение отрицательного воздействия недропользования на окружающую природную среду, на здоровье населения и персонала предприятий недропользователей;
- подготовка рекомендаций по совершенствованию финансово-хозяйственной деятельности субъектов недропользования.

Основание для осуществления аудита недропользования

1. Законы и нормативно-правовые акты РФ в области управления качеством природными ресурсами, окружающей среды и охраны природных ресурсов: Законы РФ «О недрах», «Об охране окружающей природной среды», Водный кодекс, «Соглашение о разделе продукции», «О континентальном шельфе», «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»; Указ Президента РФ от 22.12.93 № 2263; постановления Правительства РФ «Об утверждении Положения об органах государственного геологического контроля Российской Федерации» (от 02.02.98 № 1), «Об утверждении нормативных документов по регулированию аудиторской деятельности в Российской Федерации» (от 20 ноября 1995 г. № 1124).

2. Проект Концепции государственной политики в сфере воспроизводства, использования и охраны природных ресурсов (одобрен в основном Правительством РФ 31.07.97, в документе отмечена необходимость развития аудита в области природопользования).

3. Протокол совещания у Заместителя Председателя Правительства РФ В.Б.Булгака 14 июля 1997 г. № БВ-П1-34пр (МПР России было поручено «ввести систему аудита с задачей проведения не реже, чем 1 раз в один-два года анализа выполнения недропользователями условий лицензионных соглашений»).

4. Приказ Министра природных ресурсов РФ № 139 от 25.08.97 «О проверке реализации выданных лицензий на право пользования недрами» (была определена необходимость разработки предложений и проектов нормативных актов по поэтапному введению горного аудита).

5. Международные стандарты, правила и процедуры в области управления природными ресурсами и аудита - ISO (ИСО) 14000.

Объекты аудита недропользования:

- предприятия по добыче полезных ископаемых на стадии разведки, опытной и промышленной эксплуатации, консервации, включая систему транспортировки сырья и продукции и управления горно-геологическими отходами;
- предприятия, использующие шахты, тоннели, бункеры, резервуары и иные подземные сооружения для переработки, транспортировки, хранения сырья и продукции;
- специальные транспортные подземные сооружения (метрополитены и пр.);
- системы подземных коммуникаций, используемые для транспортировки и передачи воды, различных энергоносителей, электроэнергии;

- подземные полигоны отходов, в т.ч. радиоактивных, на стадии оборудования. эксплуатации и консервации, включая систему транспортировки отходов и их производных.

Финансирование аудита недропользования производится за счет средств его заказчика. Предполагается, что затраты на осуществление аудита недропользования могут покрываться из федерального целевого бюджетного фонда воспроизводства минерально-сырьевой базы и аналогичных территориальных фондов субъектов Российской Федерации, средств предприятий, а также части средств, получаемых от проведения конкурсов и аукционов.

В Минтопэнерго России также начались работы по развитию аудита применительно к нефтегазодобывающим предприятиям. Эти документы войдут в общую систему аудита недропользования после согласования с МПР России и другими заинтересованными министерствами и ведомствами.

В целях создания благоприятных условий для формирования системы аудита недропользования МПР России и Минтопэнерго России подписали в августе 1998 г. Соглашение о сотрудничестве по развитию и внедрению аудита недропользования (от 05.08.98 № ВН-09/3481). Соглашением определены основные задачи аудита недропользования на предприятиях ТЭКа, предусмотрен обмен информацией и нормативно-методическими документами, содействие при решении вопросов по внедрению аудита и прочее. Соглашение реализуется на основе подготовленного совместного плана действий МПР России и Минтопэнерго России по внедрению аудита недропользования. В развитие приказа МПР России от 02.04.98 № 95 и в соответствии с вышеуказанным Соглашением было подготовлено и утверждено МПР России, Минтопэнерго России по согласованию с Госгортехнадзором России «Временное положение об аудите недропользования на предприятиях ТЭК». Приказом поручается подразделениям центрального аппарата и территориальным органам министерства при работе по созданию системы аудита недропользования, обеспечению организационно-методического сопровождения деятельности по развитию системы аудита недропользования руководствоваться Временным положением.

Реализация данных предложений будет осуществляться с одновременной его отработкой в таких регионах, как Саратовская, Амурская области, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа и других. Так, в рамках деятельности рабочей группы совместно с Комитетом природных ресурсов Саратовской области, в 1999 г. проведен пилотный проект аудита недропользования Западно-Вишневского месторождения (ГТП «Нижевожскгеология»), в процессе которого отработана методика проведения аудита, получено аудиторское заключение, включающее стоимостную оценку деятельности предприятия, а также получены рекомендации по дальнейшей регламентации проведения аудита на предприятии-недропользователе.

Следует отметить, что аудит недропользования является дополнительным инструментом к уже существующему контролю предприятий и лицензиатов со стороны государства. МПР России как федеральный орган

управления должно лишь создать условия для возможности проведения аудиторских проверок, т.е. обеспечить законодательную, нормативную и методическую базу для внедрения аудита недропользования, организовать работу по обучению и аттестации auditors. Кроме того, МПР России может само являться заказчиком аудита и, соответственно, финансировать его проведение из своих источников. При этом результаты отчетов аудиторских фирм должны учитываться службой геолконтроля, территориальными органами МПР России, что позволит сконцентрировать усилия на приоритетных направлениях и контроле со стороны государства наиболее крупных недропользователей. Наличие у предприятия положительного заключения аудитора может и должно являться для всех заинтересованных государственных органов основанием для: признания предприятия соответствующим как специальным требованиям законодательства об использовании недр, так и общим требованиям; оценке конкурсантов при проведении конкурсов как на право пользования недрами, так и на подрядные работы (разумеется, в качестве дополнительного условия) и т.д.

Кроме того, внедрение такой системы даст возможность повысить эффективность работы органов геолконтроля, т.к. поможет охватить проверками более широкий круг недропользователей.

Определяемая иногда как основная задача аудита недропользования проверка отчетности добывающих предприятий на самом деле является не основной и далеко не единственной. Реализация возможностей функционирования системы аудита недропользования в перспективе представляется более широко.

Собственно подтверждение достоверности отчетности предприятия представляет самостоятельную ценность, в основном, для государственных органов. Для акционеров, потенциальных инвесторов, кредиторов подтверждение достоверности отчетности является основанием для признания реальности стоимостных оценок предприятия, его бизнеса. При проведении аудиторской проверки производится анализ наличия и состояния активов, учет которых предусмотрен действующими правилами бухгалтерского учета (отражаемых в активе бухгалтерского баланса). Между тем, добывающее предприятие отличается от предприятий иных отраслей присутствием специфического актива - объекта недропользования, не отражаемого согласно действующим правилам бухгалтерского учета на балансе предприятия. На самом деле, стоимость бизнеса добывающего предприятия, в первую очередь, определяется стоимостью объекта недропользования, т.е. стоимостными оценками ресурсов и запасов полезного ископаемого. Основной задачей горного аудита за рубежом является стоимостная оценка ресурсной базы добывающего предприятия и установление связи между изменениями ресурсной базы и стоимостью бизнеса. Подтверждение достоверности отчетности по результатам ее проверки является основанием для того, чтобы считать достоверными последующие стоимостные оценки.

Проверка достоверности документов, отражающих производственный процесс добывающего предприятия, возложена на различные государ-

ственные органы, которые осуществляют ее наряду со своими иными функциями.

Анализируя функции государственных контролирующих органов, можно сделать вывод о том, что существующая система органов контроля за деятельностью добывающих предприятий, хотя и обеспечивает контроль каждого из элементов этой деятельности, имеет существенный недостаток - отсутствие целостности. По документам, составленным в результате одновременных проверок деятельности предприятия контролирующими органами, невозможно получить полное представление об экономическом потенциале предприятия-недропользователя; точно так же, заключение специалиста по общему аудиту, не учитывающее специфики добывающего предприятия, не может являться полноценным основанием для стоимостных оценок предприятия и его бизнеса. При этом, стоимостная оценка собственно объекта недропользования (без привязки к конкретному предприятию - пользователю недр) вообще невозможна в рамках существующей системы распределения функций и обязанностей по контролю за недропользованием. Решить данную проблему и призвана, по нашему мнению, система аудита недропользования,

В целом, по результатам проверки деятельности добывающего предприятия в рамках системы аудита недропользования должно быть составлено аудиторское заключение, отражающее, помимо достоверности набора документации, контролируемого в рамках общего аудита, наличие документов, подтверждающих:

- права предприятия на пользование объектами недропользования;
- права предприятия на осуществление лицензируемых видов деятельности, связанных с эксплуатацией объекта недропользования;
- количественную оценку ресурсной базы объекта недропользования;
- соблюдение предприятием установленного порядка, правил и стандартов пользования недрами, в том числе технико-экономических показателей, стадийности и эффективности работ по добыче полезных ископаемых, работ по геологическому изучению недр;
- соблюдение предприятием установленных требований по безопасному ведению работ, охране недр;
- ведение предприятием работ по эксплуатации объекта недропользования методами и способами, исключающими экономически необоснованные потери полезных ископаемых и снижение качества полезных ископаемых.

Лицензия аудитора в сфере недропользования, подобно лицензиям на другие специальные виды аудита (банковского, страхового и т.п.), должна давать право на выдачу комплексного заключения, отвечающего как существующим стандартам общего аудита, так и стандартам аудита недропользования, которые предстоит разработать. Наиболее существенным отличием перечня задач, решаемых аудитом недропользования, по сравнению с общим аудитом, должно являться придание статуса приоритетной задаче стоимостной оценки объекта недропользования и на ее основе стоимостной оценки предприятия и его бизнеса, базирующегося на эксплуатации (возможности эксплуатации) данного объекта недропользования или их совокупности.

В перспективе система аудита охватит и другие сферы природопользования (водохозяйственную деятельность, лесное хозяйство, рекреационную деятельность и др.). К примеру, на Украине предпринимаются попытки внедрения этой процедуры в целях оздоровления бассейна р. Днепра на основе использования канадского опыта.

Актуальным направлением аудита является аудит при подготовке соглашений о разделе продукции. Учитывая требования по охране окружающей среды, ряд компаний уделяют серьезное внимание аудиту предполагаемых объектов инвестирования. Задачами аудита в этом случае являются характеристики месторождения полезных ископаемых, эколого-экономическая оценка, исследования почв, растительности, водных ресурсов, рыболовных угодий, животного мира. Кроме того, выполняется оценка ранее нанесенного ущерба и стоимости восстановления нарушенных объектов.

Требуется также вести и организационную работу по введению системы аудита недропользования, включая обеспечение системы контроля проведения аудита, обучение, аттестацию и аккредитацию специалистов-аудиторов, накопление и анализ национального и международного опыта аудита недропользования и т.д. В части обучения можно привести пример Уральской государственной горно-геологической академии (УГГГА), которая учредила учебно-методический и научно-производственный центр «Недра», одним из уставных видов деятельности которой является аудит недропользования. В УГГГА в рамках специальности «Геологическая съемка и поиски месторождений полезных ископаемых» открыта специализация «Менеджмент в геологии и недропользовании», в рамках которой читаются учебные дисциплины «геологический менеджмент» и «Правовые основы недропользования», ведется семинар по бизнес-планированию в геологии и недропользовании. В настоящее время УГГГА совместно с КПП по Свердловской области разрабатывает новый учебный курс «Аудит недропользования». В рамках учебного курса, кроме общих вопросов, рассматриваются специализированные направления аудита, в том числе: аудит предприятий горно-геологического профиля, предприятий, использующих подземные сооружения в хозяйственных целях, аудит метрополитенов и других транспортных подземных сооружений, аудит системы подземных коммуникаций, подземных полигонов захоронения промышленных отходов.

Для реализации внедрения системы аудита недропользования наиболее реально и перспективно решение, связанное с выработкой общих позиций с основными заинтересованными в этом вопросе ведомствами и с отработкой деталей на 3-5 базовых территориях.

Параллельно необходимо вести работу, связанную с подготовкой дополнений и поправок в действующие нормативные акты по:

- подготовке поправок в Законы РФ «О недрах» и «О соглашениях о разделе продукции», а также в «Положение о порядке лицензирования пользования недрами», в Постановления Правительства РФ № 1418 «О лицензировании отдельных видов деятельности», № 775 «О лицензировании отдельных видов деятельности, связанных с геологическим изучением и использованием недр»;

- внесению дополнений в «Перечень мероприятий по воспроизводству МСБ, финансируемых из средств Фонда воспроизводства МСБ», имея в виду вопросы, связанные с внедрением системы аудита недропользования;
- подготовке проекта постановления Правительства РФ об аудите недропользования, на базе которого в дальнейшем могут разрабатываться отдельные документы применительно к различным видам аудита недропользования.

Для введения в действие механизма аудита недропользования необходимо разработать и утвердить нормативно-правовую базу аудита недропользования, а именно:

- Положения об аудите недропользования, об учебно-методических центрах по профилю «аудит недропользования», об аттестации центров по обучению аудиторов, об аккредитации аудиторов и аудиторских фирм, об аттестационных и аккредитационных комиссиях, о государственном реестре аудиторов недропользования;
- типовые методики и программы обучения аудиторов;
- стандартные форматы протокола и отчета по аудиту недропользования.

6.3. Развитие экологического предпринимательства

Одним из стратегических направлений обеспечения успешной реализации экономических преобразований в России является развитие предпринимательства. Данное направление стало одним из основных уже в первых правительственных программах осуществления экономических реформ. Дальнейшее развитие предпринимательства, поддерживаемое мерами законодательного, организационного и финансово-экономического характера, создаст в ближайшем будущем условия для появления значительного числа предприятий малого и среднего бизнеса с разнообразной сферой деятельности.

В условиях резкого сокращения финансирования, государственные природоохранные структуры не в состоянии в полной мере обеспечить контроль за выполнением предприятиями требований экологической безопасности. В этой связи появление новых субъектов малого и среднего предпринимательства может добавить к уже имеющимся новые серьезные экологические проблемы. Последнее вызывает необходимость образования системы государственного регулирования, имеющей целью создание условий для эффективного развития предпринимательства при соблюдении им требований экологической безопасности, что обеспечит устойчивое и продолжительное экономическое развитие, особенно в свете требований законов Российской Федерации «Об охране окружающей природной среды», «О защите прав потребителей», «О государственной экологической экспертизе», а также постановления Правительства Российской Федерации от 24.12.94 № 1418 «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Уменьшение государственного финансирования в экологическую сферу привело к практической ликвидации предприятий и организаций, ранее обеспечивающих производство товаров, выполнение работ и услуг природоохранного назначения. Если в рамках административно-командной системы управления они располагали соответствующим механизмом регулирования объемов и качества товаров, работ и услуг, то в настоящее время необходимы новые формы и методы организации данной деятельности, которые бы отвечали рыночным требованиям.

В этих условиях задачей государственной важности является интенсивное формирование новых предприятий и организаций экологической ориентации, нацеленных на развитие технической и технологической инфраструктуры экологической безопасности и обеспечения рационального использования природных ресурсов. Необходимы меры по стимулированию деятельности подобных предприятий, созданию условий для притока как государственных, так и частных инвестиций в сферу экологического предпринимательства.

Под экологическим предпринимательством следует понимать уставную деятельность организаций и предприятий, направленную на охрану окружающей среды посредством: выпуска продукции, выполнения работ и оказания услуг, обеспечивающих соблюдение действующих природоохраненных норм и требований.

Реально экологическое предпринимательство, направленное на производство и реализацию оборудования, товаров, осуществление работ и услуг с целью предупреждения вреда окружающей природной среде, в стране начало формироваться в 1988-1989 гг. Этому способствовали благоприятные условия, сложившиеся в обществе и в высших государственных структурах под влиянием мощного подъема движения «зеленых», а также принятие ряда правительственных решений в сфере охраны природы. Данная тенденция получила свое дальнейшее развитие в 1990-1991 годах в связи с подготовкой и началом внедрения рыночных отношений в экономике страны.

В результате уже в 1991 году имелось значительное число предприятий, которые заявили об оказании услуг в сфере экологического предпринимательства, но лишь незначительная часть их действовала в природоохранном направлении, в основном, в сфере различных экологических услуг.

В 1989-1991 гг. разрабатывается проект Закона СССР «О свободном экологическом предпринимательстве», однако было принято решение включить его положения в проект соответствующих разделов и статей Закона СССР «Об общих началах предпринимательства», которое так и не было реализовано. В результате рассматриваемое направление предпринимательства осталось без должной правовой поддержки.

Большое внимание зарубежной и отечественной общественности к проблемам экологии, некоторые направления деятельности высших государственных органов в этой сфере, зарубежный опыт позволяли надеяться на серьезную и многоплановую поддержку программ и проектов в области охраны окружающей среды, обеспечения экологической безо-

пасности производств, рационального использования природных ресурсов и формирование различных структур в этом сегменте рынка.

Принятое в первые годы законодательство определяло достаточно простую процедуру регистрации субъектов предпринимательства (некоторые имеющиеся ограничения на экологическое предпринимательство не распространяются), что способствовало тому, что почти каждый желающий (независимо от квалификации, нормативно-методического, материально-технического обеспечения и пр.) мог начать заниматься практически любым видом деятельности, в т.ч. таким специфическим, как осуществление работ и услуг экологического назначения.

Однако данные уже за 1992 год показали, что предложений осуществлять деятельность, связанную с экологическим предпринимательством, стало примерно в два раза меньше (при этом около 40% от общего количества субъектов экологического предпринимательства приходилось на различные посреднические услуги). В условиях недостаточного финансирования государственных природоохранных программ всех уровней подобное «развитие» экологического предпринимательства вряд ли могло соответствовать коренным интересам общества в оздоровлении экологической ситуации в стране и требовало немедленной государственной поддержки.

В этой связи важны критерии отнесения предприятий и организаций к экологическим. Такими критериями могут быть:

- закрепление в уставе организации, предприятия как основной цели деятельности выполнения работ и услуг, а также производство продукции природоохранного назначения;

- выполнение в рамках реализации федеральных и региональных экологических и природно-ресурсных программ государственного и муниципального заказа;

- выпуск продукции, производств работ и услуг, отвечающих потребностям природоохранной и ресурсовосстановительной деятельности;

- преобладание удельного веса производимой продукции, работ и услуг природоохранного назначения в общем объеме производства.

Вместе с тем, следует назвать несколько важных с экологической точки зрения направлений предпринимательства, где в принципе можно получать прибыль: разработка энерго- и ресурсосберегающих технологий, экологически безопасного оборудования и материалов, контрольно-измерительных приборов и их внедрение в производство; утилизация отходов производства и потребления, оказание консалтинговых услуг.

В мировой практике экологический рынок является перспективным. В США экологический рынок оценивается в 165 млрд. долл. с тенденцией роста 4% в год до 2000 года. Рынок Латинской Америки – 6,6 млрд. долл., прогноз – 10 млрд. долл. к 2000 г. Рынок Индии – 1 млрд. долл., ежегодный рост – 18%. Рынок Южной Кореи – 3,4 млрд. долл., а рынок Восточной Европы (включая Россию) – порядка 6 млрд. долл., рост – 6%.

Без основательной государственной поддержки рассчитывать на эффективное развитие отечественного экологического предпринимательства

достаточно сложно. Поддержка должна создавать экономическую заинтересованность в сфере экологии и осуществляться на соответствующей нормативно-правовой основе. Данная позиция была отражена в Концепции развития рынка экологических работ и услуг в Российской Федерации, которая была заслушана в июне 1992 года в Комитете Верховного Совета Российской Федерации по вопросам экологии и национального использования природных ресурсов и получила одобрение. Минприроды России было поручено представить предложения по разработке программы поддержки экологического предпринимательства и совершенствованию законодательства в интересах развития рынка экологических работ и услуг. Одновременно была отмечена целесообразность создания государственных хозрасчетных организаций в системе Минприроды России по регулированию экологического предпринимательства.

В 1992 г. было принято решение Правительства Российской Федерации о разработке Комплексной программы развития предпринимательства в России. Основные цели этой программы были определены следующим образом:

- формирование в России благоприятных рыночных инфраструктурных условий, создание экономической и правовой среды для предпринимательства;
- насыщение рынка товарами и услугами с целью удовлетворения потребностей в них населения;
- формирование позитивного общественного мнения в отношении предпринимательской деятельности.

Положения, задачи и цели Программы предоставляли возможность решать проблемы развития, в том числе и экологического предпринимательства. В 1992 году Минприроды России направило предложения и замечания, а затем и дополнения к Комплексной программе развития предпринимательства в Роскомпредпринимательство и Минэкономики России, которые были включены в проект программы в виде дополнительного раздела «Экологическая безопасность предпринимательства и производство товаров (работ и услуг) экологического назначения». Однако в подготовленном Минэкономики России постановлении Правительства Российской Федерации от 11.05.93 № 446 «О первоочередных мерах по развитию и государственной поддержке малого предпринимательства Российской Федерации» экологическое предпринимательство не было включено в состав приоритетных направлений развития предпринимательства и, соответственно, не предусматривалось никаких льгот и поддержки фирмам, действующим в этой сфере. Последнее сказалось на том, что в Федеральной программе государственной поддержки малого предпринимательства экологическое предпринимательство также не присутствует в качестве приоритетного направления.

Подобное отнесение решения экологических проблем в основном на более поздний срок экономически неэффективно, т.к. дешевле предотвратить загрязнение, чем ликвидировать его последствия, кроме того, придется нести дополнительные затраты на компенсации ущербов, связанных с ухудшением здоровья населения, снижением урожайности и каче-

ства сельскохозяйственных культур, уменьшением прироста древесины, увеличением износа основных фондов производства и т.д. Учитывая сложившуюся неблагоприятную экологическую ситуацию в стране, развитие предпринимательства без учета экологического фактора может привести к серьезным проблемам.

Наиболее действенно следует решать вопрос поддержки экологического предпринимательства, используя меры экономического стимулирования. Однако, несмотря на то, что в Законе Российской Федерации «Об охране окружающей природной среды» есть специальная ст. 24 об экономическом стимулировании охраны окружающей природной среды, в законах, регулирующих различные налоги, пошлины и тарифы, практически никакого отражения в части экологического предпринимательства данная позиция не получила.

По вопросам экономического стимулирования деятельности в области охраны окружающей среды Минприроды Российской Федерации неоднократно выходило в Правительство России с различными предложениями. В том числе был подготовлен в 1993-1994 гг. проект закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Законы Российской Федерации по вопросам налогообложения», документ был направлен в том числе и на расширение льгот по налогу на прибыль предприятиям, осуществляющим природоохранные мероприятия, путем исключения из облагаемой базы всего объема капитальных вложений на природоохранные мероприятия. Частично предложения были учтены, однако в целом вопрос стимулирования данного направления остается открытым.

Экономическое стимулирование экологического предпринимательства в промышленно развитых странах осуществляется по разным направлениям в налоговой и финансово-кредитной сферах. В этом плане интересен опыт Японии. Государственные денежные средства на охрану природы в Японии поступают из центрального бюджета, местных бюджетов, а также по системе правительственных кредитов и инвестиций через государственные финансовые кредитные корпорации (Корпорация услуг по борьбе с загрязнением, Японский банк развития, Финансовая корпорация малого бизнеса и т.д.). Довольно значительные суммы средств расходуют крупные компании, однако около 2/3 от всей стоимости очистного оборудования составляет государственный заказ. Важная роль отводится финансово-кредитным корпорациям в повышении материальной заинтересованности частных промышленных предприятий в установлении очистного оборудования и проведении других природоохранных мероприятий. Суммы льготных кредитов значительны. Кредиты - долгосрочные (10-20 лет из расчета 5-7% годовых), малым и средним предприятиям предоставляются в размере до 80% стоимости необходимого оборудования. Широко используется в Японии система налоговых льгот, в частности, в отношении сроков амортизации очистного оборудования, что увеличивает скорость оборота возмещенной стоимости основного капитала и дает предпринимателю большую массу прибыли. Система ускоренной амортизации основного оборудования юридически закреплена

в законодательстве о специальных налоговых мерах. Эти льготы довольно большие - допустимые списания составляют 50% стоимости очистного оборудования за первый год (в США в эти же 80-е годы – около 100% в течение 5 лет, в ФРГ – 50% в течение 5 лет). Для малых и средних предприятий Японии – по 30% стоимости очистного оборудования ежегодно в течение 3 лет. Некоторые виды очистного оборудования освобождаются от уплаты местных налогов. В целом в Японии налоги дифференцированы: с крупных фирм – 44%, средних – 32%, кооперативов – 28%. Большое внимание уделяется стимулированию решения такой серьезной для промышленно развитых стран проблемы, как отходы производства и потребления. В Японии, например, бесплатная передача отходов предприятиями друг другу запрещена. Согласие предприятия перерабатывать отработанные элементы питания (батарейки) оплачивают муниципальные службы, которые их поставляют, хотя предприятие уже получает прибыль от производства и реализации дополнительной продукции в виде цветных металлов и реагентов.

В Дании рядом законов и нормативных актов, наряду с другими направлениями стимулирования предпринимательской деятельности, специально предусмотрено широкое государственное субсидирование технологий вторичного использования отходов и малоотходных технологий. Субсидируются проекты отдельных компаний (до 75% затрат по проекту), проекты, реализация которых приносит пользу не только компаниям, занятым в их реализации, но и населению, обществу, государству (до 100% затрат по проекту). Субсидии выделяются на капитальные вложения с покрытием до 25% затрат для инвестиций в сооружение объектов по утилизации отходов, до 75% – на приобретение оборудования для сбора отходов и т.д. Есть производства, которые функционируют на основе беспроцентных долгосрочных ссуд (на 10 лет, с выплатой ее в счет налогов не с первого года), с нулевой балансовой прибылью, которая отчисляется в бюджет, а оттуда снова направляется на финансирование природоохранных проектов.

Как правило, государственные средства на природоохранные цели имеют четкую привязку к актуальным проблемам (программам), за эффективностью их расходования установлен жесткий государственный контроль, в том числе через систему специальных государственных корпораций, фондов, банков и т.д. Большие полномочия имеют в этих вопросах природоохранные органы различных уровней, что позволяет им эффективнее решать конкретные природоохранные задачи.

В системе административных органов японского правительства есть Управление по охране окружающей среды, где проходит подготовка сводного бюджета по охране окружающей среды, который является составной частью ежегодного общегосударственного бюджета, и осуществляется контроль за использованием другими правительственными органами государственных средств на природоохранные мероприятия.

В упоминавшихся выше мероприятиях по стимулированию природоохранной деятельности в Дании в вопросах определения и выделения средств на различные мероприятия, а также контроля за их расходованием

ем большие права принадлежат наряду с местными и региональными советами различным природоохранным структурам (Национальное агентство охраны окружающей среды, Министерство экологии, Совет по утилизации).

Значительное воздействие природоохранных структур на кредитно-инвестиционную политику в сфере экологии характерно и для других промышленно развитых стран. При этом весь механизм экономического стимулирования природоохранной деятельности действует в направлениях, определенных соответствующими законодательными актами и закрепленными рамками технологических норм и критериев, а также стандартов качества компонентов окружающей среды.

Мировая практика доказала, что устойчивая деловая активность и стабильное экономическое развитие возможны только при налогах на субъектов предпринимательства не выше 35%. Существующие в России многочисленные налоги превышают указанный оправданный уровень и становятся просто непосильными для предпринимательства (кроме торгово-посреднических услуг), особенно в такой в целом «неприбыльной» сфере, как экология. Эта проблема должна решаться в рамках совершенствования и «экологизации» налоговой системы в целом, связанного с увеличением доли ресурсных (рентных) платежей в структуре доходной части бюджетов при снижении или упразднении ряда косвенных налогов, уменьшении подоходного налога, налога на прибыль, на фонд заработной платы.

Для формирования правовой базы экологического предпринимательства в Закон Российской Федерации «Об охране окружающей природной среды» целесообразно внести дополнительно статью по вопросам государственного регулирования предпринимательства в области производства товаров, работ и услуг экологического назначения. В данной статье необходимо оговорить порядок регулирования деятельности субъектов экологического предпринимательства, которое осуществляется через лицензирование и экологическое аудирование хозяйствующих субъектов, экологическую сертификацию производимых ими товаров, работ и услуг, участие природоохранных органов в регулировании и стимулировании экологического предпринимательства. В настоящее время подготавливается новая редакция Закона Российской Федерации «Об охране окружающей природной среды», в которой необходимо отразить вопросы экологического предпринимательства.

В целом вопросы экологического предпринимательства нашли отражение в ряде предложений, которые были подготовлены Минприроды России в последние годы и направлены в Минэкономики России для учета при подготовке:

- Федеральной программы структурной перестройки экономики России (рекомендовано предусмотреть в данной программе раздел по экологии с изложением основ государственной политики в области охраны окружающей среды в условиях перехода к рыночным отношениям и конкретные предложения по ее реализации):

- проекта Государственной инвестиционной программы России на 1993 год (рекомендовано включить в проект раздел «Экологические аспекты инвестиционной политики», который призван при определении приоритетных направлений инвестирования учитывать экологические требования);
- планов действий Правительства Российской Федерации по охране окружающей среды на 1994-1995 гг. и на 1996-1998 гг. (намечена разработка ряда нормативно-правовых актов).

В рамках реализации постановления Правительства Российской Федерации от 27.11.95 № 1170 «О разработке прогноза и программы социально-экономического развития Российской Федерации на 1996-2000 гг.», «Прогноза и концепции социально-экономического развития Российской Федерации на 1996-2005 гг.» Минприроды России были сделаны предложения, направленные на косвенную поддержку экологического предпринимательства. Были подготовлены и реализованы другие предложения, однако в целом вопросы экологического предпринимательства не нашли надлежащего решения на правительственном уровне.

В мае 1995 г. был принят Закон Российской Федерации «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации», а также подготовлен проект федерального закона «Об упрощенной системе налогообложения и учета для субъектов малого предпринимательства». В Законах уделяется большое внимание поддержке предпринимательства посредством разработки целевых программ, определению приоритетных направлений, льгот по налогообложению и регистрации, однако он не рассматривает особенности отдельных направлений малого предпринимательства, в том числе в сфере экологии.

Учитывая специфику экологического предпринимательства, экономическую и финансовую ситуацию в стране, необходимы специальные меры для активизации производства товаров (работ и услуг) экологического назначения. В качестве дополнительного стимула на переходный период (3-5 лет) целесообразно освободить полностью экологическое предпринимательство от уплаты налогов на прибыль и добавленную стоимость, а также таможенных пошлин.

В то же время эффективное стимулирование может быть осуществлено только в условиях повышения ответственности субъектов предпринимательства за производство и качество конкретных товаров (работ, услуг), необходимых для обеспечения экологической безопасности. Последнее может быть достигнуто введением сертификации товаров (работ, услуг) экологического назначения и лицензированием видов деятельности, связанных с их производством, а также участием Минприроды России в практическом решении вопросов определения и регулирования направления финансовых и кредитных средств, налоговых и других льгот, которые должны адресоваться конкретным экологическим программам и субъектам экологического предпринимательства.

Одной из форм развития экологического предпринимательства является проведение с общественными и коммерческими организациями выставок, конференций, совещаний. В апреле 1993 года в Международном

«Экспоцентре» Минприроды России совместно с Торгово-промышленной палатой провело международную выставку «Экология 93», в которой приняли участие около 120 фирм и организаций, из них более 20 – представители зарубежных фирм. Одновременно прошел научно-технический симпозиум, на котором обсуждались вопросы внесения изменений в законодательство и критического экологического состояния в нефтехимической промышленности. В феврале 1993 года Минприроды России совместно с Миннауки России, Российским союзом промышленников и предпринимателей, Российской Академией управления, акционерным обществом «Ринако» провело международный конгресс и выставку-ярмарку «Экология России», в котором приняли участие представители отечественных и зарубежных фирм и организаций. В рамках конгресса был подписан ряд контрактов и соглашений. Аналогичное мероприятие прошло в 1994 г.

В развитие данного направления было подготовлено распоряжение Правительства Российской Федерации № 1484-р от 13.09.94 г. о проведении в 1995 году Национального форума «Экология и экономика России». Форум проходил в рамках официальной программы **1-го Всероссийского съезда по охране природы** и предусматривал ряд мероприятий, в том числе:

- школа-семинар «Экология. Экономика. Бизнес»;
- III Международный эколого-экономический конгресс «Экологические инвестиционные проекты в экономике, науке, технике и в природопользовании»;
- III Международная универсальная выставка-ярмарка «Экология и экономика России».

По итогам Форума были приняты рекомендации, подготовлены и изданы материалы Форума, в т.ч. справочник «Фирмы и организации на российском экологическом рынке». В справочнике представлены разработчики, производители и поставщики экологически безопасных и экологически чистых товаров, услуг и продукции практически всех отраслей экономики.

В целях развития экологического предпринимательства в рамках сотрудничества между Германией и Россией, по инициативе Минприроды России и Министерства окружающей среды и безопасности ядерных реакторов ФРГ в 1992 г. при Торгово-промышленной палате ФРГ была создана специальная фирма - «Экобюро». Минприроды России совместно с заинтересованными организациями был подготовлен ряд коммерческих предложений по сотрудничеству с германскими фирмами. Наиболее интересные российские проекты были включены в «Каталог предложений российских предпринимателей», который был распространен на выставке-ярмарке в Лейпциге в марте 1993 года. По ряду из них были заключены договора о намерениях с немецкими фирмами. На Мюнхенской специализированной ярмарке были распространены в виде каталога предложения еще ряда проектов российских фирм.

В мае 1993 года в Санкт-Петербурге были проведены дни германороссийских предпринимателей в области охраны окружающей среды. К

этому совещанию по просьбе германской стороны Минприроды России подготовило перечень российских предприятий, располагающих метал-лосодержащими отходами. В рамках этого мероприятия был достигнут ряд конкретных договоренностей об экономическом сотрудничестве. Аналогичные мероприятия по развитию кооперации российских и немецких предпринимателей в области охраны окружающей среды были организованы в 1994 -1996 гг. (городов Калининград, Суздаль).

Значительны перспективы экологического предпринимательства в сфере нефтегазодобывающего комплекса в связи с чрезвычайно большими масштабами нефтяного загрязнения в России. Только в районе Нижневартовска нефтью загрязнено около 10 тысяч га. Природоохранные фирмы вовлечены в процесс разработки и реализации проектов нефтегазового комплекса, начиная от этапов утверждения запасов до эксплуатации и ликвидации объектов.

Одним из направлений, в котором может развиваться экологическое предпринимательство, является деятельность по утилизации отходов. При этом особую актуальность приобрела проблема твердых бытовых отходов (ТБО).

Проблема переработки и обезвреживания ТБО является весьма сложной, поскольку ее решение связано с острой необходимостью обеспечения нормальной жизнедеятельности населения, санитарной очистки городов, охраны окружающей среды и ресурсосбережения. В Российской Федерации ежегодно образуется 26 млн. тонн (130 млн. куб. м) ТБО, 30 млн. тонн промышленных отходов, приравненных к ТБО, и 3,5 млн. тонн подсушенных осадков сточных вод. Только 3% этих отходов перерабатывается, а остальные вывозятся на свалки и полигоны. Особенно остро проблема ТБО стоит для крупных промышленных городов с населением более 1 млн. человек и средних городов с населением 300-400 тыс. чел. Правительством Российской Федерации в 1995 г. было поручено Минприроды России провести международный Конкурс проектов предприятий и технологий по переработке ТБО. Подготовительная работа к Конкурсу проводилась совместно с институтом МосводоканалНИИпроект, который выполнил анализ состояния переработки ТБО в России и за рубежом, а также собрал информацию о 22 фирмах - потенциальных участниках Конкурса.

На основе проделанной работы 25 апреля 1995 г. Минприроды России был издан Приказ № 172 «О проведении в 1995 году международно-го Конкурса проектов предприятий и технологий по переработке твердых бытовых отходов и участию победителей в их реализации». Согласно этому Приказу образована Конкурсная комиссия, включающая представителей всех заинтересованных ведомств и городов-объектов, определено, что финансирование работ по проведению Конкурса осуществляется из средств Федерального экологического фонда Российской Федерации и взносов, поступающих от участников Конкурса. Конкурс проводился по двум самостоятельным направлениям:

а) конкурс проектов предприятий по переработке ТБО для городов-объектов;

б) конкурс технологий по переработке ТБО.

Задачами конкурса являлись:

а) выбор проектных предложений по строительству заводов по переработке ТБО в шести репрезентативных городах России (городах-объектах) с целью отработки организационно-экономических и финансовых условий реализации этих проектов для дальнейшего тиражирования опыта в других регионах России;

б) выбор наилучших с экологической и экономической точек зрения технологий, с учетом физико-географических особенностей регионов России, с целью определения на их основе стратегии и перспектив развития отечественной производственной базы для создания специальной отрасли индустрии по переработке ТБО.

Победители конкурса проектов предприятий должны получить приоритетное право на заключение контрактов с администрацией городов-объектов на весь комплекс работ со сдачей объекта «под ключ» или на отдельные этапы работ: инжиниринг, проектирование, строительство, поставка и монтаж оборудования, опытная эксплуатация, сдача объекта заказчику. Победители конкурса технологий должны были быть рекомендованы для приоритетного внедрения этих технологий в различных регионах России и участия в развитии российской промышленности по выпуску оборудования для переработки ТБО при поддержке государственных органов.

Специалистами Минприроды России были проведены консультации и переговоры с представителями 56 фирм, проявивших заинтересованность в конкурсе, а также с представителями ООН, ЮНИДО, Торгово-промышленной палаты, посольств США, Великобритании, Индии. Участники конкурса получают сертификаты. Победители конкурса по каждому городу-объекту и основным видам технологий получают дипломы и приоритетное право на заключение Контрактов с администрацией российских городов: Нижнего Новгорода, Самары, Уфы, Казани, Чебоксар, Череповца, Костромы, Миасса. При этом проекты, не являющиеся победителями конкурса, не могут претендовать на доленое финансирование из государственного бюджета. В то же время предусматривалось, что финансирование из федерального бюджета, как правило, не может превышать 20% от стоимости проекта. Конкурсные предложения представили такие российские участники, как консорциум институтов «Гинцветмет» и «Гип-роцветмет», консорциум АО ПИ «Волгоэнергопромстройпроект», АО «Прима-М» и АО «НИИГидрохим Санкт-Петербург» и др. Учитывая большую важность конкурса, ряд зарубежных фирм вышли с предложением дать им возможность разработать свою модель финансирования на концессионной основе с минимальным участием российского капитала. Однако для этого необходима длительная подготовительная работа, включающая проведение консультаций с банками и правительством. Рабочая группа Минприроды России и представители городов пришли к выводу, что в сложившихся условиях при отсутствии у российских заказчиков средств, одной из наиболее реальных схем финансирования является концессионная модель BOOT (build, own, operate,

transfer), под гарантии Российского Правительства. В июне 1997 г. Международный конкурс проектов предприятий был объявлен закрытым.

Примером новой формы развития экологического предпринимательства на региональном уровне может быть деятельность АО «Сибэком» (Сибирская экологическая компания), которое было создано на основе объединения интеллектуального потенциала и материальных средств организаций соучредителей, с целью осуществления научно-практической деятельности по решению экологических проблем городов и районов Иркутской области, регионов Сибири и Дальнего Востока. В настоящее время сформировано ядро компании с центром в городе Иркутске, традиционно являющимся ведущим научно-внедренческим центром Сибири. В него входят 26 организаций Иркутской области различной специализации, владеющих опытом решения отраслевых региональных и межрегиональных экологических проблем. В ближайшем будущем готовится открытие региональных представительств компании в Читинской, Новосибирской и Кемеровской областях, республиках Якутия (Саха), Хакасии и Бурятия, Хабаровском, Красноярском, Алтайском и Приморском краях, в других регионах Сибири и Дальнего Востока на основе привлечения в акционеры ведущих организаций экологического профиля. АО «Сибэком» уже имеет в своем составе широкий спектр специализированных подразделений, которые в совокупности могут решать комплексные экологические проблемы различного уровня, что говорит об универсальном характере компании и дает возможность осуществления всей последовательности эколого-экономических операций от формулирования и постановки задачи до ее практической реализации. Компания имеет лицензию на производство работ экологического характера. На базе компании создается специализированный информационный центр, который будет заниматься поиском партнеров в сфере инвестиций, обработкой инвестиционных проектов (бизнес-планов), проведением их экономической экспертизы и выпуском информационных бюллетеней для инвесторов с дальнейшим выполнением работ по экологическому сопровождению осуществляемых проектов. Руководство компании ставит задачу помочь предпринимателям найти инвестора, организовать проект и уже тогда включиться в его экологическое сопровождение. Речь идет о широком спектре возможных проектов, однако приоритетными для компании являются проекты, связанные с необходимостью выполнения природоохранной части и решения медико- и социально-экологических проблем. Планируется развитие на базе компании собственного экологического издания, которое может быть осуществлено переориентацией или усилением экологической направленности существующих изданий и слиянием их с компанией. Готовится цикл экологических передач на телевидении и радио. В перспективе компания намерена самостоятельно формировать специализированные фонды для финансирования НИР и ОКР в области экологии и составления экологических программ на территории Сибири, заниматься вопросами организации их финансирования и курировать выполнение этих программ, анализируя их эффективность.

Исходя из существующей практики можно выделить следующие блоки развития экологического предпринимательства (табл. 17).

Блоки развития экологического предпринимательства

<i>Экологическое предпринимательство</i>		
<i>Производственная сфера</i>	<i>Оказание услуг</i>	<i>Кредитно-финансовая сфера</i>
1. Производство очистного оборудования, приборов контроля	1. Услуги правового и информационного характера	1. Экологические банки, фонды
2. Разработка ресурсосберегающих технологий и производств	2. Инженерно-консультационные услуги	2. Экологическое страхование
3. Утилизация отходов, санация территорий	3. Экологическое обучение и переподготовка кадров	3. Биржевая деятельность.
4. Деятельность по восстановлению качества природных объектов и окружающей среды.	4. Услуги в области экологической сертификации, паспортизации, метрологического обеспечения и разработки стандартов, экоаудита	4. Обеспечение реализации кредитных линий международных финансовых организаций

В последнее время вновь возрос интерес общества к возрождению и развитию предпринимательства в Российской Федерации. Правительство Российской Федерации выпустило Распоряжение от 17 мая 1997 г. № 683-р по этому вопросу, в котором даны рекомендации и предложения государственным и общественным организациям по проведению мероприятий, посвященных возрождению и развитию предпринимательства.

В июне 1997 г. состоялся международный конгресс «За безопасность предпринимательства», организаторами которого являлись такие структуры, как Торгово-промышленная палата Российской Федерации, Совет по безопасности предпринимательства в России, Комитет по безопасности и обороны Совета Федерации, Комитет по безопасности Госдумы, МВД России, ФСБ России, Государственный таможенный комитет и др. Участие в работе конгресса приняли руководители крупнейших финансово-инвестиционных, банковских, торговых и промышленных российских и зарубежных структур, таких, как «Нефтекомбанк», «Когалымнефтегаз», «Сити-банк» и др.

В рамках конгресса проводился семинар «Экологическая безопасность предпринимательства», где рассматривались проблемы взаимодействия экологии, предпринимательства и безопасности, правовые аспекты экологического предпринимательства, роль нормативной базы в становлении рынка природоохранных услуг, международные аспекты в процессе нормирования экологического предпринимательства, проблемы экологической безопасности потребителей, роль банков и экологического страхования в обеспечении природоохранной деятельности и другие. В ре-

зультате работы семинара была выработана Концепция организации и управления экологическим предпринимательством в России.

Важной вехой в развитии экологического предпринимательства стал Круглый стол на тему: «Проблемы правового обеспечения становления и развития экологического предпринимательства», проведенный 20 мая 1999 г. Комитетом Совета Федерации по вопросам экономической политики. В рекомендациях Круглого стола отмечается:

- увеличение удельных загрязнений воздушного и водного бассейнов, несмотря на общее падение производства;
- отсутствие действенного механизма, способного не ухудшить экологическую обстановку;
- отсутствие эффективных экономических условий, стимулирующих природоохранную деятельность;
- необходимость формирования должной правовой и финансово-экономической базы экологического предпринимательства;
- важность развития самостоятельной отрасли национальной экономики – экологического предпринимательства.

Поставлена задача продолжить работу над проектом федерального закона «Об основах экологического предпринимательства». Данный законопроект был подготовлен в 1998г. в порядке законодательной инициативы Комитетом Совета Федерации по экономической политике. После доработки по замечаниям заинтересованных ведомств и Правового Управления Аппарата Совета Федерации проект закона под новым названием «О мерах по поддержке предпринимательской деятельности в сфере экологии» был внесен в декабре 1998г. в Государственную Думу.

Ряд предложений Круглого стола касались участия российских предпринимателей в области экологии в реализации межгосударственных программ, направленных на развитие малого и среднего бизнеса и охраны окружающей среды и финансируемых по линии ТАСИС, Агентства международного развития США, Всемирного банка, Глобального экологического фонда.

Были также даны предложения в части совершенствования Налогового кодекса Российской Федерации в целях обеспечения государственной поддержки экологического предпринимательства, подготовки постановления Правительства России, определяющего порядок привлечения предпринимателей к осуществлению государственного заказа на природоохранную продукцию, работы и услуги.

С учетом сложившейся ситуации по развитию предпринимательства в целом можно выделить следующие основные мероприятия по поддержке экологического предпринимательства на ближайшую перспективу: подготовка законодательных актов, внесение дополнений и изменений в действующее законодательство по вопросам развития производства товаров (работ, услуг) для обеспечения экологической безопасности предпринимательства;

подготовка нормативно-правовых актов, определяющих функции и статус ведомств природно-ресурсного блока и их территориальных органов в вопросах формирования, стимулирования, регулирования и производства товаров (работ, услуг) природоохранного назначения;

разработка стандартов, норм и правил в области экологического предпринимательства;

разработка программы по развитию производства товаров (работ, услуг) экологического назначения;

разработка нормативно-методической документации, определяющей правила производства и применения конкретных видов товаров (работ, услуг) экологического назначения, а также ответственность за нарушения экологической безопасности, определение и возмещение вреда;

создание организационных структур для осуществления стимулирования и регулирования производства и использования товаров (работ, услуг) экологического назначения;

формирование предложений по созданию самостоятельной отрасли, включающей производство природоохранной продукции (очистные установки, реагенты, приборы, технологии и пр.), оказание широкого спектра работ и услуг природоохранного назначения;

создание эффективной финансово-кредитной базы функционирования экологического предпринимательства, включая государственный заказ, предоставление налоговых и кредитных льгот;

стимулирование закупки предприятиями природоохранного оборудования, работ и услуг;

создание привлекательных условий для поддержки экологического предпринимательства за счет источников внешнего финансирования.

ГЛАВА 7. МЕЖДУНАРОДНАЯ ТОРГОВЛЯ И ВОПРОСЫ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Развитие мировой экономики сопровождается прогрессивным ростом объемов используемых природных ресурсов. За последние 35 лет использовано 80-85% нефти и газа от общего объема их добычи за всю историю человечества. Увеличивается потребление и других видов природных ресурсов. Около 65% от общего объема экспорта страны составляет минерально-сырьевая продукция. Россия входит в группу стран-экспортеров. Однако основу ее сырьевого экспорта составляет продукция низкой степени обработки, а в структуре импорта высокую долю занимают товары производственного назначения.

Природно-сырьевые, научно-технические и интеллектуальные возможности России позволяют рационально сочетать различные варианты экспортно-импортной политики. Эти возможности являются главным преимуществом России перед остальными странами мира, поскольку даже самые богатые природными ресурсами страны отличаются узостью сырьевой специализации.

Во многом эффективность экспортно-импортной политики России в сфере природопользования будет зависеть от успеха переговоров о присоединении России к Всемирной торговой организации (ВТО).

В 1994 году Правительство России передало странам-участницам Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ) Меморандум о внешнеторговом режиме России, что открыло активную фазу переговоров об условиях присоединения России к ВТО. В связи с тем, что с 1 января 1995 года начала функционировать ВТО, Рабочая группа, которая была создана для рассмотрения вопроса о присоединении России к ГАТТ, была переименована в Рабочую группу по присоединению России к ВТО.

Переговоры идут по двум основным направлениям. Одно - это проверка российского внешнеторгового законодательства (включая практику его применения) на предмет его соответствия принципам и нормам ВТО и определения тех условий, на которых страны-участницы ВТО одобряют присоединение России к Генеральному соглашению и другим договоренностям ВТО. Другое - это разработка протокола о тарифных условиях присоединения России и перечня обязательств по Генеральному соглашению по торговле и услугам (ГАТС). Протокол о тарифных условиях будет включать обязательство России и позволит закрепить на взаимно согласованном уровне ставки пошлин таможенного тарифа на ряд товаров и снизить в течение нескольких лет пошлины на отдельные товары. Данные направления определяют условия присоединения России к ВТО, к сложившейся в мире и развивающейся практике правового и административного регулирования международных экономических отношений.

Условия присоединения к ВТО - компромисс, вырабатываемый в ходе переговоров на основе взаимных уступок и взаимных условий, их обуславливающих. Перед Россией стоит сложная задача - определить национальные экономические интересы и приоритеты, пределы уступок и условия, гарантирующие национальную экономическую безопасность, и суметь отстоять их в ходе переговоров. Эта задача решается в условиях

уже проявившего себя экономического давления западных стран, попыток добиться от России одностороннего открытия рынка, нежелания уступить, нежелания признать того, что многие отрасли промышленности России обладают сравнительными преимуществами (прежде всего, это большие масштабы и низкие издержки производства), позволяющими экспортировать товары по конкурентоспособным ценам, ощутимо влиять на формирование уровня мировых цен на товары и стать одним из центробразующих факторов на мировом рынке.

Не менее важно отстоять право России на разумный протекционизм в отношении отраслей, составляющих фундамент экономики страны в переходный период и, наконец, перевести на язык конкретных условий присоединения к ВТО положение, содержащееся в статье 29 Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам и говорящее о том, что страна, «находящаяся в процессе перехода от центрально-планируемой к рыночной экономике, может применять меры и программы, необходимые для такой трансформации».

ГАТТ в его нынешнем и будущем виде не запрещает протекционизм, разрешает повышать таможенные пошлины, позволяет применять многие виды нетарифных ограничений, не запрещает использовать квотирование и лицензирование, разрешает субсидирование отдельных отраслей экономики. Однако все это может осуществляться в рамках и на основе определенных, иногда четко обозначенных, иногда более общих правил и правовых норм. Поэтому присоединение России к ВТО создаст новые правовые условия защиты интересов российских экспортеров и импортеров, позволит более четко определить баланс общенациональных интересов и интересов отдельных отраслей экономики и, наконец, откроет путь к сложному переходу страны в области внешней торговли на практику, сложившуюся в мире к середине 90-х годов, на базе которой ведется внешняя торговля всеми странами мира.

Переговоры о присоединении России к ВТО носят крупномасштабный характер. В них вовлечены несколько десятков ведомств и правительственных органов, они требуют организации и координации переговорного процесса. Уже на начальной стадии переговоров определилась проблема четкого выделения баланса национальных экономических интересов России (обеспечивающих ее национальную экономическую безопасность и целостность) и интересов отдельных групп предпринимателей, производителей и потребителей всех форм собственности.

Наряду с общими, принципиально важными вопросами стратегического характера и долгосрочными экономическими проблемами в орбите переговоров оказались узкие конкретные, иногда технические вопросы, от решения которых во многом будет зависеть эффективность работы механизма внешнеэкономических связей страны, возникли проблемы и вопросы на уровне законодательной и исполнительной власти, федеральных и региональных органов власти, на уровне производителей и потребителей.

Вхождение во Всемирную торговую организацию начинается с определения условий присоединения России к Генеральному Соглашению по тарифам и торговле. До начала 1995 года аббревиатура «ГАТТ» обозна-

чала одновременно крупнейшее межправительственное многостороннее торговое соглашение, положения и нормы которого создавали и создают правовую базу для мировой торговли и сложившуюся на базе Соглашения международную организацию, в круг ведения которой входили вопросы торговых отношений между участвующими в ГАТТ странами (наблюдение за тем, как ими соблюдаются нормы ГАТТ, разрешение споров и конфликтных ситуаций и др.).

Участие в ГАТТ дало и дает государствам многостороннюю правовую основу для осуществления торговых операций национальными экспортерами и импортерами, гарантирует всем участникам режим наибольшего благоприятствования и защищает против торгово-политических дискриминаций. По существу, ГАТТ выполняло и продолжает выполнять роль многостороннего торгового договора для 132 участвующих в нем государств, заменяя в этом качестве громоздкую систему из многих тысяч двусторонних торговых договоров.

Интенсивное развитие мировой торговли (только за 1970-1994 гг. стоимость мирового экспорта выросла в 12 раз, достигнув почти четырех триллионов долларов) не в последнюю очередь стало возможным потому, что национальные системы регулирования внешней торговли большинства государств формировались вокруг содержащихся в ГАТТ общих правовых административных норм. По существу, в мировой экономике в последней четверти нынешнего столетия происходил интенсивный процесс унификации правового пространства, ставшего основой для развития мировой торговли. Огромную роль в этом сыграло ГАТТ, одно из ключевых положений которого обязывало каждую из участвующих в нем стран применять положения Части II ГАТТ в максимально полном объеме, но не в противоречии с национальным законодательством, существовавшим на момент присоединения к ГАТТ. Часть II ГАТТ - это по существу кодекс правил международной торговли, которыми должны руководствоваться правительства. Теперь это условие стало более жестким, требуя от каждой участвующей в ГАТТ (и в ВТО) стороны полностью совместить свое национальное внешнеторговое законодательство с положениями ГАТТ-1994 и другими правовыми документами ВТО.

Присоединяясь к ВТО, Россия (ее экспортеры и импортеры) получает право на унифицированное правовое пространство, опирающееся на ГАТТ, ГАТС и ТРИПС, а также международно-правовую защиту в других государствах, гарантируемую принципами и нормами Генерального соглашения по торговле и тарифам, включая такие важные положения, как режим наибольшего благоприятствования и национальный режим для товаров, экспортируемых и импортируемых российскими предпринимателями. Кроме того, Россия получает защиту от возможного применения иностранными государствами дискриминационных внутренних налогов, акцизов, таможенных сборов, свободу транзита для своих товаров, согласно положениям ГАТТ о транзите; защиту от дискриминационного использования так называемых технических барьеров в торговле (технические и другие нормы и стандарты, правила сертификации и др.); определенную гарантию против дискриминационного использования других торгово-политических средств в отношении экспортных и импортных опе-

раций российских участников внешнеторговой деятельности и целый ряд иных преимуществ, которые, в конечном итоге, будут содействовать организованному вхождению экономики России в мировое хозяйство, развитию ее внешней торговли и защите интересов экспортеров и импортеров за рубежом.

Важной проблемой является разрешение споров и конфликтных ситуаций во внешней торговле, предотвращение торговых войн и поиск компромиссов. Ситуация, сложившаяся на мировых рынках многих товаров к середине 90-х годов, делает эту проблему актуальной и для России. Механизм консультаций и поиска решений спорных и конфликтных ситуаций развивался в рамках ГАТТ/ВТО на протяжении его более чем сорокалетней истории. Данный механизм позволяет находить решения по таким сложным вопросам, как неправомерное применение торговых мер, несправедливое использование антидемпинговых мер при экспорте товаров, и по многим другим вопросам. Сейчас этот механизм будет действовать в рамках ВТО, но это лишь усиливает его роль. Кроме того, каждый год в рамках ГАТТ торгово-политический режим нескольких стран-участниц проходит довольно жесткий экзамен. Имеется в виду система наблюдения за развитием внешнеторгового регулирования стран-участниц ГАТТ (один из результатов Уругвайского раунда), которая начала действовать сравнительно недавно, но уже показала себя как механизм, оказывающий сдерживающее влияние на торгово-политические действия отдельных стран, поддерживающий нормальный климат во внешней торговле. Последняя функция также переходит к ВТО, а в рамках ВТО для этих целей создан специальный орган.

Вступив в ВТО, Россия получит возможность использовать для защиты своих внешнеторговых интересов весь этот механизм. Нужда в нем для российских предпринимателей ощутимо возросла в 1992-1995 годах, когда в ответ на серьезное открытие своего внутреннего рынка Россия не увидела ответных шагов западных стран, а напротив, столкнулась с избирательно действующими торговыми барьерами за рубежом как раз по тем товарам, где Россия обладает сравнительными преимуществами в международной торговле, и с недобросовестной конкуренцией ряда зарубежных фирм на внешних рынках, а также и на внутреннем рынке России.

Многосторонние переговоры под эгидой ГАТТ приобрели ключевое значение в формировании международных условий, в которых развивается международная торговля России. Торгово-политические итоги переговоров, будучи инкорпорированными в национальное законодательство стран-участниц, становились правовыми нормами, с которыми должны считаться и не участвующие в переговорах государства.

Проверка внешнеторгового российского законодательства странами-участницами ВТО в ходе переговоров, несомненно, поставит вопрос о совершенствовании многих нормативных актов России, их сближения с мировой практикой и правовыми положениями ВТО. Перевод на принципы ВТО российского внешнеторгового законодательства важен не только с точки зрения облегчения присоединения России к ВТО, но и потому, что в большинстве случаев - это общепринятые нормы и положения, на

которых осуществляется международная торговля в середине 90-х годов, которые облегчают развитие внешней торговли и содействуют этому.

В свою очередь, присоединение России к этим договоренностям, несомненно, будет способствовать укреплению стабильности, предсказуемости и открытости внешнеторгового режима России, на недостаточность которых обращают внимание как внешнеторговые партнеры Российской Федерации, так и экспортеры и импортеры в самой России.

Присоединяясь к ВТО, России предстоит взять на себя целый ряд обязательств, содержащихся в договоренностях ВТО, но вместе с обязательствами Россия получит и права, которые позволяют защищать внешнеторговые интересы России на мировом рынке и откроют путь к тому сложному процессу, который получил название «интеграция в мировое хозяйство».

Значительная, а возможно, и наиболее сложная часть переговорного процесса - это решение проблем, вытекающих из необходимости привести режим внешней торговли товарами страны в полное соответствие с нормами ГАТТ. При этом следует помнить, что 2/3 правовых документов ВТО - это не что иное, как расширенное и модернизированное ГАТТ (ГАТТ-1994).

Всемирная торговая организация существует немногим более 5 лет. ВТО начала свою деятельность 1 января 1995 года в обстановке, коренным образом отличной от той, которая существовала в 1986 году, когда начались переговоры Уругвайского раунда. За эти годы резко изменилась политическая и экономическая роль международной торговли товарами и услугами для экономического благосостояния большинства государств мира. Сложившаяся на рубеже нового тысячелетия глобальная экономика оказалась гораздо более сложным экономическим организмом, чем об этом судили в начале 80-х годов определяя будущие контуры многосторонних переговоров. В апреле 1994 г. совещание в Марракеше провозгласило создание ВТО, а 1 января 1995 г. ВТО начала свою деятельность. К середине 1996 г. 123 страны стали членами ВТО и еще 30, в том числе Россия и ряд стран СНГ, находились в процессе присоединения (ГАТТ к концу 1994 г. имело 128 участников). Члены ВТО связаны гораздо более жесткой дисциплиной, чем участники ГАТТ, что создает свои специфические и немалые трудности в начальный период деятельности новой международной организации. Современная структура ВТО представлена на схеме 10.

В последние годы активизировался процесс принятия новых членов ВТО. В 1996 году работала 31 Рабочая группа по приему новых членов, в 1997 году - 28. Существенно возросло число заседаний, связанных с обсуждением проблем в следующих новых направлениях деятельности ВТО: торговля услугами, торговые аспекты прав интеллектуальной собственности, торговля и вопросы экологии.

Проблема взаимосвязи между развитием международной торговли и защитой окружающей среды начала обсуждаться в рамках ГАТТ с начала 70-х годов. Одновременно эта группа вопросов стала предметом изучения региональных экономических группировок и ряда международных организаций. Одна из главных причин возросшего интереса к этому кру-

ВСЕМИРНАЯ ТОРГОВАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ (ВТО)



Комитеты по соглашениям и договоренностям, регулирующие отдельные стороны и проблемы внешнеторговой политики ВТО



гу вопросов заключалась в усилившихся требованиях к тому, чтобы ввозимые товары не нарушали экологического равновесия в импортирующих странах и давали им более свободные возможности использования ограничений импорта в экологических целях. Другая причина (более сложного характера) была связана с тем, чтобы оказать воздействие на производственные процессы в странах-экспортерах и заставить их переходить на экологически более чистые технологии.

Однако, как представляется, за рамками дискуссий о взаимосвязи между экологией и внешней торговлей лежит еще одна более фундаментальная причина: в США, странах ЕС, Японии и некоторых других развитие производства и транспорта выдвинули экологические проблемы на одно из центральных мест стратегии экономического роста. Ухудшение экологии, падение качества жизни властно потребовали создания новых, экологически чистых технологий, что принесло с собой рост издержек производства многих товаров. Как результат этого, промышленные круги названных стран стали выдвигать требования, чтобы и другие страны-экспортеры несли расходы по созданию у себя экологически чистых производств с тем, чтобы баланс сравнительной конкурентоспособности не улучшался в пользу стран с менее жесткими экологическими стандартами. В этом главная причина того, что вопросы экологии стали все чаще включаться в переговоры по торговым и торгово-политическим вопросам.

Экологическая проблема, как и многие другие проблемы торговли, стала одним из направлений противоборства развитых и развивающихся государств в рамках ВТО. Развитые страны выдвинули предложение о возможном использовании дополнительных (экологических) пошлин на товары, ввозимые из стран с более низкими экологическими стандартами, с тем, чтобы нейтрализовать конкурентные преимущества таких товаров. Развивающиеся страны, в свою очередь, охарактеризовали это направление как новую разновидность протекционизма, нацеленную против развивающихся стран. Они перевели эту проблему в иную плоскость, заявив, что перемещение «экологически грязных производств» из развитых в развивающиеся страны должно сопровождаться переводом ресурсов из развитых в развивающиеся страны с целью финансирования создания более чистых в экологическом плане технологий. В США Администрация Клинтона заявила о том, что экологические стандарты будут частью программ всех будущих торговых переговоров. Европейский парламент, в свою очередь, принял в начале 90-х годов резолюцию, потребовавшую запретить «экологический демпинг». Данная проблема получила и конкретное наполнение. Например, в Западной Европе с начала 90-х годов стала использоваться так называемая экологическая маркировка товаров. Специальный значок обозначал, что товар является экологически безопасным, включая его упаковку. Развивающиеся страны охарактеризовали экологическую маркировку как новый нетарифный барьер, а позже потребовали, чтобы этот вопрос стал предметом рассмотрения в ВТО.

В рамках ГАТТ еще в 1971 году по инициативе скандинавских стран была создана Рабочая группа по вопросам торговли и экологии. Однако

она не работала вплоть до 1991 года, когда на ее основе была создана Группа по международной торговле и мерам по защите окружающей среды. Ей было поручено подготовить рекомендации по вопросам торговли и экологии. Одновременно правительство США усилило давление в рамках ГАТТ в сторону рассмотрения вопросов, в которых торгово-политическая составляющая прямо увязывалась с вопросами экологии.

В 1994 году под эгидой ГАТТ был проведен международный симпозиум «Торговля, экология и устойчивое развитие». Одновременно росло давление со стороны США и ЕС в рамках Уругвайского раунда в сторону создания Комитета по торговле и экологии. В конечном итоге этот вопрос был включен в Марракешскую декларацию, и в феврале 1995 года Генеральный Совет ВТО учредил Комитет по торговле и экологии.

Программа работы этого Комитета включала следующие основные вопросы:

- взаимосвязь между принципами многосторонней торговой системы и торговыми мерами по защите окружающей среды;
- взаимосвязь между экологической политикой в области торговли, мерами по защите окружающей среды и многосторонней торговой системой;
- взаимосвязь между нормами многосторонней торговой системы и налогами и сборами, вызванными экологическими требованиями;
- взаимосвязь между механизмом разрешения споров ВТО и аналогичными положениями, имеющимися в многосторонних соглашениях по вопросам экологии;
- воздействие экологических мер на доступ на рынки;
- проблема экспорта товаров, запрещенных в экспортирующих странах.

По существу в рамках ВТО начало действовать комплексное новое направление деятельности - торговля и экология. Рекомендации и решения этого Комитета были рассмотрены на Министерской сессии ВТО в Сингапуре, где были приняты решения в рамках ВТО по проблеме торговли и экологии. Можно сделать вывод о том, что новое направление работы ВТО будет иметь своим результатом появление новых норм в международной торговле. Эти меры, очевидно, будут иметь скорее ограничительный, чем разрешительный характер, и затронут глубокие экономические интересы многих стран.

Можно предположить, что работа Комитета по торговле и экологии, разработка им новых положений в этой области может существенно затронуть интересы российских производителей, экспортеров и импортеров, особенно учитывая нынешнюю товарную структуру российского ввоза и вывоза. Участие России в обсуждении и разработке этого сложного комплекса вопросов прямо связано с членством России в ВТО, а также и с более активным продвижением этих вопросов в ЮНКТАД, а также и в других международных организациях, в деятельности которых Россия участвует.

Важным фактором стимулирования российских и зарубежных предпринимателей в области экологии и природопользования является урегулирование таможенных барьеров. С 1993 года Минприроды России ве-

дется работа Межведомственной комиссии по стимулированию промышленного экспорта и Межведомственной комиссии по Генеральному соглашению по тарифам и торговле по направлениям: сертификация и стандартизация, экология и торговля, торговля услугами и сырьевыми товарами, лицензии и квоты, технические барьеры в торговле и т.д.

Минприроды России участвовало в подготовке проекта Меморандума о внешнеторговом режиме России. В феврале 1994 года на основании постановления Правительства Российской Федерации от 19.02.94 № 144 «Об утверждении Меморандума о внешнеторговом режиме России» Меморандум был официально направлен в Секретариат ГАТТ и уже в августе 1994 года МВЭС Российской Федерации получил консолидированный список вопросов, заданных странами-членами ГАТТ по различным разделам Меморандума, в том числе относительно соответствия российского законодательства нормам и правилам ГАТТ/ВТО в сфере охраны окружающей среды. Соответствующие предложения были представлены, однако в целом выполнение данной работы требовало проведения углубленных исследований указанной проблемы, что позволит в перспективе стимулировать экспортно-импортные операции предпринимателей в области охраны окружающей среды.

В декабре 1996 года прошла первая регулярная Министерская конференция ВТО, которая показала, что новая организация сталкивается с немалыми трудностями в реализации дальнейшей программы переговоров и с выходом в новые области и сектора деятельности. Вместе с тем, первые годы деятельности ВТО выявили ее жизнеспособность, ее роль в организации функционирования международной торговой системы и ее постепенно растущий авторитет среди других международных экономических организаций. Настоящая и будущая роль ВТО определяется, прежде всего тем, что мировая торговля товарами и услугами, достигнув 6,5 трлн. долларов США (только экспорт), продолжает расти. На мировом рынке уже поступает свыше одной трети валового продукта, создаваемого во всех странах мира. Последнее, в свою очередь, требует координации действий всех стран, связанных мировой торговлей, дальнейшей интернационализации их национальных правовых систем, регулирующих торговлю товарами и услугами, и укрепления правовой базы международной торговой системы. Прошедшие годы существования ВТО позволяют сделать вывод о том, что она, скорее всего будет развиваться по пути, по которому почти 50 лет шло Генеральное соглашение по тарифам и торговле.

Главной задачей ВТО является либерализация международной торговли путем ее регулирования преимущественно таможенно-тарифными методами при последовательном сокращении уровня импортных таможенных пошлин, а также устранении количественных и других нетарифных барьеров в торговле. Все страны-члены ВТО принимают обязательство по выполнению соглашений и других документов, объединенных термином «многосторонние торговые соглашения». Таким образом, ВТО представляет собой пакет многосторонних соглашений, нормами и принципами которого регулируется свыше 90% всей мировой торговли товарами и услугами.

В соответствии с нормативными актами Правительства РФ (постановление от 12.01.96 №17, распоряжение от 06.03.98 № 317-р, Протокол № 1 заседания Комиссии Правительства Российской Федерации по вопросам ВТО от 12.09.97 № АЧ-П2-60пр. и др.), которыми было определено межведомственное распределение обязанностей по основным направлениям деятельности Комиссии по вопросам ВТО, МПР России должно было участвовать в нескольких направлениях деятельности.

1. Вопросы торговли товарами:

- нетарифные средства регулирования, в том числе количественные ограничения (лицензирование);
- технические барьеры в торговле (стандартизация, сертификация, технические регламенты и процедуры оценки соответствия), в рамках этого соглашения МПР России заключило с Госстандартом России Соглашение об информационном обмене нормативными документами, кроме того, необходимо разработать Программу гармонизации нормативной документации в соответствии с нормами ВТО и др.

2. Вопросы торговли услугами.

Необходимость подготовки предложений (обязательств) по доступу на российский рынок услуг иностранных поставщиков. В соответствии с классификатором Секретариата ВТО, интересы МПР России могут затрагивать позиции « Услуги, относящиеся к горнодобывающей промышленности» и « Консультационные услуги в научно-технической области (геология, геофизика, картография)».

Могут также представлять интерес такие соглашения в рамках ВТО, как Соглашение по инвестиционным мерам, связанным с торговлей (ТРИМС) и Соглашение о торговых аспектах прав интеллектуальной собственности (ТРИПС) (если исходить из того, что информация в области геологического изучения недр и водных ресурсов является интеллектуальной собственностью).

Если рассматривать проблему вступления России в ВТО с позиций повышения эффективности недро- и водопользования, то следует отметить, что российский рынок товаров и услуг в области изучения, охраны, воспроизводства и использования недр, минеральных и водных ресурсов отличается хорошей обеспеченностью и разработанностью законодательных и нормативных актов, отвечающих стандартам ВТО. Россия, обладающая исключительным минерально-сырьевым, эколого-пространственным, научно-техническим, интеллектуальным и информационным потенциалом в области геологии и технологии изучения, охраны и использования недр, минеральных и водных ресурсов, должна использовать вполне законмерную противоречивую заинтересованность стран дальнего и ближнего зарубежья в доступе к рынкам России для обеспечения реализации своих интересов на суше и морских пространствах Федерации. В связи с этим представляется целесообразным при разработке первоначальных переговорных условий продемонстрировать в той или иной форме имеющиеся соглашения с СНГ (Соглашение о сотрудничестве в области изучения, разведки и использования минерально-сырьевых ресурсов и Горную хартию, подписанные 27 марта 1997 г.).

Россия заинтересована в получении режимов наибольшего благоприятствования на рынках товаров и услуг зарубежных стран, что заставляет на первом этапе (1998-2000 годы) принять меры по открытию внутреннего рынка на условиях ВТО, имея в виду, что на втором этапе (2001-2015 годы) необходимо сделать все по завоеванию зарубежных сырьевых рынков и рынков услуг в области геологии и горного дела.

Проблема вступления России в ВТО должна рассматриваться как комплексная с учетом решения уже в настоящее время трех взаимосвязанных задач: первая - открытие рынка России для развитых стран; вторая - закрепление достигнутых соглашений со странами СНГ по взаимному сотрудничеству в области минеральных товаров и геологии, общего сырьевого рынка и информатики (горная хартия); третья задача - проработка вопросов о либерализации торговли и инвестиций в рамках форума Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС).

В настоящее время речь идет о выработке позиции Российской Федерации по проекту секторальных обязательств Российской Федерации по доступу европейских и других западных иностранных поставщиков на российский рынок услуг. Относительно открытия российского рынка услуг в области изучения, охраны, использования недр, минеральных ресурсов и подземных вод целесообразно рассмотреть следующие направления:

- деловые услуги - 6 h «Услуги в области горнодобывающей промышленности» и 6 m «Консультационные услуги в научных и технических областях», смежных с инженерной областью (геология, геофизика, картография), включая консультационные услуги в сфере управления фондом недр и водным фондом, в том числе лицензирование и государственный контроль, участие в поисках и освоении месторождений полезных ископаемых, осуществление аудита, страхового дела в сфере природопользования, использования геологической информации;

- «услуги по удалению отходов как промышленных, так и бытовых, их транспортировка, а также услуги по снижению отходов на суше и в пределах водных пространств».

Для сферы природопользования возможна заинтересованность в следующих видах услуг:

- услуги иностранных поставщиков в области образования, исследования и разработки, подготовки российских специалистов по вопросам управления недро- и водопользованием, консультационные услуги;

- стандарты и сертификация недро- и водопользования;

- привлечение иностранных поставщиков к изучению и использованию подземных лечебных вод, подземных пространств (пещеры и т.д.) в оздоровительных целях;

- использование иностранных методик и аппаратного обеспечения в целях прогноза катастрофических явлений геологического характера, включая наблюдения за состоянием подземного пространства в крупных мегаполисах (метро, подземные хранилища и т.д.);

- привлечение иностранных поставщиков к подготовке и развитию геологического туризма и геологических путешествий в России.

Каждый из видов услуг регионального геологического изучения территории России не должен иметь ограничений по зарубежным инвестициям и технологиям, однако должен иметь ограничения по доступу зарубежных специалистов к работам в России (эти работы могут вестись в рамках совместных проектов или на основе паритетного обмена) и по доступу и обмену геологической информацией в соответствии с инструкциями разрешительного доступа.

При этом интерес заключается в использовании технического содействия со стороны международных организаций в разработке программы развития системы аудиторских услуг государственным и негосударственным организациям – недр- и водопользователям в части подготовки необходимых кадров и оказании практической помощи в проведении аудирования крупных и части средних горно- и нефтегазодобывающих предприятий России в рамках федеральной программы государственного геологического контроля за выполнением лицензионных условий в сфере недропользования, установлением, сбором и использованием ресурсных платежей.

Ниже приводим возможности предложения по открытию российского рынка услуг в области информационной деятельности, нейтрализации и утилизации отходов, в изучении и использовании континентального шельфа.

1. В связи с вступлением в ВТО целесообразно создание рынка информации и информационных услуг в области геологического изучения недр и недропользования, открытого и для зарубежных фирм и компаний. К числу этих услуг могут относиться:

- справочно-информационное обеспечение пользователей о наличии геологической документации по отдельным участкам недр и недропользователях;
- оказание услуг по подготовке обзорных материалов по отдельным месторождениям, субъектам Российской Федерации и регионам, а также издаваемых фондовых материалов;
- реализация фондовой геологической информации, полученной за счет государственных средств, с экспертной оценкой ее цены и перечислением средств в федеральный бюджет;
- реализация издаваемых материалов по геологической изученности, о запасах полезных ископаемых, о состоянии лицензирования и др. вопросам;
- допуск к базам данных по фондовой информации (в части общей информации).

Реализация таких услуг может представлять интерес не только для возможных инвесторов и недропользователей, но также и для компаний и фирм, осуществляющих строительство сооружений, поставку техники и оборудования, научно-техническое обслуживание.

Интерес для зарубежных пользователей могут представлять материалы об эколого-геологических работах, исследованиях сейсмических и других явлений, мониторингу геологической среды.

Для привлечения инвестиций необходима налаженная система справочно-информационного обеспечения возможных инвесторов - средних

и мелких иностранных компаний и фирм, для разработки месторождений черных, цветных и редких металлов, горнорудного и горно-химического сырья, для разведки перспективных на нефть и газ структур.

2. Использование Россией научно-технических услуг в области нейтрализации и утилизации отходов.

Промышленная эксплуатация минеральных ресурсов сопровождается увеличением объемов отходов, которые возрастают в два-три раза быстрее, чем объемы производства, что приводит к прогрессирующему загрязнению окружающей среды. Локальные скопления промышленных отходов, содержащих значительные количества ценных в промышленном отношении компонентов, рассматриваются в качестве техногенных месторождений. Решение возникающих в связи с этим проблем: утилизации промышленных отходов; оздоровления окружающей среды; создания нетрадиционных экологически приемлемых технологий добычи и извлечения ценных компонентов; дополнительного изыскания ресурсов минерального сырья и т.п.

Важнейшая из перечисленных проблем - утилизация промышленных отходов - в значительной мере определит успешность в решении прочих проблем. Наиболее остро она обозначена в крупных промышленных агломерациях и горно-промышленных районах.

Во-первых, это сбор и переработка отходов химических, металлообрабатывающих производств: оборотного и амортизационного лома, стружки, шламов, металлосодержащих жидкостей и др. Степень использования металлического лома и прочих металлосодержащих отходов в качестве альтернативных минерально-сырьевых источников в России на порядок ниже, чем в развитых странах. Острая необходимость использования их организационного опыта, технологических и технических новаций является в нынешней ситуации предпосылкой создания рынка услуг в этой сфере.

Одним из важнейших элементов систем утилизации и нейтрализации металлосодержащих жидкостей являются сорбенты. Отечественными научными организациями созданы и запатентованы сорбенты, способные успешно решать обсуждаемые проблемы, однако в результате распада некогда единого экономического пространства произошел «отрыв» промышленных производителей сорбентов от их научной базы. Оставшиеся в России химические производства в условиях жестких экономических реалий не смогли наладить и преодолеть, как правило, малорентабельный этап опытного производства. Использование зарубежных технологических (и инвестиционных) проектов в этой ситуации представляется оправданным.

В крупных городах с указанными сопрягается проблема утилизации твердых бытовых отходов (проблема свалок). Строительство заводов по сжиганию отходов не решает экологического аспекта проблемы. Необходим системный подход, методология которого на базе использования ГИС-технологий разработана в США еще в 80-х годах. Применение их позволяет, в частности, учитывать в интегральном показателе экономической эффективности выбранного метода утилизации и/или захоронения отходов множество факторов, включая даже выплаты медицинского

страхования в связи с возможными заболеваниями, вызванными негативным воздействием отходов на природную среду.

3. Возможные поставки услуг в связи с изучением и использованием континентального шельфа Российской Федерации.

В соответствии с классификатором ВТО целесообразно развивать направление: раздел VI, п.2. «Услуги по удалению отходов как промышленных, так и бытовых, их транспортировка, а также услуги по снижению отходов».

Особого внимания заслуживает использование зарубежного опыта в разработке системы государственных стандартов по установлению экологических нормативов (стандартов) содержания загрязняющих веществ в отходах и других материалах, предназначенных к захоронению на континентальном шельфе, перечня вредных веществ, отходов и других материалов, запрещенных к захоронению на континентальном шельфе, регулирования и контроля захоронения отходов и других материалов.

Важным условием выполнения обязательств России по обеспечению экологической и промышленной безопасности, мониторинга состояния природных ресурсов, использования и захоронения отходов при изучении, разведке и разработке минеральных ресурсов континентального шельфа России является разработка подзаконных нормативных актов, обеспечивающих выполнение положений ст. 6 Закона Российской Федерации «О континентальном шельфе Российской Федерации», в частности:

- постановления Правительства Российской Федерации «Об обеспечении выполнения мероприятий, направленных на охрану континентального шельфа, его минеральных и живых ресурсов, пресечение нарушений настоящего Федерального закона и международных договоров Российской Федерации и привлечение к ответственности лиц, виновных в совершении противоправных действий»;

- положения о порядке проведения государственной экологической экспертизы, государственного экологического контроля и государственного мониторинга состояния континентального шельфа;

- положения о порядке установления правового режима в зонах чрезвычайных экологических ситуаций, связанных с деятельностью на континентальном шельфе Российской Федерации;

- положения о порядке создания, эксплуатации и использования искусственных островов, установок и сооружений в целях регионального геологического изучения, поиска, разведки и разработки минеральных ресурсов континентального шельфа Российской Федерации;

- положения о порядке прокладки подводных кабелей и трубопроводов на континентальном шельфе Российской Федерации.

Ниже даны возможные предложения об участии в деятельности по подготовке к вступлению России в ВТО и по доступу иностранных поставщиков на российский рынок услуг с учетом возможных потребностей МПР России (табл. 18).

Таблица 18
Описание в виде специфических обязательств действующего в настоящее время режима доступа и иностранных поставщиков услуг на российский рынок в области изучения, охраны, воспроизводства и использования минеральных и водных ресурсов

<p><i>Виды услуг, согласно примерно классификатору Секретариата. WTO, способ предоставления услуг</i></p>	<p>Сектор «Деловые услуги», подсектор 6 «Деловые услуги, связанные с предпринимательской деятельностью» пункт «г» - консультационные услуги в научных и технических областях, смежных с инженерной деятельностью (геология, геофизика, картография)</p> <p>1. Геолого-съемочные работы, составление и издание карт геологического содержания (в т. ч. цифровых и электронных карт), бурение скважин на воду (за исключением термальных вод) и геологоразведочных скважин на твердые полезные ископаемые, геофизические работы (за исключением гравиметрических и аэрогеофизических работ) по изучению земных недр. Срок открытия рынка - 1998-2000гг.</p>
<p><i>Ограничение доступа на рынок (Статья XVI ГАТС)</i></p>	<p>Нет, за исключением лицензирования Российской стороной этих видов деятельности в случае отсутствия соответствующих соглашений о взаимном признании сертификатов (разрешений) на деятельность иностранных поставщиков услуг в перечисленных областях деятельности</p> <p>Способ предоставления услуги:</p> <ul style="list-style-type: none"> - коммерческое присутствие; - временный въезд физических лиц. <p>Иностранная рабочая сила не должна превышать 30% от числа занятых на конкретном объекте работ</p>
<p><i>Законодательный или нормативный акт, в котором отражена мера</i></p>	<p>Закон РФ «О недрах» от 08.02. 1995г., 03.03.1995г. № 27-ФЗ Закон РФ «О континентальном шельфе Российской Федерации» от 30.11.1995 г. № 181-ФЗ Пост. Правительства РФ от 24.12.1994г. «О лицензировании видов деятельности» № 1418 Положение о МПР России Утв. Пост. Правительства РФ от 17.05.1997 г. № 588 Положение о лицензировании видов деятельности, связанных с геологическим изучением и использованием недр. Утв. пост. Правительства РФ от 31.07.1995 г. № 775</p>

Продолжение табл. 16

<p><i>Ограничения национальногo режима в соответствии со статьёй ХVIII, статьями XX и XXI (национальная безопасность) ГАТС</i></p>	<p>Въезд и выезд управленческого персонала, временное его пребывание и передвижение по территории России осуществляется в пределах действующих визовых норм и законов, касающихся иммиграции и учреждаемых компаний.</p> <p>Ограничения на работы в закрытых районах и погранзонах, а также на отдельные виды гравиметрических, инженерно-геологических и специальных работ.</p>
<p><i>Законодательный или нормативный акт, в котором отражена данная мера</i></p>	<p>Действующее федеральное законодательство о въезде и выезде иностранных граждан, государственной границе и закрытой информации.</p>
<p><i>Виды услуг, согласно примерному классификатору Секретариата НТО, способ предоставления услуг</i></p>	<p>2. Аудиторские и консультационные услуги в области аудирования предприятий-недопользователей в первую очередь с целью проверки правильности установления, расчета и выплаты ресурсных платежей (горнорудные, нефте-газодобывающие предприятия - крупные потребители подземных вод, включая высокоминерализованные и с бальнеологическими свойствами)</p> <p>Срок открытия рынка услуг-1998 и последующие годы</p>
<p><i>Ограничение доступа на рынок (Статья XVII ГАТС)</i></p>	<p>Нет, за исключением лицензирования аудиторской деятельности на территории России в случае отсутствия соответствующих межгосударственных соглашений о признании сертификатов (разрешений) на этот вид деятельности</p> <p>Способ предоставления услуги: оказание услуги физическим лицам в стране потребителя или коммерческое присутствие в России</p>
<p><i>Законодательный или нормативный акт, в котором отражена мера</i></p>	<p>1. Пост. Правительства РФ от 06.05.94 № 482 «Об утверждении нормативных документов по регулированию аудиторской деятельности в РФ», в т.ч. Временные правила по аудиторской деятельности в РФ</p> <p>2. Положение о Комиссии по аудиторской деятельности при Президенте РФ (распоряжение Президента РФ от 04.02.94 и от 04.05.94 № 54-рп)</p>

Продолжение табл. 16

<p><i>Ограничения национального режима (в соответствии со статьями ХУП, статьями XX и XXI (национальная безопасность)</i></p>	<p>1. Нет 2. Не связано с въездом, пребыванием и выездом иностранных представителей аудиторских фирм и отдельных аудиторов ГАТС</p>
<p><i>Законодательный или нормативный акт, в котором отражена данная мера</i></p>	<p>Действующее федеральное законодательство, нормативные акты, визовый режим в конкретный период времени</p>
<p>Пункт «б» «Услуги в области горнодобывающей промышленности рынка услуг: 2001-2010 годы</p>	
<p><i>Виды услуг, согласно критерию классификатору Секретариата ВТО, способ предоставления услуг</i></p>	<p>3. Рынок информационных услуг (предоставление услуг иностранных поставщиков российских предприятиям, российскими предприятиями - иностранным потребителям): информация о состоянии изученности и освоенности минерально-сырьевых баз, водного фонда и конъюнктуры рынков сырья, консультационные услуги в области стандартов недр- и водопользования, отходов горно- и нефтегазодобывающих предприятий, условия захоронения вредных веществ и материалов, справки об изменении в горном законодательстве, обучение специалистов для управления фондом недр и водным фондом Срок открытия российского рынка информационных услуг: 2001-2010 годы</p>
<p><i>Ограничение доступа на рынок (Статья ХVII ГАТС)</i></p>	<p>Лицензирование экспорта информации из России. В переходный период (2001 -2010 годы) в сфере торговли информационными услугами российский рынок предоставляется с изъятиями из режима НРБ, продиктованным действующим федеральным законодательством Способ предоставления услуги: транснационно, потребление за границей, временный въезд физических лиц, коммерческое присутствие.</p>

Продолжение табл. 16

<p>Законодательный или нормативный акт, в котором отражена мера</p>	<p>Закон РФ «О недрах» (27-ФЗ от 03.03.95) Гражданский кодекс РФ (№ 51-ФЗ от 30.11.94) Закон РФ «Об информации, информатизации и защите информации» (№ 24-ФЗ от 20.02.95) Закон РФ «О государственной тайне» (№5486-1, 21.07.95) Закон РФ «О континентальном шельфе» (№ 187-ФЗ от 30.11.95) Водный кодекс РФ от 18.10.95</p>
<p>Ограничения национального режима (в соответствии со статьей ХУШ, статьями XX и XXI (национальная безопасность) ГАТС</p>	<p>Режим наибольшего благоприятствования предоставляется Армении, Белоруссии, Грузии, Казахстану, Киргизии, Молдове, Таджикистану, Украине в соответствии с Горной хартией государств-участников СНГ, подписанной вышеперечисленными странами 27.03.1997 г. Обеспечение транспарентности законодательства и нормативных актов Не связано, за исключением внутрфирменных переговоров высшего звена, пребывания специалистов сроком до 1 года, коммивояжеров со сроком пребывания до 3 месяцев</p>
<p>Законодательный или нормативный акт, в котором отражена данная мера</p>	<p>Перечень сведений, отнесенных к государственной тайне. Указ Президента РФ от 30.11.95 № 1203 Пост. СМ - Правительства РФ от 13.08.93 № 825 Перечень специфических товаров (работ и услуг), экспорт которых осуществляется по лицензиям Положение о МПР России. Утв. Пост. Правительства РФ от 17.05.1997 г. № 588</p>

Эффективное использование природных ресурсов во многом будет зависеть от позиции, которая будет выработана в ближайшее время относительно действий России в рамках форума «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество».

Межправительственный форум «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество» (АТЭС) образован в ноябре 1989 года. В настоящее время его участниками являются Австралия, Бруней, Вьетнам, Индонезия, Канада, КНР, Республика Корея, Малайзия, Мексика, Новая Зеландия, Папуа-Новая Гвинея, Россия (вошла в состав АТЭС в конце 1998 г.), Сингапур, США, Таиланд, Тайвань, Филиппины, Чили, Япония. Несмотря на формально сохраняющийся консультативный статус Форума, фактически в рамках АТЭС начата выработка региональных правил ведения торговли и инвестиционной деятельности.

Важнейшими рабочими органами АТЭС являются саммиты экономических лидеров, профильные встречи министров и совещания старших должностных лиц экономики стран - участниц Форума. Проблематикой конкретных направлений экономического взаимодействия в АТЭС занимаются: Деловой консультативный совет, Комитет по торговле и инвестициям, Экономический комитет, Бюджетно-административный комитет; подкомитеты по таможенным процедурам, по стандартам и соответствию, по экономическому и техническому сотрудничеству; рабочие группы по содействию торговле, по инвестициям, по промышленной науке и технологиям, по телекоммуникациям, по транспорту, по развитию людских ресурсов, по энергетическому сотрудничеству, по торговой и инвестиционной статистике, по сохранению морских ресурсов, по рыболовству, по туризму и др.

Действует институт председателя, функции которого в 1999 году осуществляет Новая Зеландия.

В рамках АТЭС все решения принимаются на основе консенсуса.

Постановлением Правительства Российской Федерации в августе 1998 г. была сформирована Комиссия Правительства Российской Федерации по вопросам участия в форуме АТЭС, которая призвана выполнять функции координатора в организации практического подключения российских министерств и ведомств к деятельности Форума. В состав данной Комиссии включен заместитель Министра, статс-секретарь Глумов И.Ф.

В соответствии с решением саммита АТЭС в Осаке (1995 г.) каждый из участников АТЭС с целью достижения открытой и свободной системы торговли и инвестиций разрабатывает и ежегодно представляет обновленную версию своего национального Индивидуального плана действия по либерализации торговли и инвестиций (ИПД). Комиссия Правительства Российской Федерации по вопросам АТЭС 20 января 1999 г. приняла решение о подготовке проекта Индивидуального плана действий России по либерализации торговли и инвестиций (поддержан МПР России) и проекта документа, регламентирующего распределение мини-

стерств и ведомств России по участию в мероприятиях рабочих органов АТЭС для утверждения Правительством Российской Федерации.

Принципиально важно, что в отличие от прочих международных организаций обязательство АТЭС «инициируются снизу», а международная правовая база возникает лишь на базе национальных обязательств, но не в связи с соответствующими обязательствами соглашений, контролируемых международными органами (как в ВТО) или непосредственно уставом и решениями международных органов (как в МВФ).

В сентябре 1999 г. в г. Окленде (Новая Зеландия) состоялась седьмая встреча глав государств и правительств стран-членов форума АТЭС. В послании главы Правительства Новой Зеландии Президенту России указаны три ключевых направления деятельности АТЭС на текущий год: содействие развитию делового сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе путем уменьшения препятствий на пути торговли и инвестиций; укрепление рыночной инфраструктуры на основе совершенствования экономического управления и квалификации кадров; популяризация деятельности АТЭС среди широких слоев населения стран региона. В рамках подготовки к сентябрьскому саммиту позиции России в августе состоялось третье заседание Комиссии Правительства Российской Федерации по вопросам участия в форуме АТЭС, в котором принял участие представитель МПР России.

В рамках представленных направлений МПР России были подготовлены и представлены в МИД России предложения по сотрудничеству, включая конкретные проекты.

Возможные инициативы и проекты в первую очередь будут связаны с освоением ресурсов Восточной Сибири и Дальнего Востока. При этом особое внимание может быть уделено проектам, реализация которых обеспечивает развитие зоны Байкало-Амурской магистрали, о. Сахалин и Курильских островов.

В рамках инициатив возможно восстановление давних деловых связей Российской Федерации со странами АТЭС по вопросам изучения и освоения минеральных ресурсов, в том числе с учетом имеющихся у этих стран долгов бывшему СССР (Вьетнам, Лаос, Китай и др.).

Подготовка соответствующих инициатив и проектов может осуществляться по следующим направлениям:

- создание совместных предприятий для освоения месторождений Восточно-Сибирского и Дальневосточного районов (пример Северной Кореи в Якутии);
- использование российских технологий при добыче полезных ископаемых;
- обеспечение предприятий алюминиевой промышленности России сырьем (бокситы, глинозем) со стороны Лаоса и Вьетнама;
- привлечение компаний стран АТЭС к изучению и освоению месторождений углеводородного сырья;
- подготовка совместных проектов по строительству нефтегазопроводов;

- изучение сейсмических явлений, обеспечение мониторинга и своевременного предупреждения правительств стран АТЭС о возможных опасных процессах в земной коре геологического характера;
- геоэкологические исследования, включая изучение влияния на атмосферу Земли выбросов естественного происхождения;
- подготовка проектов по трансграничным водным объектам;
- освоение континентального шельфа Российской Федерации.

В последние годы на островах Южно-Курильской гряды в ходе геологических съемок выделено около 30 рудных полей, перспективных на золото и серебро, на части которых (Менделеевском и Головинском - на Кунашире, Дольнинском и Богатырском - на Итурупе) прогнозируются месторождения типа японского Хишикари. С учетом вышеизложенного первоочередными задачами и приоритетными направлениями на территории Курильских островов и примыкающего шельфа следует считать:

- создание надежной научнообоснованной базы комплексного геолого-промышленного освоения территории островов. Из первоочередных задач необходимо выделить проведение поисковых работ на о. Уруп (обладающем перспективами, прежде всего на рудное золото, серебро и самородную серу);
- завершение работ по оценке перспектив рениевой минерализации на о.Итуруп с последующей подготовкой тендерных предложений для лицензирования;
- подготовка комплексной программы по развитию и освоению месторождений термальных вод для решения теплоэнергетических проблем региона;
- продолжение развития и совершенствования существующей сети геомониторинга с целью контроля сейсмичности и состояния геологической среды.
- активизация поисков инвесторов для промышленного освоения месторождений серы (Новое), ильменит-магнетитовых россыпей (Ручарское, Рейдовское), термальных и минеральных вод.

Работа по представленным направлениям будет способствовать социально-экономическому подъему островов Южно-Курильской гряды.

Использование в сфере природопользования возможностей и механизмов ВТО и АТЭС будет способствовать расширению вовлечения природных ресурсов России в хозяйственный и торговый оборот, привлечению инвесторов к освоению сырьевых ресурсов страны, усилению геополитической роли государства.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В условиях осуществления структурной перестройки в экономике страны эффективное использование природных ресурсов со сбалансированным их воспроизводством и охраной может оказать важнейшее влияние на решение задач выхода России из экономического кризиса и обеспечения перехода к устойчивому развитию.

Глубокие политические и социально-экономические изменения, происшедшие в Российской Федерации в последние годы, породили новые проблемы в области экономики природопользования. Возникли дополнительные факторы, негативно воздействующие на экологическую ситуацию, – разрушение единого экономического пространства, экономический кризис, межрегиональные конфликты и проявление экологического экстремизма.

Регионы и предприятия в ходе радикальных преобразований столкнулись с новыми процессами, связанными с дестабилизацией финансовой системы, неплатежеспособностью предприятий, ростом инфляции, которые в значительной мере обусловили спад производства и инвестиционной деятельности. Все это оказало негативное влияние на осуществление программ по охране и воспроизводству природных ресурсов, а также природоохранных мероприятий.

Существующий экономический механизм природопользования не обеспечивает дифференциации налогов и платежей в зависимости от рентабельности объекта природопользования, гибкого изменения налоговых и платежных ставок в зависимости от его свойств и периода освоения. Отсутствует эффективная система применения скидок и льгот при вовлечении в освоение низкосортного и некондиционного природного сырья, отходов производства, применения экологически щадящих и ресурсосберегающих технологий, обеспечивающих комплексное использование природных ресурсов. Не разработаны эффективные экономические механизмы воздействия при нарушении законодательства и установлении величины возмещения государству ущерба, нанесенного природопользователями.

Одновременно с расширением перечня видов природных ресурсов, используемых на платной основе, включая компенсационные платежи, следует усилить роль штрафов за нарушение условий природопользования и нанесение ущерба природным объектам. Учитывая особенности отечественной экономики, для которой природоресурсный блок имеет определяющее значение, основой для установления платы и применения других экономических инструментов должна стать экономическая оценка природных ресурсов, обеспечивающая комплексность учета их качественных и количественных характеристик, входящих в состав оцениваемого природного объекта, при обязательности создания финансово-экономических условий воспроизводства природных ресурсов.

В настоящее время экономика России остается переходной. Сохраняются элементы старой системы управления, появляются и получают все большее применение на практике рыночные методы.

В этих условиях должен быть сформирован как хозяйственный механизм управления всей экономикой страны, так и соответствующий ему экономический механизм природопользования, отвечающий переходному периоду. Исходя из анализа существующей практики, а также тенденций на ближайшую перспективу, представляется, что формирование и совершенствование экономических методов управления природопользованием в условиях дальнейшего развития рыночных реформ будет происходить в следующих направлениях:

1. *Формирование в рамках осуществляемой государственной природно-ресурсной и экологической политики* современных экономических методов управления природными ресурсами и охраной окружающей среды. Создание экономических рычагов для обеспечения сбалансированного природопользования как основного фактора устойчивого развития.

2. *Учет и социально-экономическая оценка природно-ресурсного потенциала и экологического состояния территорий.* Осуществление количественного и качественного учета природных ресурсов и состояния окружающей среды, проведение их сравнительной и комплексной социально-экономической оценки и возможных направлений использования. Совершенствование кадастров отдельных видов природных ресурсов и формирование комплексных территориальных кадастров природных ресурсов (объектов). Экономическая оценка природных ресурсов в структуре национального богатства. Постановка природных ресурсов (объектов) на баланс природоэксплуатирующих предприятий. Обеспечение экономической реализации прав государства как собственника природных ресурсов.

3. *Платность природопользования.* Расширение видов платы за пользование природными ресурсами в увязке с налоговой системой. Установление ставок платы на основе единых принципов, обеспечивающих наполнение бюджетов и расширенное воспроизводство природных ресурсов. Переход на рентное налогообложение в сфере природопользования на основе стоимостных оценок природных ресурсов. Совершенствование нормативов платы за загрязнение окружающей среды на основе учета ущерба, наносимого хозяйственной деятельностью, введение новых видов платежей за нетрадиционные виды загрязнений.

4. *Экономическое воздействие на нарушителей природоохранительного и природно-ресурсного законодательства.* Отработка порядка оценки и компенсации ущерба в результате загрязнения окружающей среды и природных ресурсов (объектов) при нарушении законодательства, в том числе в результате аварий. Создание экономического механизма разрешения межрегиональных конфликтов при нанесении ущерба в результате трансграничного переноса загрязняющих веществ и совместном использовании природных ресурсов (объектов).

5. *Финансово-кредитный механизм природопользования.* Повышение эффективности действующих систем экологических фондов и создание целевых бюджетных фондов охраны и воспроизводства различных природных ресурсов на федеральном и региональном уровнях. Улучшение механизма направления средств в экологические фонды, а также струк-

туры экофондов и формы их взаимодействия. Создание эффективного механизма расходования средств экофондов. Формирование инновационных экологических фондов. Образование экологических фондов на предприятиях. Приватизация части направлений деятельности экофондов.

Дальнейшее развитие механизма функционирования существующих природно-ресурсных фондов, в том числе фондов на воспроизводство минерально-сырьевой базы, водных и биологических ресурсов, а также улучшения технологии расходования аккумулируемых в различных бюджетах средств от использования природных ресурсов. Создание в перспективе объединенных фондов охраны окружающей среды и воспроизводства природных ресурсов.

Оптимизация системы финансирования программ по охране и воспроизводству природных ресурсов, экологических программ и мероприятий из средств бюджетов различного уровня за счет учета отраслевой специфики выполнения работ в природно-ресурсном комплексе. Привлечение средств за счет внебюджетных фондов и банков. Расширение возможностей по привлечению займов Мирового и Европейских банков, различных фондов, фирм и организаций к финансированию природоохранных мероприятий. Повышение уровня использования собственных средств предприятий на природоохранные мероприятия. Внедрение системы льготных инвестиционных кредитов в область природопользования и охраны окружающей среды.

Развитие сети специализированных экологических и ресурсных банков. Формирование региональных экобанков. Создание специальных банков для реализации крупных экологических программ и проектов. Совершенствование деятельности экологических фондов, в части оказания ими ряда банковских услуг, при финансировании экологических проектов.

6. Программы и мероприятия по охране окружающей среды и рациональному использованию, охране и воспроизводству природных ресурсов. Разработка инновационных механизмов реализации федеральных, региональных и отраслевых природно-ресурсных и экологических программ. Создание эффективного механизма осуществления природоохранных и ресурсосберегающих мероприятий в рамках программ (планов) развития производства и предпринимательской деятельности предприятий, фирм и организаций.

Оптимизация объемов и расширение вариантности источников инвестиций с последовательным переводом отраслей природно-ресурсного комплекса на финансирование за счет ставок на охрану и воспроизводство природных ресурсов и за счет средств от предоставляемых работ и услуг.

Сокращение числа природно-ресурсных и экологических программ на федеральном уровне за счет их интегрирования и отказа от финансирования программ, не представляющих федерального значения.

7. Экономическое стимулирование рационального природопользования и охраны окружающей среды. Установление налоговых, кредитных

и иных льгот предприятиям и организациям, осуществляющим природоохранные, ресурсосберегающие и ресурсовосстановительные мероприятия. Применение специального налогообложения экологически вредной продукции и технологий, использование поощрительных цен и надбавок на экологически чистую продукцию (товары, работы и услуги). Введение «купли-продажи» на конкурсе или аукционе лицензий (разрешений) на право выброса, сброса загрязняющих веществ в окружающую среду. Осуществление государственной поддержки предприятиям, производящим природоохранное оборудование и контрольно-измерительные приборы, а также оказывающим работы и услуги экологического, ресурсовосстановительного и ресурсосберегающего назначения.

8. Формирование рынка страховых, аудиторских и иных услуг в сфере природопользования.

Внедрение обязательного и добровольного страхования рисков и гражданской ответственности для покрытия непредвиденных расходов, возникающих в результате аварий. Развитие системы страхования стихийных природных бедствий. Формирование государственных программ страхования в сфере природопользования. Создание государственных фондов страхования в области природопользования и охраны окружающей среды. Разработка механизмов, обеспечивающих финансовую гарантию предприятий, отнесенных к опасным производственным объектам.

Создание консалтинговых, оценочных инжиниринговых фирм, венчурных центров. Дальнейшее развитие работ по лицензированию деятельности природоохранного и природно-ресурсного назначения. Разработка эффективного механизма привлечения иностранных фирм к выполнению работ и услуг в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

Разработка механизма аудита в сфере природопользования.

9. Совершенствование организационно-экономических методов природопользования. Развитие лимитирования, квотирования и других видов регламентации режимов природопользования на основе договоров и лицензий на природопользование. Государственное регулирование экспортно-импортных операций в области использования природных ресурсов и отходов. Применение в целях повышения эффективности использования природно-ресурсного потенциала страны механизмов международных торговых и экономических организаций (ВТО, АТЭС и др.), включая определение оптимальной структуры торговли первичным и переработанным сырьем, а также импорта отдельных видов природных ресурсов из других стран. Формирование системы экологической сертификации и паспортизации, соответствующей рыночным условиям.

10. Учет экологического фактора при приватизации и смене собственника предприятия. Установление порядка учета экологического фактора при приватизации и смене собственника предприятия. Формирование фондов экологической санации на приватизируемых предприятиях. Привлечение иностранных и отечественных инвесторов к реализации природоохранных мероприятий при санации приватизируемых предприятий.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бартов В.Ф., Седов В.В. Концепция взаимодействия экономики и природы. - М.: Мысль, 1984.
2. Бертокс П., Радд Д. Стратегия защиты окружающей среды от загрязнений. - М.: Мир, 1980.
3. Государственный доклад «О состоянии окружающей природной среды Российской Федерации в 1991 г.». - М.: Минприроды России, 1992.
4. Государственный доклад «О состоянии окружающей природной среды Российской Федерации в 1992 г.». - М.: Минприроды России, «Евразия», 1993.
5. Государственный доклад «О состоянии окружающей природной среды Российской Федерации в 1993 г.». - М.: Минприроды России, 1994.
6. Государственный доклад «О состоянии окружающей природной среды Российской Федерации в 1994 г.». - М.: Минприроды России, 1995.
7. Государственный доклад «О состоянии окружающей природной среды Российской Федерации в 1995 г.». - М.: Минприроды России, 1996.
8. Государственный доклад «О состоянии окружающей природной среды Российской Федерации в 1996 г.». - М.: Госкомэкологии России, 1997.
9. Государственный доклад «О состоянии окружающей природной среды Российской Федерации в 1997 г.». - М.: Госкомэкологии России, 1998.
10. Государственный доклад «О состоянии окружающей природной среды Российской Федерации в 1998 г.». - М.: Госкомэкологии России, 1999.
11. Государственное регулирование охраны окружающей среды и природопользования. Приложение 1 к Государственному докладу «О состоянии окружающей природной среды Российской Федерации в 1998 г.». - М.: Госкомэкологии России, 1999.
12. Государственный доклад «О состоянии окружающей природной среды г. Москвы в 1998 г.». - М.: Москомприроды, 1999.
13. Голуб А.А., Струкова Е.Б. Экономические методы управления природопользованием. - М.: Наука, 1993.
14. Гофман К.Г. Экономическая оценка природных ресурсов в условиях социалистической экономики. - М.: Наука, 1977.
15. Дюмулен И.И. Всемирная торговая организация. - М., 1997.
16. Защита атмосферы от промышленных загрязнений. - М.: Металлургия, 1988.
17. Шевчук А.В., Мелехин Е.С., Кимельман С.А. Инвестиционные финансовые механизмы в недропользовании. - М.: ЗАО «Геоинформмарк», 1999.
18. Касьянов П.В. Переход к устойчивому развитию: эколого-экономические предпосылки. - М.: НУМЦ Госкомэкологии России, 1998.
19. Кофф Г.Л., Гусев А.А., Козьменко С.Н. Экономическая оценка последствий катастрофических землетрясений. - М.: РАН, 1996.

20. Крыжановский Р.А. Эффективность освоения и использования ресурсов береговой зоны мирового океана. - Л.: Недра, 1989.
21. Лукьянчиков Н.Н. Экономико-организационный механизм управления окружающей средой и природными ресурсами. - М.: НИИ-Природа, 1998.
22. Лукьянчиков Н.Н. Важнейшие экономико-организационные проблемы природопользования и возможные пути их решения. Бюлл. «Использование и охрана природных ресурсов России», - М.: НИИ-Природа, 1998, №4-5.
23. Медведева О.Е., Самойлова Б.Л. Методика оценки ущерба, вызываемого уничтожением и повреждением земных насаждений и естественной растительности на территории г. Москвы. - М.: РЭФИА, 1998.
24. Международные стандарты ИСО-1400 (основы экологии управления). - М.: ИНК: Изд-во стандартов, 1997.
25. Моисеев Н.А., Клейнхоф А.Э. Реформа налогообложения возобновимых природных ресурсов (на примере лесных ресурсов). - М.: ВНИИЛМ, 1994.
26. Окружающая природная среда России. - М.: Экос, 1995.
27. Орлов В.П. Проблемы управления природными ресурсами. - М.: Геоинформарк, 1998.
28. Папенев К.В. Экономика и природопользование. - М.: МГУ, 1997.
29. Паписов В.К. Водоемкость народного хозяйства. - М.: Наука, 1989.
30. Парфенов В. Устойчивое развитие и формирование в России государственной экологической политики. Бюлл. «Использование и охрана природных ресурсов России», - М.: НИИ-Природа, № 4-5, 1998.
31. Певзнер М.Е., Попов В.Н., Киселевский Е.В. О горном аудите. - М.: «Горный журнал», №12, 1997.
32. Природные ресурсы - национальное богатство России. - М.: Гос. Дума, 1999.
33. Природные ресурсы Российской Федерации (аналитический обзор). - М.: НИИ-Природа, 1998.
34. Протасов В.Ф., Молчанов А.В. Экология, здоровье и природопользование в России. - М.: Финансы и статистика, 1995.
35. Проблемы кадастра природных ресурсов и внедрения механизма платного природопользования. - Иркутск, 1992.
36. Рабинович Б.М. Экономическая оценка земельных ресурсов и эффективность инвестиций. - М.: ИИД «Филинь», 1997.
37. Реймерс Н.Ф. Природопользование. - М.: Мысль, 1990.
38. Российское горное законодательство (документы и комментарии). - М.: Недра, 1996.
39. Совместная ответственность за экологическое состояние. - М.: МОРФ, 1996.
40. Теория и практика экологического страхования: Труды второй Всероссийской конференции. - М.: ИПР РАН, 1996.

41. Теория и практика экологического страхования: Труды третьей Всероссийской и первой Международной конференции. - М.: ИПР РАН, 1998.
42. Управление водопользованием Ангары. - М.: МОНФ, 1999.
43. Управление твердыми бытовыми отходами в Московском регионе. - М.: МОНФ, 1999.
44. Учет и социально-экономическая оценка природных ресурсов Сборник аналитических и нормативно-методических материалов/Под ред. А.В. Шевчука, - М.: НУМЦ, Госкомэкологии России, 1996.
45. Хачатуров Т.С. Труды Вольного экономического общества России. - М.: ВЭО, т. 1, 1996.
46. Хачатуров Т.С., Фейтельман Н.Г., Базилева Н.В. и др. Инвестиционная политика природопользования. - М.: Наука, 1989.
47. Царегородцев Г.А., Сенокосов Л.Н., Петрунин В.В. Платежи за пользование природными ресурсами. - М.: ФБК ПРЕСС, 1998.
48. Чепурных Н.В., Новоселов А.Л., Глубокий А.И. Охрана окружающей природной среды в Самарской области: программный аспект. - М.: Наука, 1997.
49. Шафраник Ю.К., Крюков В.А. Нефтегазовые ресурсы в круге проблем. - М.: Недра, 1997.
50. Шевчук А.В., Мелехин Е.С., Монастырных О.С. Сборник аналитических и нормативных материалов по отчислениям на воспроизводство минерально-сырьевой базы. - М.: НИИ-Природа, 1999.
51. Шмидхейни Стефан, Зораквин Федерико Д.Л. Финансирование перемен. Финансовое сообщество, экоэффективность и устойчивое развитие. - М.: Изд. дом «Ноосфера», 1998.
52. Экономика природопользования. Аналитические и нормативно-методические материалы. М., Минприроды России, 1994.
53. Экономика сохранения биоразнообразия. - М.: Минприроды России, 1995.
54. Экономическая и финансовая политика в сфере охраны окружающей среды. - М.: НУМЦ Госкомэкологии России, 1999.
55. Экологические фонды Российской Федерации. - М.: НУМЦ Госкомэкологии России, 1997.
56. Экологический аудит (сборник нормативно-правовых актов). - С.-Пб.: РЭЦ «Петрохим-Технология», 1997.
57. Экологический учет и аудит. - М.: ФБК ПРЕСС, 1997.

**ПЕРЕЧЕНЬ ОСНОВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И
НОРМАТИВНО-МЕТОДИЧЕСКИХ ДОКУМЕНТОВ ПО
ЭКОНОМИКЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ**

**1. Правовые акты, включающие общие вопросы экономики
природопользования**

1. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.94 № 51-ФЗ.
2. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая. М., 1999.
3. Указ Президента Российской Федерации «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» (от 04.02.94 № 236).
4. Концепция государственной политики в области воспроизводства, использования и охраны природных ресурсов (одобрена Правительством РФ от 31.06.97 № 16)
5. Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию (Указ Президента Российской Федерации от 17.12.97 № 440)
6. Концепция национальной безопасности Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 17.12.97 № 1300)
7. Государственная стратегия устойчивого развития Российской Федерации (одобрена в основном Правительством Российской Федерации в декабре 1997 г.).
8. Планы действий Правительства РФ по охране окружающей среды и природопользованию на 1994-1995 годы и на 1996-1997 годы.
9. Национальный план действий по охране окружающей природной среды Российской Федерации на 1999-2000 годы (рассмотрен на заседании Правительства Российской Федерации, протокол от 12.11.98 № 41).
10. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

2. Платежи за природные ресурсы

Земля

11. Земельный кодекс РСФСР от 25.04.91 № 1103-1 с изменениями на 28.04.98.
12. Закон Российской Федерации «О плате за землю» от 11.10.91.
13. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.03.97 № 319 «О порядке определения нормативной цены земли».
14. Инструкция №29 от 17.04.95 Госналогслужбы России «По применению Закона Российской Федерации «О плате за землю».

Вода

16. Водный кодекс Российской Федерации от 16.11.95 № 167-фз. (извлечения)
17. Федеральный закон Российской Федерации «О плате за пользование водными объектами» № 71-ФЗ от 15.04.98.
18. Прейскурант 03-03 Госкомцен СССР.
19. Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении минимальных и максимальных ставок платы за пользование вод-

ными объектами по бассейнам рек, озерам, морям, экономическим районам» (от 22.07.98 № 818)

20. Инструкция Госналогслужбы России от 12.08.98 № 46 «О порядке исчисления и внесения в бюджет платы за пользование водными объектами».

Недра

21. Федеральный закон Российской Федерации «О недрах» (ст.44) от 3 марта 1995 № 27-ФЗ

22. Федеральный закон Российской Федерации «О ставках отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы» (от 30.12.95 № 224-ФЗ).

23. Федеральный Закон Российской Федерации № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» (от 30.12.95 112-ФЗ с изменениями от 07.01.99 № 19-ФЗ).

24. Закон Российской Федерации «Об акцизах» от 25.12.96 № 12-ФЗ.

25. Федеральный Закон Российской Федерации «О континентальном шельфе Российской Федерации» (от 30.11.95 № 187-ФЗ).

26. Постановление Правительства Российской Федерации от 17.05.96 № 597 «О порядке использования отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы и освобождении пользователей недр от указанных отчислений».

27. Постановление Правительства Российской Федерации от 28.10.92 № 828 «Об утверждении Положения о порядке и условиях взимания платежей за право на пользование недрами, акваторией и участками морского дна».

28. Постановление Правительства Российской Федерации от 24.05.94 №534 «Об установлении дифференцированных ставок акциза на нефть, добываемую на территории Российской Федерации»

29. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.08.96 № 1007 «О введении предельных уровней регулярных платежей за право на добычу благородных металлов».

30. Постановление Правительства Российской Федерации от 03.07.97 № 808 «О видах минерального сырья, подлежащих обложению акцизами».

31. Постановление Правительства Российской Федерации от 19.09.96 № 1120 «О дополнительных мерах по реализации Федеральной программы развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации на 1994-2000 годы и стабилизации геологоразведочных работ».

32. Постановление Правительства Российской Федерации от 03.07.99 № 740 «Об утверждении Положения о составе и порядке возмещения затрат при реализации соглашений о разделе продукции».

33. Инструкция Государственной налоговой службы Российской Федерации от 31.12.96 № 44 «О порядке начисления, уплаты в бюджет и целевом использовании отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы».

34. Приказ Госналогслужбы России от 16.07.98 № БФ-3-04/144 в Инструкцию от 31.12.96 № 44 «О порядке начисления, уплаты в бюджет и целевом использовании отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы».

35. Инструкция «О порядке и сроках внесения в бюджет платы за право на пользование недрами», утверждена Минфином России (04.02.93 № 8), Госналогслужбой России (30.01.93 № 17) и Федеральным горным и промышленным надзором России (04.02.93 № 01-17/41), зарегистрирована в Минюсте России от 19.04.93 № 229).

36. Инструкция «О размерах отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы». Письмо Госналогслужбы России (21.03.96 № ПВ-6-04/200) и Минфина России (21.03.96 № 7-09-03).

37. Инструкция Минфина России от 25.11.98 № 55-н «О порядке формирования, расходования, ведения учета и составления отчетности об использовании средств федерального фонда воспроизводства минерально-сырьевой базы».

38. Порядок погашения задолженности нефтегазодобывающих организаций и предприятий в федеральный бюджет по отчислениям на воспроизводство минерально-сырьевой базы нефтегазовым конденсатом и нефтепродуктами с последующим перечислением средств от их реализации в федеральный бюджет для использования по целевому назначению, утвержден МПР России, Минфином России, Минэкономики России, Минтопэнерго России от 09.07.97, зарегистрирован в Минюсте России 01.09.97.

39. Методические указания по контролю за технической обоснованностью расчетов платежей при пользовании недрами (утверждены Госгортехнадзором России 10.12.1998 № 76)

40. Приказ МПР России от 10.09.97 № 148 «О мерах по усилению контроля за поступлениями и использованием средств на воспроизводство минерально-сырьевой базы»

41. Совместное письмо МПР России и Госналогслужбы России «О взаимодействии государственных налоговых инспекций по субъектам Российской Федерации и территориальных (региональных) органов МПР России» (от 21.05.98 №АН-61/2158 МПР России).

42. Совместный приказ МПР России и МНС России от 04.11.99 «О взаимодействии территориальных органов Министерства природных ресурсов Российской Федерации и органов Министерства Российской Федерации по налогам и сборам по вопросам, связанным с отчислениями на воспроизводство минерально-сырьевой базы» .

Лесные и биологические ресурсы

43. Федеральный закон Российской Федерации «О животном мире» от 22.04.95 № 52-ФЗ.

44. Лесной кодекс Российской Федерации 22.01.97 № 22-ФЗ.

45. Указ Президента Российской Федерации от 23.12.93 № 2271 «О ставке отчисления (сбора) на воспроизводство, охрану и защиту лесов».

46. Прейскурант № 07-01-01 и дополнительный прейскурант № 07-01-01-1991/1. Таксы за древесину, отпускаемую на корню в лесах Российской Федерации (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 05.02.92 г. № 67).

47. Положение об аренде участков лесного фонда Российской Федерации, утверждено постановлением Совета Министров - Правительством Российской Федерации от 31.07.93 г. № 712.

48. Положение о порядке проведения лесных аукционов, утверждено приказом Федеральной службы лесного хозяйства России от 11.08.97 № 99.

49. Положение об аренде участков лесного фонда, утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 24.03.98 № 345.

50. Положение о порядке проведения лесных конкурсов по передаче в аренду участков лесного фонда Российской Федерации, утверждено приказом Федеральной службы лесного хозяйства Российской Федерации от 30.09.97 № 123.

51. Приказ Федеральной службы лесного хозяйства России от 28.07.98 № 97 «Об организации торгов (конкурса) на закупку товаров, работ и услуг для нужд лесного хозяйства».

52. Инструкция Госналогслужбы России от 19.04.94 № 25 (с изменениями от 08.05.96) «О порядке и сроках внесения платы за древесину, отпускаемую на корню».

53. Постановление Правительства Российской Федерации «О минимальных ставках платы за древесину, отпускаемую на корню» от 19.09.97 № 1199.

54. Правила отпуска древесины на корню в лесах Российской Федерации (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 01.06.98 № 551).

55. Постановление Правительства Российской Федерации «О плате за пользование объектами животного мира и ее предельных размерах» от 29.09.97 № 1251 (с изменениями на 08.02.99).

3. Платежи за загрязнение окружающей среды

56. Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды» от 19.12.91 № 2060-1.

57. Постановление Правительства Российской Федерации от 28.08.92 № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия».

58. Базовые нормативы платы за выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду и размещение отходов. Коэффициенты, учитывающие экологические факторы, утверждены Минприроды России 27.11.92, по согласованию с Минэкономики России, Минфином России.

59. Инструктивно-методические указания по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды, утверждены Минприроды России 26.01.93 по согласованию с Минфином России и Минэкономики России, зарегистрированы Минюстом России 24.03.93 пер. № 190.

60. Порядок направления 10% платы за загрязнение окружающей природной среды в доход Федерального бюджета Российской Федерации, утвержден Минприроды России № 04-15/61 от 03.03.93, Минфином России № 19 от 03.03.93, Госналогслужбой России № ВГ-6-02/10 от 03.03.93, согласован с Центробанком России, зарегистрирован Минюстом России 27.05.93 пер. № 262.

61. Письмо Минприроды России от 18.08.93 № 03-15/65-4400 «Об уточнении базовых нормативов платы».

62. Об индексации платы за загрязнение окружающей природной среды на 1993 год (письмо Минприроды России от 03.08.93 № 01-16/65-4244). (Приложение. Порядок регулирования нормативов платы за загрязнение окружающей природной среды с учетом изменения уровня цен.)

63. Рекомендации по определению предельных размеров платы за загрязнение окружающей природной среды, утверждены Минприроды России 09.12.93 по согласованию с Минэкономике России и Минфином России.

64. «Временный порядок расчета платы за загрязнение акваторий водных объектов, являющихся федеральной собственностью Российской Федерации (исключая подземные водные объекты), при производстве работ, связанных с перемещением и изъятием донных грунтов, добычей нерудных материалов из подводных карьеров и захоронением грунтов в подводных отвалах», утвержден Госкомэкологией России 04.06.97 по согласованию с Минэкономике России 31.05.97, Минфином России 21.05.97, МПП России, зарегистрирован Минюстом России 17.07.97, рег. № 1354.

65. Об индексации платы за загрязнение окружающей природной среды на 1994 год (письмо Минприроды России от 22.02.94 № 10-15/29-472 и документ согласования с Минэкономике России и Минприроды России от 17.02.94).

66. Письмо Минприроды России «Об индексации платы за загрязнение окружающей природной среды на 1996 год», утвержденное 14.12.95 г.

67. Временные правила охраны окружающей среды от отходов производства и потребления в Российской Федерации, утверждены Минприроды России 15.07.94.

68. «О порядке взимания и использования платы за выдачу разрешений на трансграничные (транзитные) перевозки опасных отходов», утвержден Госкомэкологии России от 04.03.98. № 127, зарегистрирован Минюстом России 08.04.98 рег. № 1505.

69. Постановление Правительства Российской Федерации от 31.12.95 №1310 «О взимании платы за сброс сточных вод и загрязняющих веществ в системы канализации населенных пунктов».

70. Рекомендации по определению предельных размеров платы за загрязнение окружающей природной среды» (письмо Минприроды России совместно с Минстроем России от 20.02.96 № 02-14/29-487).

71. Постановление Совета Министров РСФСР «Об утверждении положения о порядке взимания с предприятий и организаций повышенной платы за превышение нормативов сброса производственных сточных вод в системы канализации населенных пунктов» от 30.05.90 № 179 (с изменениями на 31.12.95).

72. Письмо Минприроды России «Об индексации платы за загрязнение окружающей природной среды на 1997 г.» (от 02.12.96 №02-14/29-4274).

73. Методические рекомендации по комплексной оценке эколого-экономической эффективности использования сточных вод на орошение, утверждены НТС Минсельхозприрода России и согласованы с Департаментом экономики и финансов Минприроды России.

4. Фонды охраны и воспроизводства природных ресурсов

74. Постановление Правительства Российской Федерации от 20.08.99 № 934 «Об утверждении Положения об образовании и расходовании средств Федерального фонда восстановления и охраны водных объектов».

75. Инструкция о порядке формирования, использования и учета средств Федерального фонда восстановления и охраны водных объектов (утверждена МПР России и Минфином России, ноябрь 1999 г.)

76. Постановление Правительства Российской Федерации от 02.08.97 № 986 «О Фонде воспроизводства минерально-сырьевой базы».

77. Перечень мероприятий по воспроизводству минерально-сырьевой базы, финансируемых из средств Фонда воспроизводства минерально-сырьевой базы, утвержден МПР России по согласованию с Минэкономики России и Минфином России от 09.09.97 № 73-р, зарегистрирован в Минюсте России 20.10.97 № 1401.

78. Инструкция Минфина России «О порядке формирования, расходования, ведения учета и составления отчетности об использовании средств Федерального фонда воспроизводства минерально-сырьевой базы» 1998 г. (от 25.11.98 №55н, зарегистрирована в Минюсте России от 18.01.99 №1684).

79. Постановление Правительства Российской Федерации от 29.06.92 № 442 «О Федеральном экологическом фонде Российской Федерации и экологических фондах на территории Российской Федерации». (Положение о Федеральном экологическом фонде Российской Федерации).

80. Распоряжение Правительства Российской Федерации «О Федеральном экологическом фонде Российской Федерации» от 01.03.97 № 276-р.

81. Постановление Правительства Российской Федерации «О мерах по выполнению Соглашения между Российской Федерации и Международным банком реконструкции и развития о займе для финансирования Проекта по управлению окружающей средой» от 11.08.95 № 808.

82. Приказ Минэкологии России от 13.07.92 № 151 «О мерах по выполнению Постановления Правительства Российской Федерации от 29.06.92 № 442 «О Федеральном экологическом фонде Российской Федерации и экологических фондах на территории Российской Федерации» (Примерное положение об экологических фондах на территории Российской Федерации).

83. Порядок направления предприятиями, учреждениями, организациями, гражданами, иностранными юридическими лицами и гражданами средств в государственные внебюджетные экологические фонды, утвержден Минфином России 22.12.92 № 9-5-12 и Минприроды России 21.12.92 № 04-04/72-6344 по согласованию с Центробанком России, зарегистрирован Минюстом России 25.02.93 № 162 (с изменениями на 23.05.95).

84. «О внесении изменений в Порядок направления предприятиями, учреждениями, организациями, гражданами, иностранными юридическими лицами и гражданами средств в государственные внебюджетные экологические фонды», утверждено Минфином России 21.12.92 № 9-5-12 и Минприроды России 21.12.92 № 04-04/42-6344, зарегистрировано Минюстом России 30.05.95, рег. № 862.

85. Постановление Государственного комитета Российской Федерации по статистике от 18.01.93 №8 «Об утверждении единовременной государственной статистической отчетности о поступлениях и расходовании средств экологических фондов и инструкции по ее составлению». (О разработке отчета по ф. № 1-экофонд. О разработке отчета по ф. №1-экофонд. Инструкция по составлению статистической отчетности о поступлениях и расходовании средств экологического фонда (форма № 1 - Экофонд).

5. Учет и экономическая оценка природных ресурсов

86. Инструкция о порядке ведения государственного учета лесного фонда. Утверждена приказом Федеральной службы лесного хозяйства России от 30.05.97 № 72.

87. Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых. Инструкция по ведению кадастра и методическое руководство по составлению паспортов. М.: Союзгеолфонд Мингео СССР, 1980.

88. Постановление Правительства Российской Федерации от 23.11.96 № 1403 «О введении государственного водного кадастра».

89. Постановление Правительства Российской Федерации от 25.08.99 № 945 «О государственной кадастровой оценке земель».

90. Порядок оценки земли, природных ресурсов, зданий и сооружений, вносимых советскими участниками в счет вкладов советской стороны в уставной фонд совместных предприятий (утверждены Госкомцен СССР, Госпланом СССР, Минфином СССР, МВТ СССР и ГКЭС СССР 10.09.97).

91. Временные методические рекомендации по кадастровой оценке стоимости земельных участков (утверждены Роскомземом 14.06.96 г.).

92. Методические рекомендации и нормативы по оценке сельскохозяйственных земель, предоставляемых в счет вкладов советской стороны в уставной фонд совместных предприятий (утверждены Госкомцен СССР, Госагропромом СССР, 1988).

93. Методические рекомендации по экономической оценке лесов. М.: Рослесхоз, 1998.

94. Распоряжение Заместителя Председателя Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 07.05.93. № 58-рз «О совершенствовании количественного и качественного учета природных ресурсов».

95. Приказ Минприроды России от 17.08.95 № 326 «Об утверждении Временного положения о порядке формирования комплексных территориальных кадастров природных ресурсов и объектов».

96. Методика экономической оценки важнейших видов природных ресурсов в странах - членах СЭВ. М.: СЭВ. 1985.

6. Лицензирование природопользования

97. Положение о порядке лицензирования пользования недрами (утверждено Постановлением Верховного Совета Российской Федерации № 3314-1 от 15.07.92).

98. Постановление Правительства Российской Федерации от 27.12.96 № 1574 «О порядке выдачи долгосрочных лицензий на пользование объектами животного мира».

99. Постановление Правительства Российской Федерации от 03.04.97 № 383 «Об утверждении Правил предоставления в пользование водных объектов, находящихся в государственной собственности, выдачи лицензий на водопользование и распорядительной лицензии».

100. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.09.95 № 967 «Об утверждении положения о лицензировании промышленного рыболовства и рыбоводства».

101. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.09.95 № 968 «Об утверждении положения о лицензировании деятельности по организации спортивного и любительского лова ценных видов рыб, водных животных и растений».

102. Об утверждении Временного положения о порядке выдачи лицензий на комплексное природопользование (приказ Минприроды России от 23.12.93 № 273 и приложения к нему).

7. Учет экологического фактора при приватизации

103. Закон РСФСР «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР» (1991 г.)

104. Закон РСФСР «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР» (05.06.92)

105. Государственная программа приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 г. (утверждена постановлением Верховного совета Российской Федерации от 11.06.92 г. № 2980-1).

106. Основные положения государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 г. (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 22.07.94 № 1535).

107. Государственная программа приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1993 г. (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 24.12.93 № 2284).

108. Приказ Минприроды России от 21.11.95 № 469 «Об учете экологического фактора при приватизации государственных и муниципальных предприятий, организаций».

Распоряжение от 08.06.95 № 791-р/1 «Об учете экологического фактора при приватизации государственных и муниципальных предприятий, организаций», зарегистрировано Минюстом России 26.06.95 рег. № 884.

8. Паспортизация, сертификация и лицензирование природоохранных видов деятельности

109. ГОСТ 17.0.04-90. Экологический паспорт промышленного предприятия. Основные положения. - М., Госкомприроды СССР, 1990.

110. Методические рекомендации по заполнению экологического паспорта промышленного предприятия. - М., Госкомприроды СССР, 1990.

111. Соглашение «О взаимодействии Минприроды России и Госстандарта России в работах по стандартизации, метрологии и сертификации в области регулирования использования природных ресурсов, охраны окружающей природной среды и экологической безопасности продукции и технологических процессов» (утверждено Минприроды России 05.04.93 и Госстандартом России 31.03.93).

112. О мерах по созданию Федеральной системы экологической сертификации (решение коллегии Минприроды России от 20.12.93 г. № 19).

113. Временные правила выполнения работ и услуг экологического назначения в транспортно-дорожном комплексе Российской Федерации (утверждены Минтрансом России 15.04.93 по согласованию с Минприроды России).

114. Постановление Правительства Российской Федерации от 21.03.94 № 233 «О сертификации безопасности промышленных и опытно-экспериментальных объектов предприятий и организаций оборонных отраслей промышленности, использующих экологически вредные и взрывоопасные технологии».

115. Соглашение «О взаимодействии Минприроды России, Госстандарта России и Госкомоборонпрома России в работе по сертификации экологической безопасности производств предприятий и организаций оборонных отраслей промышленности» (июль 1994 г.).

116. Приказ Минприроды России от 29.12.94 № 406 «О временном Порядке выдачи заключения о выполнении требований экологической безопасности производств предприятий Госкомоборонпрома России».

117. Приказ Госкомэкологии России №459 от 01.11.96 «О системе обязательной сертификации по экологическим требованиям».

118. Постановление Правительства Российской Федерации от 02.02.98 № 131 «Об обязательной сертификации древесины, отпускаемой на корню, и второстепенных лесных ресурсов».

119. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.96 № 168 «Об утверждении Положения о лицензировании отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды».

120. Приказ Минприроды России от 18.06.96 №282 «О порядке проведения работ по лицензированию отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды».

9. Аудит и страхование в сфере природопользования и охраны окружающей среды

121. Федеральный закон «О защите населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21.12.94 № 68-ФЗ.

122. Приказ МПР России от 31.08.99 №169 «Об утверждении Временного положения об аудите недропользования на предприятиях ТЭК».

123. Приказ МПР России от 02.04.98 № 95 «О создании системы аудита недропользования».

124. Приказ МПР России от 15.07.98 №175 «О развитии страховой деятельности в сфере природопользования».

125. Приказ МПР России «О мерах по развитию страхования в сфере природопользования» от 20.09.99 № 182.

126. Типовое положение о порядке добровольного экологического страхования в Российской Федерации (утверждено Минприроды России 03.12.92 № 04-04/72-6132 и 20.11.92 № 22).

127. Временное положение об экологическом аудировании в транспортно-дорожном комплексе Российской Федерации (утверждено Минприроды России и Минтранс России от 06.07.93 по согласованию с Минприроды России).

10. Возмещение ущерба при нарушении природно-ресурсного и природоохранительного законодательства

128. Гражданский процессуальный кодекс РСФСР от 11.06.64.

129. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 05.09.95 № 70-ФЗ.

130. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях от 20.06.84.

131. Уголовный кодекс Российской Федерации от 54.05.96 (в ред. Федеральных законов от 27.05.98 № 77-ФЗ, от 25.06.98 № 92-ФЗ).

132. Временные рекомендации по расчету выбросов вредных веществ в атмосферу в результате сгорания на полигонах твердых бытовых отходов и размера предъявляемого иска за загрязнение атмосферного воздуха» (утверждены Минэкологии России 02.11.92, зарегистрированы в Минюсте России 16.11.92, рег. № 87).

133. Временная типовая методика определения экономической эффективности природоохранных мероприятий и оценки экономического ущерба, причиняемого народному хозяйству загрязнением окружающей среды. - М.: Экономика, 1986.

134. Временный порядок оценки и возмещения вреда окружающей среде в результате аварии (утвержден приказом Минприроды России от 27.06.94 № 200).

135. Методические указания по оценке и возмещению вреда, нанесенного окружающей природной среде в результате экологических правонарушений (утверждены приказом Госкомэкологии России от 14.05.98 № 295).

136. Положение об оценке воздействия на окружающую среду в Российской Федерации (утверждено приказом Минприроды России от 18.07.94 г. № 222, согласовано Минюстом России 22.09.94, рег. № 695).

137. Методика определения ущерба окружающей природной среде при аварии на магистральных нефтепроводах (утверждена Минтопэнерго России 11.11.95, согласована с Департаментом государственного экологического контроля Минприроды России).

138. Приказ Госкомэкологии России от 23.07.98 № 448 «Об утверждении Перечня нормативных правовых актов, рекомендованных к использованию при оценке и возмещении вреда, нанесенного окружающей природной среде в результате экологических правонарушений».

139. Постановление Правительства Российской Федерации от 25.05.94 № 515 «Об утверждении такс для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный уничтожением, незаконным выловом или добычей водных биологических ресурсов».

140. Временная методика оценки ущерба, наносимого рыбным запасам в результате строительства, реконструкции и расширения предприятий, сооружений и других объектов и проведения различных видов работ на рыбохозяйственных водоемах (утверждена Госкомприроды СССР, Минрыбхозом СССР, М., 1990 г.).

141. Методика подсчета ущерба, наносимого рыбному хозяйству в результате нарушения правил рыболовства и охраны рыбных запасов (утверждена Минрыбхозом СССР 12.07.74 № 30-2-02).

142. Приказ Министерства охраны окружающей природной среды и природных ресурсов Российской Федерации «Об утверждении такс для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный незаконным добыванием или уничтожением объектов животного и растительного мира» от 04.05.94 № 126, зарегистрирован Минюстом России 06.05.94 № 592.

143. Инструкция о порядке производства по делам о нарушении правил пользования и охраны животного мира (утверждена приказом Минприроды России от 29.06.93 № 123).

144. Методика подсчета ущерба, нанесенного рыбному хозяйству в результате сброса в рыбохозяйственные водоемы сточных вод и других отходов (утверждена Минрыбхозом СССР 16.08.67 № 30-1-11).

145. Временная методика определения экономической эффективности природоохранных мероприятий и оценки экономического ущерба, причиненного водным биоресурсам загрязнением водохозяйственных водоемов (утверждена Минфином СССР, 1989 г.).

146. Таксы для исчисления размера взысканий за ущерб, причиненный юридическими и физическими лицами незаконным добыванием или уничтожением объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты (утверждены приказом Минсельхозпрода России от 10.08.97 № 360).

147. Шкала гражданских исков, предъявляемых к организациям и гражданским лицам в возмещение ущерба, причиненного государственному охотничьему фонду (утверждена Минсельхозом России 22.08.93 по согласованию с Минфином России).

148. Постановление Совета Министров - Правительства СССР от 25.10.74 № 831 «Об утверждении такс для исчисления размера взысканий за ущерб, причиненный ресурсам живых организмов «сидячих» видов, являющихся естественными богатствами континентального шельфа СССР» (не действует на территории Российской Федерации).

Земля

149. Положение о порядке возмещения убытков собственникам земли, землевладельцам, землепользователям, арендаторам и потерь сельскохозяйственного производства (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 28.11.93 № 77).

150. Порядок определения размеров ущерба от загрязнения земель химическими веществами (утвержден Роскомземом 10.11.93 и Минприроды России 18.11.93).

151. Методика определения размеров ущерба от деградации почв и земель, (утверждена Роскомземом и Минприроды России 11.07.94).

152. Нормативы освоения новых земель взамен изымаемых сельскохозяйственных угодий для несельскохозяйственных нужд (утверждены

постановлением Правительства РФ от 27.11.95 № 1176 «О внесении изменений в постановление СМ - Правительства Российской Федерации от 28.01.93 № 77 «Об утверждении положения о порядке возмещения убытков собственникам земли, землевладельцам, землепользователям, арендаторам и потерь сельскохозяйственного производства».

153. Расчет причиненного вреда в результате нарушения земельного законодательства» (утвержден Указанием Прокуратуры России от 22.09.95 № 7/3-1-87-95 и Роскомзема от 31.08.95).

Лес

154. Постановление Правительства Российской Федерации от 05.02.92 № 67 «Об утверждении размеров неустоек за нарушения лесохозяйственных требований при отпуске древесины на корню в лесах и такс для исчисления размера взысканий за ущерб, причиненный лесному хозяйству нарушением лесного законодательства в Российской Федерации» (с изменениями на 27.12.94).

155. Инструкция по определению ущерба, причиняемого лесными пожарами (утверждена приказом Рослесхоза от 03.04.98 №53, согласована Минэкономики России, Минфином России, МПР России и Госкомэкологии России).

156. Постановление Гослесхоза СССР от 22.04.86 № 1, согласованное с Верховным судом СССР, Прокуратурой СССР, МВД СССР, Минсельхозом СССР и Минфином СССР «Об утверждении Инструкции о порядке привлечения к ответственности за нарушение лесного законодательства».

157. Методика по оценке экономического ущерба, вызванного воздействием повреждающих факторов на лес. Рослесхоз, «Лесопроект», Брянск, 1992.

158. Порядок перевода лесных земель в нелесные для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и пользовании лесным фондом и (или) изъятие земельного фонда (утвержден постановлением Правительства РФ от 19.09.97 № 1200).

Вода

159. Методические указания по расчету платы за неорганизованный сброс загрязняющих веществ в водные объекты (утверждены Госкомэкологии России 29.12.98).

160. Методика подсчета убытков, причиненных государству нарушением водного законодательства. РД-3 3-5.3.01.-83 (утверждена Минводхозом СССР, Госпланом СССР, Минфином СССР в 1983 г.).

161. Методика подсчета убытков, причиненных загрязнением морской среды в экономической зоне СССР (утверждена Минводхозом СССР, Минрыбхозом СССР, 1987 г.).

**ЭКОНОМИКА ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ
(ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА)**

Анатолий Васильевич Шевчук

Редактор

Харламова Е.В.

Технический редактор
и компьютерная верстка

Григорян А.М.

Подписано в печать 15.12.99 Формат 60×88/10 Бумага офсетная № 1

Заказ №46-9/10 Усл. печ.л. 23,5 Усл. изд.л. 24,6 Тираж 500 экз.

Издательско-полиграфический комплекс НИА-Природа

Адрес: Москва, 109117, Старомонетный пер., 31

тел/факс 951-28-12