

ЭКОНОМИКА ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

УДК 504.062.2(470.23-25)

© Дороговцева А.А., Ерыгина А.В., Дороговцев А.П.

Реализация экономического механизма регулирования охраны окружающей среды (на примере водных объектов)

При осуществлении функций управления экологией всё большее значение приобретают экономические подходы к рациональному природопользованию и охране окружающей природной среды. Между хозяйственной деятельностью и природными системами неизбежно возникают противоречия, которые различаются глубиной проявления и различными путями разрешения. Приоритетным направлением при этом является формирование эффективного экономического механизма природопользования и охраны окружающей среды. В статье исследуются платность природопользования, штрафные санкции за нарушения, а также затраты на восстановление природной среды как наиболее значимые факторы в охране окружающей среды.

Экономический механизм природопользования, охрана окружающей среды, рациональное природопользование, лимиты использования природных ресурсов, нормативы платы и размеров платежей, экологические фонды, экологическое стимулирование.



**Анна Анатольевна
ДОРОГОВЦЕВА**

доктор экономических наук, академик МАНЭБ, зав. кафедрой
Санкт-Петербургского государственного технологического института
(Технического университета)
kemp@mh.vstu.edu.ru



**Анна Владимировна
ЕРЫГИНА**

кандидат экономических наук, доцент СПбГТИ(ТУ)
erygina_a@mail.ru



**Анатолий Павлович
ДОРОГОВЦЕВ**

член-корреспондент РАСХН, доктор экономических наук, профессор,
зав. кафедрой Вологодского государственного технического университета
kemp@mh.vstu.edu.ru

Вопросы экологии в последние годы становятся одними из самых актуальных общечеловеческих проблем в современном мире. Наибольшее обострение их характерно для крупных городов, что является следствием действия целого комплекса факторов, включающих в себя развитие самого города, его промышленности, строительства, транспорта, социально-экономической сферы.

При осуществлении функций государственного экологического управления в городах наряду с использованием административных методов все большее значение приобретают экономические подходы к обеспечению рационального природопользования и охраны окружающей природной среды. Приоритетным направлением при этом является формирование эффективного экономического механизма природопользования и охраны окружающей среды (ООС).

Понятие «экономический механизм» охраны окружающей природной среды представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих условия и порядок аккумулирования денежных средств, поступающих в качестве платы за загрязнение окружающей среды и иные вредные на неё воздействия, финансирование природоохранных мер и экономическое стимулирование хозяйствующих субъектов путём применения налоговых и иных льгот.

Закон «Об охране окружающей природной среды» [1] определяет основные элементы понятия экономического механизма ООС. К числу последних относятся:

- экономические аспекты учета природных ресурсов;
- планирование и финансирование экологических мероприятий;
- лимиты использования природных ресурсов, выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду и размещения отходов;

- нормативы платы и размеров платежей за использование природных ресурсов, выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду, размещение отходов и другие виды вредного воздействия;

- создание и расходование экологических фондов;
- экологическое страхование;
- стимулирование деятельности, обеспечивающей природоохранительный эффект, применение поощрительных цен и надбавок за экологически чистую продукцию.

В данной работе исследуется лишь часть этих вопросов, касающаяся платности природопользования, штрафных санкций за нарушения и затрат на восстановление природной среды как наиболее значимых факторов в охране окружающей среды города Санкт-Петербурга. Учитывая, что экологические стандарты и нормативы являются мерой сочетания экологических интересов с экономическими, можно отметить, что экономический механизм охраны окружающей природной среды в городе призван создать условия для формирования как в сфере бизнеса, так и в жизнедеятельности граждан бережного отношения к природе.

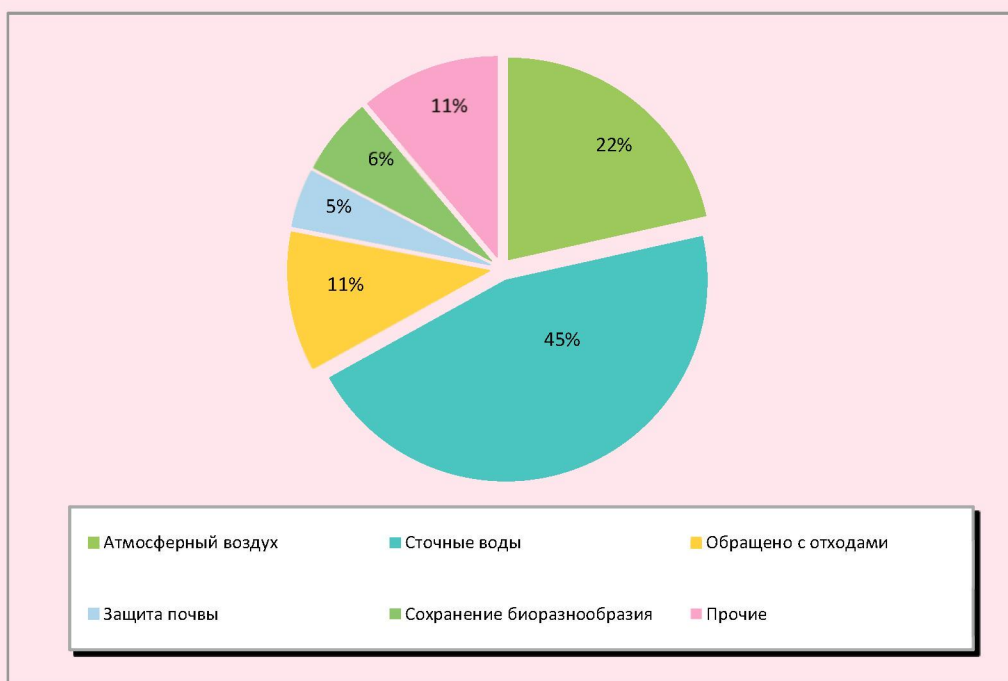
Среди всего многообразия экологических проблем крупных городов особое место занимают вопросы, связанные с водопотреблением, загрязнением водных объектов и их восстановлением. Данные о соотношении затрат на очистку сточных вод в общем объёме затрат на окружающую среду в РФ показывают, что затраты, связанные с очисткой сточных вод, увеличиваются с каждым годом и составляют более 40% (табл. 1, рис. 1) [2].

Средства, направляемые на модернизацию или увеличение основных фондов в сфере охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов,

Таблица 1. Затраты на охрану окружающей среды в Российской Федерации, млн. руб.

Направления природоохранной деятельности	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2010 г. к 2010 г., ±
Всего	368627	343368	372382	3755
В том числе:				
охрана атмосферного воздуха	76773	60101	80071	3298
очистка сточных вод	159299	162175	169152	9853
обращение с отходами	40326	38806	41510	5184
защита и реабилитация почвы, подземных и поверхностных вод	27321	18696	17219	-10102
сохранение биоразнообразия и среды обитания	26597	21463	22975	-3622
Прочие	38311	42127	41455	3144
Источник: Данные Росстата.				

Рисунок 1. Структура затрат на охрану окружающей среды в Российской Федерации, 2010 г.



а также на охрану водных ресурсов, в структуре всех затрат составляют более 40%. В 2010 году из общей суммы 89 млн. руб. на охрану водных ресурсов было направлено 46 млн. руб. или 52% (табл. 2, рис. 2).

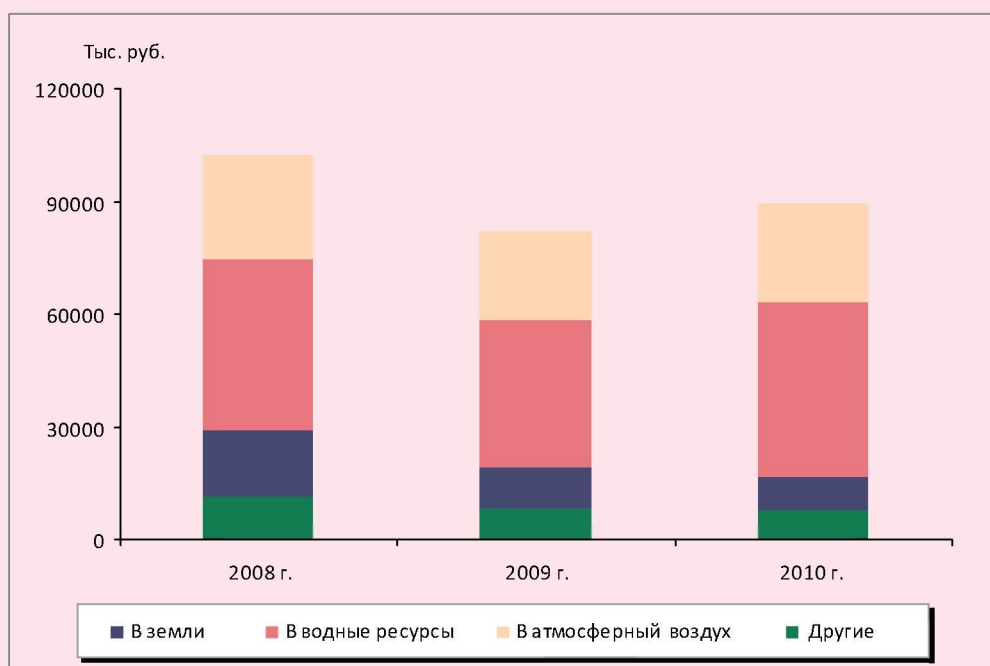
Анализ ввода в действие мощностей по охране водных ресурсов в Российской Федерации свидетельствует, что станции для очистки сточных вод в 2010 году увеличили мощности по сравнению с 2008 годом с 234 тыс. до 462 тыс. м³ в сутки, а системы оборотного водоснабжения – с 992 тыс. до 1050 тыс. м³ в сутки.

В результате сброса неочищенных или недостаточно очищенных сточных вод промышленных предприятий и городской канализации многие водоёмы на отдельных территориях страны настолько загрязнены, что использование их для водоснабжения становится затруднительным или вообще практически невозможным. Сброс сточных вод является основной причиной продолжающегося загрязнения природных водоёмов, что подтверждается статистическими данными по Северо-Западному региону, и в частности по г. Санкт-Петербургу (табл. 3).

Таблица 2. Инвестиции в основной капитал охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов в РФ, млн. руб.

Направления инвестиций	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2010 г. к 2010 г., ±
Всего	102388	81914	89094	-13294
В том числе в основной капитал по охране:				
атмосферного воздуха	27542	23242	26127	-1415
водных ресурсов	45696	39219	46025	329
земель	17749	11045	9340	-8409

Рисунок 2. Структура инвестиций в основной капитал на охрану окружающей среды в РФ


 Таблица 3. Объем сброса сточных вод в г. Санкт-Петербурге, тыс. м³

Показатель	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2008 г. к 2006 г., ±
Сброс в регионах Северо-Западного федерального округа, всего	11648	11865	12427	779
в г. Санкт-Петербурге	1304	1317	1312	8
из них сброс в поверхностные водные объекты	1173	1187	1174	1
То же, в %	90,0	90,1	89,5	-0,5

Как видно из данных таблицы, ежегодно происходит увеличение объема сбросов по Северо-Западному региону (в 2010 году на 6,7% больше, чем в 2008 году); рост объема сброса сточных вод в г. Санкт-Петербурге в последние годы практически остановлен. Вместе с тем доля Санкт-Петербурга в общем объеме сбросов динамично снижается (11,2% – 2008 г.; 11,1% – 2009 г.; 10,56% – 2010 г.).

Основную долю объема сброса сточных вод по г. Санкт-Петербургу составляет сброс в поверхностные водные объекты (≈90%). Следовательно, менее 10% приходится на другие виды сброса, в т.ч. сброс на рельеф. Сброс сточных вод в поверхностные водоемы включает объемы нормативно-чистых, нормативно-очищенных и загрязненных стоков (производственных и коммунальных), сброшенных в поверхностные водоемы.

Однако сброс производственных, бытовых, дренажных и других сточных вод в водоемы может производиться только с разрешения органов, осуществляющих охрану вод, по согласованию с государственным санитарным надзором. Качество сбрасываемых сточных вод должно отвечать установленным нормативам. Если эти требования нарушаются, сброс сточных вод должен быть ограничен, приостановлен или запрещен органами контроля.

Текущие затраты на охрану и рациональное использование водных ресурсов и затраты на капитальный ремонт основных фондов, сооружений и установок для очистки сточных вод и рационального использования водных ресурсов в г. Санкт-Петербурге постоянно растут (табл. 4).

Затраты на охрану и рациональное использование водных ресурсов за последние два года резко возросли: по Северо-Западному округу в целом – в 1,7 раза, а по г. Санкт-Петербургу – почти в 3 раза. Увеличилась также доля текущих затрат по г. Санкт-Петербургу в общих расходах: по Северо-Западному округу – с 16% в 2008 г. до 39% в 2009 г. и 37% в 2010 г. Аналогичная динамика наблюдается при рассмотрении затрат на капитальный ремонт основных фондов, сооружений и установок для очистки сточных вод и рационального использования водных ресурсов. Затраты на капитальный ремонт основных фондов по Санкт-Петербургу в общем объеме затрат по Северо-Западному округу составили: 15,42% – 2008 г., 34,27 – 2009 г. и 42,02% – 2010 г. Это показывает, с одной стороны, устойчивую динамику роста износа основ-

ного оборудования, а с другой – увеличение выделения средств на его восстановление.

Исследуя реализацию экономического механизма регулирования загрязнений водных объектов, необходимо отметить изменения в законодательстве. С начала 2007 года действует новый Водный кодекс РФ, который закрепил основные принципы водного законодательства, являющиеся базой регулирования и осуществления водных отношений.

Кроме того, Федеральным законом «О внесении изменений в Водный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ» от 14.07.08 № 118-ФЗ в Водный кодекс были внесены изменения, направленные на совершенствование водного законодательства и усиление мер по охране водных объектов. Основным принципом экономического регулирования рационального использования, восстановления и охраны водных объектов принята платность водопользования.

Система платежей, связанных с использованием водными объектами, регулируется Водным кодексом РФ, Федеральным законом РФ «О плате за пользование водными объектами», а также Постановлением Правительства РФ «Об утверждении минимальных и максимальных ставок платы за пользование водными объектами по бассейнам рек, озерам, морям и экономическим районам» и другими нормативными актами.

Использование водных объектов может осуществляться с изъятием (забор воды) либо без изъятия (сброс, использование в качестве водных путей и др.) водных ресурсов [3].

Таблица 4. Затраты на охрану и рациональное использование водных ресурсов в СЗФО и г. Санкт-Петербурге, млн. руб.

Виды затрат	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2010 г. к 2008 г., ±
<i>Текущие затраты</i>				
Северо-Западный федеральный округ, всего	11877,2	19589,9	20493,2	8616,0
г. Санкт-Петербург	1979,0	7802,9	7752,2	5773,2
<i>Затраты на капитальный ремонт основных фондов</i>				
Северо-Западный федеральный округ, всего	1000,7	886,9	1028,8	28,1
г. Санкт-Петербург	154,3	303,9	432,2	277,9

Граждане и юридические лица, имеющие лицензию на право водопользования, вносят:

- ◆ плату за пользование водными объектами (водный налог);
- ◆ плату, направляемую на восстановление и охрану водных объектов.

Плата за пользование водными объектами поступает в федеральный бюджет и бюджеты субъектов РФ, на территориях которых осуществляется использование водных объектов. Целевые платежи, направляемые на восстановление и охрану водных объектов, поступают на специальные счета федерального бюджета и в бюджеты субъектов РФ, на территориях которых осуществляется использование водных объектов. Плата, направляемая на восстановление и охрану водных объектов, взимается:

- ◆ за изъятие воды из водных объектов в пределах установленного лимита;
- ◆ сверхлимитное изъятие воды;
- ◆ использование водных объектов без изъятия воды в соответствии с условиями лицензии на водопользование;
- ◆ сброс сточных вод нормативного качества в водные объекты в пределах установленных лимитов.

Платежи за сбросы загрязняющих веществ взимаются с предприятий независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности. Учитывая местные условия, областные администрации могут освобождать предприятия, организации и учреждения от платежей за сбросы загрязняющих веществ, производимые в границах предельно допустимых выбросов и сбросов.

За сбросы загрязняющих веществ в пределах установленных лимитов устанавливаются базовые нормативы платы и коэффициенты, учитывающие территориальные экологические особенности. За сверхлимитные сбросы загрязняющих веществ и размещение отходов устанавливается повышенный размер платы на

основании базовых нормативов платы, коэффициентов, учитывающих территориальные экологические особенности, и коэффициентов кратности платы за сверхлимитные сбросы загрязняющих веществ. В случае отсутствия на предприятии утвержденных в установленном порядке лимитов выбросов и сбросов загрязняющих веществ и размещения отходов плата за сбросы загрязняющих веществ взимается как сверхлимитная.

Ставки платы устанавливаются специальными нормативными актами. Порядок расчета платы за загрязнение окружающей среды зависит от того, какие виды нормативов платы использует организация: в пределах допустимых нормативов загрязнений, в пределах установленных лимитов загрязнений или сверх установленных лимитов. При этом организации рассчитывают и перечисляют плату за загрязнение окружающей среды не позднее 20-го числа месяца, следующего за отчетным кварталом.

Данные о платежах за допустимые и сверхнормативные выбросы (сбросы) загрязняющих веществ (размещение отходов производства и потребления) по Северо-Западному региону и г. Санкт-Петербургу представлены в *таблице 5*.

Из приведенных данных видно, что каждый год платежи и по региону, и по городу увеличиваются. Значительный рост произошел в 2010 г. (в сравнении с 2008 г. по Северо-Западному региону в 3 раза, по г. Санкт-Петербургу – в 12,5 раза). Доля платежей по городу в общем объеме по СЗФО изменилась: с 21% в 2009 г. до 75% в 2010 году. Основная сумма платежей за допустимые и сверхнормативные выбросы (сбросы) по округу поступила от хозяйствующих субъектов г. Санкт-Петербурга.

Внесение платы за использование природных ресурсов не освобождает природопользователя от выполнения мероприятий по охране окружающей природной среды и возмещению вреда, причиненного экологическим правонарушением.

Таблица 5. Платежи за допустимые и сверхнормативные выбросы (сбросы) загрязняющих веществ в СЗФО и г. Санкт-Петербурге, млн. руб.

Показатели	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2010 г. к 2008 г., ±
Показатели в целом по Северо-Западному федеральному округу	1559,1	2033,6	7249,7	5690,6
По г. Санкт-Петербургу	256,0	433,6	5487,7	5231,9
То же, в % к общему объёму по округу	16,42	21,32	75,70	59,28

По результатам государственного экологического контроля в бюджет Санкт-Петербурга в 2011 году, по предварительным данным, поступление денежных средств, полученных в результате применения штрафных и иных санкций за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования, составит 20,5 млн. руб.

В I полугодии 2011 г. службами мониторинга природной среды Росгидромета было зафиксировано 1354 случая экстремально высокого и высокого загрязнения водных объектов, что составило по отношению к 2010 году 95,3%. Отмечено 11 случаев аварийного загрязнения водных объектов (22 – в 2010 г.). Количество случаев экстремально высокого загрязнения водных объектов составило 286 или 75,1% к 2010 году. Количество случаев загрязнения водных объектов уменьшилось по сравнению с 2010 г., и в большей степени это произошло по экстремально высоким загрязнениям, что можно рассматривать как положительную динамику. Объем наложенных административных штрафов за нарушение природоохранного законодательства по г. Санкт-Петербургу в 2010 году увеличился по сравнению с 2008 и 2009 гг. (в 2009 г. на 31% больше, чем в 2008 г., в 2010 г. – на 62%, чем в 2008 г.).

Использование названных финансовых средств может быть лишь целевым. Плата, направляемая на восстановление и охрану водных объектов, поступившая от водопользователей, должна использоваться:

- ♦ для реализации федеральных и территориальных государственных программ использования, восстановления и охраны водных объектов;

- ♦ финансирования мероприятий по рациональному использованию, восстановлению и охране водных объектов;
- ♦ защиты от вредного воздействия вод;
- ♦ осуществления научно-исследовательских и проектных работ;
- ♦ иных целей, связанных с рациональным использованием, восстановлением и охраной водных объектов.

Водный кодекс РФ (ст. 128) устанавливает некоторые льготы по платежам, связанным с пользованием водными объектами. В частности, льготные предельные размеры платы, направляемой на восстановление и охрану водных объектов, устанавливаются государственным организациям, осуществляющим свою деятельность в социальной сфере, а также водопользователям, использующим водные объекты для сельского хозяйства. Льготы названным водопользователям, а также льготы другим категориям водопользователей по платежам, связанным с пользованием водными объектами и направляемым в бюджеты субъектов РФ, могут устанавливаться законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ в пределах сумм, поступающих в их бюджеты.

Но в этой среде остаётся ещё много нерешённых вопросов. В целях их решения ещё в 2008 году Министерством природных ресурсов РФ был подготовлен проект постановления «О мерах по улучшению качества сточных вод». Он направлен на формирование экономического механизма, стимулирующего хозяйствующие субъекты к сокращению сброса загрязняющих веществ в водные объекты, и предусматривает

единственную меру по формированию такого механизма — многократное увеличение платы за сверхнормативный сброс загрязняющих веществ в водные объекты.

Минприроды предлагает ввести с 1 января 2014 года повышающие коэффициенты к действующему уровню платежей: для временно разрешенных нормативов — 25-кратный коэффициент к действующему уровню платежей; для сверхразрешенного — 100-кратное увеличение. Выплаты за негативное воздействие на окружающую среду регламентируются постановлениями Правительства России от 1992 и 2003 годов, уже не отвечающими, по мнению Минприроды, экологическим требованиям и экономически не мотивирующими предприятия заниматься экологической безопасностью. «Экологические» отчисления предприятий не покрывают даже десятой доли необходимых финансовых затрат на охрану окружающей среды. Минимальные разовые инвестиции в водные очистные сооружения в масштабах страны оцениваются в 35 млрд. руб. в год. Фактически предприятия заплатили за вредные стоки в 2008 году всего 4,8 млрд. руб.

Однако проект не учитывает, что единовременное многократное увеличение размеров платы за сверхнормативные сбросы может привести к негативным социальным последствиям, а также к тому, что

значительная часть предприятий не сможет оплачивать штрафные санкции, предусматриваемые указанным проектом. Принятие постановления было приостановлено благодаря активной позиции организаций водоканального хозяйства, региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления, оценивших возможные последствия создания подобного «экономического механизма». По нашему мнению, проблему качества сточных вод невозможно решить одним увеличением размера платежей за негативное воздействие на окружающую среду. Эти вопросы требуют глубокой проработки и должны быть урегулированы на законодательном уровне с учетом того, что использование водных ресурсов подразумевает внедрение и сочетание экологических и экономических аспектов.

В заключение отметим, что задача реализации экономического механизма охраны окружающей среды может быть решена тем успешнее, чем рациональнее будут урегулированы и реализованы отдельные элементы экономического механизма. Формирование нового экономического механизма природопользования и финансирования природоохранных мер в современных условиях должно стать органической частью эффективной системы управления экономикой и ее регулирования.

Литература

- [1] Федеральный закон от 10.01.2002 №7-ФЗ (ред. от 18.07.2011) «Об охране окружающей среды».
- [2] <http://www.gks.ru/> / Федеральная служба государственной статистики.
- [3] Охрана окружающей среды, природопользование и обеспечение экологической безопасности в Санкт-Петербурге в 2009 году / под ред. Д.А. Голубева, Н.Д. Сорокина. — СПб., 2010. — 480 с.
- [4] Гаврилец, Ю.Н. Моделирование равновесного функционирования экономики в Северо-Западном федеральном округе / Ю.Н. Гаврилец, Е.А. Чекмарева // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. — Вологда: ИСЭРТ РАН, 2010. — № 4(12). — С. 107-117.
- [5] Ильин, В.А. Модернизация экономики как повседневная и стратегическая проблема. / В.А. Ильин // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. — Вологда: ИСЭРТ РАН, 2010. — № 4(12). — С. 9-23.
- [6] Харитоновна, Г.Н. Сценарии экологической модернизации горнодобывающих корпораций на инновационной основе. / Г.Н. Харитоновна // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. — Вологда: ИСЭРТ РАН, 2011. — № 3(15). — С.123-129.