

На правах рукописи

САМЬЛИНА Валентина Григорьевна



**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ПЛАТЕЖЕЙ
В ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИИ НА ЕВРОПЕЙСКОМ СЕВЕРЕ
(НА ПРИМЕРЕ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ)**

Специальность: 08.00.05 – Экономика и управление народным
хозяйством (экономика природопользования)

Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Вологда – 2002

Работа выполнена на кафедре экономики и менеджмента в промышленности Вологодского государственного технического университета.

Научный руководитель – член-корреспондент РАСХН, доктор экономических наук, профессор, Заслуженный деятель науки Российской Федерации
А.П.Дороговцев

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор,
Заслуженный деятель науки РФ
Табурчак Петр Павлович
кандидат экономических наук
Губанова Елена Сергеевна

Ведущая организация: Департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды Вологодской области

Защита состоится 21 октября 2002 г. в 12 часов на заседании диссертационного совета ДМ 212.032.01 по экономическим наукам в Вологодском государственном техническом университете по адресу: 160035, Вологда, ул. Ленина, 15, актовый зал.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке университета.

Автореферат разослан 19 октября 2002 г.

Ученый секретарь диссертационного совета,
кандидат экономических наук,
доцент

 А.А.Пашко

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы. В современных условиях осуществление социально-экономических задач регионами и Россией в целом практически невозможно без учета экологических факторов. Принимаемые в настоящее время природоохранные меры оказываются недостаточными для равновесного состояния природы и общества и их устойчивого развития.

Экологическая обстановка на Европейском Севере имеет отрицательные тенденции, влияющие не только на здоровье населения, но и на рост затрат на предотвращение и ликвидацию загрязнения окружающей среды. В то же время в последнее десятилетие наблюдается сокращение бюджетных средств, выделяемых на охрану окружающей среды.

В целом налоговое законодательство не в полной мере соответствует целям охраны природы, а механизм его реализации не способствует рациональному природопользованию и природоохранной деятельности. В действующем экономическом механизме отсутствует адекватная рыночным условиям система стоимостной оценки природных ресурсов как основы введения рентной платы за природопользование.

Отставание темпов индексирования природоохранных платежей и сборов от темпов инфляции привело к тому, что величина этих платежей, даже в случае сверхнормативных превышений, стала несопоставима со стоимостью необходимых природоохранных мероприятий. Кроме того, количество зарегистрированных юридических лиц и предпринимателей без образования юридического лица как минимум на порядок превышает количество организаций, осуществляющих вышеуказанные платежи и сборы.

Изложенные обстоятельства обуславливают необходимость совершенствования экономического механизма природопользования и актуальность его научной разработки. Нуждается в совершенствовании система платежей за использование природных ресурсов и загрязнение окружающей природной среды, которая является основным звеном в экономическом механизме управления природопользованием в регионе.

Ресурсные платежи являются сложными и специфичными, и до настоящего времени практически не увязаны с налоговым и бюджетным законодательствами.

Научное обеспечение развития экономического механизма управления природными ресурсами осуществляли многие ученые экономисты-экологи. В области теории экономических отношений широко известны работы А.А. Голуба, Е.Б. Струковой, С.Н. Бобылева, Н.Н. Лукьянчикова; в области соотношения макро- и микроэкономики: К.Г. Гофмана, А.П. Дороговцева; в области методов и средств исследования – А.П. Нестерова, Я.Я. Яндыганова, В.Ф. Протасова, А.В. Молчанова и других.

Несмотря на относительно большое количество выполненных в этой области работ, проблема совершенствования системы платежей в природопользовании, а также платы за загрязнение, недостаточно исследована, а накопленный опыт практически необобщен.

Цель диссертационной работы заключается в исследовании имеющегося опыта применения платежей в природопользовании на Европейском Севере России и разработке основных принципов и направлений совершенствования системы платежей в целом.

В соответствии с поставленной целью решались следующие задачи:

- оценить состояние окружающей природной среды;
- исследовать эффективность применения платежей за загрязнение окружающей природной среды и использование природных ресурсов;
- обобщить опыт влияния экологических фондов и использование инвестиций на охрану окружающей среды в Вологодской области;
- исследовать зарубежный опыт на предмет использования в условиях Европейского Севера;
- обосновать концептуальные положения и предложения по совершенствованию системы платежей в природопользовании Вологодской области.

Объект исследования – комплекс взаимоотношений между природными ресурсами и естественными условиями жизни общества и его социальным развитием на Европейском Севере России.

Предмет исследования – совершенствование методов управления природопользованием и охраной окружающей среды.

Теоретической и методологической основой исследования послужили труды отечественных и зарубежных ученых и ведущих специалистов в области природопользования, материалы научных и научно-практических конференций, сборники научных трудов, постановления Правительства Российской Федерации, кодексы Российской Федерации. Информационную основу составили материалы статистических сборников, годовых отчетов предприятий, федеральных и региональных органов, связанных с природопользованием.

В работе использованы системная методология и общенаучные методы исследований: наблюдение, анализ, группировки, сравнения, обобщения. В качестве основных методов автором использовались: системный подход к изучаемым проблемам, обобщение и научный анализ теоретических и прикладных разработок, экономико-статистические, социологические и бюджетные обследования.

Научная новизна работы заключается в следующем:

- сформулирована совокупность положений, раскрывающих сущность, роль и значение системы платежей в природопользовании на Европейском Севере (на примере Вологодской области) и концепции их развития;
- доказана необходимость деятельности территориальных экологических фондов, несмотря на отмену федерального фонда;

- впервые в практике природопользования Вологодской области проведен комплексный анализ платы и поступления платежей за пользование природными ресурсами, собираемых на ее территории, на основе которого предложена оптимизация доходных источников между разными уровнями бюджетной системы.

Практическая значимость диссертационной работы состоит в том, что автором на основе содержащихся в ней выводов сделаны предложения и рекомендации, которые учитывались при разработке следующих нормативных актов на территории Вологодской области:

- программы охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов на 1992-1995 гг. и основных направлений работы на перспективу – экологической программы Вологодской области;
- постановления губернатора Вологодской области от 26.11.97 № 1143 «О размерах платы за пользование дикими животными по разрешениям лицензиям на их добычу»;
- законов Вологодской области:
от 4.03.99 № 339-ОЗ «О плате за пользование водными объектами»;
об областном бюджете на 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 годы.

Реализация результатов работы. Изложенные предложения внедрены при личном участии автора в практику управления природопользованием Вологодской области. Кроме того, содержащиеся в диссертации материалы используются в учебном процессе Вологодского государственного технического университета в преподавании дисциплины «Экономика природопользования».

Результаты внедрения подтверждены соответствующими справками, приведенными в приложениях диссертации.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. В условиях экономической нестабильности, высокой инфляции и сокращения объемов финансирования природоохранных мероприятий за счет средств бюджетов всех уровней, повышается роль экологических фондов.
2. Ставки платы по ресурсным платежам необоснованно занижены. Поэтому платежи предприятий за пользование природными ресурсами (водными объектами, за право пользования объектами животного мира, за пользование лесным фондом, недрами и земельными ресурсами) в бюджет незначительны и не покрывают затраты на ведение природоохранной деятельности.
3. В направления по совершенствованию системы платежей за пользование природными ресурсами целесообразно включить: увеличение ставок, рациональное использование природных ресурсов, сокращение многочисленных льгот природопользователям. По платежам за пользование лесным фондом, кроме того, необходимо более полное, максимальное использование расчетной лесосеки. Природо-ресурсные нало-

ги и сборы следует полностью зачислять в бюджеты субъектов Российской Федерации.

Апробация работы. По теме диссертации опубликовано 14 печатных работ. Основные положения и результаты диссертационной работы докладывались и обсуждались на научных конференциях различного уровня: международных (Вологда, 1993, 2001); межрегиональной молодых ученых (Вологда, 2001); межвузовских (Вологда, 2001, 2002); вузовских (Вологда, ВГМХА – 1993, 1995; Вологда, ВоГТУ -2001).

Структура и объем работы. Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, выводов и предложений, списка использованной литературы из 131 источника. Общий объем диссертации составляет 188 страниц машинописного текста, включая 33 таблицы, 24 рисунка и 13 приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационной работы, сформулирована цель исследований, указаны научная новизна и практическая ценность, изложены основные положения, выносимые на защиту.

В первой главе рассмотрены экономическая оценка природных ресурсов, система платежей за природопользование, а также зарубежный опыт управления природоохранной деятельностью.

Выполненный анализ научно-технической литературы по проблемам природопользования показал, что важным направлением в улучшении охраны природы и использования природных ресурсов является определение адекватной цены или экономической оценки природных ресурсов и природных услуг. К сожалению, современная экономика оказалась неспособной оценить реальное значение чистой окружающей среды, природных ресурсов, установить их адекватную цену. Промышленные и сельскохозяйственные предприятия в России до последнего времени вносили в бюджет плату за имеющиеся у них фонды и в то же время бесхозяйственно использовали средства производства природного происхождения, не неся при этом никакого существенного возмещения, а зачастую и улучшая свои производственные показатели. Поэтому целесообразно включать оценку природных ресурсов в национальное богатство страны. До сих пор этого не делается, что свидетельствует о недооценке экологического фактора.

Таким образом, для разработки экономической политики государства, принятия обоснованных решений необходимо знать стоимость природных благ и услуг. В настоящее время большинство из них или вообще не имеет цены или имеет заниженную цену. Недоучет экологических параметров приводит к искаженному измерению экономического развития, за которым может скрываться деградация окружающей среды.

В настоящее время основными формами экономических взаимоотношений между государством, гражданами, организациями и другими хозяйствующими субъек-

ектами в сфере владения, распоряжения и пользования природными ресурсами становятся платежи за природопользование. Они являются составной частью экономического механизма управления природопользованием. Эти платежи считаются обязательными взносами за пользование природными ресурсами, за экологические правонарушения и осуществляются плательщиками в бюджеты соответствующих уровней в порядке и на условиях, определяемых законодательными актами и договорами с предприятиями.

Система платежей за природопользование включает в себя: платежи за природные ресурсы, платежи за загрязнение окружающей природной среды и другие виды вредных воздействий, штрафные платежи за нарушение норм и правил рационального природопользования, а также платежи в возмещение вреда, причиненного экологическими правонарушениями. В настоящее время в Российской Федерации законодательно закреплены следующие виды платы за природные ресурсы: за недра, за землю, пользование лесным фондом, объектами животного мира, водными объектами. Существующий подход к взиманию платежей за пользование природными ресурсами, которая регулируется законодательными актами по отдельным их видам, не обеспечивает единой методологической базы формирования и взимания платы за указанные ресурсы. Кроме того, нормативы платы за пользование природными ресурсами предельно малы, не позволяют стимулировать рациональное природопользование, обеспечивать финансирование воспроизводства ресурсов. Все виды природо-ресурсных платежей в составе доходной части консолидированного федерального бюджета и бюджетов территорий составляют за последние 10 лет в среднем соответственно 2,5% и 3,3%.

Основными недостатками в сложившейся системе платежей являются следующие. При установлении платежей за недра недостаточно учитывается качество и местоположение природных ресурсов. При определении величины нормативной цены земли не учитываются льготы по земельному налогу, а также увеличение налога за превышение норм отвода земель. По платежам за право добычи диких животных заметно явное несоответствие их размера необходимым затратам на воспроизводство, так как размер платы определяется не по спросу на этих животных, а только по затратам самих управлений охотничьего хозяйства.

Анализируя действующие в настоящее время законы, определяющие систему платежей за природные ресурсы в Российской Федерации, необходимо отметить, что они в целом направлены на усиление роли федерального центра и пополнение доходной части федерального, а не региональных и местных бюджетов.

Отсутствие четкой системы в области экологических платежей может привести к деградации окружающей природной среды. Поэтому требуется совершенствование системы базовых нормативов платы за загрязнение и размещение отходов.

Глобальный характер природопользования обуславливает необходимость совместных действий государств по решению экологических проблем на ос-

нове международного опыта и экономических отношений. Природоохранное законодательство в различных странах развивается практически сходными путями. Имеющиеся отличия проистекают из национального понимания проблем охраны окружающей среды, приоритетов в осуществлении природоохранной политики, национально-исторических традиций и других факторов. Современная экологическая политика в развитых зарубежных странах достаточно эффективна именно потому, что базируется на сложившейся системе финансово-экономических и правовых регуляторов, значительных экономических и материально-технических ресурсах, отработанной на практике системе взаимодействия в сфере природопользования и формирования среды обитания всех действующих в ней субъектов. К этому следует добавить и существенно выросшую за последние десятилетия экологическую культуру населения Европы, США, Японии и целого ряда других стран. В России все эти предпосылки еще только предстоит создавать. При этом необходимо учитывать, что территориальная дифференциация экономических, политических, национальных, социальных, психологических и экологических условий в России настолько разнообразна, что актуальность разработки и реализации региональной политики становится исключительно важной.

Во второй главе дается анализ состояния окружающей природной среды на Европейском Севере, приводится общая характеристика ее загрязнения, показан в динамике объем инвестиций на мероприятия по охране окружающей среды, раскрыты роль и значение экологических фондов в системе природопользования.

С начала 90-х годов прошлого столетия и до вступления в действие в 2000 году Бюджетного кодекса Российской Федерации в сфере природоохраны действовала система, во многом основанная на опыте европейских стран. Она базировалась на принципе целевого расходования средств, отчисляемых промышленными предприятиями за негативное воздействие на окружающую среду.

Вологодская область по площади занимает 9,9% территории Европейского Севера, но при этом в области проживает примерно четвертая часть населения указанного региона. Область располагает огромным природно-ресурсным потенциалом, что создает перспективы для долговременного устойчивого социально-экономического развития.

Динамика доли платежей за загрязнение окружающей природной среды в годовом размере прибыли предприятий области (рис. 1) показывает, что затраты, идущие на охрану природы, в годовом размере прибыли предприятий в целом, не превышают 1%. Во время как необходимо по мнению экологов 4-5%. Это свидетельствует о недостаточном инвестировании предприятиями мероприятий по улучшению экологической обстановки, так как они не принимают необходимых мер к улучшению своей природоохранной деятельности и поэтому являются виновниками сверхнормативного загрязнения.

В Вологодской области на протяжении ряда лет наблюдается снижение инвестиций на охрану окружающей среды и рациональное использование

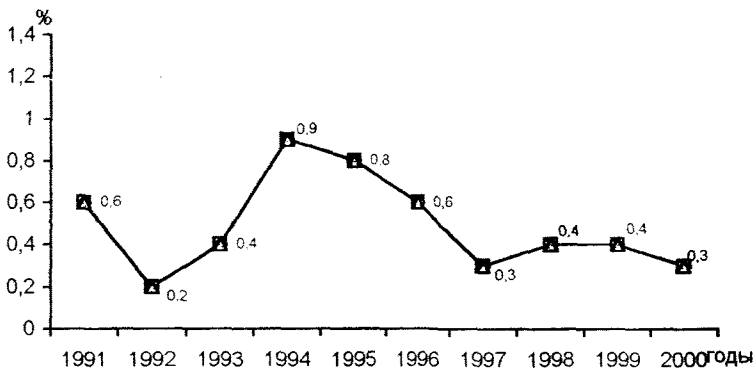


Рис. 1. Доля платежей за загрязнение окружающей природной среды в годовом размере прибыли предприятий на территории Вологодской области, %

природных ресурсов (рис. 2). В 2000 году на природоохранные мероприятия организациями области было вложено 180,6 млн. руб. в действующих ценах или 7,0 млн. руб. в ценах 1990 года – это составляет 54,1% к уровню 1999 года, в 2001 году направлено 115,7 млн. руб., то есть 55,6% к 2000 году или 17,9% к 1995 году.

Считаем, что для улучшения качества окружающей природной среды необходимо повышать объем инвестиций на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов, а также создавать стимулы, побуждающие предприятия строить природоохранные объекты. Необходимо не только перестать облагать налогами прибыль, направленную на строительство природоохранных объектов, но и увеличить масштабы налогообложения природопользования и загрязнения окружающей среды, которые в настоящий момент несопоставимы с масштабами налогообложения доходов и имущества предприятий. При таком подходе платежи за загрязнение окружающей природной среды будут не только финансировать централизованные мероприятия по охране окружающей среды, но и являться источником децентрализованных природоохранных капитальных затрат.

В условиях экономической нестабильности, высокой инфляции и сокращения объема финансирования природоохранных мероприятий за счет средств бюджетов всех уровней повышается роль экологических фондов. К настоящему времени экологические фонды накопили большой опыт и довольно эффективно стали финансировать природоохранные мероприятия. Анализ расходовании средств экологических фондов Вологодской области (табл. 1) показывает, что преобладающей статьей являются водоохранные расходы. Это объясняется серьезными проблемами с питьевой водой в ряде районов области и, прежде всего, в г. Вологде. В 2000 году было направлено на охрану водных объектов, в первую очередь на строительство и



Рис.2. Инвестиции на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов на территории Вологодской области за 1985-2000 годы в ценах 1990 г., млн. руб.

Таблица 1

Расходование средств экологических фондов Вологодской области (областного, городских и районных)
за 1992-2000 годы, тыс. руб.

Статья расходов	Годы								
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Израсходовано всего средств	79,2	1918,7	5885,0	19480,4	54734,3	61489,0	69150,5	59771,5	76724,5
в том числе:									
охрана и рациональное использование водных ресурсов	30,4	776,7	2097,7	7393,4	20078,2	27976,3	27855,3	25485,5	30469,2
охрана воздушного бассейна	2,3	120,7	427,4	4080,1	17816,9	14242,4	11127,0	4147,2	11134,6
охрана и рациональное использование земель, растительного и животного мира, особо охраняемых территорий	3,0	73,4	141,3	501,1	1341,5	1098,8	1062,3	1052,0	1927,7
предотвращение загрязнения окружающей среды отходами	2,4	243,8	1034,4	2259,9	2459,8	3904,9	15257,4	9783,5	9043,9
научно-исследовательские и проектно-испытательские работы		100,3	670,6	1247,6	421,7	3027,7	2655,3	2862,0	3450,8
экологическое просвещение и информация населения		53,3	197,1	490,8	816,3	1409,1	1342,6	1860,0	2674,4
укрепление, развитие материально-технической базы и обеспечение деятельности комитета	41,1	377,2	691,0	1748,7	2931,0	2921,4	4062,9	6621,7	6827,7
органам здравоохранения на восстановление здоровья трудящихся и органам СЭН на мероприятия по оздоровлению санитарного состояния городов и районов		173,3	625,5	1758,8	3619,5	5247,3	2464,7	4861,7	5541,9
прочие расходы					5249,4	1661,1	3323,0	3097,9	5654,3

Примечание. Данные по расходованию средств экологических фондов приведены в ценах соответствующих лет, но с учетом деноминации, проведенной в начале 1998 года.

вывод на проектный режим работы очистных сооружений канализации, 30,5 тыс. руб. или 39,7%. Незначительный процент в расходах занимает охрана и рациональное использование земель, растительного и животного мира, особо охраняемых территорий – 3,8% в 1992 и 1993 годах, 1,5% в 1998 году и 2,5% в 2000 году. Весомый удельный вес в расходах составляет статья «Прочие расходы», что говорит о недостаточном целевом использовании фондов. Анализ формирования и функционирования экологических фондов показывает, что причинами расходования средств не по назначению являются не только попытки различных органов решить многие свои проблемы (часто не имеющие никакого отношения к экологии) за счет данных фондов. Серьезными факторами в этих случаях являются противоречия в действующем законодательстве и отсутствие многих нормативно-инструктивных документов, нуждающихся в разработке.

В диссертации отмечено, что без участия экологических фондов и стимулирующей роли платежей за загрязнение окружающей среды, в счет которых предприятия развивают собственную природоохранную базу, темпы строительства объектов экологического назначения в Вологодской области существенно бы снизились, а деятельность специально уполномоченных органов по охране окружающей среды значительно бы усложнилась.

В третьей главе показана необходимость экономической ответственности природопользователей за загрязнение природной среды, дана оценка действующих ставок платы и поступлений платежей за пользование природными ресурсами, разработаны предложения по совершенствованию системы платежей за пользование данными ресурсами.

Особую группу налогов, действующих на территории России, в том числе и в Вологодской области, составляют платежи, связанные с использованием и охраной природных ресурсов. В платежи за природные ресурсы, называемые также ресурсными, входят земельный налог и арендная плата за землю, платежи за пользование лесным фондом, за пользование недрами, плата за пользование водными объектами, за право пользования объектами животного мира и водными биологическими ресурсами, а также за нормативные и сверхнормативные выбросы и сбросы вредных веществ, размещение отходов.

Выполненный анализ удельного веса платежей за пользование природными ресурсами в собственных доходах бюджетов муниципальных образований Вологодской области показал, что вклад этих платежей в районах Вологодской области существенно отличается. Так, например, если в 2000 году вклад указанных платежей по городам Череповцу и Вологде составлял соответственно 2,2% и 2,6%, то по ряду сельских районов эти платежи были значительно большими - в интервале от 4,5% до 22,5% (рис. 3). Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что существенным источником пополнения местных бюджетов может быть и должна стать плата, получаемая органами местного самоуправления от пользователей природными ресурсами, которые добываются на территории муниципального образования.

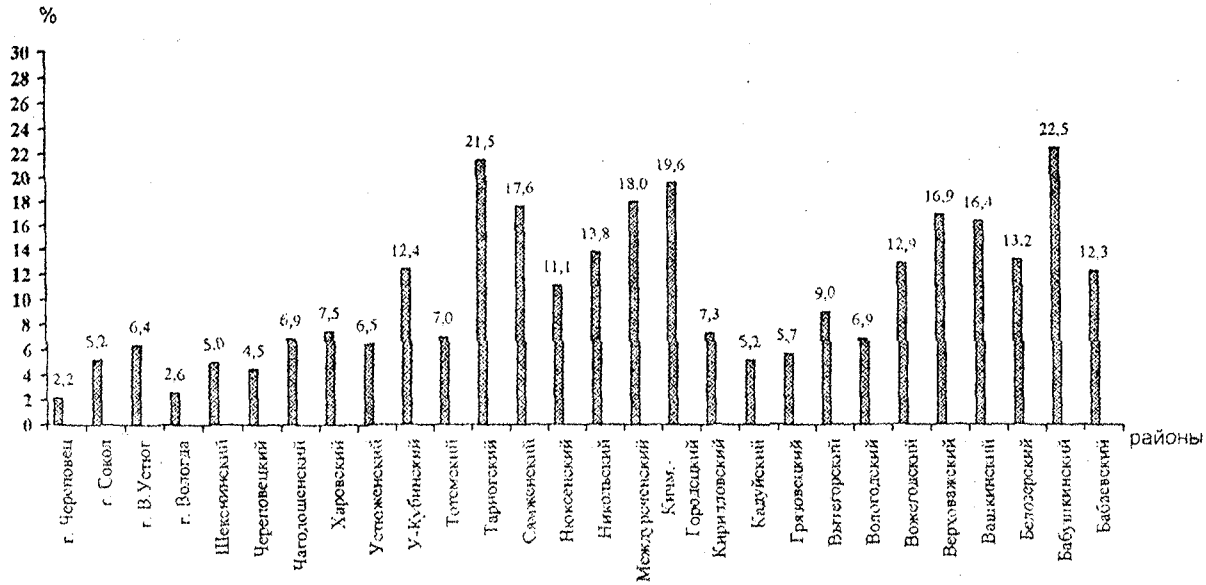


Рис.3. Удельный вес платежей за пользование природными ресурсами в собственных доходах бюджетов муниципальных образований Вологодской области (2000 г.)

В диссертации показано, что, несмотря на то, что ставки земельного налога ежегодно, начиная с 1995 года, индексируются, а в 2000 году подверглись изменению и ставки арендной платы за землю, вместе с тем они остаются абсолютно незначительными. Поэтому в настоящее время поступления средств от указанных налогов не покрывают необходимых затрат на финансирование мероприятий по землеустройству, ведению земельного кадастра, мониторинга, охране земли и повышению их плодородия, освоению новых земель.

В развитии экономики и жизни человека леса всегда имели важнейшее значение. Особенно это характерно для Вологодской области, где лесные площади занимают более 70% всей территории.

Основную часть платежей за пользование лесными ресурсами составляют лесные подати за древесину, отпускаемую на корню, которые, по нашим расчетам, составляют около 87% общего объема платежей за пользование лесным фондом.

До 1992 года поступления платежей за пользование лесным фондом были на уровне затрат на лесное хозяйство. При этом всегда отмечалась низкая доля платы за древесину, отпускаемую на корню, в цене реализации древесины в круглом виде. Например, удельный вес лесных податей в цене реализации древесины в круглом виде составлял, по данным годовых отчетов за 2000 год предприятий, входящих в ЛПК «Кипелово», менее 5%, притом, что до 1991 года действующие в то время преysкуранты цен поддерживали соотношение лесных такс в цене реализации лесоматериалов круглых на уровне 15-18%. Больше половины всей произведенной в Вологодской области древесины ежегодно экспортируется за рубеж, где плата за древесину, отпускаемую на корню, составляет до 40% от стоимости древесины. Таким образом, создаются с одной стороны крайне выгодные условия для развития зарубежной деревообрабатывающей промышленности, работающей на вологодском сырье, с другой стороны – предпосылки для истребления и вывоза за рубеж лесных ресурсов. В то же время в области нет средств на пожаротушение, лесовосстановление и другие экологические цели. Одновременно необходимо подчеркнуть, что в целом по области стоимость обезличенного кубометра древесины, отпускаемой на корню, по данным годовых отчетов Комитета природных ресурсов по Вологодской области и Государственного учреждения «Вологодское управление сельскими лесами» за 2000 год, была невысокой и составляла 27 руб. 97 коп. Поэтому считаем, что увеличение платы за древесину, отпускаемую на корню, до зарубежного уровня не только сэкономит российские леса в целом, но и будет стимулировать развитие отечественной деревообрабатывающей промышленности.

Анализ финансово-хозяйственной деятельности организаций показывает, что платежи промышленных предприятий не отражают истинной стоимости водных ресурсов. Сумма платы за пользование водными объектами

(табл. 2) имеет крайне низкий удельный вес в стоимости реализуемой продукции. Так, например, по данным Вологодского областного комитета государственной статистики, за 2000 год по ОАО «Вологдаэнерго» удельный вес платы за пользование водными объектами в стоимости отпущенной электроэнергии составил 0,5%, тепловой энергии - 0,03%.

Следует отметить, что существующее практически бесплатное потребление водных ресурсов не способствует рациональному использованию природных поверхностных вод.

Таблица 2

Удельный вес платы за пользование водными объектами
в себестоимости произведенной (отпущенной) продукции

№ п/п	Наименование предприятий	%
1	ОАО «Северсталь»	0,01
2	ОАО «Аммофос»	0,01
3	ОАО «Сокольский ЦБК»	0,26
4	ОАО «Сухонский ЦБЗ»	0,27
5	Череповецкая ГРЭС	0,66
6	АО «Сухонский молочно-консервный комбинат»	0,02
7	ОАО «Сокольский мяскокомбинат»	0,72
8	ЗАО «Вологодский молкомбинат»	0,54
9	ЗАО «Вологодский подшипниковый завод»	0,02

Исходя из особо важного значения водных ресурсов для области, необходимости усиления их охраны и рационального использования, а также в связи с продолжающимися инфляционными процессами, считаем, что уже на сегодняшнем этапе необходимо определить правильные подходы к проблеме платности за пользование водными объектами, имея в виду увеличение ставок и рациональное использование вод.

С принятием в августе 2001 года главы 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации введен, начиная с 1 января 2002 года, налог на добычу полезных ископаемых. Этот налог заменил налог на пользование недрами и отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы. Порядок исчисления и уплаты нового налога основан на ранее действующем порядке исчисления платы на пользование недрами при добыче полезных ископаемых.

Отмена отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы приведет к ликвидации возможности проведения государственной политики при геологическом изучении недр на региональном уровне. В результате отмены

указанных отчислений государство лишается источника средств, при помощи которого могло финансировать геологические работы.

Выполненные нами расчеты показали, что с введением налога на добычу полезных ископаемых и отменой отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы только по Вологодской области потери консолидированного ее бюджета составляют свыше 4,0 млн. руб. Более ощутимые потери будут в бюджетах ресурсосберегающих субъектов Европейского Севера России, таких как Ненецкий автономный округ, Республика Коми, Мурманская область. В связи с этим, считаем, что, в связи с централизацией в федеральный бюджет налоговых поступлений от налога на добычу полезных ископаемых, Правительством Российской Федерации должен быть разработан соответствующий механизм компенсации налога по отчислениям на воспроизводство минерально-сырьевой базы.

В 2000 году платежи за выдачу лицензий на пользование животным миром на территории Вологодской области получены в сумме 690 тыс. руб., в том числе в областной бюджет – 414 тыс. руб. Удельный вес платы за пользование объектами животного мира в ресурсных платежах составил 0,2%, а в платежах за пользование природными ресурсами в областном бюджете 0,8%. Платежи за выдачу лицензий на пользование животным миром возросли на 25% к уровню 1998 года. Однако эти платежи не оправдывают даже затрат на содержание и деятельность Управления по охране, контролю и регулированию использования охотничьих животных Вологодской области. Так, за указанный год затраты только на обеспечение охраны и воспроизводства охотничьих животных составили 1415,5 тыс. руб., то есть в 2,1 раза больше, чем получено на территории области платы за пользование объектами животного мира. Поэтому дальнейшая работа по охране, защите и воспроизводству животного мира на территории Европейского Севера, в том числе и в Вологодской области, невозможна без увеличения не менее чем в 2 раза ставок платы за пользование объектами животного мира.

Таким образом, к основным направлениям совершенствования системы платежей за пользование природными ресурсами на первом этапе можно отнести увеличение ставок платы по всем видам природо-ресурсных платежей – земельному налогу и арендной плате за землю, лесных податей за древесину, отпускаемую на корню из лесов Вологодской области, за пользование водными объектами, за право пользования объектами животного мира путем их индексации, сокращение многочисленных льгот природопользователям, на следующем этапе – введение рентных платежей. По платежам за пользование лесным фондом необходимо более полное, максимальное использование расчетной лесосеки, а также организация лесопользования через аренду и концессию участков лесного фонда, лесные аукционы.

Одним из основных условий соблюдения баланса интересов бюджета, владельцев лесного фонда и лесопользователей является своевременное уста-

повышение обоснованного размера ставок платежей за древесину, отпускаемую на корню и другие лесные ресурсы. По нашему мнению, минимальные ставки лесных податей должны регулярно пересматриваться в связи с изменением уровня рыночных цен на продукцию из древесины и величины затрат на производство этой продукции, включая оплату труда, материалов, электрическую энергию, сумм износа основных средств, начисляемых по нормам амортизационных отчислений на их полное восстановление. Учитывая, что правильное определение размеров платежей является ключевым вопросом экономических условий рационального использования лесосырьевых ресурсов, более целесообразно установление минимальных ставок лесных податей за древесину, отпускаемую на корню, возложить на субъекты Российской Федерации, а конкретных размеров платежей – на органы местного самоуправления. Кроме того, это было бы намного оперативнее, чем делается в настоящее время.

Считаем явно необоснованными и по существу завышенными отчисления в федеральный бюджет, включающие в себя по 40% платежей за пользование лесным фондом, платы за пользование водными объектами, платы за право пользования объектами животного мира, в размере 30% платы за земли городов и поселков, в размере 19% платы за нормативные и сверхнормативные выбросы, а также сбросы вредных веществ, размещение отходов и другие виды вредного воздействия на окружающую среду. За 2001 год сумма этих отчислений составила 140,9 млн. руб. Предлагаем полностью зачислять вышеуказанные налоги в бюджеты субъектов Российской Федерации, что будет способствовать рациональному использованию, охране и воспроизводству природных ресурсов на территории Вологодской области, на Европейском Севере и в целом по России.

Целесообразно проведение индексации по всем видам природо-ресурсных платежей, имея ввиду их увеличение. К примеру, в настоящее время, в Вологодской области плата за отпускаемую древесину на корню в 40 раз ниже, чем в скандинавских странах, которые охотно у нас ее закупают. Такое несоответствие цен значительно сокращает лесные запасы. Аналогичное положение наблюдается и в отношении других природных ресурсов, что приводит к истощению природно-ресурсного потенциала области.

Повышение ставок лесных податей требуется и в связи с увеличением спроса на лесопroduкцию. Кроме того, считаем необходимым отменить деление районов области на лесотаксовые пояса, поскольку ввод в действие автомобильной дороги Урень-Шарья-Никольск-Котлас существенно уравнивает транспортные различия в освоении лесных ресурсов Вологодской области. С вводом дороги на Шарью открылись возможности для вывоза древесины в центральные области России и в Поволжье. В связи с этим увеличился приток лесозаготовительных предприятий из соседних областей – Архангельской, Костромской за более дешевой древесиной, что повлекло жалобы администраций районов, как прилегающих соседних областей, так и восточных рай-

онов Вологодской области – Бабушкинского, Никольского, Тарногского, Нюксенского, Великоустюгского и Кичм.-Городецкого.

Выполненный расчет поступления платежей за пользование лесным фондом на территории Вологодской области (табл. 3) показывает следующее. При увеличении расчетной лесосеки хотя бы до уровня 1989 года, когда ее использование составляло 64,7% (табл. 4), то есть при рубке леса в объеме 13667,2 тыс.м³, а также при увеличении минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, в 1,7 раза и конкретных в 1,2 раза, до применяемых в соседних областях, будет начислено платежей за пользование лесным фондом в сумме 458,7 млн.руб., или в 1,8 раза больше, чем было получено в 2000 году.

Таблица 3

Расчет поступления платежей за пользование лесным фондом на территории Вологодской области

Наименование показателей	Единицы измерения	При реализации имеющихся резервов
Объем отпуска древесины на корню (главное пользование, прочие рубки и рубка в сельскохозяйственных угодьях)	тыс. м ³	13667,2
Средневзвешенная ставка платы за древесину: минимальная конкретная	руб. за 1 м ³	21,54
		33,56
Будет начислено платежей за пользование лесным фондом: по минимальным ставкам по конкретным ставкам	тыс. руб.	294391,5
		458671,2

За счет совершенствования системы минимальных и конкретных ставок, можно добиться не только учета особенностей лесозэксплуатации, но и оптимизации системы взимания платежей за пользование лесными ресурсами, ее соответствия требованиям рыночной экономики. Самый оптимальный вариант, когда полученные от платежей за пользование лесным фондом средства будут полностью оставлены на территории Вологодской области. Только в этом случае может идти речь об устойчивом использовании, охране и воспроизводстве лесных ресурсов. Эти средства должны идти и на развитие инфраструктуры муниципальных образований.

Ставки налога за пользование водными объектами, действующие в Российской Федерации на начало 2001 года, были установлены на базе данных 1997 года. В связи с этим реальная величина ставок на 1 января 2001 года

Таблица 4

Использование расчетной лесосеки на территории Вологодской области, тыс.м³

Наименование показателей	Годы										
	1989	1990	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Расчетная лесосека, всего	20204	20633	19689,5	19728,3	19585,1	19343,4	19343,4	19343,4	19548,3	21310,2	21123,9
в том числе по хвойному хозяйству	8949	9048	7716,8	7678,3	7534,9	7403,1	7403,1	7403,1	7419,7	7731,0	7555,4
Фактическая рубка леса, всего	13075	11802	10554,0	8671,1	6691,1	7090,0	5398,8	5692,0	6351,0	8464,8	8365,5
в том числе по хвойному хозяйству	7687	6074	4717,0	3905,0	3054,6	2885,0	2424,0	2720,0	2923,4	3804,7	3844,4
Использование расчетной лесосеки в среднем, %	64,7	57,2	53,6	44,0	34,2	36,7	27,9	29,4	32,5	39,7	39,6
в том числе по хвойному хозяйству, %	85,9	67,1	61,1	50,9	40,5	39,0	32,7	36,7	39,4	49,2	50,9

снизилась в 4-5 раз по сравнению с величиной ставок на момент их установления и не возмещала затрат водохозяйственных организаций на воспроизводство водных ресурсов, включая затраты на проведение водоохранных мероприятий межотраслевого характера (в акватории водохранилищ, прибрежной зоне и др.).

Исходя из особого значения водных ресурсов для области, необходимости усиления их охраны и рационального использования и в связи с продолжающимися инфляционными процессами в диссертации предложено пересмотреть ставки платы за пользование водными объектами в сторону увеличения и довести их до уровня максимальных значений, установленных Правительством Российской Федерации. При использовании утвержденных лимитов забора свежей воды из поверхностных водных объектов, сброса сточных вод в поверхностные водные объекты Вологодской области на 2001 год, предлагаемых в работе ставок платы за использование поверхностных водных объектов, а также при отмене льгот, расчетный объем поступлений платы в бюджеты различных уровней в годовом исчислении составил почти 73 млн. руб., то есть платежи возросли бы в 3 раза к фактическим в 2000 году. При изменении нормативов отчислений в пользу субъекта Российской Федерации вся сумма поступлений останется на территории Вологодской области.

Результаты расчетов показывают, что за счет увеличения ставок по платежам за пользование лесным фондом и водными объектами и при условии полной (100%) передачи отчислений по ресурсным платежам в доходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на территории Вологодской области может быть дополнительно получено 328,1 млн. руб. в год. В случае поступления дополнительных доходов от платежей за пользование природными ресурсами может быть сокращен дефицит областного бюджета, что, в свою очередь, будет способствовать снижению социальной напряженности населения области.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

На основании материалов, приведенных в диссертации, их обобщения и анализа можно сделать следующие выводы.

1. На современном этапе развития экономического механизма регулирования природоохранной деятельности на Европейском Севере важнейшим его инструментом является совершенствование и дальнейшая разработка системы платежей за пользование природными ресурсами.

2. Анализ результатов финансово-хозяйственной деятельности предприятий за период с 1991 по 2000 год показывает, что процент затрат, идущих на охрану природы в годовом размере их прибыли, не превышает 1%. Это свидетельствует о крайне недостаточном инвестировании предприятиями мероприятий по улучшению экологической обстановки в Вологодской области.

Предприятия, не принимающие необходимых мер к улучшению своей природоохранной деятельности, являются виновниками сверхнормативного загрязнения окружающей природной среды.

3. В связи с недостатком средств у предприятий и в бюджете, а также с упразднением с 1 января 2001 года федерального экологического фонда Российской Федерации, доказана необходимость деятельности государственных экологических фондов как дополнительного источника финансового обеспечения природоохранных мероприятий.

4. Анализ действующих ставок платежей за пользование природными ресурсами показывает, что по всем видам ресурсных налогов и сборов - земельному налогу и арендной плате за землю; за древесину, отпускаемую на корню; за пользование водными объектами; за право пользования объектами животного мира; за нормативные и сверхнормативные выбросы и сбросы вредных веществ, размещение отходов - они в настоящее время необоснованно занижены.

5. Укрупненные расчеты поступления платы за пользование водными объектами на территории Вологодской области с учетом предлагаемого в диссертации увеличения ставок платы в 1,5 раза для предприятий показывают, что плата за пользование водными объектами практически не влияет на удорожание себестоимости продукции, не вызывает ухудшения финансовых показателей предприятий. Однако ее стимулирующая роль по воздействию на поведение природопользователей значительна, а Вологодская область в целом получит ощутимый социально-экологический эффект - 73,0 млн. руб. в год, то есть платежи возрастут в 3 раза к фактическому поступлению в 2000 году.

6. Выполненные расчеты поступления платежей за пользование лесным фондом на территории Вологодской области показали, что при увеличении расчетной лесосеки хотя бы до уровня 1989 года, когда ее использование составляло 64,7%, то есть при рубке леса в объемах 13500-14000 тыс.м³, а также при увеличении минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, в 1,7 раза, а конкретных ставок - в 1,2 раза, будет начислено платежей за пользование лесным фондом в сумме 458,7 млн. руб. или в 1,8 раза больше, чем было получено в 2000 году. Это, в свою очередь, позволит решить проблему финансирования лесного хозяйства.

7. Являются необоснованными и по существу завышенными действующие в настоящее время отчисления в федеральный бюджет в размере 40% платежей за пользование лесным фондом, платы за пользование водными объектами, платы за право пользования объектами животного мира, в размере 30% платы за земли городов и поселков, а также в размере 19% платы за нормативные и сверхнормативные выбросы, сбросы вредных веществ, размещение отходов. Представлены предложения по полной передаче отчислений по всем ресурсным платежам в доходы бюджетов субъектов Российской Федерации.

8. Полученные расчетные данные поступления платы за пользование водными объектами, платежей за пользование лесным фондом, выводы, результаты внедрения механизма жилищного кредитования для сельских районов Вологодской области можно использовать не только на ее территории, но и в целом в границах Европейского Севера Российской Федерации.

**ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ
ОПУБЛИКОВАННЫХ РАБОТАХ:**

1. Дороговцев А.П., Самылина В.Г. Развитие экономического механизма рационального природопользования при переходе к рыночным отношениям // Проблемы агропромышленного комплекса Севера: Сб. научных трудов.- Архангельск: 1994.- С. 50-54.
2. Самылина В.Г., Гительман Е.Б. О работе экономического механизма в обеспечении чистоты атмосферного воздуха на территории Вологодской области // Сб. научных трудов в 3-х ч.- ч. 3. Проблемы в строительстве. Экология и природопользование. Естественные науки.- Вологда: ВоПИ, 1995.- С. 120-125.
3. Самылина В.Г., Гительман Е.Б. О нормировании качества окружающей природной среды на территории Вологодской области / Вологодский политехнический институт.- Вологда: 1996.- 5 с. Деп. в ВИНТИ 15.07.96, № 2344-В96.
4. Самылина В.Г., Дороговцев А.П. Эколого-экономические проблемы природопользования предприятий мясной и молочной промышленности Вологодской области // Социально-экономические проблемы агропромышленного комплекса Севера: Сб. научных трудов.- Вологда-Молочное: 1996.- С. 22-25.
5. Самылина В.Г., Дороговцев А.П. Формирование и функционирование системы государственных внебюджетных экологических фондов на территории Вологодской области // Социально-экономические проблемы агропромышленного комплекса Севера: Сб. научных трудов.- Вологда-Молочное: 1996.- С. 52-55.
6. Самылина В.Г., Дороговцев А.П. Экономическое регулирование природопользования в условиях Вологодской области // Социально-экономические проблемы агропромышленного комплекса Севера: Сб. научных трудов.- Вологда-Молочное: 1996.- С. 117-118.
7. Самылина В.Г., Дороговцев А.П. О платежах за пользование лесным фондом в бюджет Вологодской области // Сб. научных трудов института в 2-х томах.- Вологда: ВоПИ.- 1998.- Т. 2.- С. 9-12.
8. Самылина В.Г., Дороговцев А.П. Об источниках увеличения доходной части бюджетов муниципальных образований Вологодской области // Экономика и управление: Сб. научных работ аспирантов и соискателей.- Вологда:

- Вологодский научно-координационный центр ЦЭМИ РАН, ВоГТУ. Изд-во «Легия».- 1999.- С. 132-134.
9. Самылина В.Г., Гительман Е.Б. О платежах за загрязнения атмосферы воздуха на территории Вологодской области // *Вузовская наука – региону: Материалы второй региональной межвузовской научно-технической конференции.*- Вологда: ВоГТУ, 2001.- С. 212-214.
 10. Самылина В.Г., Гительман Е.Б. О совершенствовании ценообразования природоэксплуатирующих отраслей с учетом экологического фактора // *Энергосбережение в теплоэнергетических системах: Материалы международной научно-технической конференции.*- Вологда: ВоГТУ, 2001.- С. 109-111.
 11. Самылина В.Г., Гительман Е.Б. О направлениях по совершенствованию системы платежей за пользование природными ресурсами // *Энергосбережение в теплоэнергетических системах: Материалы международной научно-технической конференции.*- Вологда: ВоГТУ, 2001.- С. 111-113.
 12. Самылина В.Г., Гительман Е.Б. О структуре и объеме инвестиций на охрану окружающей среды на территории Вологодской области // *Проблемы экологии на пути к устойчивому развитию регионов: Материалы международной научно-технической конференции.*- Вологда: ВоГТУ, 2001.- С. 173-175.
 13. Самылина В.Г. О структуре платежей за природные ресурсы на территории Вологодской области // *Влияние образовательных технологий на развитие регионов России: Материалы II региональной межвузовской научно-практической конференции.*- Вологда: Вологодский институт бизнеса. 2002.- С. 136-140.
 14. Дороговцев А.П., Самылина В.Г. *Допользование на Европу*. Вологда: ВоГТУ, 2002.- 185 с.