

ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ПЛАТНОСТИ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ НА ПЕРЕХОДНОМ ЭТАПЕ

Ольга Шимова,
докторант БГЭУ, доцент кафедры регионального управления

Оздоровление окружающей среды возможно только в условиях крепкой экономики, которая базируется на благополучии предприятий. Конечно, высокий размер платежей за природопользование может попросту разорить предприятия. Но возможно сглаживание неблагоприятных последствий путем введения первоначально небольших ставок, что позволит природопользователям адаптироваться к новой ситуации. Постепенный же рост платежей по мере расширения финансовых возможностей хозяйствующих субъектов будет стимулировать их деятельность, побуждать к снижению природоемкости производства.

Принципиально новая система оплаты природопользования, ориентированная на формирование рыночных отношений в экономике, стала складываться в нашей республике с начала 90-х годов. Постановлением Совета Министров БССР с 1 июля 1990г. впервые были введены платежи за выбросы загрязняющих веществ в воздушный бассейн и их сбросы в водные источники. Предполагалось, что нормативы платежей должны быть стабильными в течение, по крайней мере, пятилетия, но это было реально в условиях стабильных цен. Последовавшие события, связанные с распадом СССР, инфляционные процессы, обвал цен на товары и услуги обусловили необходимость их неоднократного оперативного пересмотра.

23 декабря 1991г. платность природопользования в Беларуси была закреплена законодательно. В соответствии с принятым Законом "О налоге за пользование природными ресурсами (экологический налог)" теперь все

Переход к рыночным отношениям в экономике потребовал концептуально нового подхода к экономическому регулированию природопользования. Назрела необходимость иметь систему платежей (налогов) за использование природных ресурсов и загрязнение окружающей среды отходами антропогенной деятельности. Являясь важным инструментом государственного регулирования, такая система должна экономически стимулировать природоохранную деятельность предприятий и обеспечивать формирование централизованных (местных, республиканских) источников финансирования охраны и воспроизводства природных ресурсов.



природопользователи независимо от ведомственной подчиненности и форм собственности облагаются экологическим налогом, который состоит из платежей за пользование природными ресурсами и выбросы (сбросы) загрязняющих веществ в окружающую среду. Были установлены ставки налога за фактический объем добычи калийной и каменной солей, строительного и формовочного песка, песчано-гравийной смеси, глины, доломита, торфа, сапропелей, камня строительного и облицовочного, воды из поверхностных и подземных источников, минеральных вод, а также ставки налога за выбросы (сбросы) загрязняющих веществ в атмосферный воздух и водные источники.

Внесенные суммы налога за пользование ресурсами природы и загряз-

нение окружающей среды в пределах установленных лимитов относятся на издержки производства, то есть включаются в себестоимость продукции, а сверх установленных лимитов — изымаются из прибыли, остающейся в распоряжении природопользователей. За превышение установленных объемов добычи природных ресурсов налог взимался в 3-кратном размере, а за выбросы загрязняющих веществ сверх установленных лимитов — в 5-кратном.

Суммы налога за использование природных ресурсов, а также земельный налог полностью зачислялись в доходы местных бюджетов, за исключением налога на добычу нефти, солей калийной и поваренной, 50% которого подлежат зачислению в доход республиканского бюджета. За выбросы

загрязнений налоги полностью зачислялись в доходы местных бюджетов.

Дальнейшее развитие системы платности природопользования было определено Законами Республики Беларусь “Об охране окружающей среды” от 26 ноября 1992г., “Об отходах производства и потребления” от 25 ноября 1993г., Законами “О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь “О налоге за пользование природными ресурсами (экологический налог)” (1994г. и 1996г.), постановлениями правительства об утверждении новых ставок экологического налога и лимитов добычи природных ресурсов и объемов эмиссии загрязняющих веществ.

Законом “Об охране окружающей среды” (ст.19) регламентировано создание внебюджетных фондов охраны природы. Теперь платежи за выбросы (сбросы) загрязняющих веществ, а также за размещение твердых отходов (согласно Закону “Об отходах производства и потребления”) поступают не в местные бюджеты, откуда они расходовались чаще всего безадресно, а направляются во внебюджетные фонды охраны природы, средства которых расходуются только на цели оздоровления окружающей среды.

Законом “О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь “О налоге за пользование природными ресурсами (экологический налог)” от 1 декабря 1994г. были ужесточены ставки налога за сверхлимитное природопользование: теперь

налог взимается в 10-кратном размере за превышение объемов добычи природных ресурсов и в 15-кратном — за эмиссию загрязняющих веществ сверх установленных лимитов. Поскольку в этом случае налог изымается из прибыли предприятий, такое ужесточение должно послужить стимулом к соблюдению природоохранных норм, снижению природоемкости производства.

Анализ сложившейся за последнее пятилетие в Беларуси системы платности природопользования показывает, что ее функционирование принесло определенные положительные результаты. Помимо экологического налога элементами этой системы являются платежи за размещение отходов, штрафы за нарушения природоохранного законодательства, компенсационные выплаты по возмещению ущерба, нанесенного окружающей среде. Эти средства (за исключением платежей за природные ресурсы, которые зачисляются в бюджет) составляют основные источники формирования внебюджетных фондов охраны природы всех уровней. В 1994г. на их долю приходилось 89,8%, а в 1995г. — более 97% всех поступлений в фонды.

Кроме отмеченных источников, внебюджетные фонды пополняются за счет платежей за выдачу лицензий на природопользование, средств от реализации конфискованных орудий охоты и рыболовства, а также от продажи незаконно добытой с их помощью продукции, инвалютных поступлений,

полученных по искам за нарушение природоохранного законодательства, долевого участия юридических лиц, других природопользователей в финансировании природоохранных работ и некоторых иных поступлений. Не менее 60% этих средств остается в городских и районных внебюджетных фондах охраны природы, 30% перечисляются в областные и 10% — в республиканский фонд.

Поступление экологических налогов во внебюджетные фонды способствовало некоторой активизации природоохранной деятельности в республике. За счет этих средств осуществлялись мероприятия по строительству, капитальному ремонту и реконструкции природоохранных объектов, восстановлению режима некоторых рек, различные проектно-изыскательские и научно-исследовательские работы в области охраны природы и рационального использования природных ресурсов.

Однако в целом значение экологических налогов в условиях экономического кризиса, падения производства, высокой инфляции, нестабильности курса национальной валюты переоценивать нельзя по нескольким причинам.

Во-первых, пересмотр ставок платежей не соответствовал темпам инфляции, о чем свидетельствуют данные таблицы 1, где приведены сведения о трансформации ставок налога за сбросы сточных вод в водоемы в сопоставлении с темпами роста потребительских цен на товары и услуги.

Таблица 1

Годы	Постановления Совета Министров и Кабинета министров РБ об утверждении ставок налога	Ставки налога за сброс сточных вод по категориям качества, руб. за 1 куб.метр				Рост инф. в %
		неочищенные	недостаточно очищенные	нормативно очищенные	нормативно чистые	
1993	N 181 от 26.03.93	88,0	13,2—66,0	4,4	4,4	-
1994	N 881 от 31.12.93	880	130—660	45	45	12,9
1995	N 201 от 25.11.94	1060	160—800	55	55	23,2
1996	N 5 от 3.01.96	7400	1080—5520	380	380	8,1

Если учесть, что природопользователи зачастую придерживают перечисление положенных сумм, то ко времени их поступления в природоохранные фонды они значительно обесцениваются. По-видимому, необходима более гибкая система трансформации ставок экологического налога. Целесообразно индексировать их поквартально в соответствии с темпами инфляции, а не 1—2 раза в год, как это происходило до сих пор.

Во-вторых, недостатком сложившейся системы оплаты природопользования является ее слабое стимулирующее воздействие на хозяйствующих субъектов. По данным Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды, экологический налог в среднем по республике составляет от 1,5 до 5% себестоимости продукции предприятий, к тому же, компенсируется в ценах, что означает перекладывание материальной ответственности за воздействие на окружающую среду с загрязнителя на потребителя его продукции. Иными словами, нарушается основной принцип платного природопользования — «загрязнитель платит» — лишь в случае сверхнормативного загрязнения окружающей среды, а экологический налог выплачивается из прибыли, остающейся в распоряжении предприятия.

Однако таковы реалии сегодняшнего дня. И относительно невысокие ставки экологического налога, и включение его в себестоимость продукции — это компромисс, необходимый в условиях очень сложной социально-экономической ситуации в стране, ведь удорожание производства за счет природоохранных мер будет способствовать росту инфляции. Как показывает опыт мирового экономического развития, платность природопользования реально стимулирует природоохранную деятельность в условиях эволюционного развития экономики, стабильного ее состояния. Только в этом случае повышение платежей вынуждает производителей либо платить за весь ущерб, нанесенный природе, либо устанавливать более совершен-

ное очистное оборудование, либо внедрять новые экологичные технологии. Наиболее же экологоемкие производства разоряются и прекращают свое существование, предоставляя возможность замены старой воспроизводственной структуры экономики. Так, резкое повышение цен на нефть в 70-е годы явилось одной из основных причин прогрессивных структурных изменений хозяйства на Западе, в частности, значительного снижения энергоемкости экономики.

В условиях перехода к рыночным отношениям введение платности природопользования рассматривается как одна из форм возмещения экологических издержек. Однако принятые у нас размеры платежей за загрязнение окружающей среды, конечно, не позволяют восполнить ущерб от этого загрязнения, поскольку при определении ставок платежей разработчики ориентировались скорее на финансовые возможности производителей, чем на реальную компенсацию ущерба.

По мере развития рыночных отношений, оздоровления экономики, появления конкуренции производителей стимулирующее воздействие экологического налога будет несомненно усиливаться. В настоящее же время экологический налог реально и достаточно эффективно выполняет вторую функцию — служит одним из реальных источников финансирования природоохранной деятельности. Анализ динамики платежей за загрязнение окружающей среды и поступлений во внебюджетные природоохранные фонды за последние три года свидетельствует о том, что, несмотря на отставание индексации ставок платежей от темпов инфляции, наблюдается рост поступлений в природоохранные фонды в пересчете на твердую валюту, и это способствует некоторому оживлению экологической деятельности в республике.

Мы полагаем, что внебюджетные природоохранные фонды являются весьма перспективным источником финансирования охраны окружающей среды. Уже сейчас две трети средств

**выполнение
бюджета текущего
года в
запланированных объемах
невозможно при той
экономической ситуации,
которая сложилась у нас в
республике. К такому
выводу пришли на своем
заседании члены Комиссии
по бюджету, налогам,
банкам и финансам.
Отмечалось, что
негативные тенденции в
формировании доходной
части госбюджета
значительно углубились:
снизилась доля доходов
бюджета в валовом
внутреннем продукте,
который оказался на 2
процента ниже
прогнозируемого уровня. В
два раза, по сравнению с
прошлым годом,
сократился удельный вес
налогов на прибыль,
поступления от
приватизации составили
580 миллионов рублей, а
это всего 58% от
планируемого.
Практически остановлена
помощь международных
финансовых организаций.
Комиссия приняла
решение внести на
рассмотрение Верховного
Совета вопрос об отчете
Кабинета министров РБ
по выполнению
госбюджета за первое
полугодие 1996 года в
сентябре на второй сессии
парламента.**

фондов расходуется на строительство, реконструкцию и капитальный ремонт очистных сооружений и полигонов, остальные средства идут на приобретение контрольно-измерительных приборов и оборудования, организацию мониторинга и ведение природных кадастров, укрепление государственных контрольных служб, научные исследования в области охраны окружающей среды и т.п.

Внебюджетные природоохранные фонды всех уровней концентрируют сейчас немалые средства, поэтому в последнее время все чаще поднимается вопрос о консолидации средств фондов с бюджетами соответствующих уровней. Принятие такого решения, противоречащего Закону "Об охране окружающей среды" (ст.19), который регламентирует самостоятельность фондов, привело бы к несомненному фактическому аннулированию фондов и существенному ухудшению материального обеспечения экологической сферы, при этом доход бюджета за счет средств фондов увеличился бы всего на 1% (рассчитано по состоянию на 1995 год).

Средства фондов являются тем необходимым минимумом, который гарантирован экологической сфере и не может быть использован ни на какие иные нужды. Распределение же бюджетных средств подчиняется требованиям экономической целесообразности, которые зачастую не согласуются с требованиями экологического императива. Известно, что часть экологического налога в виде платежей за природные ресурсы, а также лесной доход и земельный налог поступают в республиканский и местные бюджеты, что, по нашим расчетам, более чем на 10% превышает бюджетные ассигнования на природоохранные нужды. В условиях финансовой нестабильности возможности иных источников инвестирования

экологической сферы являются также ограниченными. Единственным надежным гарантом финансового обеспечения природоохранной деятельности в республике на переходном этапе могут служить целевые внебюджетные фонды охраны природы, существование которых возможно только при сохранении сложившейся системы распределения экологического налога между бюджетом и фондами.

Вместе с тем необходимо более четкое определение правового статуса природоохранных фондов, а также разграничение функций между ними и другими источниками финансирования экологической сферы, в частности, бюджетными. В настоящее время часть средств фондов расходуется на те же цели государственного назначения, что и бюджетные ассигнования (подготовка персонала, имущественное оснащение органов охраны природы, укрепление контрольных служб, обслуживание заповедников и т.п.). По-видимому, целесообразнее было бы сосредоточить все усилия фондов на мероприятиях по экологизации экономики, снижению вредного воздействия на окружающую среду (строительство очистных сооружений, материальное обеспечение экологически чистых технологий). По мере оздоровления экономики основную часть расходов по нормализации экологической обстановки должны взять на себя предприятия, и надобность в целевых фондах сама собой отпадет.

В целом, формирование системы платности природопользования находится у нас в начальной стадии, и ответственность ее зависит во многом от внешних условий: денежной стабилизации, темпов демонополизации экономики, развития рыночных отношений и совершенствования в соответствии с ними ценообразования в отраслях природопользования.



По состоянию на 1 апреля в республике было 2677 убыточных предприятий. Сумма убытков составила один триллион 244 миллиарда рублей. Наибольший удельный вес убыточных предприятий приходится на жилищно-коммунальное хозяйство, бытовое обслуживание населения. В промышленности допустили убытки 441 предприятие, среди них 60 предприятий промышленности строительных материалов, 78 — пищевой и 100 — машиностроения и металлообработки.



Если с начала года производство валового продукта в республике снизилось всего на 2 процента, то по отношению к 1990 году спад составил 40 процентов. Не продано готовой продукции на 10 трлн.рублей. Взаимный долг предприятий — около 58 трлн.рублей.



Белорусская продукция поставляется во все страны СНГ и 82 государства дальнего зарубежья, а импортируются изделия из 100 стран внешнего мира и 10 государств Содружества.