

ЕДИНАЯ СИСТЕМА КОМПЛЕКСНОГО ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО КАДАСТРА ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ ОРЕНБУРГСКОЙ ОБЛАСТИ КАК ОСНОВА ДЛЯ ПРИНЯТИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

Кафедра экологии ОГУ разрабатывает комплексный кадастр природных ресурсов Оренбургской области на основе ведомственных кадастров: земельного, водного, полезных ископаемых и биологических ресурсов.

Одной из важных экономических причин деградации окружающей природной среды является занижение или вообще бесплатность многих природных благ, что приводит к сверхэксплуатации природы. Выделяют три экологические функции, нуждающиеся в экономической оценке: обеспечение природными ресурсами, ассимиляция отходов и загрязнений, обеспечение людей природными услугами, такими как рекреация, эстетическое удовольствие. Возможные подходы к оценке природных ресурсов и природных услуг в настоящее время не разработаны. Вопросы экологизации экономики и управленческой сферы развиваются в работах современных ученых /5, 11, 15, 16/.

В Оренбургской области научная работа подобной направленности проводилась в рамках Федеральной целевой программы «Оздоровление экологической обстановки и населения Оренбургской области в 1996-2000 годах» в качестве эксперимента впервые. Работа велась кафедрой экологии и природопользования Оренбургского государственного университета в 1999-2000 годах с использованием следующих методик: «Временная методика определения предотвращенного экологического ущерба (утверждена 9.03.99 г.). – М., 1999 г.», «Временные методические рекомендации по формированию комплексных территориальных кадастров природных ресурсов, ч. 1. – М., 1994. – 67 с.», «Временные методические рекомендации по формированию комплексных территориальных кадастров природных ресурсов, ч. 2. – М., 1994. – 135 с.». Комплексный территориальный кадастр природных ресурсов предусматривает экономическую, экологическую и социальную оценку природных ресурсов территории с точки зрения их использования в физических единицах и денежном исчислении.

На примере Оренбургского и Бузулукского районов области природные ресурсы оценивались в физических единицах и рассматривались как источники поступления платежей в бюджеты различных уровней за 1998 год. Ведомственные кадастры всех природных ресурсов области не велись в связи с отсутствием финансирования.

Целью научной работы являлось объединение сведений по учету природных ресурсов и оценка их использования для разработки единой системы кадастрового учета, которая используется администрацией субъекта федерации, органами природных ресурсов, проектными организациями для принятия управленческих решений.

Плата за использование природных ресурсов является очень важным экономическим инструментом, предназначенным для достижения экологических целей. Подобные платежи необходимы для покрытия затрат по представлению соответствующих услуг, а также для создания правильных целевых стимулов для сохранения ценных природных ресурсов. Включение в цену ресурсов и услуг полных затрат подразумевает их отражение в цене, что позволит избежать перепроизводства и чрезмерного потребления ресурса, его истощение и деградацию окружающей среды. На основании законов Российской Федерации правительством России и Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов приняты ряд постановлений и решений, регулирующих природопользование с помощью экономических механизмов.

Суммарные платежи любого субъекта федерации рассчитываются по формуле:

$$П_c^0 = П_{np}^0 + П_з^0, \quad (1.1)$$

где $П_{np}^0$ и $П_з^0$ – платежи за природные ресурсы и за загрязнение компонентов природной среды.

С 1 июня 1992 года введены платежи для всех предприятий и организаций независимо от форм собственности, включая совместные предприятия и иностранные фирмы, осуществляющие добычу полезных ископаемых на территории Российской Федерации, ее континентальной и экономической зоны. Указанные платежи для Оренбургской области рассчитываются по формуле:

$$П_{np}^0 = \sum_1^n П_{np}^p = \sum_1^n П_n^p + \sum_1^n П_г^p + \sum_1^n П_з^p, \quad (1.2)$$

где $П_{np}^p, П_{np}^p$ – платежи за природные ресурсы по Оренбургской области и по районам, ее составляющим, руб./год; $П_n^p, П_г^p, П_з^p$ – платежи, взыскиваемые в районах области, за пользование недрами, водой и землей, руб./год.

Финансовые поступления из природного сектора имеют форму прибыли государственных предприятий в природоэксплуатирующем секторе или отчислений от дохода частных предприятий. Для государственных предприятий величина прибыли зависит от ценности месторождения и эффективности его эксплуатации. Для частных предприятий поступления в бюджет государства имеют форму платежей, арендной платы, динамической ренты, зафиксированных в налоговом законодательстве, а также налогов (прямых и косвенных), зафиксированных в законах о налогах и инвестициях.

В экономике России максимально возможный уровень доли поступлений доходов от эксплуатации природных ресурсов, обеспечиваемый налоговой системой в целом, не может превысить 20%. Основы современной налоговой системы заложены в природоохранном законодательстве. Система перераспределения рентных доходов подразумевает, что последние разделяются как между пользователем природных ресурсов и их собственником, так и между различными уровнями иерархии федеративного государства.

Министерством экологии РФ разработан и введен в действие «Порядок определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия», который распространяется на предприятия, учреждения, организации, юридические и физические лица, осуществляющие любые виды деятельности на территории Российской Федерации. Расчет платы за загрязнение проводится в соответствии с «Инструктивно-методическими указаниями по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды», утвержденными Минприроды России 26.01.93.

Плата за выбросы (сбросы) в объекты окружающей среды определяется суммированием платежей, осуществляемых административными районами (П э), и рассчитывается по формуле:

$$P_{\Sigma}^0 = \sum_1^n P_{\Sigma}^p = \sum_1^n P_a^p + \sum_1^n P_{\text{г}}^p + \sum_1^n P_o^p + \sum_1^n P_p^p, \quad (1.3)$$

где $P_a^p, P_{\text{г}}^p, P_o^p, P_p^p$ – платежи за загрязнение атмосферы, воды, почвы, растений, руб./год.

Под экономическим ущербом, наносимым окружающей среде Оренбургской области, будем понимать выраженные в стоимостной форме фактические и ведомственные убытки, причиняемые хозяйству области загрязнением окружающей среды, или дополнительные затраты на компенсацию этих убытков.

Экономический ущерб равняется сокращению доходов общества из-за ухудшения природного ресурса или вредного влияния на него загрязнения. Следовательно, может быть подсчитана достаточно точно общая сумма ущербов (Y^0), наносимых загрязнением окружающей среде Оренбургской области, основным и оборотным фондам, а также общая сумма уменьшения доходов. Для Оренбургской области он определяется по формуле:

$$Y^0 = \sum_1^n Y^p = \sum_1^n \sum_1^m Y^n, \quad (1.4)$$

где Y^p, Y^n – экономические ущербы, наносимые загрязнением среды в районах и на предприятиях, руб./год.

Важный фактор, определяющий величину налогов, – распределение доходов между федеральным уровнем и субъектом федерации. Субъект федерации должен получить столько, сколько он реально может израсходовать на нужды социально-экономического развития. На основе достижимых приоритетов формируются региональные программы социально-экономического развития,

одним из источников финансирования которых становится траст-фонд, сформированный за счет доходов от эксплуатации природных ресурсов региона. Кроме того, регион получает соответствующую долю налога на прибыль, налога на добавленную стоимость и др. Расчеты ожидаемых налоговых поступлений региона могут использоваться в качестве базовой оценки его доли дохода от раздела продукции. Отсюда следует, что при последовательной либерализации цен на природное сырье доля природных ресурсов в доходной части бюджета должна быть поэтапно увеличена до 25-35%.

На территории Оренбургского района находится 39 месторождений: в том числе месторождения нефти и газа (в т. ч. Оренбургское газоконденсатное месторождение), общераспространенных полезных ископаемых (соли каменной, глин кирпичных, песка, песчано-гравийной смеси).

Угледородное сырье представлено запасами нефти – 75 835 тыс. т, конденсата – 624 тыс. т, природного газа – 53 507 млн. м³. Фактическое изъятие по Оренбургскому району составило в 1998 г. 568,0 тыс. т нефти, 25 460 млн. м³ газа, 479,0 тыс. т конденсата, 52,0 тыс. м³ кирпичного сырья, 20 тыс. м³ глин керамзитовых, 62 тыс. м³ песка, 10 тыс. м³ – камня строительного, 164 тыс. м³ – песчано-гравийной смеси (ПГС). Возможно изъятие минеральной краски, каменной соли – 1 млн. т/год, минеральной воды – 1,4 тыс. м³/год.

Объемы изъятия минеральных ресурсов в год не превышают допустимых нормативов. Изъятие природных ресурсов дает наибольшую прибыль в бюджет.

За право добычи газа взимается 6% от стоимости добытого продукта, нефти – до 15%. На воспроизводство минерально-сырьевой базы (ВМСБ) взимается до 10%. Также в отдельных случаях взимается начальный разовый взнос, плата за право проведения поисковых работ и право бурения. Использование полезных ископаемых является основным источником пополнения бюджета Оренбургского района. В 1998 г. плата в бюджет района составила за угледородное сырье – 37 227 тыс. руб., за общераспространенные полезные ископаемые – 238 тыс. руб. За использование природных ресурсов – в областной бюджет – 37 227 тыс. руб., федеральный – 49 638 тыс. руб. На ВМСБ – 126 160 тыс. руб. в областной и федеральный бюджеты вместе. Кроме того, в Оренбургском районе взимаются налоги на недра при наличии подземных сооружений, поступающие полностью в местный бюджет, за право пользования недрами при добыче рассолов, которые распределяются по бюджетам.

На территории Бузулукского района находится 22 месторождения полезных ископаемых: в том числе месторождения угледородного сырья (представлено запасами нефти, газа), глин, ПГС. Добыча нефти в 1998 г. составила в районе 890 тыс. т по 14 месторождениям, природного газа – 3 млн. м³, глин – 14 тыс. м³, ПГС – 96 тыс. м³. За общераспространенные полезные ископаемые налоги взимаются на уровне района. Их сумма составляет 106 тыс. руб. За угледородное сырье налоги

на уровне района по данным налоговой службы не взимаются, что вызывает сомнение.

Земельные ресурсы Оренбургского района составляют 502 345 га, в том числе пашня – 255 753 га, пастбища и сенокосы – 132 875 га, земли несельскохозяйственного назначения – 109 751 га, рекреационные и особо охраняемые территории занимают 224 га.

На территории Бузулукского района земельные ресурсы составляют 380 942 га. Из них 192 250 га – пашня, 70 974 га – пастбища и сенокосы, 221 162 га – земли под индивидуальное и коллективное садоводство, огородничество и животноводство. Земли несельскохозяйственного назначения составляют 117 350 га. Основная сумма средств в бюджет Бузулукского района поступает от использования земель (70%). Плата за использование земельных ресурсов взимается в форме земельного налога или арендной платы, определяемых в зависимости от площади, качества и местоположения земельного участка с учетом его кадастровой оценки. За земельные участки, находящиеся в собственности, взимается земельный налог (Земельный кодекс РСФСР, ст. 47), который поступает в бюджет района (70%), области (20%) и Российской Федерации (10%).

Водные ресурсы Оренбургского и Бузулукского района представлены подземными и поверхностными водами. По Оренбургскому району изымается 7884,4 м³/год. Плата за подземные воды в Оренбургском районе: в бюджет области – 1367 тыс.руб., в бюджет РФ – 279 тыс. руб. На ВМСБ в бюджет области поступает 1434 тыс. руб., в бюджет РФ – 956 тыс. руб. Не все месторождения имеют лицензию на недропользование.

По Бузулукскому району изымается 5185 м³/год. Плата в бюджет области – 154 тыс. руб., в бюджет РФ – 103 тыс. руб. Плата за пользование водными объектами осуществляется на основе лицензирования хозяйственной деятельности в соответствии с ФЗ РФ «О плате за пользование водными объектами».

Ставки платы установлены законом и должны отчисляться: 40% – в федеральный бюджет, 60% – в бюджеты субъектов РФ. В районные бюджеты Оренбургской области суммы платы за пользование поверхностными и подземными водными источниками не поступают.

Земли лесного фонда на территории области составляют 611,3 тыс. га, покрытые лесом – 492,2 га. Леса представлены в основном спелыми и перестойными. Все леса Оренбургской области относятся к I группе и не используются в хозяйственных целях, за исключением случаев, предусмотренных нормативами ведения лесного хозяйства. Налоги за использование лесов, по данным управления лесами, не взимаются.

На территории Оренбургской области ресурсы охотничье-промысловых животных и рыбных ресурсов промышленного значения не имеют. Плата за их использование осуществляется путем лицензирования охотничьей деятельности. Лицензируемыми видами являются лось, олень, кабан, косуля, фактическое количество которых в области значительно ниже допустимого.

В целом отмечается сокращение существующей сети санаторно-курортных и рекреационных учреждений в Оренбургской области. Налоги за территории, используемые санаторно-курортными и рекреационными учреждениями, не взимаются.

Таким образом, налогооблагаемой базой Оренбургского и Бузулукского районов является углеводородное (97%) и минеральное (0,1%) сырье, водные (1,9%) и земельные (0,7%) ресурсы. В 1998 году по Оренбургской области финансовые вложения в экономику составили 1442,9 млн. рублей.

Таблица 1. Финансовые вложения по отраслям экономики (в фактических действовавших ценах, млн. руб.)

	1998 г.	Накоплено на 01.01.1999 г.
Всего	1442,9	2807,2
В том числе по отраслям:		
сельское хозяйство	629,1	1182,5
лесное хозяйство	-	0,0
Строительство	8,4	139,6
Транспорт	5,9	21,0
Связь	24,1	39,7
торговля и общественное питание	17,0	19,8
материально-техническое снабжение и сбыт	0,2	0,3
жилищное хозяйство	-	-
коммунальное хозяйство	24,7	1,4
Здравоохранение	6,5	89,9
Образование	-	-
культура и искусство	-	-
наука и научное обслуживание	-	8,7
финансово-кредитные организации	703,4	309,8
Прочие	1,2	1,4

Большая доля их была направлена в финансово-кредитные организации (703,4 млн. руб.) и сельское хозяйство (629, 1 млн. руб.), а лесное хозяйство не финансировалось совсем (таблица 1).

Плата за загрязнение окружающей среды зачислялась на счет экологических фондов и распределялась в следующем порядке: 60% – на реализацию природоохранных мероприятий районного уровня; 30% – областного значения; 10% – федерального значения.

За период 1994-97 гг. общая сумма поступлений составила 30770,3 тыс. руб. в ценах 1997 г., что составляет 48% от запланированной суммы поступлений.

В целях обеспечения своевременного и полного поступления платежей за загрязнение окружающей природной среды между внебюджетным экологическим фондом Оренбургской области и Государственной налоговой инспекцией по Оренбургской области в соответствии с постановлением Законодательного собрания области от 27.07.98. №70/110 – ПЗС «О внесении дополнений в Положение о внебюджетном экологическом фонде Оренбургской области» заключено соглашение от 12.10.98. от 12.10.98. №135 – С «О взаимодействии Государственных налоговых инспекций с территориальными экологическими фондами по взысканию задолженности платежей и расчетах за оказываемые услуги».

Расчетная плата за загрязнение по Оренбургскому району составляла 540 тыс. руб./год, поступило средств – 934,4 тыс. руб. По Бузулукскому району расчетная пла-

та составляла 360,0 тыс. руб., поступило средств – 169,5 тыс. руб.

По Оренбургскому району расходование средств, так же как и поступление платежей за загрязнение окружающей среды, гораздо больше, чем по Бузулукскому – 972,8 тыс. руб. Большая часть средств – 375,1 тыс. руб. (38,5%) была представлена в виде займов и ссуд на строительство природоохранных объектов. Кроме того, 223,9 тыс. руб. (23%) было передано областному экофонду и 144,8 тыс. руб. (14,9%) израсходовано на материально-техническое обеспечение. Почти равные доли средств, в пределах 79 тыс. руб., были израсходованы на развитие охраняемых территорий и предупреждение последствий природных катастроф. Прочие расходы составили 15,4%. По Бузулукскому району израсходовано 193,2 тыс. руб. Из них большая доля – 65,1 тыс. руб. (33,7%) израсходована на развитие особо охраняемых территорий и сохранение памятников природы. На внедрение чистых технологий и материально-техническое снабжение передано в пределах 10 тыс. руб., в областной экофонд – 29,5 тыс. руб. На прочие нужды отводилось больше всего средств – 75,5 тыс. руб. (39%).

Инвестиции, направленные на охрану окружающей природной среды, в 1998 г. по Оренбургской области составили 115,1 млн. руб. Причем большая их доля была направлена на охрану и рациональное использование водных ресурсов – 57,4 млн. руб., на охрану атмосферного воздуха – 35,2 млн. руб., на охрану и рациональное использование земель – 12,5 млн. руб. Эти инвестиции в основном поступали от предприятий – 85,9 млн. руб., что составляет 49,9%. Средства федерального бюджета составили всего 6,7 млн. руб., средства бюджетов субъектов федерации и местных бюджетов составили 16,4 млн. руб., средства экологического фонда – 6,1 млн. руб.

Средства федерального бюджета были направлены на охрану земель (6,3 млн. руб.) и в меньшей степени водных ресурсов – 0,4 млн. руб. Средства субъектов федерации направлены в основном на охрану водных ресурсов – 14,5 млн. руб., и менее – на охрану земель – 1,0 млн. руб., на охрану атмосферного воздуха средства не направлялись.

Собственные средства предприятий направлялись на охрану водных ресурсов – 39,0 млн. руб. и атмосферного воздуха, на охрану земель было направлено всего 5,2 млн. руб.

Средства экологического фонда составляют незначительную часть от инвестиций на охрану окружающей среды. При этом средства экофондов направлены на охрану водных ресурсов и атмосферного воздуха. Данные показывают, что предприятия сами инвестируют природоохранные проекты. Это говорит о том, что низкие тарифные ставки не обеспечивают мероприятия по охране, как это требует экономический метод хозяйствования, и тогда срабатывают командно-административные методы управления, которые требуют от предприятий проведения природоохранных мероприятий. Прочие средства на природоохранные мероприятия в 1998 г. не поступали.

Средства, направленные из экофонда на природоохранные мероприятия, составляют всего 3,2% от инвестиций по области в Бузулукском районе и 16% от инвестиций по области в Оренбургском районе. В экофонд Оренбургского района поступают средства лишь за загрязнение атмосферного воздуха. За размещение отходов, загрязнение водных ресурсов плата не взимается.

Следует также отметить, что по данным в экофонд Бузулукского района перечисляются средства за размещение отходов и загрязнение водных ресурсов. По представленным Госкомэкологии данным, эти источники загрязнения не стоят на учете в областном комитете и, соответственно, не контролируются. Учитывая вышеизложенное, необходимо рекомендовать провести инвентаризацию источников загрязнения по всем районам области. Полученные данные позволят объективно оценить фактическое воздействие отходов на окружающую природную среду на территории района, рассчитывать и контролировать плату за загрязнение сред и проводить природоохранные мероприятия.

Далее, крупные объекты, имеющие источники загрязнения природной среды, не имеют установленных органами надзора нормативов ПДВ, не установлены и ВСВ. В то же время эти предприятия поставляют специфические загрязняющие вещества, особо опасные для экосистем и человека. По представленным данным, плата за превышение установленных нормативов в этих районах не взималась.

Таким образом, даже при минимальных базовых нормативах платы за загрязнение окружающей природной среды часть средств не добирается в экофонд.

Вывод. Для формирования единого территориального кадастра природных ресурсов, определения порядка взаимодействия государственных ведомств и служб, принятия управленческих решений по Оренбургской области комитетам природных ресурсов требуется вести ведомственные кадастры в соответствии со ст. 16 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды». Решение правовых, управленческих и организационно-экономических вопросов по использованию природных ресурсов должно осуществляться только с использованием КТКПР.

Для реализации стратегии устойчивого развития Оренбургской области необходимо, чтобы финансовые ресурсы, получаемые от использования природных ресурсов, концентрировались бы в бюджетах разных уровней. Для этого через бюджеты должны проходить все сборы за использование ресурсов. Необходимо также решить вопрос о едином налоге за использование природных ресурсов.

Для поддержания экологического равновесия в экосистемах необходимо пересмотреть базовые нормативы платы за загрязнение и ввести экономические механизмы природопользования вместо административно-командных.

Список использованной литературы:

1. Водный кодекс РФ. – М., 1998 г.
2. Временная методика определения предотвращенного экологического ущерба (Утв. 9.03.99 г.). – М., 1999 г.
3. Временные методические рекомендации по формированию комплексных территориальных кадастров природных ресурсов, ч. 1. – М., 1994. – 67 с.
4. Временные методические рекомендации по формированию комплексных территориальных кадастров природных ресурсов, ч. 2. – М., 1994. – 135 с.
5. Голуб А.А., Струкова Е.Б. Экономика природных ресурсов. – М.: Аспект – Пресс, 1998. – 319 с. (Программа «Высшее образование»)
6. Доклад о состоянии окружающей природной среды Оренбургской области в 1998 г. – Оренбург, 1999.
7. Закон «Об охране окружающей природной среды» от 19.12.91г. №2060-1
8. Закон Оренбургской области «О ставке платы за пользование водными объектами». – Оренбург, 1999.
9. Земельный кодекс РФ. – М., 1999. – 61с.
10. Лесной кодекс РФ.
11. Разработка системы кадастрового учета минеральных ресурсов на территории Оренбургской области // Промежуточный отчет МПП «Кадастр». – Ярославль, 1998.
12. Разработка системы кадастрового учета минеральных ресурсов на территории Оренбургской области // Заключительный отчет. Книга 1. – Оренбург, 2000.
13. Федеральный закон РФ «О недрах». – М., 1992.
14. Федеральный закон РФ «Об охране атмосферного воздуха». – М., 1999.
15. Гирусов Э.В. и др. Экология и экономика природопользования: Учебник для вузов / Под ред. проф. Э.В. Гирусова. – Закон и право, ЮНИТИ, 1998. – 455 с.
16. Бобылев С.Н., Ходжаев А.Ш. Экономика природопользования: Учебное пособие. – М.: ТЕИС, 1997. – 272 с.