

## **ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**

**Лачина О.А.,**

студентка 5 курса экономического факультета,  
Мордовский государственный университет имени Н.П. Огарёва, г. Саранск

*В статье раскрыты основные теоретические аспекты государственного регулирования природопользования и охраны окружающей среды зарубежных стран в сравнении с российским законодательством*

Ключевые слова: природоохранная деятельность, природные ресурсы, окружающая среда, экология

Россия – страна, обладающая уникальным природным потенциалом. Так, по добыче нефти и угля на душу населения Россия опережает США в 3 и 1,5 раза, а по объемам заготавливаемой древесины Россия уступает США и Канаде, заготавливая только 6 процентов от мирового объема лесозаготовки. По объему речного стока, составляющему в средней по водности в год 4,3 тыс. куб.км., РФ занимает 2 место в мире [4].

Поэтому основной целью экономики нашей страны является повышение эффективности использования природных ресурсов и сокращение негативного воздействия на окружающую среду.

Однако государственная политика России в отношении природных ресурсов и охраны окружающей среды на сегодняшний день претерпевает существенные изменения в структуре органов управления природными ресурсами. Для создания оптимальной системы административно-правового регулирования природопользования и охраны окружающей среды необходимо проанализировать сложившуюся современную российскую и зарубежную теорию и практику.

Интерес, вызванный к ознакомлению с зарубежной практикой и законодательством административного регулирования в сфере природопользования и охраны окружающей среды вызван, прежде всего, стремлением заимствовать все лучшее, что накоплено в других странах.

Следует отметить, что большинство международных финансовых институтов и организаций считают одним из своих приоритетов своей деятельности поощрение такого развития, которое было бы устойчиво как с экономической, так и с экологической точки зрения. Экономический механизм природопользования многих стран представляет собой экологически ориентированную совокупность структур, форм и методов управления природопользованием. В их составе, наряду с экологическими представлены правовые, административные, общественные и другие формы и методы, создающие систему экономических

рычагов и стимулов воздействия, с помощью которых обеспечивается регулирование эколого-экономических интересов между обществом и природопользователями, а также стимулируется природоохранная деятельность природопользователей. К ним относятся: платежи за загрязнение, штрафы за нарушение природоохранных законов, норм и правил, прямые и косвенные субсидии частным компаниям, субвенции региональным и местным органам власти, кредиты под низкий процент, льготные тарифы компаниям на очистку стоков на муниципальных очистных сооружениях и т.д. [3].

Как правило, мера стимулирования – это любая мера, осуществляемая для достижения целей рационального природопользования и охраны окружающей среды, которая вызывает изменение в поведении различных субъектов. Поэтому, на наш взгляд, следует более подробно рассмотрим виды экономического стимулирования, применяемы в зарубежных странах по управлению рациональным природопользованием и охране окружающей среды.

Самый распространенный и значимый вид экономического стимулирования – занимает платежи за загрязнение. Система этих платежей получила распространение во Франции, Японии, Нидерландах, Великобритании ФРГ и др.

Необходимо отметить, что их используют и в России. В настоящее время действует «Порядок определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия», утвержденный Постановлением Правительства РФ от 28 августа 1992 г. № 632. Данный порядок распространяется на предприятия, учреждения, организации, иностранных юридических и физических лиц, осуществляющих любые виды деятельности на территории РФ, связанные с природопользованием и предусматривает взимание платы за следующие виды вредного воздействия на окружающую природную среду:

- выброс в атмосферу загрязняющих веществ от стационарных и передвижных источников;
- сброс загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты;
- размещение отходов;
- другие виды вредного воздействия (шум, вибрация, электромагнитные и радиационные воздействия и т. п.).

Данный документ устанавливает два вида базовых нормативов платы:

а) за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов, другие виды вредного воздействия в пределах допустимых нормативов;

б) за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов, другие виды вредного воздействия в пределах установленных лимитов (временно согласованных нормативов).

Государственный комитет по охране окружающей среды РФ устанавливает базовые нормативы установленных платежей, на основании которых разрабатывают и утверждают дифференцированные (по территориям) ставки платы [5].

Помимо платежей за загрязнение вод в ряде стран практикуются другие виды платежей, которые служат для экономии ресурсов, ограничения потребления загрязняющих видов сырья и материалов, оплаты услуг по ликвидации отходов и т.д. Так, в некоторых странах введен особый налог на оплату услуг по сбору бытовых отходов. Также расширяется практика залоговых платежей (на стеклотару, автомасла, аккумуляторные батареи и т.д.).

При заборе воды из поверхностных водных объектов действует целая система подходов, связанных с региональным использованием этих источников питьевого, хозяйственно-бытового водоснабжения. В странах с ограниченными водными ресурсами (это, прежде всего страны южной Африки, северного Китая, Индии, Мексики, северной Америки, Канады) введены различные системы сборов – либо единая система для всего государства, либо дифференцированная система в соответствии с потребностями регионов и муниципалитетов. Последовательное применение такой системы ведет к дальнейшему усовершенствованию (размер сборов устанавливается в соответствии с качеством воды в водном объекте, видом пользования, объемом безвозвратного водопотребления, способностью водного объекта к восстановлению объема водных ресурсов и т. д.).

В некоторых странах взимается более высокий сбор при заборе высококачественной воды из подземных источников или коммунальных водопроводов. Например, в Израиле, где существуют серьезные проблемы нехватки питьевой воды.

Минфин России так же предложил увеличить ставку водного налога на подземные питьевые воды, в том числе и артезианские, в 10 раз с 2011 года. В результате этого большая финансовая помощь предоставляется коммунальным предприятиям водоснабжения и сокращается использование воды высокого качества. В России с июля 2011 года наладить действовать федеральная целевая программа «Развитие водохозяйственного комплекса на 2012–2020 годы», основная цель которой – постепенный переход на подземное водоснабжение, особенно в европейской части страны, где сосредоточена большая часть населения и при этом ощущается наибольший дефицит воды. Так же действует программа «Чистая вода», предполагающая ремонт инфраструктуры водоканалов.

Весьма распространенным видом экономического стимулирования являются также штрафы за нарушение природоохранного законодательства, которые являются общепринятым принципом и изымаются в соответствии с местными условиями на основе большого количества ставок. Размер штрафов, как правило, зависит от степени загрязнения по сравнению с установленными стандартами. Например, в Нидерландах количество сбрасываемых загрязняющих веществ служит основой для определения размера штрафа. Налоговые меры являются одним из самых действенных и эффективных способов снижения негативного воздействия на окружающую среду. Таким образом, власти добились сокращения объемов сборов промышленных сточных вод на городские очистные сооружения с компаний, которые пользовались этими сооружениями. Сис-

тема возврата залогов на отдельные виды товаров также является эффективным средством, обеспечивающим повторное их использование [3].

В Австрии промышленным предприятиям на осуществление мероприятий по очистке сточных вод и охране водных объектов, воздушной среды, обработке и вторичному использованию отходов оказывается помощь в основном в форме займов под относительно небольшие проценты, составляющие 6% на период в 10 лет (в исключительных случаях – на 15 лет). Такая процентная ставка представляет собой самый высокий уровень субсидирования стоимости кредита правительством. Финансовая скидка предоставляется владельцам автомобилей, использующих малозагрязняющий бензин, или при переводе их на такое топливо. Это способствует разработке новых экологически чистых технологий. Лидером в этой области является Япония, и улучшению экологической обстановке в стране.

В Канаде за последние 15-20 лет произошёл сдвиг от использования налоговой системы к более широкому подходу, направленному на изменение восприятия проблем окружающей среды, при установлении ответственности лиц, чьи действия могут привести к неблагоприятным последствиям для окружающей среды. Финансовые стимулы на федеральном уровне включают предоставление финансовой помощи и займов на строительство и содержание коммунальных канализационных систем и сооружений.

В Финляндии помимо налоговых льгот, применяются экономические меры не связанные с оказанием финансовой помощи, такие как сборы за сброс сточных вод в коммунальные системы водоотведения, ликвидацию отходов, проведение мероприятий по охране вод, по борьбе с разливами нефти, а так же специальные налоги, которыми облагаются напитки в таре одноразового пользования. При этом органы власти различных уровней обладают большими правами по предоставлению различных льгот и скидок в налогообложении при приобретении природоохранного оборудования. Нужно заметить, что Финляндия является самой чистой страной мира, там вы не увидите мусорных бачков, из которых вываливается мусор, родители с детства учат своих детей выбрасывать мусор в разные контейнеры. Одним из моментов экологического воспитания является воспитание бережливости. Экономия электроэнергии, воды, бумаги, одежды присутствует повсюду в этой стране, а бережливость – черта образа жизни финнов. А сборы за утилизацию включены в стоимость вещи.

В ФРГ реализация природоохранной политики сопровождается принятием целого ряда экономических и финансовых мер налоговых стимулов, программ льготного кредитования, субсидий на капитальные вложения. В частности, закон о взимании сборов за сброс сточных вод предусматривает применение экономических инструментов, дополняющих меры административного характера. Он содержит в себе экономические стимулы для принятия мер по сокращению объема сбрасываемых сточных вод и повышения степени их очистки, а также для разработки и внедрения прогрессивных, мало- и безотходных технологий. В установленных этим законом рамках лица, ответственные за сбор сточных вод, имеют возможность выбрать наиболее эффективные в эко-

номическом отношении варианты, начиная от выплаты штрафов до принятия превентивные меры.

В части охраны атмосферного воздуха существует «положение о компенсации», которое охватывает все существующие источники выбросов загрязняющих веществ, и предоставляет компаниям большую свободу выбора в отношении методов и средств соблюдения установленных норм чистоты воздуха. Компании, расположенные в одной местности. Вынуждены в совокупности обеспечивать соблюдение требований в отношении качества воздуха в данной местности. В этих целях они могут объединить свои усилия по снижению уровня выбросов до установленных норм [3].

В Нидерландах установлена единая система налога на топливо, а именно сборов за «загрязнения воздуха» и «шум дорожного движения», основано на анализе альтернативных вариантов реализации этих мероприятий. Поступления от налогов на топлива покрывают все расходы на санитарно-гигиенические мероприятия (кроме обезвреживания почвы), принятие профилактических мер, компенсацию компаниям, субсидии на разработку чистых технологий и организацию полигонов для захоронения химических отходов. За счёт этих поступлений покрываются также управленческие расходы подведомственных учреждений, а расходы на обезвреживание почвы полностью возмещаются их общих фондов.

Так же действует система взимания сборов за очистку городских сточных вод. Местные власти несут ответственность за установление сборов, отличающихся друг от друга в разных городах. Общая сумма сборов не должна превышать расходы городских властей на очистку природных и сточных вод. Поступления направляются на погашение расходов, на строительство и эксплуатацию систем очистки природных и сточных вод, и их нельзя использовать в других целях. Как правило, эти сборы слишком незначительны, чтобы полностью покрыть инвестиционные расходы на строительство очистных сооружений, поэтому в целях оказания содействия их строительству была создана система непосредственной выдачи субсидий и займов под низкие проценты. С вступлением в силу закона о борьбе с загрязнением окружающей среды (1983г.) действует система взимания сборов за удаление городских отходов. В соответствии с этим законом органы, выдающие лицензии, обладают полномочиями налагать штрафы за загрязнение окружающей среды в тех случаях, когда нарушаются условия сброса загрязняющих веществ или превышаются нормы этих сбросов. Этот сбор не является штрафом как таковым, он устанавливается на уровне, который обеспечивает покрытие расходов на фактическое создание систем очистки сборов до истечения установленного срока. Это заставляет задуматься об экологии местных производителей.

В Швеции основное внимание административному контролю, хотя в последние годы отмечается растущий интерес к экономическим методам. Ядро системы контроля включает общие законоположения, которые составляют основу выдачи разрешений и контроля за различными видами загрязняющей деятельности и прочими видами взаимодействия на окружающую среду.

Экономические методы используются главным образом в форме субсидий для ускоренного осуществления ряда мероприятий. Постепенно вводятся налоги различного типа, такие как, налоги на регистрацию пестицидов, открытие разработки и добычу неметаллов. Введение нового дополнительного сбора на тару для напитков служит главным образом финансовым целям и стимулирует использование многооборотной тары (бутылок многократного пользования и алюминиевых банок). Дополнительный налог на новые автомашины стимулирует восстановление изношенных автомашин.

В Швейцарии для охраны воздуха, воды и почв применяются различные экономические стимулы и сдерживающие меры. Например, федеральные органы предоставляют субсидии на сооружение станций очистки сточных вод и устанавливают налоги в целях стимулирования рециркуляции некоторых типов отходов. Вследствие чего Швеция имеет самый меньший объем выбросов в атмосферу оксида серы (таблица 1).

Т а б л и ц а 1

**Среднемесячное поступление в атмосферу оксидов серы по странам Европы за 2010 год**

Страны	Общий объем, тыс. т.	Доля поступления из других стран, в процентах
Норвегия	25,5	92
Швеция	47,5	82
Дания	10,9	64
Великобритания	84,7	20
Нидерланды	17,3	77
Германия	207,9	53
Польша	133,0	58
Швейцария	14,1	90
Австрия	34,1	85
Франция	121,0	48
Италия	113,2	30

Дело здесь не только в сохранности живой природы, а в индустриализации, отравляющей все вокруг. Все природные процессы, протекающие на Земле, тесно взаимосвязаны. Уничтожение лесов в одной стране приводит к сокращению природных богатств всей планеты, выбросы химических веществ на одном континенте могут вызвать рак кожи у людей, живущих в других частях света, поступление в атмосферу углекислого газа в одном месте ускоряет изменение климата Земли в целом. Океанический и атмосферный перенос загрязняющих веществ не знает границ.

В Японии и Великобритании в целях сужения экологических рисков широко применяется налоговый метод, стимулирующий предприятия внедрять ресурсосберегающие технологии и снижать техногенные нагрузки на окружающую среду. Дополнительные поступления в бюджет за счет экологических налогов направляются на финансирование специальных государственных программ по повышению эффективности использования природных ресурсов и со-

кращению загрязнения окружающей среды в различных отраслях экономики, в которых образуется наибольшее количество опасных загрязняющих веществ.

В США поворот к более активной реализации экологических программ сопровождался передачей многих функций центральных органов штатам и местным органам власти, а так же расширением самостоятельности отдельных компаний в выборе средств борьбы с загрязнением окружающей среды. Поправки к закону о чистой воде предполагают существенное повышение роли штатов в финансировании природоохранных мероприятий путем замены субсидий федерального правительства возобновляемыми фондами заемных средств штатов. Федеральное правительство должно предоставить средства на формирование этих фондов на возвратной основе, это коренным образом отличает их от субсидий. Такая система накладывает на штаты дополнительные финансовые обязательства, которые, однако, компенсируются расширением самостоятельности в использовании средств. Займы должны предоставляться в размерах, достаточных для завершения строительства природоохранных объектов, тогда как федеральные субсидии покрывают 55% стоимости объектов [2].

В России же формируется новое законодательство в области природопользования и охраны окружающей среды. На заседании президиума Правительства РФ, которое состоялось 9 ноября 2011 рассматривался законопроект разработанный Минприроды России «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», направленный на повышение эффективности государственного экологического мониторинга.

Документ предусматривает объединение в одну систему 14 существующих видов государственного экологического мониторинга, осуществляемых более чем 10 различными ведомствами.

Второе нововведение – создание единого государственного фонда данных экологического мониторинга, который должен стать основой для принятия управленческих решений в области охраны окружающей среды.

Кроме того, закон определяет правовой статус единой государственной автоматизированной системы мониторинга радиационной обстановки, устанавливает необходимые для ее функционирования положения [1].

Таким образом, представленный мировой опыт показывает, что федеральные органы управления природными ресурсами должны являться держателями федеральных инвестиционных средств и отвечать за их распределение. Но не нужно забывать, что управление отдельными видами природных ресурсов в некоторых случаях требует применения специфических методов и принципов, которые компетентны органам власти на нижестоящих уровнях.

#### **БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ**

1 Волков А. М. Недропользование в России. Публично-правовое регулирование: Монография / А. М. Волков. – М.: Academic Publishing, 2010. – 188с.

2 Волков А. М. Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды: Учебник / А. М. Волков, А. Б. Зеленцов, В. А. Федоров, Е. А. Лютягина. – М.: Изд-во Рудн, 2010. – 362с.

3 Джангиров Д. А. Развитие экономического инструментария природопользования в регионе: Монография / Д. А. Джангиров, 2010. – 350 с.

4 Лютягина Е. А. Управление природопользованием В России и за рубежом. Правовое исследование: Монография / Е. А. Лютягина, 2011. – 133с.

5 Постановление правительства от 28 сентября 1992 № 632 с редакцией от 14 июня 2009г. «Об утверждении порядка определения платы и её предварительных размеров за загрязнение окружающей среды, размещения отходов, других видов вредного воздействия»: [Электронный ресурс]: (с изм. и доп.) – М., 2011. –Доступ из справочно- правовой системы «Консультант-Плюс».

## **FOREIGN EXPERIENCE IN THE MANAGEMENT OF NATURAL RESOURCES AND ENVIRONMENTAL PROTECTION**

**Lachina O. A.,**

5<sup>th</sup> year student of Faculty of Economics of Ogarev Mordovia State University, Saransk

*In the article the main theoretical aspects of the state regulation of nature management and environmental protection of foreign countries are disclosed in comparison with Russian legislation*

Keywords: nature protection activity, natural resources, environment, environmental conditions