

**О ПОДГОТОВКЕ И ПРЕДСТАВЛЕНИИ В ПРАВИТЕЛЬСТВО
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПРЕДЛОЖЕНИЙ
О ПРОВЕДЕНИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ЭКСПЕРИМЕНТА ПО
ЦЕЛЕВОМУ ИСПОЛЬЗОВАНИЮ ПЛАТЕЖЕЙ ЗА НЕГАТИВНОЕ
ВОЗДЕЙСТВИЕ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ
БАЙКАЛЬСКОЙ ПРИРОДНОЙ ТЕРРИТОРИИ (БПТ)**

Информационно-аналитические материалы

Экономика субъектов Российской Федерации, на территории которых располагается БПТ (Иркутская область, Республика Бурятия, Забайкальский край) несет дополнительную по сравнению с другими субъектами нагрузку, связанную с выполнением Федерального закона «Об охране озера Байкал», в том числе обусловленную ограничениями хозяйственной деятельности в центральной экологической зоне БПТ, применением повышающего коэффициента 2,0 к платежам за негативное воздействие на окружающую среду. По сложившейся, после ликвидации в 2001 году экологических фондов, практике платежи за негативное воздействие в значительной мере направляются на погашение общих бюджетных расходов¹⁾. Лишь некоторая их часть расходуется на природоохранные мероприятия. В целом охрана озера Байкал в настоящее время не имеет единой системы финансового обеспечения и скоординированного выполнения природоохранных мероприятий.

¹⁾ 19 мая 2009 года состоялось заседание коллегии Счетной палаты Российской Федерации в ходе которого был представлен отчет о результатах аудита эффективности охраны окружающей среды в Российской Федерации в 2005 – 2007 годах. Как отмечается в документе, действующее законодательство не в полной мере обязывает природопользователей снижать негативное воздействие на окружающую среду, выполнять природоохранные и восстановительные мероприятия в полном объеме. По мнению аудиторов Счетной палаты Российской Федерации, законодательство не содержит механизмов, обязывающих природопользователей компенсировать причиненный вред окружающей среде. Ставки платы за загрязнение окружающей среды не позволяют ни предотвратить, ни компенсировать экологический ущерб. По итогам аудита Счетная палата Российской Федерации сформулировала ряд рекомендаций Правительству Российской Федерации и Минприроды России. Они касаются в основном совершенствования законодательства, направленного на стимулирование эффективного природопользования. Большинство рекомендаций Счетной палаты Российской Федерации уже включены в план нормотворческой деятельности Минприроды России, а также выполняются в рамках подготовки в Государственной Думе проекта закона «О повышении экологической эффективности экономики Российской Федерации».

1. Правовые условия использования платежей за негативное воздействие на окружающую среду

В соответствии с Федеральным законом от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» одним из инструментов экономического регулирования в области охраны окружающей среды является платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде (статьи - 3,14,16,17).

Порядок исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду установлены следующими нормативными правовыми актами:

- постановление Правительства Российской Федерации от 28.08.1992 № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 12.06.2003 № 344 «О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления»

Согласно 16 статьи Федерального закона «Об охране окружающей среды» к объектам платы за негативное воздействие на окружающую среду относятся:

- выбросы в атмосферный воздух загрязняющих и иных веществ;
- сбросы загрязняющих, иных веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты и на водосборные площади;
- загрязнение недр, почв;
- размещение отходов производства и потребления;
- загрязнение окружающей среды шумом, теплом, электромагнитными, ионизирующими и другими видами физических воздействий;
- иные виды негативного воздействия на окружающую среду.

Нормативы платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления применяются с использованием коэффициентов, учитывающих экологические факторы. Для Байкальской природной территории действует дополнительный коэффициент 2.0. (постановление Правительства Российской Федерации от 12.06.2003 № 344)

Плата за негативное воздействие на окружающую среду является неналоговым платежом (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 декабря 2002 г. № 284), носит индивидуально-возмездный и компенсационный характер. Она вызвана необходимостью возмещения вреда окружающей среде, сохранения природы и обеспечения экологической безопасности, и не преследует фискальные цели (интерес государства в наполнении казны).

Распределение средств, поступивших от платы за негативное воздействие на окружающую среду, регулируется Федеральным законом «О федеральном бюджете Российской Федерации» и соответствующими законами субъектов федерации на текущий год.

2. Социально-экономическое положение субъектов Российской Федерации, на территории которых расположена БПТ

БПТ размещена на территориях трех субъектов – Иркутской области (110,12 тыс. км², 14 %); Республики Бурятия (220,44 тыс. км², 63 %); Забайкальского края (55,60 тыс. км², 13 %). Социально-экономическое положение этих субъектов охарактеризовано в таблице 1.

3. Платежи за негативное воздействие на окружающую среду и затраты на природоохранные мероприятия

До 2002 года платежи за негативное воздействие на окружающую среду направлялись в Федеральный экологический фонд (10 %), в экологические фонды субъектов (30 %) и экологические фонды муниципальных образований (60 %). Из этих фондов осуществлялось финансирование природоохранных мероприятий федерального, регионального и местного значения.

Согласно ст. 51, 57, 62 Бюджетного Кодекса Российской Федерации, Федерального Закона «О федеральном бюджете Российской Федерации», соответствующих Законов субъектов федерации на текущий год с 2005 года собираемые платежи за негативное воздействие на окружающую среду направляются:

- 20% - в федеральный бюджет;
- 40 % - в бюджет субъекта Российской Федерации;
- 40% - в бюджет муниципальных образований.

Администраторами платы до 2004 года были налоговые органы Российской Федерации, в 2004 году – МПР России, а с 2005 года функции администратора платы за негативное воздействие на окружающую среду закреплены за Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору и ее территориальными органами.

Платежи за негативное воздействие на окружающую среду и затраты на природоохранные мероприятия субъектов Российской Федерации, расположенных на БПТ приведены в таблице 2.

Таблица 1

**Основные показатели социально-экономического положения
субъектов Российской Федерации,
на территории которых расположена БПТ (на 01.01.2008)**

Показатель, ед. изм.	Иркутская область			Республика Бурятия			Забайкальский край	
	В целом	на БПТ	в ЦЭЗ	В целом	на БПТ	в ЦЭЗ	В целом	на БПТ
Площадь территории, тыс. км ²	798,20	110,12	31,83	351,33	22,044	57,27	431,50	55,60
% площади субъекта РФ	100	13,80	3,99	100	62,74	16,30	100	12,89
% площади БПТ (БПТ – 386,16 км ²)		28,5	8,2		57,1	14,8		14,4
Население, тыс. чел.	2 642	1 375,26	58,53	959,9	889,35	75,991	1 118,93	98,42
% населения субъекта РФ	100	52,05	2,22	100	92,65	7,92	100	8,8
% населения БПТ		58,2	2,48		37,64	3,22		4,16
Доходы консолидированного бюджета, млн. руб.	83 233 на 01.01.2009	н/д	182,384	34 577 на 01.01.2009	н/д	97,707	38 493 на 01.01.2009	н/д
Расходы консолидированного бюджета, млн. руб.	84 811 на 01.01.2009	н/д	190,649	33 887 на 01.01.2009	н/д	115,971	38 355 на 01.01.2009	н/д
Количество муниципальных образований статуса административного района	27	13	3	21	19	4	31	5
Уровень дотаций муниципальных образований, %	н/д	н/д	32,63	н/д	н/д	70, 63	н/д	н/д
Сбросы, млн. куб. м	1 025,6	46,697	46,7	510,592	399,877	1,4	259,1	1,95
Выбросы, тыс. тонн	544,3	315,358	8	115,8	114,463	3	142,3	11,254
Образование отходов, тыс. тонн	97 600,0	289,1	289,1	20 141,9	11 077,2	68,9	86 083,9	420,3

Таблица 2

**Платежи за негативное воздействие на окружающую среду
и затраты на природоохранные мероприятия**
(НИР, текущие расходы, капитальные вложения без учета берегоукрепитель-
ных работ и ремонта гидротехнических сооружений)

Год	Иркутская область					Республика Бурятия				
	Платежи		Затраты			Платежи		Затраты		
	в ФБ	в консо- лидиро- ванный бюджет СФ	ФБ	консо- лидиро- ванного бюдже- та СФ	Пред- при- ятий	в ФБ	в консо- лидиро- ванный бюджет СФ	ФБ	консо- лидиро- ванного бюджета СФ	Пред- при- ятий
2005	50,8	203,0	55,45	108,0	618,0	6,21	24,86	17,89	13,19	143,25
2006	62,9	251,7	17,44	203,0	2999,0	7,89	31,54	35,20	0,55	136,61
2007 введен К=2,0	102,8	411,4	58,50	312,0	676,0	8,23	32,86	10,25	32,59	98,3
2008	127,2	508,8	22,30	226,0	935,0	12,15	48,64	345,4	38,3	142,22

4. Оценка экономической нагрузки (расходов) на субъекты Россий- ской Федерации, обусловленной выполнением положений Фе- дерального закона «Об охране озера Байкал»

Экономическая нагрузка на субъекты Российской Федерации, обуслов-
ленная выполнением положений Федерального закона «Об охране озера Бай-
кал» выражена в повышенных расходах и упущенных выгодах (см. таблицу 3).

Из приведенной оценки видно, что экономика субъектов несет неком-
пенсирруемую государством и мировым сообществом нагрузку, связанную с
охраной озера Байкал, являющегося специальным объектом федерального
значения и включенного в список объектов всемирного природного насле-
дия.

Повышенные расходы снижают конкурентоспособность продукции
предприятий. Экологические ограничения влияют на социально-
экономическое развитие территорий, ставят их в неравное положение по
сравнению с другими субъектами Российской Федерации.

Собираемые платежи не в полной мере используются по целевому на-
значению, их совершенно недостаточно для проведения необходимых при-
родоохранных мероприятий.

**Оценка экономической нагрузки на субъекты Российской Федерации,
обусловленная выполнением положений Федерального закона
«Об охране озера Байкал»**

Иркутская область			
Текущие расходы		Упущенная выгода	
Наименование	Сумма, млн. руб.	Наименование	Сумма, млн. руб.
1. Прямые потери экономики области в связи с прекращением деятельности ОАО «Байкальский ЦБК» всего, в том числе:	824,0	1. Упущенная выгода в результате прекращения деятельности ОАО «Байкальский ЦБК» всего, в том числе:	602,0
Затраты на развитие инфраструктуры малого бизнеса и создание новых рабочих мест	393,0	Потери налоговых поступлений в консолидированный бюджет	122,0
Затраты на теплообеспечение населения ЦЭЗ БПТ (ТЭЦ г. Байкальска)	300,0	Сокращение поступлений в социальные фонды (пенсионный, социального и медицинского страхования)	180
Выплаты по безработице	86,0	Потери торговой системы г. Байкальска	300,0
Затраты на услуги ЖКХ (разница в объеме финансовой потребности необходимой для производственной деятельности коммунальных очистных сооружений (КОС) по установленным тарифам)	15,0		
Увеличение межбюджетных трансфертов г. Байкальску	30,0		
2. Затраты консолидированного бюджета и потребность на проведение природоохранных мероприятий всего, в том числе:	3265,7		
Строительство очистных сооружений г. Байкальск	485,2		
Строительство очистных сооружений г. Слюдянка	241,0		
Реконструкция очистных сооружений пгт. Листвянка	126,2		
Строительство полигона твердых бытовых отходов (ТБО) в Ольхонском р-не	21,0		
Строительство электростанции «Рудная» г. Слюдянка	63,8		
Строительство электростанции в г. Байкальск	500,0		

Иркутская область			
Текущие расходы		Упущенная выгода	
Наименование	Сумма, млн. руб.	Наименование	Сумма, млн. руб.
Строительство мусороперерабатывающего комплекса	1500,0		
Проведение противоселевых мероприятий в г. Байкальске	265,5		
Информирование населения о границах ЦЭЗ БПТ	3,0		
Организация сбора подсланевых вод и мусора с судов на базе судна «Самотлор», строительство полигонов для приема и хранения подсланевых и сточных вод	60,0		
Итого	4089,7		602,0
Общий итог		4691,7	

Республика Бурятия			
Текущие расходы		Упущенная выгода	
Наименование	Сумма, млн. руб	Наименование	Сумма, млн. руб
Текущие расходы на охрану окружающей среды	589,926	Недополученная валовая добавленная стоимость (ВДС) в сельском хозяйстве в 2007 г.	5649,3
		Недополученная валовая добавленная стоимость (ВДС) в промышленности и лесопромышленном комплексе в 2007 г.	4448,5

Институтом макроэкономических исследований Минэкономразвития России совместно со специалистами Республики Бурятия разработана Методика определения дополнительных нагрузок на экономику Бурятии, возникающих в связи с осуществлением федеральных, межрегиональных и республиканских мероприятий по экологической защите Байкальской природной территории и проведен детальный анализ структуры затрат предприятий по каждой отрасли и на этой основе определен объем убытков, составляющих ориентировочно 8,4 млрд. руб. в год.

5. Оценка вариантов экономического эксперимента по целевому использованию платежей за негативное воздействие на окружающую среду БПТ

Поручение о подготовке (рассмотрении) экономического эксперимента по целевому использованию платежей за негативное воздействие на окружающую среду БПТ было сделано решением заседания Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по экологической безопасности от 15 марта 2007 года (п.4.10 протокола).

Эксперимент может иметь 3 варианта распределения собранных платежей:

1) половина платежей за негативное воздействие на окружающую среду, собранных на территории субъектов, расположенных на БПТ, с повышающим коэффициентом 2,0, направляется из федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов целевым порядком только на мероприятия по охране озера Байкал. Эта сумма может составлять порядка 60 млн. руб. в год из федерального бюджета и 170 млн. руб. в год из бюджетов субъектов (см. таблицу 2). Механизм централизации этих платежей законодательно не определен. Способом целевого и скоординированного расходования может быть только федеральная целевая программа.

2) все платежи, поступающие в Федеральный бюджет за негативное воздействие на окружающую среду, собранные на территории субъектов, расположенных на БПТ, должны направляться на мероприятия по охране озера Байкал. Ориентировочная сумма этих платежей 150 млн. руб. в год. Механизм централизации этих платежей законодательно не определен. Способом целевого и скоординированного расходования может быть только федеральная целевая программа²⁾.

3) предлагавшийся ранее вариант оставления предприятиям, расположенным на БПТ, части платежей на осуществление конкретных природоохранных мероприятий противоречит законодательству, что было подтверждено недавно решением Конституционного Суда Российской Федерации. 14 мая 2009 года Конституционный Суд Российской Федерации внес Постановление по делу о проверке конституционности положения подпункта «б» пункта 4 постановления Правительства Российской Федерации от 28.08.1992. № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия». Согласно этой норме, для отдельных организаций плата за загрязнение окружающей среды может быть понижена или даже совсем отменена. Решения о снижении размера платежа или об освобождении от платы за загрязнение окружающей среды принимают органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации совместно с террито-

²⁾ В период с 2002 по 2005 года действовала подпрограмма «Охрана озера Байкал и Байкальской природной территории» Федеральной целевой программы «Экология и природные ресурсы России (2002-2010 годы)», которая была отменена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2005 №1952-р.

риальными органами Министерства экологии и природных ресурсов и Государственного комитета санитарно-эпидемиологического надзора. Указанное положение постановления Правительства признано не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 10, 19 (часть 1), 58 и 115 (часть 1). Согласно Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации, эта норма утрачивает силу с 1 января 2010 года.

Одним из способов решения вопроса целевого использования платежей за негативное воздействие на окружающую среду на БПТ, а также конкретного скоординированного осуществления мероприятий по охране Озера Байкал и создания системы их финансирования может быть разработка и утверждение федеральной целевой программы «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории». Федеральная целевая программа в области охраны озера Байкал предусмотрена статьей 22 Федерального закона от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал». Протоколом заседания Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по экологической безопасности от 15 марта 2007 г. в целях сохранения уникальной экологической системы озера Байкал Минэкономразвития России и МПР России поручено разработать проект федеральной целевой программы охраны озера Байкал (п.4.1 Протокола).

Данный вопрос рассматривался на 1-ом заседании Межведомственной комиссии по вопросам охраны озера Байкал (23.10.2007) – были сделаны следующие поручения

«4.1. МПР России совместно с Минрегионом России в срок до 1 июля 2008 года разработать проект концепции федеральной целевой программы «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории», представить на рассмотрение Межведомственной комиссии по вопросам охраны озера Байкал, в срок до 1 октября 2008 года согласовать с заинтересованными органами исполнительной власти и внести в Правительство Российской Федерации для принятия решения о разработке и утверждении федеральной целевой программы охраны озера Байкал.

4.2. В проекте концепции федеральной целевой программы предусмотреть решение следующих проблем:

- территориальное планирование, зонирование и планировка центральной экологической зоны Байкальской природной территории, совпадающей с границами объекта Всемирного природного наследия "Озера Байкал";
- реализация лесоустроительных проектов на Байкальской природной территории;
- реализация новых экономических механизмов охраны окружающей среды, в том числе с учетом эффективного целевого расходования части платежей за негативное воздействие, взимаемых на Байкальской природной территории с коэффициентом 2,0;
- реализация инфраструктурных инвестиционных проектов по обустройству причальных сооружений на Байкале, сбору подсланевых и сточных вод с судов, сбору и утилизации мусора в местах отдыха;
- реализация инфраструктурных проектов транспортного сообщения и электроэнергетики;
- оптимизация системы особых экономических зон туристско-рекреационного типа;
- поддержка и модернизация внебюджетной деятельности особо охраняемых природных территорий;

- развитие гидрометеорологической сети наблюдения на Байкальской природной территории;
- модернизация и развитие системы государственного экологического мониторинга экологической системы озера Байкал, создание международного интернет-портала в области охраны озера Байкал;
- научные геологические исследования Байкальской рифтовой зоны, усиление мониторинга и прогнозирования сейсмических явлений и опасных экзогенных процессов.

4.3. Правительству Республики Бурятия, Администрации Иркутской области, Администрации Читинской области и Сибирскому отделению РАН в срок до 1 февраля 2008 года представить в МПР России предложения к проекту концепции федеральной целевой программы «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории».

В настоящее время необходимо выполнить НИР по разработке концепции федеральной целевой программы «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории» для внесения ее в Правительство Российской Федерации и принятия им решения о ее формировании. Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 26.06.1995 N 594 «О реализации федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд».

Значительная часть мероприятий федеральной целевой программы «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории» будет определена в разрабатываемой по заказу Минприроды России Схеме территориального планирования центральной экологической зоны БПТ. Срок окончания разработки 15.07.2009, срок согласования и доработки для утверждения 15.07.2010.