Тогузова Индира Заурбековна. Бюджетный механизм рационального природопользования и охраны окружающей среды : диссертация... канд. экон. наук : 08.00.10 Владикавказ, 2007 176 с. РГБ ОД, 61:07-8/3447

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава І.Теоретико-методологические основы обоснования бюджетного механизма рационального природопользования и охраны окружающей среды. 10

1.1. Бюджетный механизм обеспечения охраны окружающей среды и рационального природопользования и его место в системе финансовых отношений. 10

1.2. Особенности функционирования налогово-платежного механизма природопользования: сущность, содержание и характеристики элементов. 34

Глава 2. Анализ динамики финансовых платежей в бюджет и расходов на природоохранные мероприятия. 72

2.1. Анализ динамики природноресурсных платежей в бюджет РСО-Алании. 72

2.2. Анализ основных направлений бюджетного финансирования природоохранных мероприятий. 99

Глава 3.Основные направления совершенствования бюджетного механизма рационального природопользования и охраны окружающей среды. 125

3.1. Обеспечение мобилизации финансовых ресурсов в бюджет для осуществления в регионе экологических программ. 125

3.2.Совершенствование системы финансирования природоохранных мероприятий на основе программно-целевого метода. 135

3.3. Возобновление роли и значения системы экологических фондов на региональном и федеральном уровнях. 144

Заключение. 161

Список литературы и электронных источников данных.

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**В последние 10-15 лет особо выделяется проблематика сокращения бюджетных средств, выделяемых на охрану окружающей среды. В этой связи важность решения проблемы совершенствования бюджетного механизма природопользования в полной мере соответствует не только целям охраны природы, но и налогового законодательства. Отметим, что применяемые при расчете платежей за загрязнение природной среды значения базовых нормативов платы рассчитаны для экономических условий периода 90-х годов двадцатого века и в настоящее время индексация их отстает от отраслевых индексов-дефляторов в десятки раз. В действующем экономическом механизме отсутствует адекватная рыночным условиям система стоимостной оценки природных ресурсов как основы введения рентной платы за природопользование. Изложенные обстоятельства обуславливают необходимость совершенствования экономического и бюджетного механизмов природопользования и актуальность его научной разработки, в том числе с позиций совершенствования системы финансовых платежей.

**Степень разработанности проблемы.**Финансовые платежи за природные ресурсы, несмотря на относительно небольшую долю в общем объеме доходных поступлений в федеральный бюджет, выступают также в качестве важного источника формирования доходной части бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Платежи за ресурсы являются сложными и специфичными, и, кроме того, до настоящего времени практически не увязаны с налоговым и бюджетным законодательствами. В работах ряда исследователей (Воронцов А. П., Голуб А. А., Сафонова Г.В, Суровцева Е.С и др.) обосновывается необходимость проведения постепенного реформирования налоговой системы, направленного на увеличение доли ресурсных платежей в доходной части бюджетов при снижении ставок по другим видам налогов. Ряд

ученых (Нестеров А.П., Яндыганов *Я.Я,*Шимова О.С, Соколовский Н.К.) внесли свой вклад в разработку проблемы экономического регулирования поведения природопользователей в направлении обеспечения экологической безопасности, который заключается в оптимизации структуры и объёма источников доходов в части платежей за пользование природными ресурсами, за загрязнения и иные виды негативного воздействия на окружающую природную среду. Научное обеспечение развития экономического механизма управления природными ресурсами осуществляли экономисты-экологи: Бобылев С.Н., Витт М.Б., Воронцов А.П., Голуб А.А., Гирусов Э.В., Гофман К.Г., Гусев А.А., Герасимович В.Н., Глухов В.В., В.И.Данилов-Данильян, Лукьянчиков Н.Н, Лосев К.С., Нестеров А.П, Пахомова Н.В., Рихтер, Струкова Е.Б., Соколовский Н.К., Сафонова Г.В, Рейф Е.И., Рюмина Е.В., Чапек В.Н, Шимова О.С, Юмаев М.М., Юдин Е.А., *Я.Я.*Яндыганов и другие. В их работах экономический механизм регулирования природоохранной деятельностью рассматривается как важнейший элемент общей экономической системы обеспечения устойчивого развития. Вместе с тем, несмотря на относительно большое количество выполненных в этой области работ, проблема совершенствования бюджетного механизма охраны окружающей среды, системы бюджетно-финансовых платежей в природопользовании, а также платы за загрязнения, недостаточно исследована, а накопленный опыт в регионах практически необобщен. Дискуссионный характер носят вопросы формы экологических налогов и платежей, их целевого использования, имеются также пробелы в правовом регулировании.

**Цель диссертационного исследования**состоит в разработке и обосновании методов совершенствования бюджетного механизма управления, финансирования и стимулирования рационального природопользования и охраны окружающей среды.

Достижение поставленной цели потребовало решения следующих основных задач:

разработать теоретико-методологические основы бюджетного механизма рационального природопользования и охраны окружающей среды на основе анализа имеющихся научных разработок экономического механизма охраны окружающей среды и рационального природопользования;

раскрыть теоретические аспекты функционирования налогово-платежного механизма природопользования: сущность, содержание, понятие отдельных элементов;

на основе данных федерального (РФ) и регионального бюджета РСО-Алании проанализировать динамику объемных показателей поступлений природноресурсных платежей в бюджеты разных уровней и выявить имеющиеся несоответствия требованиям современной экономики;

провести анализ основных направлений бюджетного финансирования природоохранных мероприятий;

- с учетом анализа природноресурсных платежей и расходов на  
природоохранные мероприятия определить основные направления  
совершенствования бюджетного механизма рационального природопользования  
и охраны окружающей среды;

определить перспективы развития в России и ее регионах экологического налогообложения, как источника финансового обеспечения устойчивого развития и обосновать концептуальные положения и предложения по совершенствованию системы платежей в природопользовании;

исследовать эффективность применения платежей за загрязнение окружающей природной среды и использование природных ресурсов на основе традиционно применяемых ставок;

**Объект исследования**- бюджетный механизм управления, стимулирования и финансирования природопользованием и охраной окружающей среды.

**Предмет исследования**- система отношений, возникающих по поводу формирования и использования бюджетных ресурсов на цели рационального природопользования и охраны окружающей среды. Диссертационное

исследование выполнено в рамках паспорта специальности ВАК (08.00.10. — Финансы, денежное обращение и кредит, п.п. 2.3, п.п.2.5)

**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 и другие нормативные правовые акты, регулирующие правоотношения в инновационной, инвестиционной, экологической сферах, публикации в прессе. Информационную основу составили материалы статистических сборников, годовых отчетов 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 (сводка, группировка, построение аналитических таблиц, корреляционный анализ и т.д.), социологические и бюджетные обследования.

**Эмпирическая база исследования**включает данные Федеральной службы государственной статистики, Министерства природных ресурсов РФ, Министерства Финансов Российской Федерации, Министерства финансов РСО-Алания, Комитета охраны окружающей среды и природных ресурсов РСО-Алания, Казначейства РФ, официальные материалы, представленные в научной литературе, в сети Интернет.

Диссертационное исследование базируется на общенаучной методологии, использовании системного, комплексного подходов. При решении конкретных задач применялись методы сравнительного, нормативного анализа и синтеза, экономико-статистический, монографический, диалектический и другие методы.

**Научная новизна диссертационного исследования**состоит в разработке теоретических положений, системы методов, позволяющих уточнить факторы и

условия формирования и функционирования бюджетного механизма управления рациональным использованием природных ресурсов и охраны окружающей среды. Приращение научных знаний подтверждается следующими научными результатами:

- сформулирована совокупность положений, раскрывающих сущность, роль и значение системы бюджетных платежей в природопользовании на федеральном и региональном уровнях с позиций современного развития теорий ренты и бюджетного регулирования, заключающиеся: в стимулировании рационального использования природных ресурсов и более глубокой их переработки, в их участии в формировании источников финансирования природоохранных мероприятий, в их воздействии на структурные (отраслевые и региональные) пропорции народного хозяйства, в необходимости сочетания региональных и федеральных налогов и определяющего на этой основе достижение компромисса между федеральной властью и субъектами федерации по поводу использования природных ресурсов;

- уточнено понятие «бюджетно-финансовый механизм охраны окружающей среды и рационального природопользования», представляющие собой комплекс специально разрабатываемых государством средств и способов бюджетного воздействия на процессы охраны природных ресурсов, их рациональное использование и воспроизводство, которые используются для регулирования социально-экономических интересов в обществе ;

- выявлены и классифицированы резервы увеличения объёмов доходов и расходов российской бюджетной системы в сфере охраны окружающей среды и природных ресурсов (изъятие природноресурсной ренты в доход бюджета, аккумуляция и целевое расходование поступающих средств, сбалансированное увеличение природоохранных расходов бюджета пропорционально росту доли «экологической составляющей» в его доходах, повышение уровня научных исследований в экологической сфере);

определены целесообразные варианты и перспективы развития экологического налогообложения РФ, разработаны механизмы формирования и

использования финансовых ресурсов экологических фондов для аккумуляции природоохранных платежей, обеспечения их целевого расходования, влияющие не только на характер формирования бюджетно-финансовых платежей, но и на координацию принимаемых решений;

в связи с упразднением с 1 января 2001 года федерального экологического фонда Российской Федерации доказана настоятельная необходимость возобновления экологических фондов на федеральном, межрегиональном уровне и на уровне регионов Российской Федерации для уточнения механизма и повышения уровня финансирования природоохранных мероприятий;

проведен комплексный анализ платы и систематического поступления платежей за пользование природными ресурсами, собираемых на территории РСО-Алания, на основе которого предложена стратегия оптимизации доходных источников между разными уровнями бюджетной системы;

**Теоретическая значимость**проведенного исследования состоит в обосновании методов и способов совершенствования бюджетного механизма природопользования.

Материалы диссертационной работы могут быть использованы для углубления теоретического анализа финансовых инструментов стимулирования государством природоохранной деятельности, системы платежей и налогов за природопользование, бюджетной эффективности природоохранных мероприятий, системы экологических фондов РФ.

Авторская концепция совершенствования системы бюджетного механизма стимулирования рационального природопользования может стать теоретической базой разработки и уточнения региональных и местных программ эколого-экономического оздоровления территориальных образований. Концептуальные положения диссертации могут быть использованы в учебном процессе ВУЗов при подготовке методического обеспечения курсов «Бюджетная система», «Финансовый менеджмент», «Налоги и налогообложение», «Экономика природопользования», «Финансовое право», «Инвестиции».

**Практическая значимость**диссертационного исследования состоит в возможности использования его положений и выводов для обеспечения методической основы создания бюджетных механизмов устойчивого социально - экономического развития, активизации и финансирования природоохранной и эколого - инновационной деятельности на региональном и муниципальном уровнях.

Результаты работы могут быть использованы руководителями предприятий -природопользователей для получения финансовых выгод (налоговые, кредитные льготы, ускоренная амортизация) при осуществлении эффективных природоохранных мероприятий, снижении нагрузки на окружающую среду и ресурсопотребления.

**Апробация работы.**По теме диссертации опубликовано 6 печатных работ. Основные положения и результаты диссертационной работы докладывались и обсуждались на научных конференциях различного уровня: международной (Пенза, 2004); межрегиональной молодых ученых (Кисловодск, 2007); вузовских (Владикавказ 2004,2005,2006).

**Публикации.**Основные положения и выводы диссертационной работы достаточно полно отражены в 5 опубликованных автором работах,общим объемом 2,2 печатных листов.

**Структура диссертационной работы.**Диссертация объемом 177 машинописных страницы состоит из введения, семи параграфов, объединенных в три главы, заключения, списка использованной литературы.

## Бюджетный механизм обеспечения охраны окружающей среды и рационального природопользования и его место в системе финансовых отношений.

Экологический и экономический опыт стран Центральной и Восточной Европы ( в том числе и бывшего Советского Союза) показал недостаточную эффективность централизованного управления природоохранными и природноресурсньши проблемами.

Значительные финансовые дотации и субсидии для природоэксплуатационных отраслей, отсутствие реальной ценовой политики в отношении природных ресурсов , приводящая к нерациональному истощительному природопользованию, общественная собственность практически на все виды природных ресурсов, отсутствие должного экологического контроля за охраной окружающей среды и использованием ресурсов, привели к формированию технократических основ экономического развития , многим кризисным экологическим явлениям. Государственные целевые , региональные и отраслевые экономические программы , разработанные и реализованные без учета экологического фактора привели к крайне негативным экологическим последствиям , сопровождающимся огромным экономическим и социальным ущербом.

И хотя за период экономических реформ в Российской Федерации (1990-2006гг.) произошли коренные изменения в управлении природопользованием (такие как переход от планово-административных методов к экономическим методам и механизмам, децентрализация отдельных функций управления природопользованием и охраной окружающей среды , регионализация стратегических подходов в части обеспечения экологической безопасности городов и территорий субъектов Федерации, разработка нормативно-правового и методического обеспечения природопользования и охраны окружающей среды на федеральном и региональном уровнях, гармонизация законодательной базы с учетом общемировых и общеевропейских подходов в контексте устойчивого развития), становление системы рационального природопользования и охраны окружающей среды на практике сопровождалось негативными явлениями, связанными с деградацией окружающей среды , истощением природных ресурсов, чрезмерным загрязнением атмосферного воздуха , воды, почв и т.д., что свидетельствовало о сбоях в рыночном и финансовом механизмах.

Причиной данных явлений явилось также несовершенство нормативно-правовой базы, которое проявилось в большинстве случаев ,как показала практика, в неумении субъектов законотворческой деятельности четко разбираться в эколого-экономической терминологии.

Поэтому создание понятийного аппарата механизма охраны окружающей среды и рационального природопользования является важнейшим элементом разработки нашей научной концепции. К определенным терминологическим осложнениям приводит также и междисциплинарность рассматриваемой нами проблемы.

В процессе научных исследований финансово-экономического механизма охраны окружающей среды и рационального природопользования неминуемо возникали новые и уточнялись старые понятия. Так, при переходе на рыночные формы хозяйствования в научных трудах отечественных ученых, исследующих вопросы рационального природопользования и охраны окружающей среды, таких как Гирусов Э.В., Чапек В.Н., Пахомова Н.В. , Яндыганов Я.Я., Шимова О.С, Соколовский Н.К.и т.д., стали рассматриваться такие понятия, как «экономический механизм природопользования», «финансовый механизм природопользования », «налоговый механизм природопользования», «экологические налоги», «природно-ресурсные налоги и платежи», эмиссионные платежи и т.д. Однако единая система эколого экономической терминологии пока не существует, что ведет, на наш взгляд, к терминологической путанице, приводящей порой к обострению противоречий между учеными экономистами, юристами и экологами.

В современной экономике природопользования не существует точного определения экономического, финансового и бюджетного механизмов природопользования, а также таких понятий, как экологический налог, платеж и сбор. Даются лишь отдельные элементы этих понятий и их поверхностные характеристики. О сущности, глубинных свойствах этих явлений в экономической литературе практически ничего не пишут.

Советский ученый Бронштейн A.M. в состав элементов экономического механизма природопользования включал:

-санкции к конкретным виновным лицам , которые применяются как в форме административных штрафов за нарушение природоохранного законодательства, так и в форме депримирования предприятий за несоблюдение нормативов воздействия на окружающую среду ,

-установление сопряженных целей и показателей их средозащитной и производственной деятельности,

-платежи за ущерб. О рыночных и финансовых инструментах воздействия на охрану окружающей среды в то время ничего не говорили. И только в 1998 году Гофман К.Г. в своих научных трудах [69,70,71] включил в систему элементов экономического механизма следующие основные звенья:

-финансирование мероприятий по охране , воспроизводству и сбережению природных ресурсов, -рынок экологических услуг, -система платежей и экологических налогов.

## Анализ динамики природноресурсных платежей в бюджет РСО-Алании.

Проблемы взаимоотношений природопользования и бюджетных потоков невозможно рассматривать без анализа формирования и использования финансовых ресурсов на различных уровнях государственного управления. Возможности анализа природноресусных платежей как в целом по России , так и в региональном аспекте за последнее десятилетие сужены из-за нестабильности бюджетной структуры. Сравнение бюджетных данных даже в очень короткой ретроспективе требует множества пояснений и комментариев, дополнительных оценок и перерасчетов для получения сопоставимых результатов. Это связано с многочисленными поправками, внесенными в 1997-2006 гг. в Федеральный закон « О бюджетной классификации Российской Федерации», Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации . Поэтому, при детальном рассмотрении доходной части бюджетов, касающейся природных ресурсов и охраны природной среды мы считаем, что целесообразно разбить весь исследуемый период на два интервала: с 1999 до 2004 года и с 2004 года до 2007 года.

Взимание платежей за природные ресурсы и загрязнение окружающей среды не оказывает существенного влияния на формирование государственного бюджета Российской Федерации, осуществление природоохранных мероприятий. Фактический экологический ущерб во много раз превышает поступающие средства, что априори определяет недостаток природоохранного финансирования и экономического стимулирования снижения негативных воздействий. По экспертным оценкам накопленный экологический ущерб достигает размеров свыше 3 трлн. рублей и ежегодно увеличивается на сумму от 200 до 300 млрд. рублей, между тем совокупные природноресурсные доходы бюджетов на сегодняшний день составляют около 759942,6 млн.руб.

Мы считаем, что природно-ресурсный комплекс может обеспечить несравненно более высокое наполнение доходной части федерального бюджета, что позволит осуществить полномасштабное финансирование приоритетных отраслей национальной экономики ( стратегические мероприятия в области сохранения и воспроизводства природно-ресурсного потенциала, в том числе геологоразведочные работы на континентальном шельфе, мероприятия по предотвращению, тушению лесных пожаров, обеспечению сохранности гидротехнических сооружений, воспроизводству водных биологических ресурсов). В последнее десятилетие удельный вес совокупных доходов федерального бюджета по статьям, касающимся использования природных ресурсов (акцизные налоги, платежи за пользование природными ресурсами, неналоговые доходы), изменялся в пределах лишь 13-16 %.

Величина доходов от использования природных ресурсов все еще существенно ниже той, которая могла быть получена за счет применения научно-обоснованных подходов к налогообложению отраслей природно-ресурсного сектора. Прежде всего, это относится к налогу на добычу полезных ископаемых (НДПИ), который в настоящее время является основным по величине налогом, собираемым с природно-ресурсного комплекса. НДПИ по сути дела являлся квазирентным налогом, и на период до 2007 года он таковым и остался. Между тем, дифференциация этого налога в зависимости от географических, геологических условий, а также возраста месторождений являлась бы первым шагом на пути к переходу к действительно рентным платежам. Это дало бы возможность повысить уровень рециркуляции НДПИ в природно-ресурсный сектор и, в том числе, эффективно осуществлять стратегическую геологоразведку. Учитывая многообразие природных ресурсов, а также факторов, оказывающих влияние на себестоимость их добычи, для разработки методики определения рентных платежей потребуются финансовые затраты на дополнительные изыскания в сфере фундаментальной и прикладной науки. При научно-обоснованном использовании системы рентных платежей уровень доходов государства от использования природно-ресурсного потенциала, по сравнению с существующим уровнем, может быть гораздо увеличен.

Изменение критериев распределения природно-ресурсных налогов, сборов и платежей между бюджетами различных уровней, а также установление более объективных уровней ставок налогов и сборов может также существенно повысить качественное состояние и уровень воспроизводства природно ресурсного потенциала и, как следствие, экономическую отдачу природно ресурсного комплекса.

## Обеспечение мобилизации финансовых ресурсов в бюджет для осуществления в регионе экологических программ

В то время, как в развитых странах преобладает точка зрения о выгодности природоохранной и ресурсосберегающей деятельности для человека, общества и государства, в России сложился стереотип отношения к экологии, как к лишним затратам. Это обуславливает осуществление процессов управления экономикой и окружающей средой в отрыве друг от друга, провоцирует усиление экологических проблем. Важной причиной негативных экологических тенденций также является недооценка реальной экономической стоимости природных ресурсов и услуг. При этом экологосбалансированный вариант проигрывает в сравнении с традиционными решениями. В результате , несмотря на многочисленные преобразования, вот уже более десяти лет происходящие в природоохранной сфере, в России все еще низок уровень «экологической» составляющей в расходной части бюджета при её доминировании в доходной части от природоёмкого экспорта. В связи с этим, установление обоснованного размера платежей, увеличение природоохранных расходов бюджета пропорционально росту доли «экологической составляющей» в его доходах создаст условия для сбалансированного распределения доходов между уровнями бюджета, сочетания фискальной и регулирующей функций экологических налогов. Для этого требуется разработка концепции системы экологического налогообложения на научной инновационной основе. Существующая же сегодня налоговая политика имеет чисто фискальный характер и направлена только на пополнение бюджета.

В начале 90-х годов основные элементы механизма сбора налоговых поступлений от эксплуатации природных ресурсов были утрачены. Соответственно потребовались новые решения для получения доходов от эксплуатации сырьевого сектора. Обсуждались два основных подхода: первый — преимущественное налогообложение обрабатывающих отраслей; второй — введение системы платежей за право пользования природными ресурсами, приближающихся по уровню к величине рентных доходов, которые возникают в этих отраслях.

В современной практике существует достаточно развитая система федеральных налогов на природные ресурсы. Основными задачами в области ее преобразования являются упорядочение системы федеральных налогов и увеличение их уровня. В ближайшие годы целесообразно сконцентрироваться на развитии налогов типа роялти (налоги, взимаемые с единицы добываемого сырья), которые могли бы заменить существующие акцизы, а также на воссоздании системы отчислений на воспроизводство природно-ресурсного потенциала (включая минерально-сырьевой сектор, водное и лесное хозяйство). Наряду с федеральными должны получить развитие и региональные налоги, перераспределяющие рентные доходы от эксплуатации природных ресурсов. Система региональных налогов на природные ресурсы в России совсем не развита, поэтому ее создание потребует значительных усилий. Важность сочетания региональных и федеральных налогов определяется тем, что только на этой основе можно достичь компромисса между федеральной властью и субъектами федерации по поводу использования природных ресурсов. Для реального наполнения федерального бюджета необходимо создать механизм, стимулирующий максимальное получение на местах платежей за природные ресурсы.

Постепенное увеличение доли платежей за природные ресурсы в доходной части бюджета станет важнейшей составляющей реорганизации налоговой системы и позволит в принципе обеспечить повышение уровня финансирования мероприятий по воспроизводству и охране природных ресурсов. Принципиальные подходы к реформированию системы платного природопользования должны быть отражены в общем законодательстве о природопользовании, а налоги и платежи за пользование природными ресурсами должны войти в единую систему налогов.

В данном случае проводимая экологизация налогообложения должна обеспечить постепенный переход от остаточного принципа финансирования к достаточному. Суть фундаментальных предложений по кардинальной реформе налогообложения заключается в постепенном увеличении доли прямого природно-ресурсного налогообложения по отношению к существующей структуре налогов.

Независимо от реализации фундаментальных предложений представляется целесообразным (в рамках существующей системы налогообложения как стартового условия налоговой реформы) расширение льгот на экологичные виды продукции и услуг с одновременной компенсацией соответствующих потерь бюджетных поступлений за счет введения косвенных налогов на одноименные экологически опасные изделия. Это - так называемый принцип «фискальной нейтральности». Для реализации этого принципа необходимо разработать перечень поправочных коэффициентов к действующим и проектируемым налогам. Базой для такого перечня должна служить сертификация продукции и услуг по экологическому признаку.