

**ИССЫК-КУЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ им. К.ТЫНЫСТАНОВА**

Карыбаева Ч.С.

**Экономический механизм
регулирования природопользования
и охраны окружающей среды
в Кыргызской Республике**

Ка 2011

УДК 502/504
ББК 65.9 (2) 28
К 27

□ Рекомендовано к изданию решением
Научно-технического совета
(протокол № 2 от 28.03.2011г.)
и Ученого совета ИЭМ
(протокол № 5 от 05.02.2011 г.)
ИГУ им. К.Тыныстанова

Рецензент: доктор экон. наук, проф. Орузбаева А.О.

Карыбаева Чолпон Сакешевна

К 27 Экономический механизм регулирования природопользования и охраны окружающей среды в Кыргызской Республике /Иссык-Кульск. гос. ун-т им. К.Тыныстанова. – Каракол: 2011. – 160 с.

ISBN 978-9967-441-59-0

Данная монография «Экономический механизм регулирования природопользования и охраны окружающей среды в Кыргызской Республике» рассматривает изучение теории и практики в области, природопользования и охраны окружающей среды и перспективы его развития в условиях рыночной экономики. Одним из средств достижения социальных и экономических целей является совершенствование системы управления, в частности, повышение научной обоснованности экономического механизма в сфере природопользования.

Книга может быть полезна государственным органам, занимающимся проблемами природопользования и охраны окружающей среды, местным органам власти и областным государственным администрациям, в первую очередь, аспирантам, соискателям, студентам.

К 1502010000-11
ISBN 978-9967-441-59-0

УДК 502/504
ББК 65.9 (2) 28
© Карыбаева Ч.С., 2011.
@:ИГУ им. К.Тыныстанова, 2011.

ПРЕДИСЛОВИЕ	4
Глава 1. Теоретические аспекты формирования экономического механизма природопользования и охраны окружающей среды	
1.1. Устойчивое развитие природопользования.....	5
1.2. Экономический механизм регулирования природопользования и его составляющие.....	16
1.3. Методические аспекты экономической оценки природных ресурсов.....	35
Глава 2. Экономические аспекты природных ресурсов и охраны окружающей среды в Кыргызстане	
2.1. Формирование экономического механизма природопользования и охраны окружающей среды в КР.....	46
2.2. Государственное регулирование природопользования и охраны окружающей среды.....	58
2.3. Анализ системы природопользования и охраны окружающей среды в Кыргызской Республике.....	69
Глава 3. Пути совершенствования экономического механизма природопользования в КР	
3.1. Проблемы экономико-организационного механизма природопользования.....	100
3.2. Основные направления совершенствования экономического механизма природопользования и охраны окружающей среды в КР....	110
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	141
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	144
ПРИЛОЖЕНИЯ	154

ПРЕДИСЛОВИЕ

Экономико-экологическое регулирование в сфере взаимодействия общества и природы должно осуществляться в устойчивом развитии с целью сохранения природных богатств и естественной среды обитания человека, предотвращения экологически вредного воздействия для хозяйственной и иной деятельности, оздоровления и улучшения качества окружающей среды, укрепления экологической законности и правопорядка в интересах настоящего и будущих поколений. Одним из средств достижения социальных и экономических целей является совершенствование системы управления, в частности, повышение научной обоснованности экономического механизма в сфере природопользования.

Проблема рационального использования природных ресурсов и обеспечение охраны окружающей среды является одной из важнейших задач, которые требуют тщательного исследования и разработки соответствующих рекомендаций. От решения этих проблем зависят проблемы экологической, экономической, продовольственной и даже национальной безопасности той или иной страны.

В условиях Кыргызской республики эта проблема стоит особенно остро: проблема природопользования, охрана окружающей среды, эффективное использование богатейших сырьевых ресурсов и многие другие вопросы решаются очень слабо или вообще не решаются. Уровень загрязнения окружающей среды превышает все допустимые нормы из-за слабых мер природоохранных мероприятий, не соблюдения требуемых нормативов. Эколого-экономический механизм управления природопользованием отработан очень слабо и на решение указанных проблем оказывают влияние и такие факторы, как отсутствие стимулирующих мер, ведомственность, местничество, финансирование по остаточному принципу, слабое использование ресурсосберегающих и безотходных технологий.

Данная монография предназначена для освещения и решения вышеуказанных проблем; В ней раскрываются теоретические проблемы формирования экономического механизма природопользования и охраны окружающей среды, анализируется состояние последних в условиях Кыргызской республики и предлагаются пути их улучшения и совершенствования.

Глава 1. Теоретические аспекты формирования экономического механизма природопользования и охраны окружающей среды

1.1. Устойчивое развитие природопользования

В процессе развития общества постоянно возникают противоречия между возрастающими потребностями людей и ограниченными возможностями биосферы и природных ресурсов по их удовлетворению, т.е. существует зависимость между состоянием окружающей среды и темпами экономического роста. Поддержание высоких темпов экономического роста без реализации устойчивой адекватной экологической политики в конечном итоге приводит к деградации окружающей среды. С другой стороны, экономические потери, связанные с загрязнением окружающей среды и истощением природных ресурсов, означают снижение темпов уровня достигнутого национального дохода. В определенном смысле затраты на охрану окружающей среды могут приводить к торможению темпов экономического роста. Однако необходимость охраны окружающей среды предполагает создание новых видов экономической активности, способствует созданию дополнительных рабочих мест, например, за счет развития экологически ориентированной предпринимательской деятельности. И если проблема сохранения окружающей среды сочетается с экономическим ростом, то в системе экономических показателей необходимо создать новое единое параметрическое пространство, способное отразить как экономическое развитие, так и экологическое состояние.

По мнению профессора Шевчука А.В., до настоящего времени вопросы экономического развития и экологического состояния не имели единой системы показателей – статистика экономического и экологического развития велась отдельно. В первой преобладали экономические

показатели, во второй – натуральные, физические. Такая ситуация отражала общий взгляд на экологическое состояние как на нечто внешнее по отношению к экономике¹.

К настоящему времени в народном хозяйстве сложился форсированный режим эксплуатации основных видов первичных природных ресурсов (минеральных, земельных, водных, лесных и др.). Главная его особенность – несоответствие (превышение) скорости количественного и качественного истощения запасов природных ресурсов и компенсаторных возможностей экономики. Результат – прогрессирующее падение эффективности добывающих отраслей народного хозяйства, увеличение доли ресурсов, направляемых в эти отрасли для поддержания сбалансированности экономики, замедление общих темпов развития, что в целом приводит к стагнации территориальной и отраслевой структуры и снижает эффективность всех отраслей народного хозяйства. Растущее загрязнение и нерациональное природопользование наряду с сырьевой ориентацией экспорта во многом обуславливает усиление экологически кризисных явлений в ряде регионов. Идет процесс расширения неблагоприятных экологических зон, что без надлежащих мер по охране природы может способствовать образованию сплошных зон экологического бедствия (в частности, в России – это Кузбасс, Норильск, Ангара-Усольский район, Братск, Нижний Тагил, северо-запад Кольского полуострова и др.).

Очевидно, что загрязнение окружающей среды и истощение природных ресурсов вызывает необходимость внедрения экономического механизма в сферу природопользования и охрану окружающей среды.

Применительно к экономике природопользование – это искусство ведения хозяйства, при котором обеспечивается гармоничное

¹Шевчук А.В. Экономика природопользования. – М., 2000. – С. 8–9.

взаимодействие в системе «общество – окружающая среда», т.е. решается вопрос: как рационально вести хозяйство с учетом экологических факторов и экономических интересов общества.

Однако статистические исследования позволили установить прямую зависимость между экономическим ростом и ухудшением экологического состояния и увеличением экономических затрат на производство. Следовательно, состояние окружающей среды уже переместилось из разряда экзогенных параметров для экономической системы в разряд внутриэкономических характеристик.

Этот переход в первую очередь меняет структуру и характер статистических показателей. Без серьезных исследований эколого-экономических систем проблема охраны окружающей среды не сможет выйти за рамки осуществления отдельных природоохранных мероприятий.

По выражению Лукьянчикова Н.Н., экономисты будут стремиться сократить расходы на охрану и воспроизводство природных ресурсов, а природоохранные органы – наоборот, ограничить масштабы экономической деятельности. Такое противоречие интересов может быть разрешено только путем перехода к экономическому механизму природопользования, который будет отражать единство экономики и экологии как равнозначных факторов ноосферного развития общества. Это новое параметрическое пространство должно способствовать отражению отклонения экономического развития от экологически устойчивой траектории.

В начале 70-х годов 20-го столетия стала проявляться тенденция к осознанию, что экономическое развитие при экстенсивном вовлечении в переработку все большей массы природных ресурсов заходит в тупик и что настоящей потребностью экономического развития становится переход к

рациональному природопользованию¹. Необходимо было выработать концепцию устойчивого развития. В большинстве исследований было признано, что прежняя концепция взаимодействия общества и природы, ориентированная на охрану окружающей среды, не обеспечивала стабилизации эколого-экономической ситуации. Десятилетия господствовавшая парадигма «экономического роста» подверглась сомнению.

Официальное признание актуальности экологических задач общественностью произошло на первой конференции ООН по окружающей среде в Стокгольме в 1972 г. Начало работы этого исторического форума было встречено с таким воодушевлением, что день его открытия – 5 июня – был учрежден ООН как всемирный день охраны окружающей среды. В соответствии с рекомендациями этой конференции была утверждена программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП) в качестве специального органа ООН, призванного координировать и усиливать работу по охране окружающей среды и рациональному природопользованию в глобальном масштабе. Именно в этот период был принят ряд решений, положивших начало выработке комплексного подхода к решению проблем экологии.

Рюмина Е.В. пришла к выводу, что в 1992 г. на конференции в Рио-де-Жанейро специалисты сформулировали эту проблему уже как проблему перехода на модель устойчивого развития. Концепция устойчивого развития получила официальное признание, и ее основной документ – «Повестка дня на 21 век» – был принят к разработке всеми странами как национальная стратегия устойчивого развития. В чем же ее отличие от модели 1972 г.². Как отмечалось на конференции, процессы экономического роста

¹ Лукьянчиков Н.Н. Экономика и организация природопользования. – М., 2002. – С. 110–111.

² Рюмина Е.В. Анализ эколого-экономических взаимодействий. – М., 2000. – С. 28–29.

порождают беспрецедентный уровень благополучия и мощи богатого меньшинства, но одновременно ведут к рискам и дисбалансу, которые в одинаковой мере угрожают и богатым, и бедным. Такая модель развития и соответствующий ей характер производства и потребления не являются устойчивыми.

Новый подход требует изменения средств и целей, а также организационных мер и структур на всех уровнях.

Если суммировать все мнения об устойчивом развитии, приведенные в зарубежной литературе (CIDIE Workshop, 1992; Pearce D.W. & Warford J.J., 1993; Munasinghe M., 1993; Steer A., Lutz E., 1993; Young M.D., 1992 и др.), то можно сделать вывод о том, что обращение к термину «устойчивое развитие», а точнее говоря, к термину «экологически устойчивое экономическое развитие», означает переход от постановки задачи охраны окружающей среды вопреки экономическому росту к постановке той же задачи вместе с экономическим ростом.

Понятие экологически устойчивого развития как необходимости предполагает, что каждое поколение должно оставить после себя экологическую среду в идеальном состоянии, лучше, чем оно было до него. Это понятие удобно для отражения задач интегрального, т.е. научного и других видов социального наследия. Поэтому, говоря об устойчивом развитии общества, часто понимают его в более широком, чем только экологическом смысле. Когда общество рационально использует свои ресурсы, оно планирует устойчивое развитие, если же оно живет сверх своих нормативных ресурсов, оно планирует жить в худшем состоянии экономически, экологически, духовно. Требование к развитию интегральных показателей духовного, культурного, научного наследий заложено в экологически устойчивом развитии: наследие не может быть растрачено, допустимо только его преумножение.

Общее понятие устойчивости в экономике впервые было введено

Джоном Р. Хиксом в 1946 г., который писал: «Мы можем определить доход человека как максимальную стоимость, которую он может потребить в течение недели с таким условием, что он в конце недели будет иметь те возможности, что и в начале. Таким образом, когда человек бережет свои доходы, он планирует жить лучше в будущем, когда он живет сверх своих доходов, он планирует жить хуже»¹.

Цель, поставленная перед разработчиками концепции перехода на модель устойчивого развития (концепция, 1996), это ориентация хозяйственной деятельности на достижение экономического благосостояния в сочетании с экологической безопасностью. В связи с этим суть концепции, по определению этого понятия являющейся руководящей идеей, конструктивным принципом такого сочетания, на наш взгляд, должна состоять в необходимости введения экологической составляющей развития в рамках экономической системы, т.е. параметры, рассматриваемые ранее как внешние для экономической системы, теперь должны стать для нее внутренними.

Под концепцией перехода на модель устойчивого развития, по нашему мнению, ни в коей мере не подразумевается очередная программа охраны окружающей среды с перечнем первоочередных природоохранных мероприятий. Эта концепция должна содержать в себе принципы перестройки общей методологии экономического анализа. В то же время нельзя свести проблему устойчивого развития к чисто экономической. Ее важной экологической составляющей является определение устойчивого состояния окружающей среды. При этом слово «устойчивое» в термине «устойчивое развитие» несет двойную нагрузку. С одной стороны – экономическое развитие, обеспечивающее устойчивое состояние окружающей среды, с другой – устойчивый постоянный экономический

¹ *Pearce D.W., Warword J.J. World without End. Economics environment. – N.-Y., 1990.*

рост. Следовательно, под устойчивым развитием следует понимать управляемое устойчивое общество, не разрушающее своей природной основы и обеспечивающее непрерывное ноосферное развитие. Важно обратить внимание на различие понятий экономического развития и экономического роста. Экономическое развитие – более широкое понятие, учитывающее, кроме всего прочего, и экологическую составляющую; характеристики же экономического роста ограничиваются лишь доходом на душу населения.

В настоящее время анализ экономики носит «открытый» характер: обращение экономической деятельности к окружающей среде и соответствующие обратные связи описываются как экзогенные параметры для экономической деятельности системы. В действительности же они имеют четкую количественную определенность, эндогенно формируемую в процессе развития экономики. Интернационализация этих параметров (рассмотрение их как внутренних для экономической системы), по сути дела, и характеризует переход экономики на модель устойчивого развития.

Термин «internal» (внутренний) вводится в противоположность взгляду на экологическое воздействие как внешнее воздействие по отношению к экономике. Слово «externality» (внешнее воздействие) введено в 20х-годах Артуром Пигу как затраты, навязанные экономике окружающей средой без какой-либо компенсации¹.

На наш взгляд, концепция перехода на модель устойчивого развития должна содержать принципы построения параметрического пространства, отслеживающего отклонение экономического развития от устойчивого развития, а реализация этой концепции – внедрение соответствующих параметров в практику экономического анализа, проектирования и прогнозирования и настройку на эти параметры всей системы управления

¹ Рюмина Е.В. Анализ эколого-экономических взаимодействий. – М., 2000. – С. 28–29.

экономикой. В связи с этим принятую концепцию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.) анализирует Папенков К.В. экономический механизм устойчивого развития включает: экологический долг и экологически отрегулированные принципы оптимальности по Парето и компенсации¹. По мере приближения к адекватной экономической оценке экологического ущерба возможен переход к принципу компенсации в отношениях между поколениями. Этот принцип позволяет в рамках устойчивого развития передавать будущим поколениям среду худшего качества (в границах допустимого), но при этом компенсировать экологические ухудшения другими социальными благами. Как видим, принцип компенсации противоречит принципу оптимальности по Парето, когда нельзя улучшать какую-либо составляющую социального развития за счет ухудшения другой.

Проведенный нами анализ показал, что в отношении экологической составляющей можно сказать, что принцип Парето должен соблюдаться на границе экологической емкости окружающей среды, т.е. нельзя переходить через границу катастрофического состояния окружающей среды, даже если за счет этого получается значительный выигрыш в других существенных для общества благах. Однако во многих случаях существует диапазон параметров состояния среды, в рамках которого возможна замена экологических благ на другие при условии достаточной компенсации. Но это будет возможно только при наличии адекватных оценок экологического ущерба.

При принятии принципа компенсации критерием устойчивого развития могут быть экологически отрегулированные макропоказатели, в частности, ВВП-Эд, где Эд – экологический долг, образованный в течение года. Если величина такого экологически отрегулированного ВВП

¹ Папенков К.В. Устойчивое развитие: теоретический аспект // Вестник МГУ. Сер. Экономика. – 1995. – № 5. – С. 318.

характеризуется устойчивым, постоянным ростом, то можно говорить об экологически устойчивом развитии.

Принцип научности предполагает, что природопользование должно основываться на глубоком познании объективных законов развития природы и общества, на новейших достижениях науки и техники.

Принцип оптимальности предусматривает обеспечение наиболее эффективного природопользования, выбор наилучшего варианта воспроизводства и охраны природных ресурсов, оптимального решения хозяйственных задач с учетом экологического фактора.

Принцип комплексности требует рационального использования, глубокой переработки исходного сырья, расширенного вовлечения в хозяйственный оборот вторичного сырья, отходов производства и потребления, внедрение малоотходных, ресурсо- и энергосберегающих технологий и производств.

Принцип платности предусматривает возмездное использование природных ресурсов, усиление экономической ответственности природопользователей за загрязнение окружающей среды.

По мнению Рюминой Е.В., экологический долг – это выражение в денежной форме задолженности общества перед природой¹.

Цель, которую мы преследуем при корректировке показателя ВВП, это расчет устойчивого прироста, т.е. такого ВВП, получение которого в данном периоде не снижает возможностей роста благосостояния в будущем. Если же производство загрязняет среду, то в будущем общество может не получить ту же величину ВВП из-за роста недополученного вследствие экологического фактора дохода. Учет воздействия на окружающую среду при расчете показателей дает экологически отрегулированную величину ВВП.

¹ Рюмина Е.В. Анализ эколого-экономических взаимодействий. – М., 2000. – С. 31.

В настоящее время прирост ВВП является основным экономическим показателем, на который сориентированы почти все методы экономического управления. Поэтому переход от традиционных экономических показателей (национального, доходов регионов, предприятий и т. д.) к экологически отрегулированным показателям и настройка на эти показатели всей системы экономических рычагов могут считаться основой перехода экономики на модель устойчивого развития.

Если в натурально-вещественной структуре ВВП мы не находим продукции, которая направляется на компенсацию экономического ущерба, нанесенного в данном периоде, то вычитание стоимости этого ущерба будет носить искусственный характер в том случае, если мы руководствуемся не принципом компенсации, а принципом оптимальности по Парето. Мы можем проводить анализ затраченных средств, которые должны были быть воплощены в природоохранном оборудовании и в приращении материальных затрат на производство всей продукции вследствие загрязнения окружающей среды, т.е. в материальном покрытии нанесенного экономического ущерба от загрязнения, но в конце концов при этом мы сможем только определить величину своего долга будущим поколениям. Устойчивого же экономического развития достигнуто не будет.

Последнее достигается природоохранной деятельностью. Доля природоохранных затрат в ВВП может быть различной, она служит интегральным показателем эколого-экономических взаимодействий. Незначительная доля инвестиций свидетельствует либо о благополучном состоянии окружающей среды, обладающей большими ассимиляционными способностями, либо о значительном ущербе, наносимом окружающей среде из-за недостаточности проводимых природоохранных мероприятий. Высокая доля инвестиций, при эффективности природоохранных мероприятий, говорит о снижении экономического ущерба¹.

¹ Состояние окружающей среды и природоохранная деятельность на территории бывшего СССР – от Стокгольма к Рио: Справочное пособие/ Под науч. ред. В.И. Данилова-Данильяна. – М.: ВНИИ природы, 1994.

Следовательно, переход от фактического экологического состояния окружающей среды к устойчивому развитию может быть реализован посредством следующих групп принципов.

1) Изменение технологий производственных процессов а также процессов обезвреживания отходов.

2) Изменение территориальной и отраслевой структуры экономической деятельности в направлении перехода от обременительных для окружающей среды видов экономической деятельности к экологически благоприятным.

3) Снижение объемов выбросов и сбросов и захоронение отходов в результате экологизации производства.

Переход от одной группы мероприятий к другой в оптимальном варианте может быть определен с учетом вида зависимости затрат каждой группы от достигаемого эколого-экономического эффекта. Сравнение этих функций, по нашему мнению, даст возможность определить точки перехода от технических мероприятий к изменению территориальной отраслевой структуры экономики и далее к снижению объемных показателей.

Все эти мероприятия связаны с осуществлением экономических затрат. Так, например, в работе (Huetting R., 1992) приводятся результаты расчетов этих затрат. В частности, осуществление мероприятий второй группы, а именно, замена 1% экологически обременяющих видов деятельности на экологически благоприятные ведет к снижению национального дохода (НД) на 1,8%. Снижение объема экологически вредных производств на 1% приводит к тому же результату (уменьшает НД на 1,8%). Для оценки эффективности этих мероприятий необходимо иметь представление не только о затратах, но и об их результатах, которые в обобщенном виде выражаются через величину изменения экологического долга.

Совершенно верно в своей работе Рюмина Е.В. отмечает, что каждое природоохранное мероприятие необходимо характеризовать не только затратами на его осуществление, но и предотвращенными экологическими потерями, а каждый объем производства любой продукции – еще и величиной наносимых экологических потерь. Эти показатели дают возможность следить за эффективностью структуры и объемов производства с точки зрения их воздействия на состояние окружающей среды и за траекторией движения к устойчивому развитию¹.

Таким образом, в концептуальном плане переход общества к устойчивому развитию должен осуществляться путем последовательной экологизации хозяйственной деятельности, о необходимости внедрения экономического механизма.

1.2. Экономический механизм регулирования природопользования и его составляющие

Поскольку экологически устойчивое развитие экономики не может быть достигнуто в один год, то для анализа перехода к нему необходимы средства моделирования динамики экономических макропоказателей и эколого-экономических показателей. Этим целям, с нашей точки зрения, отвечает экономический механизм природопользования. По нашему мнению, экономический механизм природопользования представляет собой систему мероприятий, определяющих устойчивое рациональное использование природных ресурсов на основе экономического стимулирования природоохранной деятельности, включающий следующие составляющие: учет и социально-экономическая оценка природных ресурсов; оценка загрязнения окружающей среды; возмещение экологического вреда.

Анализируя ряд работ по экономическому механизму природопользования, видим, что разными исследователями он понимается

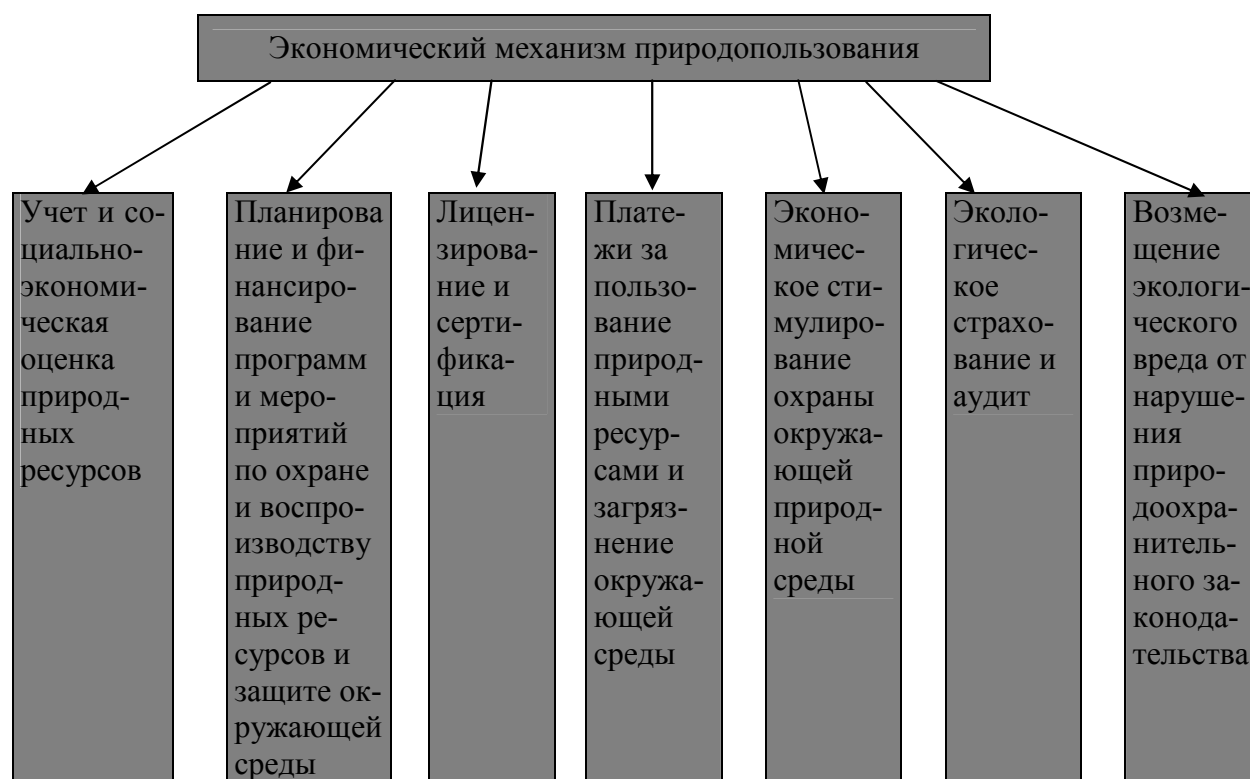
¹ Рюмина Е.В. Анализ эколого-экономических взаимодействий. – М., 2000. – С. 28–29.

по-разному. Наиболее приемлемой нам представляется точка зрения А.В. Шевчука, подробно изложившего суть общего механизма природного природопользования. По его мнению, основными элементами экономического механизма природопользования являются: учет и социально-экономическая оценка природных ресурсов, планирование и финансирование экономических программ и мероприятий, использование договоров и лицензий на природопользование, платность природопользования (плата за природные ресурсы, за выбросы, сбросы и размещение отходов, формирование экологических фондов, экологическое страхование, экономическое стимулирование охраны окружающей среды, возмещение экологического ущерба от нарушения природоохранительного законодательства)¹.

Структуру экономического механизма природопользования наглядно иллюстрирует схема 1.

Схема 1

**Структура экономического механизма природопользования
в условиях рыночной экономики**



¹ Шевчук А.В. Экономика природопользования. – М., 2000. – С.20 – 22.

Исходя из анализа существующей практики за рубежом, а также тенденций на ближайшую перспективу, представляется, что формирование и совершенствование экономического механизма регулирования природопользования и охраны окружающей среды в условиях дальнейшего развития рыночных реформ, по мнению ведущих ученых, в том числе профессора Лукьянчикова Н.Н., будет происходить в следующих направлениях: учет и социально-экономическая оценка природных ресурсов;

проведение их сравнительной и комплексной социально-экономической оценки и определение возможных направлений их использования; совершенствование кадастров отдельных видов природных ресурсов и формирование комплексных территориальных кадастров природных ресурсов (объектов); экономическая оценка природных ресурсов в структуре национального богатства; постановка природных ресурсов (объектов) на баланс природоэксплуатирующих предприятий; обеспечение экономической реализации прав государства как собственника природных ресурсов; программы и мероприятия по охране окружающей среды и рациональному использованию, охране и воспроизводству природных ресурсов; разработка инновационных механизмов реализации государственных, региональных и отраслевых природно-ресурсных и экологических программ; создание эффективного механизма осуществления природоохранных и ресурсосберегающих мероприятий в рамках программ (планов) развития производства и предпринимательской деятельности предприятий, фирм и организаций; оптимизация объемов и источников инвестиций с последовательным переводом отраслей природно-ресурсного комплекса на финансирование за счет ставок на охрану и воспроизводство природных ресурсов, а также средств от предоставляемых работ и услуг.

Совершенствование организационно-экономических методов природопользования. Развитие лимитирования, квотирования и других видов регламентации режимов природопользования на основе договоров и лицензий на природопользование. Государственное регулирование экспортно-импортных операций в области использования природных ресурсов и отходов. Использование международных торговых организаций (ВТО, АТЭС и др.), включая определение оптимальной структуры торговли первичным и переработанным сырьем, а также импорта отдельных видов природных ресурсов из других стран. Формирование системы экологической сертификации и паспортизации, соответствующей рыночным условиям.

Платность природопользования. Совершенствование нормативов платы за загрязнение окружающей среды на основе учета ущерба, наносимого хозяйственной деятельностью, введение новых видов платежей за нетрадиционные виды загрязнений¹.

Экономическое стимулирование рационального природопользования и охраны окружающей среды. Установление налоговых, кредитных и иных льгот предприятиям и организациям, осуществляющим природоохранные, ресурсосберегающие и ресурсовосстановительные работы. Применение специального налогообложения экологически вредной продукции и технологий, использование поощрительных цен и надбавок на экологически чистую продукцию (товары, работы и услуги). Введение принципа «купи – продажи» на конкурсе или аукционе лицензий (разрешений) на право выброса, сброса загрязняющих веществ в окружающую среду. Осуществление государственной поддержки предприятий, производящих природоохранное оборудование и контрольно-измерительные приборы, а также оказывающих услуги экологического, ресурсовосстановительного и ресурсосберегающего назначения².

¹Лукиянчиков Н.Н. Экономика и организация природопользования. – М., 2002. – С. 351.

²Демина Т.А. Учет и анализ затрат предприятий на природоохранную деятельность. – М., 1990.

Формирование рынка страховых, аудиторских и иных услуг в сфере природопользования. Внедрение обязательного и добровольного страхования рисков и гражданской ответственности для покрытия непредвиденных расходов, возникающих в результате аварий. Развитие системы страхования стихийных природных бедствий. Создание государственных фондов страхования в области природопользования и охраны окружающей среды. Разработка механизмов, обеспечивающих финансовую гарантию предприятий, отнесенных к опасным производственным объектам.

Экономическое воздействие на нарушителей природоохранительного и природо-ресурсного законодательства. Отработка порядка оценки и компенсации ущерба в результате загрязнения окружающей среды и природных ресурсов при нарушении законодательства, в том числе в результате аварий. Создание экономического механизма разрешения межрегиональных конфликтов при нанесении ущерба в результате трансграничного переноса загрязняющих веществ и совместном использовании природных ресурсов.

Составляющие экономического механизма хозяйствования показаны в предложенной нами схеме 2.

1. Учет и социально-экономическая оценка природных ресурсов.
2. Оценка загрязнения окружающей среды.
3. Возмещение экономического ущерба.

Схема 2



Основное внимание уделено механизму возмещения экономического ущерба.

В экономическом плане величина компенсации ущерба, наносимого негативным воздействием на окружающую среду, определялась как сумма ущербов, причиненных различным видам природных ресурсов или одному из них.

Предотвращенный экономический ущерб – это полный или частично прогнозный ущерб, который не состоялся благодаря своевременно проведенным природоохранным мероприятиям. Например, специальные службы мониторинга, прогнозирующие возможные загрязнения атмосферного воздуха в городе, могут предотвратить надвигающуюся метеорологическую опасность, если энергетические предприятия перейдут с жидкого топлива на газовое. К сожалению, имеющиеся службы не в состоянии прогнозировать возможные природные и техногенные риски, поэтому предотвращенный ущерб, как показывает практика, всегда выше эксплуатационных расходов, затраченных на выполнение необходимых предупредительных природоохранных мероприятий. Предотвращенный экономический ущерб ориентировочно можно определить по предложенной нами формуле:

$$\text{Упред} = \text{Упрог} - \text{Упракт} \quad (1)$$

Это выражение представляет собой стоимостное отражение негативных изменений в обществе, живой природе, объектах хозяйственной деятельности человека в результате загрязнения среды. Поэтому издержки, связанные с ухудшением здоровья людей (дополнительные затраты на лечение и профилактику болезней), определяются интенсивным износом основных фондов.

Основным критерием при оценке экономического ущерба следует брать количество рабочего времени или труда. Загрязнение окружающей

среды приводит к прямой потере рабочего времени: невыходу на работу некоторой части трудящихся из-за ухудшения здоровья, потерям продукции сельского и лесного хозяйства из-за снижения урожайности культур или продуктивности сельскохозяйственных животных, потерям продукции промышленности (капитальный дорожный ремонт и коррозия основных фондов).

В другом случае потери носят косвенный характер: общество вынуждено отвлекать часть рабочей силы на ликвидацию или предотвращение последствий загрязнения. И наоборот, снижение экологической вредности технологического процесса позволяет уменьшить экономический ущерб или отказаться от части затрат, связанных с защитой окружающей среды от загрязнения.

Показатель экономического ущерба все чаще используется в практике хозяйственных расчетов для оценки социально-экономической эффективности природоохранных мероприятий, оптимизации вариантов территориальной организации производительных сил.

Общий ущерб, наносимый обществу вследствие загрязнения окружающей среды, ориентировочно можно определить по формуле:

$$U_{об} = U_{с} + U_{эк} + U_{эст} \quad (2)$$

где $U_{с}$ – социальный ущерб;

$U_{эк}$ – экономический ущерб, нанесенный народному хозяйству и населению;

$U_{эст}$ – эстетический ущерб.

Все виды ущерба выражаются в денежном выражении, каждый вид, в свою очередь, состоит из ущербов, нанесенных загрязнением одного или нескольких природных компонентов, и определяется (на примере экономического ущерба) по формуле:

$$U_{эк} = U_{ат} + U_{в.р} + U_{з.р} + U_{б.р}, \quad (3)$$

где $U_{ат}$ – экономический ущерб, вызванный загрязнением атмосферного

воздуха; **Ув.р** – то же, водных ресурсов; **Уз.р** – то же, земельных ресурсов; **Уб.р** – сокращение или ухудшение качества биологических ресурсов.

Общий экономический ущерб состоит из отраслевых ущербов: здравоохранению (**Уз**); промышленности (**Уп**), коммунально-бытовому хозяйству (**Ук.б**), лесному хозяйству (**Ул**), сельскохозяйственным угодьям (**Ус.х**) и определяется по формуле:

$$\mathbf{Уоб = Уз + Уп + Ук.б + Ул + Ус.х.} \quad (4)$$

Удельные ущербы могут рассчитываться по валовым выбросам в окружающую среду, приземным концентрациям загрязнителей, готовой продукции или потребляемой энергии.

Определение ущерба базируется на конкретных значениях формирующих факторов (факторы влияния и восприятия), т.к. факторы состояния в любых расчетах в значительной степени усредняются. Обычно к задачам оптимизации природопользования относят выбор вариантов рациональной организации природопользования и оптимальных природоохранных мероприятий в условиях конкретного региона.

Следовательно, возмещение экономического вреда исчисляется по следующим принципам.

1. Кто платит за загрязнения: государство или предприятие? В условиях плановой экономики – оплачивалось государством, с переходом на рыночную экономику затраты ложатся на предприятие.

2. До определенного момента устанавливается предельный размер загрязнения. Размер предельного загрязнения существенно изменился в последние десятилетия из-за реальной угрозы экологического дисбаланса.

3. Необходимость принципа платности за превышение допустимого уровня загрязнения.

Экономический механизм в централизованно – плановой экономике был одним из элементов государственного регулирования природопользования и охраны окружающей среды и действовал по

принципу ответственности. Раньше использование природных ресурсов и последствия экономического ущерба возмещались государством согласно нормативно-правовым документам. За выбросы и сбросы плата не производилась.

Предельно допустимый выброс (ПДВ), предельно допустимый сброс (ПДС) не были лимитированы.

Схема 3

Структура экономического механизма в ЦПЭ

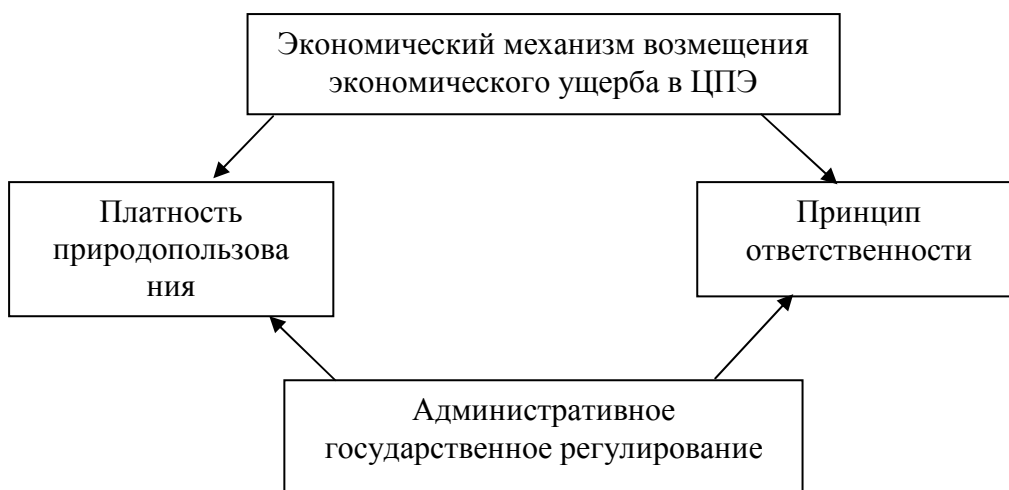


Схема 3 составлена на основе анализа экономического механизма природопользования и охраны окружающей среды.

Следует отметить, что в централизованно-плановой экономике вопрос в сфере природопользования был связан с неразвитостью экономических методов, а также отсутствием необходимой нормативно – правовой базы.

Анализ показал, что до 90–х годов в стране не было целостного экономического механизма природопользования. Его отдельные элементы действовали разрозненно, без взаимодействия друг с другом. Из-за отсутствия действенных экономических рычагов и стимулов предприятия не были заинтересованы в обеспечении комплексного и рационального использования предоставляемых им природных ресурсов и снижении загрязнения. Во многих случаях экономический ущерб, который наносился

предприятиями окружающей среде, не оказывал заметного влияния на результаты их деятельности. С целью улучшения сложившегося положения в принятом в 1988 г. постановлении Правительства «О коренной перестройке дела охраны природы в стране» были определены главные задачи в области развития экологической политики, при этом в качестве приоритетной задачи был определен переход от административных к преимущественно экономическим инструментам охраны окружающей среды.

Несмотря на очевидную, с точки зрения экономической теории, необходимость усиления экономической ответственности производителей за их воздействие на окружающую среду, а также имеющийся к середине 80-х годов мировой опыт платного природопользования, вопрос о введении платы за загрязнение в бывшем СССР представлялся остро дискуссионным. Это было связано как с неразвитостью экономических методов в сфере природопользования, так и отсутствием необходимой правовой и нормативной базы. Введение платы за загрязнение рассматривалось чуть ли не как «признание» права на загрязнение, что противоречило официальным политико-идеологическим канонам того времени. К тому же практически отсутствовали методические проработки по введению такой платы.

К примеру, в промышленно развитых странах, в частности в Японии, стратегия в области охраны окружающей среды на различных этапах имела свои особенности. Так, в 1950–1965гг. преобладали меры по борьбе с загрязнением, период 1965–1975гг. характеризовался реализацией мероприятий собственно по охране окружающей среды, в 1975–1985гг. осуществлялся переход к альтернативным источникам сырья, благоустройству среды. В качестве приоритетного направления экологической политики на перспективу рассматривалось создание экологически чистых производств на основе ресурсосбережения.

Как показывает зарубежный опыт, деятельность в области рынка экологических работ и услуг должна в значительной мере регламентироваться, контролироваться и поддерживаться государством и направляться на конкретные природоохранные мероприятия или виды деятельности. Важным звеном в обеспечении экологической безопасности и оздоровлении окружающей среды является создание экологического предпринимательства, под которым понимается деятельность по производству и реализации товаров, осуществлению работ и услуг, направленных на предупреждение вреда окружающей среде и здоровью населения.

Вопросы развития экономического механизма природопользования и охраны окружающей среды тесно увязаны с проблемой международной торговли, в том числе импорта и экспорта сырья, продукции работ и услуг. В условиях осуществления программ приватизации важно определить, как будет осуществляться учет природоохранного фактора. В этих целях были подготовлены и включены в государственную программу приватизации государственных и муниципальных предприятий предложения по учету экологического фактора в процессе приватизации.

В программе указывалось, что учет экологического фактора при приватизации заключается в проведении экологического аудирования, определении требований по экологической санации предприятий, выводе части экологически опасных предприятий или иных территорий¹.

В последующем в других нормативно-правовых документах многие вопросы касались совершенствования экономического механизма природопользования, в том числе такие новые направления, как разработка комплексных территориальных кадастров природных ресурсов, включая социально-экономическую оценку природно-ресурсного потенциала,

¹ Лукьянчиков Н.Н. Экономика и организация природопользования. – М., 2002. – С. 283.

выдача лицензий на комплексное природопользование, платежи за природные ресурсы и загрязнение окружающей среды, экологическая сертификация и паспортизация, создание новых экологических фондов и экологических банков, а также фондов охраны и воспроизводства природных ресурсов, формирование системы экологического страхования, обеспечение учета и экологического фактора при приватизации, развитие рынка экологических услуг, привлечение инвестиций.

В последнее время большое значение придается теоретическим исследованиям и применению на практике методов формирования экономического механизма экологического регулирования, охватывающих все сферы хозяйственной деятельности (направления), обеспечивающих сохранение качества окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов с целью поддержания экологического равновесия.

Реализация таких нормативно-правовых документов в мировой практике первоначально базировалась на методах прямого контроля, эффективность применения которых проявилась только на первом этапе реализации, а затем они были оценены как препятствия на пути осуществления экологических преобразований.

Было осознано, что эффективная реализация долгосрочных экологических интересов может быть достигнута при реализации принципов окупаемости таких расходов, эффективности и соразмерности затрат в природоохранные мероприятия. Так в своей работе профессор Айгазиев А.Т. отмечает, что опыт стран с рыночной экономикой показал, что основой всей системы природопользования является государственное регулирование, прошедшее многолетний этап формирования средств и механизмов защиты окружающей среды, обусловленный чрезвычайно широким спектром различных уровней в организации природопользования, процессом непрерывного развития научно-

технического прогресса и усиления международного разделения труда¹.

Профессор Хачатуров Т.С. совершенно верно отмечает, что формирование эффективной управленческой системы природоохранного регулирования охватывает и процесс создания основ государственного законодательства, который тоже прошел многолетний этап совершенствования прав и законодательных актов и ныне опирается на разностороннее природоохранное законодательство, реализация которого в механизмах государственного управления осуществляется системой природоохранных органов. Их функционирование обеспечило введение в практику нормативной базы природопользования, основанной на осуществлении политики нормирования сбросов и выбросов загрязнений в окружающую среду и системе контроля со стороны центральной и местной власти².

Современный этап характеризуется усилением роли экономического механизма регулирования хозяйственной и природоохранной деятельности, который, как сказано выше, опирается на рыночные методы и опыт широкой международной практики взаимодействия экономического механизма природопользования.

Усиление роли экономики в экологическом регулировании явилось отправным пунктом в формировании целого арсенала средств экономического механизма, к которым, прежде всего, необходимо отнести формирование целостной налоговой системы экологических платежей за загрязнение окружающей среды, финансовую помощь в природоохранной деятельности (субсидии, инвестирование, льготное кредитование); рыночные методы (обмен правами на выброс, вмешательство в рыночный механизм, обеспечение ответственности контрагентов и методы экономического стимулирования).

¹ Айгазиев А.Т. Эколого-экономическая устойчивость. – М., 2000. – С. 77.

² Экономика природопользования / Под ред. Т.С. Хачатурова. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1991. – С. 35.

В России развитие местного самоуправления, а также складывающаяся критическая ситуация в области экологии в ряде регионов страны обусловили интерес природоохранных органов к введению экономического механизма природопользования. В этой ситуации в 1990 г. по инициативе Государственного комитета СССР по охране природы, местных органов управления в России, Украине и Таджикистане проводился экономический эксперимент по совершенствованию хозяйственного механизма природопользования. Целью эксперимента было улучшение состояния окружающей среды в регионах со сложной экологической ситуацией, уточнение методических подходов к определению порядка взимания платы за загрязнение, а также апробирование на практике методов формирования и направлений использования экологических фондов охраны природы в условиях самоуправления и самофинансирования регионов.

Экономический механизм природопользования – это один из основных механизмов регулирования рационального использования природных ресурсов охраны окружающей среды на основе экономического стимулирования природоохранной деятельности. Это как бы плата за сверхлимитное загрязнение окружающей среды. Если такие платежи становятся равны либо превышают прибыль, остающуюся в распоряжении природопользователя, то территориальными органами Министерства охраны окружающей среды, органами санитарно-эпидемиологического надзора и соответствующими органами исполнительной власти рассматривается вопрос о приостановлении или прекращении деятельности предприятия, загрязняющего окружающую природную среду.

Существовали и административные методы управления в области природопользования и охраны окружающей среды: экологическое нормирование, экологический аудит, лицензирование видов деятельности, экологическая сертификация, развитие рынка экологических товаров и услуг.

Одной из основных причин несовершенства экономического механизма в центрально-плановой экономике, по нашему мнению, явились научно необоснованное с эколого-экономической точки зрения нерациональное введение хозяйства, что было связано прежде всего с ошибками в территориальной организации хозяйства: неправильным подбором отдельных предприятий, использованием монокультур, отсутствием должного внимания к стимулированию перехода к новой технике, обеспечивающей производительный труд, к экологически чистым и малоотходным технологиям, незаинтересованностью в предпринимательской деятельности.

В рыночной экономике экономический механизм предусматривает возмещение экономического ущерба через принцип платности, т.е. экономические методы регулирования. Введен новый экономический механизм природопользования и охраны окружающей среды, выразившийся в плате за выбросы и сбросы, за хранение отходов, введена новая налоговая система, которая закреплена нормативно-правовыми актами. Государство регулирует деятельность природопользователей (физических и юридических лиц) и охрану окружающей среды через нормативно-правовые акты. Предприятиям, обеспечивающим предотвращение загрязнений (ввод в производство оборудования и средств контроля), предоставляются налоговые льготы.

Структура экономического механизма природопользования (схема 4) включает расширение видов платы за пользование природными ресурсами в увязке с налоговой системой; установление ставок платы на основе единых принципов, обеспечивающих наполнение бюджетов и расширенное воспроизводство природных ресурсов; переход на рентное налогообложение в сфере природопользования на основе стоимостных оценок природных ресурсов.

Структура экономического механизма в условиях рыночной экономики

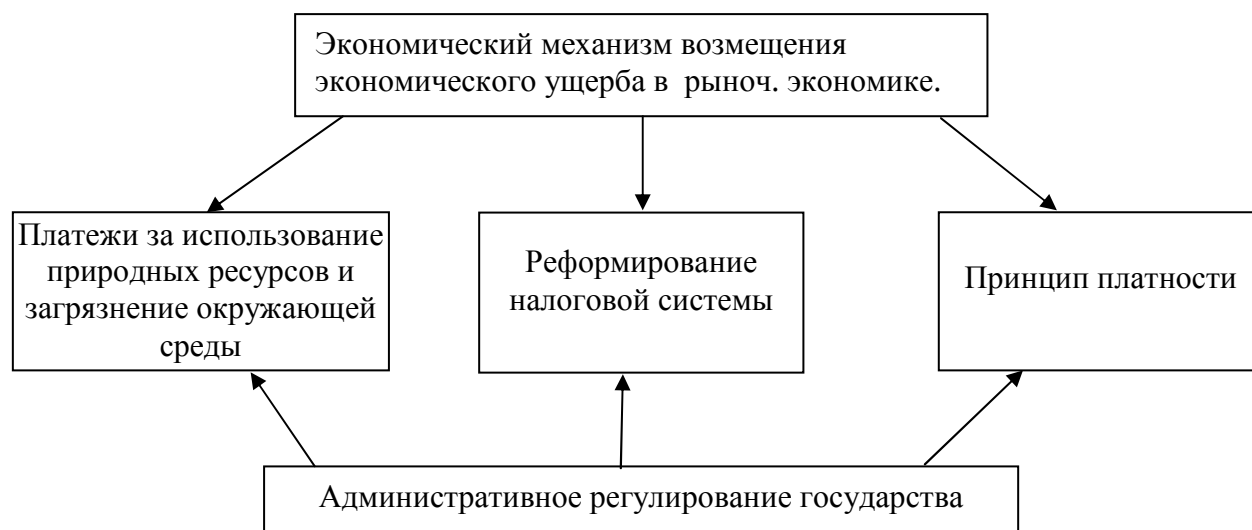


Схема 4 составлена на основе анализа экономического механизма природопользования и охраны окружающей среды.

На наш взгляд, основным принципом экономического регулирования природопользования и охраны окружающей среды является принцип «загрязнитель платит». На основании закона «Об охране окружающей среды» плата за загрязнение окружающей среды взимается с организаций и граждан за выбросы и сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов производства и потребления. Размер платежей устанавливается каждому предприятию исходя из базовых нормативов по каждому виду загрязняющих веществ, сброс (выброс) которых осуществляет предприятие в пределах установленных лимитов. Плата за загрязнение окружающей среды сверх установленных лимитов взимается в повышенных размерах¹.

В связи с переходом на рыночные условия произошло сокращение базисного финансирования природоохранной деятельности, вплоть до

¹ Сборник нормативных документов по налогам и налогообложению. – Бишкек, 2000.

полного прекращения выделения средств на отдельные экологические программы. Поэтому экологические фонды охраны окружающей среды оказываются едва ли не единственным источником финансовых ресурсов для проведения этих мероприятий. В условиях финансовых ограничений закономерно ужесточается система формирования и расходования средств экологических фондов с их консолидацией в бюджет, что закреплено соответствующими законодательными актами. Таким образом, финансовое обеспечение природоохранных мероприятий оказывается поставленным в жесткую зависимость от сбора средств в экологические фонды.

По закону «Об охране окружающей среды» экологические фонды охраны окружающей среды создаются для финансирования решений неотложных задач охраны окружающей среды, восстановления потерь в окружающей среде, компенсации причиненного вреда и других мероприятий в области охраны окружающей среды¹.

Многие проблемы, стоящие в настоящее время перед обществом, такие как продовольственная, энергетическая, социально-экономическое развитие, могут быть успешно решены лишь при условии охраны и улучшения природной среды. Однако целенаправленность природоохранной деятельности и ее эффективность заметно отстают от темпов загрязнения окружающей среды, и деградация природных ресурсов продолжает расти.

Существующий экономический механизм природопользования не обеспечивает дифференциации налогов и платежей в зависимости от рентных особенностей объекта природопользования, гибкого изменения налоговых и платежных ставок в зависимости от его свойств и периода освоения. Отсутствует эффективная система применения скидок и льгот при

¹Об охране окружающей среды. Закон Кыргызской Республики.- Бишкек, от 16 июня 1999 года №53.

вовлечении в освоение низкосортного и некондиционного природного сырья, отходов производства, применения экологически щадящих и ресурсосберегающих технологий, обеспечивающих комплексное использование природных ресурсов. Не разработаны эффективные экономические меры воздействия при нарушении законодательства и установления величины возмещения государству ущерба, нанесенного природопользователями¹.

Несовершенство экономического механизма управления природопользованием и охраной окружающей среды в эколого-экономических системах особенно остро сказывается в странах с переходной экономикой, поскольку сохраняются элементы и старой системы управления, но уже появляются и все шире применяются на практике рыночные методы. В этих условиях должны быть сформированы как новая структура хозяйственного механизма управления всей экономикой страны, так и соответствующий ему экономический механизм природопользования, отвечающий переходному периоду.

Во временном аспекте важным представляется, с нашей точки зрения, организационно-экономический механизм перехода на модель устойчивого развития. Для этого необходима концептуальная основа постепенного перехода республики на путь устойчивого развития. Она должна объединить национальные приоритеты и отдельные государственные программы природно-ресурсной политики в общенациональную консолидированную политику.

На предлагаемую перестройку методологии экономического механизма, в первую очередь, отреагируют цены и налоги. Использование природного потенциала естественным образом станет подчиняться общему требованию экономии затрат. Максимизация дохода как основное

¹ Об охране окружающей среды. Закон Кыргызской Республики. – Бишкек, от 16 июня 1999 года №53.

стремление субъектов хозяйственной деятельности будет учитывать более широкий спектр возможных решений, включая и варианты оптимизации отношений с окружающей природной средой.

В системе экономических показателей ориентация на устойчивое развитие должна отразиться, в первую очередь, на структуре национальных счетов и финансовых балансов, вплоть до бухгалтерских балансов предприятий. Методология их перестройки также основывается на основополагающем понятии предлагаемой концепции – экологическом долге.

Реализация предлагаемой концепции перестройки методологии экономического механизма потребует продолжения работ по экономической оценке последствий экологических нарушений.

По мере приближения к адекватной экономической оценке экологического ущерба возможен переход к принципу компенсации в отношениях между поколениями. Этот принцип позволяет и в рамках устойчивого развития передавать будущим поколениям среду худшего качества, но при этом компенсировать экологические ухудшения (в границах экологической емкости) другими социальными благами.

Проблема количественной характеристики устойчивого развития окружающей среды на современном этапе может быть решена путем принятия ее устойчивого состояния за определенный период.

Практическая эффективность предлагаемой концепции перестройки методологии экономического анализа в целях обеспечения устойчивого развития на микроуровне в значительной степени зависит от внедрения на практике принципа платности в сфере природопользования и ассимиляционным потенциалом. Соответствующий изложенной концепции учет экологических обязательств каждого предприятия и выполнение этих обязательств, в частности, через платежи за загрязнение, отвечая задаче минимизации издержек производства, в то же время будет способствовать движению всей экономики к устойчивому развитию.

Для реализации предлагаемой концепции безопасного развития необходимо создание институциональной основы формирования кредитно-денежных отношений между обществом и природой, т.е. должен быть «представитель» природной среды в системе управления экономикой. В настоящей структуре управления эту функцию может взять на себя Комитет по охране окружающей среды.

Когда совмещается два переходных периода (переход к рыночной экономике и переход на путь устойчивого развития), необходимо построить не рыночную систему начального ее развития, не смешанную рыночно-государственнорегулируемую экономику в чистом виде, какая действует в постиндустриальных развитых странах, а государственнорегулируемую рыночную экономику в рамках требований экологического императива.

1.3. Методические аспекты экономической оценки природных ресурсов

Для создания материальной базы общества в современных условиях необходимо, прежде всего, дать правильную оценку экономико-экологического состояния природных ресурсов, но прежде необходимо решить следующие задачи:

- приостановить нерациональное использование природных ресурсов;
- предотвратить превращение страны в сырьевой придаток развитых стран.

Методология оценки национального богатства, в особенности его «материальной» части, может базироваться на измерении стоимости любых элементов богатства с позиций их полезности. Вопрос оценки «природной составляющей» национального богатства до сих пор остается нерешенным. Значительную активность в этом направлении проявляют представители научной школы, которые придерживаются принципа

рентообразующих факторов. Производственные основные фонды могут быть оценены по их совокупной капитализированной отдаче, рассматривая их как производственный потенциал. Осознание необходимости экономической оценки природных ресурсов и одновременно с этим практические работы по этой проблеме начались во многих странах мира несколько десятилетий назад. В нашей стране возникла необходимость стоимостной оценки природно-ресурсного потенциала с развитием рыночных отношений. Поддержание экономического уровня страны в значительной мере зависит от степени рациональности использования, вовлечения в хозяйственный оборот, в том числе и от сдачи в аренду, природных ресурсов. Экономическая оценка природных ресурсов представляет собой определение их ценности в денежном выражении в фиксированных социально-экономических условиях производства при заданных режимах природопользования и экологических ограничениях на хозяйственную или иную деятельность.

При изменении условий, режимов или ограничений экономическая оценка подлежит корректировке.

Кроме того, экономическая оценка природных ресурсов необходима для:

- эффективного регулирования и управления природными ресурсами;
- учета стоимости природных ресурсов в составе экономических активов страны;
- обоснования стратегий, долгосрочных и среднесрочных планов социально-экономического развития;
- включения показателей экономической оценки природных ресурсов в систему социально-экономических отношений;
- решения всего комплекса вопросов, связанных с рациональным использованием природных ресурсов.

Совершенно правильно выразил свое мнение Лукьянчиков Н.Н: экономическая оценка природных ресурсов производится применительно к отдельным их видам или пространственно ограниченными объектам, имеющим фиксированную границу, площадь, местоположение, правовой статус и другие характеристики¹.

Следовательно, одни и те же природные ресурсы в составе природных объектов могут выполнять различные функции. Поэтому экономическая оценка таких ресурсов должна осуществляться по всему комплексу выполняемых ими функций.

С учетом анализа и обобщения имеющегося отечественного и зарубежного опыта можно отметить, что государственная политика в области оценки природных ресурсов прежде всего должна быть направлена на:

1. Определение экономической реализации полномочий государства как собственника природных ресурсов;
2. Обеспечение совершенствования методов оценки эффективности инвестиционных программ и проектов в сфере природопользования, особенно в условиях дальнейшего развития процесса приватизации;
3. Формирование рынка экологических товаров, работ и услуг, в том числе риелторских услуг по экономической оценке природных ресурсов;
4. Создание рынка экологического страхования и экологического аудита в сфере природопользования;
5. Создание механизма предоставления лицензий на природопользование на платной и конкурсной основе.

Экономическая оценка природных ресурсов призвана решить ряд важных народно-хозяйственных задач: создать устойчивый механизм учета и воспроизводства национального богатства страны; разработать принципы инвестирования природоэксплуатирующих отраслей; внедрить

¹ Лукьянчиков Н.Н. Экономика и организация природопользования. – М., 2002. – С. 184–186.

методы управления запасами природных ресурсов и решить проблемы ресурсосбережения; обеспечить сбалансированное развитие территорий; разработать единую систему платежей за пользование природными ресурсами, разработать методологию оценки объектов недвижимости и др.

Решение вышеназванных задач возможно лишь, используя конкретные методы экономической оценки как отдельных видов ресурсов, так и в их совокупности (для целей комплексного использования), в том числе:

- разработку системы показателей национального богатства с учетом природных ресурсов на основе их рыночной стоимости (позволит сопоставить объемы ресурсов, качество, их ценовую структуру, определить приоритеты рентабельности использования ресурсов на всех уровнях управления);
- усовершенствование системы показателей контроля экономической безопасности страны и регионов (т.е. наряду с показателями физических объемов и соотношений между структурными составляющими минерально-сырьевой базы или прироста запасов и объемов их добычи и погашения рассматривать стоимостные показатели, позволяющие оперировать новыми критериями и категориями – это инвестиционная активность, защита от рисков и природно-ресурсное страхование, эффективность деятельности природоэксплуатирующих предприятий, в том числе medioохранной и внешнеторговой; соотношения между собственниками природных ресурсов, например государством и другими собственниками);
- внедрение экономических и программных методов управления природными ресурсами (формирование фондов на восстановление, охрану, изучение ресурсов, определение залоговой стоимости природных ресурсов, обоснование капитальных вложений и регулирование инвестиционных проектов и программ, сопоставление с мировыми стандартами).

Экономическая оценка природных ресурсов – сложная междисциплинарная, межведомственная задача, которая становится первоочередной в условиях рыночной экономики. Основные проблемы в этом вопросе возникают из-за отсутствия общепринятой методологии экономических оценок ресурсов и процессов ресурсопотребления и соответствующей правовой оценки и нормативно-методической базы. Именно отсутствие до настоящего времени единых согласованных методических подходов по социально-экономической оценке природных ресурсов (стоимости земли, недр, лесов и др.) затрудняет их учет и отражение в составе национального богатства страны наряду со стоимостью основных производственных фондов, зданий и сооружений и др.

В этой связи, по нашему мнению, главная задача состоит в разработке общей концепции экономической (стоимостной) оценки природных ресурсов, которая позволила бы выработать единую систему показателей оценки разнообразных природообразующих компонентов, оптимальных с точки зрения согласования интересов экономики и природопользования.

Важное значение при этом принадлежит определению комплексного показателя природно-ресурсного потенциала территории, который должен учитывать:

- наличие (объем и типы) природных ресурсов региона;
- значение природных ресурсов и поддержание устойчивости природных систем, т.е. рациональное сочетание и допустимые интервалы колебаний запасов, не влекущие за собой изменение устойчивости системы в целом;
- функциональную роль природных ресурсов и условий окружающей среды в формировании хозяйственной деятельности в регионе (оптимальные направления использования ресурсов в пределах

природно-ресурсного потенциала с учетом процессов самовосстановления для возобновляемых ресурсов), т.е. в обеспечении равновесия и устойчивости регионального эколого-экономического равновесия.

Практическим руководством для применения вышеуказанных документов являются «Инструктивно-методические указания по взиманию платы за загрязнение окружающей среды», утвержденные Министерством охраны окружающей среды. В указаниях описаны: причины определения базовых нормативов платы, порядок их определения и расчета, порядок определения массы загрязняющих веществ, порядок корректировки начисления размеров платы и освобождения от нее, порядок регулирования нормативов платы с учетом изменения цен и порядок перечисления природопользователями платежей за загрязнение¹.

Перечисление платежей за загрязнение осуществляется в соответствии с «Порядком направления предприятиями, учреждениями, организациями, гражданами, иностранными юридическими лицами и гражданами средств в государственные внебюджетные экологические фонды». Одним из основных направлений деятельности в части экономики охраны окружающей среды остается совершенствование системы платежей за загрязнение окружающей среды, ее нормативно-методического обеспечения. В этих целях утверждаются и доводятся до местных органов исполнительной власти и охраны природы рекомендации по установлению предельных размеров платы. При этом местным исполнительным органом по согласованию с органами охраны природы предоставлено право определять необходимость введения предельных размеров, а также

¹ Временная инструкция о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду при разработке технико-экономических обоснований (расчетов) и проектов строительства народнохозяйственных объектов и комплексов. – М.: Госкомприроды СССР, 1990.

дифференцировать коэффициенты индексации в большую или меньшую сторону с учетом конкретно сложившихся экономических условий¹.

В 1996 г. до местных органов исполнительной власти и охраны природы были доведены «Рекомендации по определению предельных размеров платы за загрязнение окружающей природной среды».

Предельно допустимые размеры устанавливаются за превышение предельно допустимых нормативов выбросов, сбросов, в процентах от прибыли, остающейся в распоряжении природопользователя, и в зависимости от уровня рентабельности предприятия².

При получении максимальный процент от прибыли, предприятия, в пределах которого взимаются платежи за загрязнение окружающей природной среды, установлен в размере 20–70%, а при соответствующем уровне рентабельности предприятия; от 25%, до 50%, и свыше 50% рентабельность рассчитывается, как отношение прибыли от реализации продукции.

Данные рекомендации следует рассматривать в качестве одной из льготных мер, устанавливаемых местными органами исполнительной власти предприятиям-природопользователям с учетом реальной экономической ситуации¹.

Но при этом остается вопрос экономического стимулирования снижения вредных выбросов в атмосферу от автотранспорта. Установлено, что более 70% выбросов загрязняющих веществ в воздушную среду и почву производится автотранспортом, работающим на различных видах жидкого топлива.

По оценкам экспертов, при замене бензина и дизельного топлива в

¹ Сборник нормативных актов Кыргызской Республики по охране окружающей среды. – Бишкек: МООС, 2002. – Вып. 1.

² Об охране окружающей среды. Закон Кыргызской Республики. – Бишкек, от 16 июня 1999 года №53.

автотранспорте природным газом токсичность выхлопных газов снижается: по CO_2 – в 5–10раз, по NO_x – в 1,5–2,5раза, по бензаперену – в 10 раз; соединения свинца исключаются полностью.

Анализ показал, что автотранспортные предприятия не заинтересованы в проведении работ по замещению жидких нефтяных видов моторного топлива сжатым природным газом, поэтому количество автомобилей, использующих этот более экологический вид топлива, не снижается.

В этой связи целесообразно подготовить нормативно-правовые акты о налоговых льготах и льготном кредитовании поставщиков и потребителей сжатого природного газа, используемого в качестве моторного топлива. Одновременно следует провести работу по усилению налогового бремени для предприятий, использующих этилированный бензин, и предусмотреть налоговые льготы для пользователей неэтилированного топлива. Возможны решения по снижению ущерба от автотранспорта и за счет улучшения организации транспортных потоков, повышения качества технического обслуживания.

Опыт применения основного регламентирующего нормативного документа «Инструктивно–методические указания по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды» подтвердил его практическую ценность, но вместе с тем выявил и острую необходимость его дальнейшего развития и совершенствования¹.

Совершенствование системы платежей за загрязнение и другие виды вредного воздействия на окружающую природную среду должно осуществляться по следующим основным направлениям:

- расширение состава видов вредного воздействия на окружающую среду, подлежащих оплате;

¹ Об охране окружающей среды. Закон Кыргызской Республики. – Бишкек, от 16 июня 1999 года №53.

- более полный учет отраслевых особенностей загрязнения окружающей среды при расчетах и взиманиях платы;
- учет инфляции при определении ставок платы и ее размера.

Осуществление экономической оценки природных ресурсов затрудняется по следующим причинам:

Отсутствие надежной информационной базы. Для устойчивого управления природопользованием в переходный период необходима комплексная информация о природных ресурсах, включая и их экономическую оценку. В настоящее время подобная, но не исчерпывающая информация есть лишь в ведомственных кадастрах, но она не вполне приемлема для экономической оценки, так как:

- кадастры охватывают не все природные ресурсы и объекты;
- информация о природных ресурсах носит ведомственный характер;
- не определен порядок пользования ведомственной информацией, многие данные являются закрытыми даже для использования их органами государственной власти и управления в республике, не установлен также порядок оплаты доступа к этой информации для заинтересованных организаций.

Показатели отдельных кадастров значительно различаются по содержанию; весьма затруднительно сделать вывод о взаимосвязи возможностей их использования; формы хранения и обновления информации также различны и несравнимы (вид носителя, масштабы, степень сжатия, программное обеспечение и т.п.); в большей части отраслевых кадастров отсутствуют показатели, позволяющие оценить социально-экономическую эффективность использования ресурсов на данной территории, практически не предусмотрена возможность переоценки природных ресурсов при изменении социально-экономических условий производства и потребления; при оценке природных ресурсов недостаточно учитывается экологический фактор.

Поэтому вышеперечисленные условия требуют создания более

современной информационной базы для оценки природных ресурсов на основе единого организационного, методического, нормативного, программного подхода к формированию базы данных, взаимодействия и координации всех ведомственных и региональных служб, причем на первом этапе без разрушения сложившихся территориальных и административных ведомственных структур в этой области.

Необходимость переоценки минерально-сырьевой базы. Многие месторождения полезных ископаемых включены в баланс десятки лет тому назад. За прошедший период изменились социально-экономические условия производства (цены, уровень зарплаты и т.д.), а в некоторых случаях изменились техника и технология их разработки, некоторые нуждаются в переоценке запасов полезных ископаемых применительно к условиям настоящего времени.

Отсутствие общепризнанной методологической основы экономической оценки природных ресурсов. Практически все научные исследования в этой области являются некомплексными и касаются в основном экономической оценки отдельных видов природных ресурсов (земля, минеральные ресурсы и т.д.), используемых для удовлетворения материальных и духовных потребностей общества. Ряд методологических аспектов данной проблемы до сих пор являются приемлемыми. Прежде всего это относится к экономической оценке природных ресурсов, которые, как известно, многофункциональны. Оценка их должна производиться по выполняемым ими функциям. Объектами такой оценки являются следующие природные ресурсы: минеральные ресурсы (черные, цветные и редкие металлы, топливно-энергетические ресурсы, неметаллические полезные ископаемые и др.); водные ресурсы; лесные ресурсы; земельные ресурсы (как средство производства); ресурсы растительного и животного мира; особо охраняемые природные территории и области.

Для оценки природных ресурсов, используемых как источники удовлетворения материальных и духовных потребностей общества, предлагаются следующие методы (табл. 1).

Основным методом экономической оценки природных ресурсов является доходный метод, разработанный проф. Н.Н. Лукьянчиковым, использованный в настоящей работе.

Таблица 1

Методы экономической оценки природных ресурсов

Метод	Принцип расчета и сфера применения
Доходный метод	Экономическая оценка природных ресурсов (объектов) производится на основе дохода, получаемого в результате их освоения
Метод сравнительного анализа продаж	Основывается на информации о ценах продаж (прав на использование) путем проведения публичных торгов аналогичных природных ресурсов (объектов)
Метод оценки на основе ренты	Базируется на определении дополнительного дохода, получаемого без затрат труда и предпринимательской деятельности в результате освоения лучших природных ресурсов (по качеству, местоположению, естественным и экономическим условиям производства)
Затратный метод	Предусматривает оценку природного объекта с учетом затрат на его добычу, освоение или использование
Метод восстановительной стоимости	Используется для оценки возобновляемых природных ресурсов на основе затрат, которые пришлось бы израсходовать обществу, чтобы полностью возместить исчезновение данного вида ресурса из хозяйственного оборота
Метод упущенной выгоды	Базируется на определении улучшенного дохода в результате изъятия данного природного ресурса из хозяйственного оборота
Метод остаточного дохода	Применяется при несовершенстве цен на первичное природное сырье, когда значительный экономический эффект от его использования остается в перерабатывающих отраслях

Экономическая оценка природных ресурсов на микроуровне по доходному методу определяется по формуле, разработанной автором,

$$\mathfrak{Z} = \sum_{t=0}^T \frac{Z_t - S_t(1 + \varepsilon' \mathfrak{z})}{(1 + \varepsilon')^t},$$

где T – расчетный период оценки природного ресурса, лет; Z_t – стоимость годового производства продукции t -го времени года; S_t – сумма капитальных и эксплуатационных затрат (без амортизационных отчислений), а также налогов, платежей и сборов, включаемых в себестоимость продукции в t -ом году освоения природного ресурса, с включением в них ресурсных и экологических итогов, используемых целенаправленно на охрану и воспроизводство природных ресурсов; ε^1 – норма дисконта, доли ед.

Глава 2. Экономические аспекты природных ресурсов и охраны окружающей среды в Кыргызстане

2.1. Формирование экономического механизма природопользования и охраны окружающей среды в КР

С переходом КР на рыночную экономику необходимо было разработать новый экономический механизм в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

Разработка такого экономического механизма и его внедрение на практике начались еще в СССР в 1990 – 1992 гг. в рамках эксперимента методологических и методических принципов использования экономических регуляторов в природопользовании, что способствовало принятию правовых и нормативно-методических актов, регулирующих введение платы за загрязнение окружающей природной среды.

Введение экономических механизмов в сферу природопользования позволило в Кыргызстане принципиально улучшить наполнение доходной части бюджета: существующие органы государственного управления природопользованием могут более объективно и точно определить объем добычи и использования природных ресурсов (минеральных, водных, лесных, рыбных, охотничье-промысловых и т.д.).

Но в то же время потребовалось сформировать на государственном уровне политику в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Поэтому стали набираться предложения по внедрению в практику системы экологического аудита. Экологический аудит – независимая, комплексная, документированная проверка (оценка) соблюдения субъектом хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды, требований международных стандартов и подготовка рекомендаций по улучшению такой деятельности. В 1993г были

утверждены первые документы в этой области. Однако отсутствие должной нормативно-правовой базы сдерживало развитие этого направления. Но необходимость внедрения системы лицензирования природопользования, необходимость подготовки для потенциальных инвесторов достоверной информации о состоянии предприятия с позиции выполнения требований природно-ресурсного законодательства обусловили постановку в середине 90-х гг. вопроса о применении на практике системы аудита. Начинает развиваться еще одна новая составляющая экономического механизма природопользования, направленная на повышение эффективности использования природных ресурсов, обеспечение экологической безопасности – аудит природопользования и охраны окружающей среды.

Министерством охраны окружающей КР среды вместе с другими ведомствами природно-ресурсного блока был выработан текст нормативно-методических документов, направленный на реализацию законов в части экономического механизма природопользования. Развитию регулируемого рынка экологических работ и услуг способствовало принятие законов «О защите прав потребителей» (1991г.), «О государственной экологической экспертизе» (1995г.), а также постановлений Правительства «О лицензировании отдельных видов деятельности», «О лицензировании природоохранных видов деятельности» и соответствующих решений по лицензированию деятельности в природно-ресурсной сфере.

Следует отметить, что принятие указанных документов способствовало развитию организационно-экономических и рыночных методов управления природопользованием, в том числе: лицензирование природоохранных видов деятельности, сертификация на соответствие природоохранным требованиям, экологическая паспортизация и экоаудит. В целом развитие новых направлений государственного регулирования природопользования показывало, что в практике устойчивого управления природопользованием и охраной окружающей среды происходит переход

от еще остающихся административных методов управления предприятиями-природопользователями на современные, соответствующие рыночным отношениям.

Заметно усилилась работа по формированию экономического механизма с 1995 г. после создания специальной службы – комитетов по охране природы республиканского, областного, городского уровней. В республиканском комитете по охране природы начали разрабатываться нормативно-методические документы по введению платы за загрязнение окружающей среды и пользование природными ресурсами.

Исходя из разработанных нормативно-правовых документов при совершенствовании налоговой системы в сфере природопользования Министерство охраны окружающей среды разработало в 1995–1996 гг. проект закона «О системе платежей за пользование природными ресурсами», в котором впервые были определены общие принципы введения, установления, определения, взимания и использования платежей за природные ресурсы. Проект был подготовлен исходя из приоритетности вопросов собственности на природные ресурсы и уровней компетенции органов государственной власти по управлению ими, экологически безопасного пользования природными ресурсами и компенсации неустраняемых негативных последствий природопользования.

Но в то же время неотработанными в структуре экономического механизма природопользования остаются не только оценка ущерба, но и поиск оперативных средств для ликвидации последствий загрязнений окружающей среды и природных ресурсов (объектов) в результате аварий и катастроф. Экологические и ресурсные фонды расходуют средства по заранее утвержденным сметам и не могут в целом решить эту проблему. Одним из источников финансирования таких мероприятий может стать страховое возмещение.

Министерством охраны окружающей среды КР в 1998–1999 гг. были выпущены соответствующие приказы по развитию страховой деятельности в сфере природопользования, которыми поставлена задача как разработки

Концепции страхования в области природопользования, так и подготовки необходимой нормативно-правовой базы. По существу, стали формироваться новое направление экономического механизма природопользования и рынок страховых услуг в сфере природопользования¹.

Законом КР «Об охране окружающей среды» были определены правовые основы экономического механизма природопользования в части стимулирования рационального природопользования и охраны окружающей среды, где было предусмотрено:

- Установление налоговых и иных льгот, предоставляемых государственным и другим предприятиям, учреждениям, организациям, в том числе природоохранным, при внедрении малоотходных и безотходных технологий, производств, использование вторичных ресурсов, осуществление другой деятельности, обеспечивающей природоохранный эффект.
- Освобождение от налогообложения экологических фондов на договорных условиях под процентные займы предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам для реализации мер по гарантированному снижению выбросов и сбросов загрязняющих веществ.
- Установление повышенных норм амортизации основных производственных природоохранных фондов.
- Применение поощрительных цен и надбавок на экологически чистую продукцию.
- Введение специального налогообложения экологически вредной продукции, а также продукции, выпускаемой с применением экологически опасных технологий.
- Применение льготного кредитования предприятий, учреждений,

¹ Об охране окружающей среды. Закон Кыргызской Республики. – Бишкек, от 16 июня 1999 года №53.

организаций независимо от форм собственности, эффективно осуществляющих охрану окружающей среды¹.

В условиях перехода к новым экономическим отношениям, расширения полномочий местных органов власти и самоуправления, неустойчивого политического и экономического положения многие предприятия сами решают проблемы, связанные с вхождением в рынок, что может предопределить неуправляемое, негативное развитие экономической ситуации. Предотвратить это положение возможно за счет развития регулируемого государством рынка экологических работ и услуг, создания гибкого механизма взаимодействия рыночных структур в сфере экологии, органов исполнительной власти и органов охраны природы.

Одной из важных особенностей современного этапа развития Кыргызстана является ориентация на структурную перестройку с целью интенсивного перехода к рынку и усилению частной предпринимательской деятельности, что повлекло за собой необходимость усиления охраны окружающей среды и становления ее в разряд важнейших задач государственной политики.

На первом этапе формирование политики экологического регулирования в Кыргызстане выразилось в принятии новых законодательных актов, устанавливающих более жесткие требования к характеристикам продукции промышленного производства и методам экологического воздействия.

В то же время формирование целостной налоговой системы включает широкое применение финансовых механизмов в государственной политике охраны окружающей среды: взимание штрафов и платежей за загрязнение, особые правила налогообложения отдельных видов производства, налоговые льготы на капиталовложения частных предприятий и фирм в основные природоохранные фонды, аукционная распродажа прав на загрязнение, налог на шум. Актуальны разработки, связанные с

¹ Национальный доклад о состоянии окружающей среды Кыргызской Республики. – Бишкек: Илим, 1999.

дифференциацией налогообложения различных видов продукции, наносящей ущерб окружающей среде в процессе производства с выделением вредных ингредиентов без утилизации. Поэтому экологическое регулирование здесь выступает одним из важных рычагов стимулирования производства чистых продуктов питания.

В процессе дальнейшего формирования налоговой системы важны как теоретические, так и методологические подходы и спектр распространения налога по видам воздействия объекта на элементы природной среды и среды обитания. Последний фактор имеет региональный аспект, обусловленный спецификой природных условий и ресурсов. В частности, в условиях Кыргызской Республики в формировании системы природоохранного налогообложения должны быть приняты во внимание специфические особенности природопользования горных территорий в устойчивом развитии хозяйств с учетом структурной перестройки экономики этих территорий на базе развития зон свободного предпринимательства и привлечения зарубежного капитала.

Экономическая политика «открытых дверей» должна быть обеспечена гарантированной системой экологического регулирования на основе всесторонне развитой налоговой системы и экономических ограничений и стандартов на ввозимые технологии и продукцию. Для Кыргызской Республики, чья экономика опирается на разнообразные природные ресурсы, в частности, использование водных ресурсов рек Нарын, Чу и др., находящихся в сфере экономических и экологических интересов целого ряда сопредельных государств, разработка эколого-экономического механизма в разработке и принятии ряда международных нормативно-правовых документов является чрезвычайно актуальной. С другой стороны, снижение экологической напряженности в бассейне Аральского моря, обусловленной сильным антропогенным и техногенным загрязнением, является не менее важным этапом охраны природных ресурсов в конкретных региональных условиях Кыргызской Республики¹.

¹ Экологический Кыргызстан. – Бишкек, 1996. – С. 49.

В связи с этим необходимо осуществить комплекс теоретических и методологических разработок, направленных на расширение арсенала средств экономического механизма экологического регулирования оптимальной организации хозяйства республики.

Поэтому исходя из вышеизложенного, следует выделить основные принципы формирования экономического регулирования природоохранной деятельности:

- принципы направленного воздействия налоговой системы платежей за загрязнение путем формирования широкой налоговой базы, охватывающей все сферы хозяйственной деятельности;
- принципы целевого стимулирования, основанного на поощрении производства экологически чистой продукции, в виде надбавок к оптовой цене новых технических средств и технологий и повышении «экологичности» научных исследований, направленных на решение проблем экологически устойчивого развития человечества;
- принципы коллективной безопасности в плане загрязнения окружающей среды.

Таким образом, ключевыми составляющими экономико-организационного механизма перехода Кыргызстана на устойчивый путь развития являются следующие направления.

1. Экономическая оценка природных ресурсов и включение данного показателя в систему социально-экономических отношений в обществе. Для эффективного управления природопользованием в условиях перехода к рыночным отношениям необходима исчерпывающая комплексная информация о природных ресурсах Кыргызстана, включая и их экономическую оценку. Такая информация имеется лишь в ведомственных кадастрах, но и она приемлема для экономической оценки не в полной мере, так как кадастры охватывают не все природные ресурсы и объекты и, кроме того, эта информация носит в основном ведомственный характер.

2. Коренное изменение налоговой политики. Существующая в Кыргызской Республике налоговая политика носит чисто фискальный характер, не играет никакой стимулирующей роли и не способствует переходу Кыргызстана на устойчивый путь развития.

Новая налоговая система КР должна включать следующие виды налогов платежей и сборов:

а) *Рентные платежи за пользование природными ресурсами.* Рентный платеж представляет собой подлежащий изъятию в пользу общества доход, получаемый без затрат труда и предпринимательской деятельности в результате эксплуатации природных ресурсов, лучших по качеству, местоположению, естественным и экологическим условиям производства (например, недропользование, земельные, водные ресурсы);

б) *Плата за загрязнение окружающей природной среды вредными веществами и другие виды антропогенных воздействий.* В настоящее время такая плата существует, однако она настолько мала, что предприятиям выгоднее заплатить штраф за загрязнение окружающей среды, чем вкладывать средства в природоохранные мероприятия. Если не изменить положение дел в этой области, то рыночные отношения приведут Кыргызстан к экологической катастрофе (имеются в виду выбросы, сбросы, размещение твердых отходов, нерациональное использование природных ресурсов).

Такое положение нами рассматривается как серьезная деформация нормального рыночного механизма, в результате которой, с одной стороны, ухудшаются результаты хозяйственной деятельности предприятий в связи с издержками на охрану окружающей среды, а с другой – происходит скрытое субсидирование загрязнений за счет экономии на затратах по предотвращению загрязнений.

3. Финансово – кредитные инструменты регулирования природопользования, которые включают льготное налогообложение, кредитование и субсидирование природоохранных проектов. В условиях административно-командной экономики природоохранные

мероприятия осуществлялись главным образом за счет ассигнований из бюджета. Ныне при расширении полномочий местных органов управления и самофинансировании государство не несет ответственности за хозяйственные решения предприятий, что находит отражение и в инвестиционной политике. Одним из главных источников финансирования деятельности по оздоровлению окружающей среды становятся средства экологических фондов (как бюджетных, так и внебюджетных) и средства самих предприятий.

Так в 1998 г. основную часть поступлений в экологические фонды КР составили выплаты предприятия за загрязнение окружающей природной среды. На их долю приходилось 53,9% всех поступлений, в том числе 68,9% – за загрязнение окружающей природной среды в пределах допустимых нормативов и 28,0% – сверхнормативное загрязнение окружающей природной среды. Суммы, полученные в виде штрафов за нарушение природоохранного законодательства, экологических норм, правил, стандартов и иных нормативных актов от предприятий, организаций, учреждений и граждан, составили 8,7% всех поступлений в экологические фонды, в том числе по атмосферному воздуху 0,8%, водным ресурсам 0,9%, земельным ресурсам 3,0%, лесным угодьям 2,1%, за нарушение правил охоты, рыболовства, включая средства от конфискованных орудий охоты, рыболовства и незаконно добытой с их помощью продукции, – 1,1%, по отходам производства и потребления – 0,1%. Поступления из иных источников составили 27,1%¹.

Одним из эффективных экономических рычагов регулирования природопользования является льготное кредитование предприятий, осуществляющих мероприятия по оздоровлению окружающей среды.

Система экологического кредитования должна быть построена таким образом, чтобы предприятиям было выгодно проводить эти мероприятия, а

¹ Охрана окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов в Кыргызской Республике. – Б., 2001. Статистический бюллетень.

банкам – выдавать кредиты на указанные цели. Для предприятий это может выражаться в первоочередности кредитования, получении кредита на льготных условиях под пониженный процент. Однако заинтересованность банков в льготном кредитовании предприятий, осуществляющих охрану окружающей среды, может быть обеспечена лишь при полной компенсации затраченных ими средств. Компенсация возможных потерь банков при выдаче льготных кредитов, на наш взгляд, может осуществляться предоставлением им налоговых льгот. При этом источниками компенсации потерь банка могут выступать как бюджетные ассигнования, так и средства экологических фондов.

Предоставление налоговых льготбанкам может осуществляться как за счет снижением ставки налога, так и путем освобождения банка от отдельных видов налогов. При льготном кредитовании банками природоохранных мероприятий было бы целесообразно уменьшить налогооблагаемую базу доходов банка на проценты по экологическим кредитам, предоставляемым на льготных условиях. Коммерческимбанкам налоговая льгота может быть предоставлена через снижение ставки налога на доход. Такой подход, к примеру, уже применяется на практике для банков, осуществляющих кредитные вложения в фермерские хозяйства.

Актуальность формирования системы налогообложения за загрязнение окружающей среды является одним из основных приоритетов. Поэтому начальный этап осуществления платы за загрязнение окружающей среды в Кыргызской Республике выразился в формировании расчета платежей с учетом природоохранных особенностей Кыргызстана и специфики организации его природопользования. Это позволило сформировать представление о региональных особенностях налоговой базы и степени подготовленности хозяйственных объектов и региональных природоохранных служб к осуществлению на практике взимания налогов и выявить основные направления научно-практических разработок в этой области исследования.

Проведенная в свое время в республике инвентаризация хозяйственных объектов производственной и непроизводственной сфер позволила установить состояние учета и паспортизации абсолютного большинства объектов промышленности, транспорта, сельскохозяйственного производства, объектов коммунального хозяйства, просвещения и бытового обслуживания населения.

Эти мероприятия явились основой для совершенствования природоохранной деятельности во всех сферах организации хозяйства и, что наиболее важно, для выявления резервов формирования природоохранного фонда, а также воплощения принципа общей финансовой ответственности за загрязнение окружающей среды.

Анализ показал, что основную «нагрузку» в осуществлении платежей за загрязнение окружающей среды несут объекты горнодобывающей и обрабатывающей промышленности, причем преимущественно за несоблюдение требований в области чистоты атмосферы, литосферы, гидросферы, т.к. именно здесь лучше всего налажены учет, инвентаризация и паспортизация всех органических источников выбросов и сбросов и захоронения твердых отходов. Поэтому имеются существенные резервы расширения налоговой базы в отношении работ, направленных на инвентаризацию сброса загрязненных сточных вод и размещения твердых отходов объектами промышленности, т.к. эти виды платежей еще не охватывает значительное количество объектов¹.

Анализ налоговой базы на транспорте в республике показал, что здесь также есть резервы. Так, годовой расход дизельного топлива и бензина автомобилями по республике составляет 1 млн. т, соответственно, и выбросы в атмосферу существенны, что свидетельствует о необходимости научного дифференцированного подхода к учету воздействия транспортных средств на окружающую среду.

¹ Охрана окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов в Кыргызской Республике – Б, 2001. Статистический бюллетень.

Важнейшим элементом государственной политики является воспроизводство природных ресурсов. В действующем законодательстве предусматривается необходимость охраны и воспроизводства природных ресурсов, устанавливаются отдельные требования к этому процессу. Однако существующая практика финансирования таких работ неудовлетворительна. В последние годы финансирование отраслей природно-ресурсного комплекса покрывает лишь 20–30% минимально необходимых потребностей, что приводит к усилению негативных тенденций, а в итоге к экстренному выделению дополнительных средств для ликвидации катастрофических последствий природных явлений, которые могут быть предотвращены.

В настоящее время затраты на борьбу с загрязнением окружающей среды во многих странах Европы составляют от 0,5 до 3% валового внутреннего продукта. Прогнозируется, что в странах, где средства на борьбу с загрязнением стали выделяться только в последнее время, эта доля постепенно будет возрастать, по крайней мере, в течение следующего десятилетия¹.

В Кыргызстане требуется многократное увеличение (минимум в 3 раза) расходов республиканского бюджета на природоохранные мероприятия, чтобы хотя бы поддержать на должном уровне материально-техническую базу министерств и ведомств природоохранного комплекса, выполняющих важнейшие государственные функции – обеспечить здоровую окружающую среду. Однако учитывая современное кризисное состояние экономики Кыргызстана, такое увеличение расходов из республиканского бюджета на природоохранные цели практически невозможно.

И в то же время одной из форм дополнительного финансирования мероприятий отраслей природно-ресурсного блока может стать оказание платных услуг, осуществление коммерческих сделок и т.д.

¹ Шевчук А.В., Шпагина А.Н. Оценка природных ресурсов в условиях рыночной экономики / Оценка национального богатства страны. – М.: СИМПТОМ, 1998. – №8. – С. 60.

2.2. Государственное регулирование природопользования и охраны окружающей среды

Выше уже говорилось, что переход на рыночные экономические отношения в Кыргызстане оказал существенное влияние на все сферы хозяйственной деятельности, в том числе и на область природопользования. Принятые в начале структурной перестройки экономики правовые акты в сфере природопользования и охраны окружающей среды сформировали новые отношения в этой области. Однако целый ряд позиций оставался нерешенным, в частности, вопросы собственности на природные ресурсы (объекты), разграничение полномочий и компетенций между республиканскими органами, осуществляющими управление природными ресурсами, и др.¹.

В 1988г. в Кыргызстане было образовано систематизированное природоохранное ведомство – Государственный комитет по охране природы. На этот период приходится образование новых структур управления охраной природы на республиканском и региональном уровнях, подбор и расстановка кадров, разработка первых законодательных актов и нормативно-правовых документов. С развалом СССР и обретением политической независимости Кыргызстан получил возможность самостоятельно формировать и проводить государственную политику в области окружающей среды и рационального использования природных ресурсов.

За более чем 15 – летний период с момента начала формирования природоохранная система КР неоднократно реформировалась. С 1990 г. специально уполномоченным органом республики является Госкомитет охраны окружающей среды КР. За период с 1991 по 2005 г. была проделана значительная работа в этом направлении. Это, прежде всего, принятие в 1991г. закона «Об охране природы», заложившего юридическую основу для природоохранной деятельности. В качестве первоочередных задач по реализации основных положений указанной стратегии предусматривалась

¹ *Хачатуров Т.С.* Экономика природопользования. – М.: Наука, 1987. – С. 78.

реализация целого ряда мероприятий по подготовке законодательных и нормативно-правовых актов, целевых программ, необходимых для решения острых экологических проблем, а на перспективу планировалось подготовить и внести на рассмотрение Президента КР проект концепции перехода КР на модель устойчивого развития.

Значительное влияние на формирование устойчивого развития природно-ресурсной и экологической политики в Кыргызстане оказала конференция ООН по окружающей среде и устойчивому развитию (Рио-де-Жанейро, 1992г.), документы которой определяли политику всех стран по обеспечению устойчивого развития и сохранения экологии. Одобренная на конференции Декларация по окружающей среде и развитию сформировала права и обязанности всех стран в деле обеспечения последующего развития, а в принятой Повестке дня на 21 век была намечена программа устойчивого развития с учетом социально-экономических и экологических требований¹.

Повестка дня на 21 век ориентирует правительства всех стран, в том числе и Кыргызстан, подписавший этот документ, на принятие национальных стратегий устойчивого развития.

Принимая во внимание сложную экологическую ситуацию в республике, Правительство совместно с Всемирным банком разработало и в 1995 г. утвердило Национальный план действий по охране окружающей среды (схема 5).

Для достижения поставленных целей Национальным планом предусматривалось решить следующие задачи: (включая нормативно-правовую базу, системы экономическую и финансовую – государственного мониторинга и контроля, экологическую экспертизу), а также проведения научных исследований в целях более глубокого понимания экологических проблем и поиска их решений, формирования общественного экологического сознания.

¹ Программа действий. Повестка дня на 21 век и другие документы Конференции в Рио-де-Жанейро. – Женева: Центр за наше общее будущее, 1993.

**Структура Национального плана действий по охране окружающей среды
Кыргызской Республики на 2000–2010гг.**



Подготовленный Национальный план базируется на следующих ключевых принципах и положениях:

- приоритет охраны здоровья нынешнего и будущих поколений людей от негативного воздействия факторов окружающей природной среды;

- приоритет вопросов охраны окружающей природной среды при принятии политических и экономических решений;

- совершенствование природоохранного законодательства и экологических стандартов при проведении экономической реформы;

- установление и законодательное закрепление режима взаимной ответственности республиканских природоохранных органов и органов исполнительной власти субъектов республики за состояние окружающей среды и природных ресурсов, разработка и реализация совместных мероприятий по охране окружающей природной среды;

- сочетание административных экономических механизмов для предотвращения деградации и загрязнения окружающей природной среды;

- активное участие в международном сотрудничестве для решения республиканских и международных экологических проблем (региональных, трансграничных и глобальных), а также обеспечение экологической безопасности Земли.

Выполнены задачи, предложенные НПДООС, в целом неудовлетворительно.

Такой же вывод сделан в ходе дискуссий на специальной сессии генеральной Ассамблеи ООН, состоявшейся в Нью-Йорке с 23 по 28 июля 1997 г., где подводились 5 – летние итоги со дня принятия вышеназванных документов. Экология Земли продолжается ухудшаться. По – видимому, на существенное изменение в порядке и механизмах оказания технической помощи развитыми государствами на экологические цели рассчитывать не приходится. Поэтому нужно полагаться на собственные силы и ресурсы,

прежде всего на интеллектуальный потенциал своего народа, на духовные, нравственные традиции. А они у нас есть, ибо древнейшей религией, философией, мировоззрением и миропониманием кыргызского народа является тенгрианство, т.е. поклонению небу, природе. Это мирослужение воплотилось в одной из заповедей Манаса. Природа побудила нас разработать стратегию устойчивого развития Кыргызстана.

Проект государственной стратегии состоит из семи разделов по важнейшим направлениям перехода КР к устойчивому развитию, в том числе раздела экологической политики и раздела стратегии природопользования.

В целом, стратегия предусматривает выход республики из экологического кризиса и коренное улучшение состояния окружающей среды. Решать задачи намечается поэтапно, используя в качестве механизма реализации основных положений стратегии Плана первоочередных действий по реализации стратегии устойчивого развития КР.

В концепции стратегии устойчивого развития КР в целом изложена идеология государственной экологической политики и поставлена задача по ее осуществлению на ближайшие несколько лет, отмечено продолжение негативных последствий деэкологизации производства, обоснована необходимость обеспечения стабильной экологической ситуации в процессе выхода республики из экологического кризиса, создания эффективного механизма государственного управления охраной окружающей природной среды¹.

В структуре стратегии выделен раздел 4 «Развитие природного потенциала». Раздел тесно увязан с основными положениями проекта

¹Родина Е.М. Устойчивое развитие эколого-экономических систем. – Бишкек, 2003.

концепции государственной политики в сфере производства, использования и охраны природных ресурсов, в том числе с ее подразделом «Экономические и финансовые механизмы природопользования».

Создание эффективной государственной природно-ресурсной и экологической политики предусмотрено в среднесрочной программе «Потенциал 21 века – программа для КР», принятой в феврале 1997 г. Программа должна обеспечить создание предпосылок для роста производства и повышения благосостояния людей, без чего продвижение к устойчивому развитию будет невозможно.

Реализация данной программы должна стать первым реальным шагом в этом направлении. Программой намечены следующие направления деятельности по осуществлению государственной экологической политики:

- совершенствование природоохранного законодательства, системы экологических ограничений и рекомендаций режимов природопользования;
- совершенствование экономического механизма охраны окружающей среды, в том числе системы платежей за ее загрязнение;
- разработка и внедрение эколого-экономических показателей, характеризующих эффективность природоохранной деятельности в республике;
- достижение нормативного качества окружающей природной среды посредством ужесточения экологических требований и природопользования к источникам негативных воздействий на природу с целью предотвращения экономического ущерба;
- привлечение широкого комплекса научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, направленных на оздоровление среды обитания человека и обеспечение экологической безопасности;

- последовательный переход на международные стандарты технологических процессов и производимой продукции;
- государственная поддержка при переходе на малоотходные, безотходные и ресурсосберегающие технологии;
- лицензирование отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды;
- обеспечение проведения экологической экспертизы и оценки воздействия на природную среду при реализации программ и проектов хозяйственной и иной деятельности;
- осуществление работы по разграничению полномочий в области использования природных ресурсов, направленной на рационализацию природопользования, при усилении координирующей роли соответствующих республиканских органов исполнительной власти¹.

Выполнение и этого плана ограничились лишь формальными отчетами на бумаге. В рамках реализации государственной экологической политики намечается осуществить масштабные исследования по наиболее актуальным проблемам охраны окружающей среды и природопользования. Среди них проблемы, связанные с глобальным изменением климата вследствие выброса газов, создающих «парниковый эффект», вопросы образования и распространения диоксинов и диоксиноподобных токсикантов, а также проблемы, связанные с переработкой и внедрением новых технологий неистощительного природопользования и реабилитации окружающей среды от техногенных воздействий.

Основным инструментом реализации государственной эколого-экономической политики в предстоящий период станет выполнение экологических программ различного уровня. Важное значение будет иметь разработка программ, направленных на предотвращение деградации крупных

¹ Национальный план по охране окружающей среды. – Бишкек, 1995.

природных комплексов межрегионального значения, оказывающих заметное влияние на устойчивость биосферы в пределах территории Кыргызстана, и программ, обеспечивающих основную деятельность по охране окружающей среды. Предложенные выше принципы государственной природно-ресурсной политики направлены на осуществление структурных преобразований в сфере природопользования, исключая неэффективное ресурсорасточительное природопользование, а также создание экономических механизмов комплексного решения задач рационального использования охраны и воспроизводства природных ресурсов, включая государственную поддержку новых методов и способов получения, прогнозирования состояния природной среды, совершенствование взаимоувязанных систем кадастров природных ресурсов.

Основные направления природно-ресурсной и экологической политики основываются на достижении экологической безопасности в системе принципов и приоритетов, которые определяют государственную внешнюю и внутреннюю политику, правовые и экономические механизмы, направленные на сохранение окружающей среды, рациональное использование природных ресурсов и тем самым на обеспечение устойчивого развития государства. Эти направления были заложены в комплексной программе экологической безопасности КР, которая является основным документом в области охраны окружающей среды, одобренным на заседании Совета безопасности 28 июля 1997г. Достижение экологической безопасности возможно при условии интеграции принципов экономической и экологической политики и индивидуальной ответственности¹.

¹ Концепция экологической безопасности Кыргызской Республики. – Бишкек, 1997.

К важнейшим тактическим целям природной ресурсной политики отнесены проблемы, связанные с негативными последствиями деградации окружающей среды и истощением природных ресурсов. Положения экологической безопасности Кыргызстана должны реализовываться с привязкой к сценарным вариантам прогнозов и программ социально-экономического развития республики с учетом временного горизонта, необходимого для полного цикла воспроизводства отдельных видов природных ресурсов. В качестве условий, обеспечивающих реализацию экологической безопасности, рассмотрены правовое и нормативное регулирование; экономические и финансовые механизмы; система управления природопользованием; научно-техническое и информационное сопровождение как элемент единого технологического цикла воспроизводства.

При реализации экологической безопасности должно быть обеспечено соблюдение принципа социальной справедливости и общественного согласия, что предполагает оптимальное решение проблем собственности, разделение власти полномочий и управленческих функций на всех уровнях финансовых потоков, различных платежей, системы налогообложения, обеспечение гармоничного социально-экономического развития Кыргызстана.

В 2001 г. разработана и утверждена национальная программа комплексных основ развития КР на период до 2010 г. (КОР), которая не была реализована в последующем. Предназначение или миссия КОР – определение долгосрочной стратегии развития республики, консолидация программ, проектов государства и гражданского общества в интересах социального развития¹.

¹ Кыргызская Республика: Новые перспективы. Комплексная основа развития Кыргызской Республики до 2010 года. Общенациональная стратегия. – Бишкек, 2001. – С. 15–20.

Фактором особой важности государственной природно-ресурсной и экологической политики является обеспечение долгосрочной экологической устойчивости республики. Но это возможно при условии достижения экономического роста. В то же время экономический рост может создавать новый вид стресса для окружающей среды, поскольку растет потребность в природных ресурсах и одновременно происходит накопление вредных побочных продуктов экономической деятельности. Исходя из основных положений формирующейся государственной природно-ресурсной политики КР, можно определить следующие ее направления в области совершенствования экономического и финансового механизмов природопользования, которые должны быть направлены на:

- экологическую реализацию прав государства как собственника природных ресурсов;
- совершенствование системы платежей за пользование природными ресурсами в рамках осуществляемой налоговой реформы;
- экономическую оценку природных ресурсов и учет ее при определении размеров ставок платежей за пользование природными ресурсами;
- реализацию целевых программ и проектов, обеспечивающих сохранение объемов потребления природных ресурсов на единицу продукции и расширенное воспроизводство природных ресурсов;
- экономическое стимулирование рационального природопользования и применение ресурсо- и энергосберегающих технологий;
- формирование эффективных финансовых механизмов обеспечения воспроизводства и охраны природных ресурсов;
- совершенствование методов оценки эффективности инвестиционных программ и проектов в сфере природопользования;
- создание рынка страховых услуг и аудита в сфере природопользования;

- поддержку предпринимательства малого и среднего бизнеса в сфере природопользования;
- совершенствование системы лицензирования природопользования на платной и конкурсной основе.

Принятие и реализация вышеуказанных документов дадут возможность регулирования природопользования со стороны государства на трех уровнях: государственной стратегии устойчивого развития, государственной природно-ресурсной политики и Национального плана действий по охране окружающей среды¹. Практически эти базовые документы окажут принципиальное влияние на дальнейшее осуществление реформ в сфере природопользования, в том числе на основные направления развития экономических механизмов природопользования и охраны окружающей среды.

Концепция государственной природно-ресурсной и экологической политики, приемлемая для КР, дана в приложении 1.

Кыргызская республика стала полноправным членом мирового сообщества, она входит в состав многих международных организаций, в том числе такие, как ООН, ОБСЕ, ВТО.

В Кыргызской Республике большое внимание уделяется вопросам охраны окружающей среды. Конституцией Кыргызской Республики гарантировано право граждан на благоприятную для их жизни и здоровья окружающую среду. Данную конституционную норму более детально раскрывает Закон Кыргызской республики «об охране окружающей среды». Принят закон Кыргызской Республики «Об охране атмосферного воздуха».

Статьей 25 Закона Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды» регламентированы вопросы по:

¹ Национальный план по охране окружающей среды. – Бишкек, 1995.

- организации наблюдения, учета и контроля изменения состояния озонового слоя под влиянием хозяйственной и иной деятельности и иных процессов;

- организации сбора и учета данных по потреблению озоноразрушающих веществ;

- установлению и соблюдению нормативов предельно допустимых выбросов опасных веществ, воздействующих на состояние озонового слоя;

- регулированию в производстве и быту химических веществ, разрушающих озоновый слой;

Применению мер ответственности за нарушение указанных требований, в том числе приостановления или запрещение вредной деятельности по решению государственных органов охраны окружающей средыю Кыргызской Республики¹.

2.3. Анализ системы природопользования

и охраны окружающей среды в Кыргызской Республике.

Для обеспечения устойчивого государственного регулирования рационального природопользования в интересах экономики и национальной экономической безопасности необходимо установить эффективную систему платежей с целью воспроизводства природных ресурсов.

В этой связи платежи и отчисления, направляемые на воспроизводство природных ресурсов, следует аккумулировать в целевые бюджетные фонды на республиканском уровне.

Платежи за пользование природными ресурсами. С переходом на рыночные отношения в КР, как и в других странах, стали формироваться условия активного применения экономических методов регулирования

охраны окружающей среды и природопользования. Речь идет, в первую очередь, о введении платы за загрязнение окружающей среды и изъятие природных ресурсов, а также о создании соответствующих финансовых механизмов по формированию и использованию средств от поступающих платежей.

Плата за землю. Экономическая оценка сельскохозяйственных угодий осуществляется в настоящее время с учетом: проведения повсеместного картографирования сельскохозяйственных угодий по степени загрязнения химическими веществами; зависимости режима землепользования от степени загрязнения почв, включая изъятие земель из сельскохозяйственного оборота, использование их под технические культуры без получения из них продуктов питания и кормов, смену сельскохозяйственных культур и др.

После установления режимов землепользования можно производить экономическую оценку сельскохозяйственных угодий на основе доходного метода.

Но решение задач эффективного использования земли требует в настоящее время организация учета и оценки специфических условий земледельческого производства по отдельно обрабатываемому участку, поскольку земли даже в пределах определенного района значительно различаются по природному и экономическому плодородию.

Целью введения платы за землю определялось стимулирование рационального использования, охраны и освоения земель, повышения плодородия почв, выравнивание социально-экономических условий хозяйствования на землях разного качества, обеспечение развития инфраструктуры в населенных пунктах, формирование специальных фондов финансирования этих мероприятий.

¹ Сборник нормативно-правовых актов в области охраны окружающей среды. Том II. Б-2009г.

Земельный налог на сельскохозяйственные угодья устанавливается с учетом состава угодий, их качества, площади и местоположения.

Законом КР были предусмотрены следующие размеры земельных налогов:

- средние размеры земельного налога, доля централизации налога в КР и нормативы фиксированных валют;
- средние ставки земельного налога в городах и других населенных пунктах (сом/м) в расчете на год;
- коэффициенты, учитывающие увеличение средней ставки земельного налога курортных зон, районов с исторической застройкой, статус населенного пункта. Средние размеры земельного налога и доля централизации налога и арендной платы в республиканский бюджет представлены в приложениях 2 и 3. Разница размера земельного налога по регионам республики зависит от почвенно-климатических условий, следовательно, земельной ренты¹.

По нашему мнению, земельный налог – перспективный регулятор экономического механизма землепользования, но эффективность его применения в интересах сельскохозяйственных товаропроизводителей проявляется только тогда, когда обеспечивается получение предполагаемого дохода и расширение производственной деятельности в земледелии.

Анализ показывает, что в целом развитие нормативно-правового обеспечения земельной реформы в КР направлено на урегулирование земельных отношений в условиях рыночной экономики и укрепление законности в области землепользования. Экономический механизм использования земель на основе платного землепользования не только выполняет фискальные функции, но и ориентирован на долгосрочные

¹ Сборник нормативных документов по налогам и налогообложению. – Бишкек, 2000.

экономические цели, а также учитывает специальные аспекты земельной реформы.

Данные таблицы приложения 2 показывают, что ставки земельного налога на землю зависят от величины дохода, который получают от разных по качеству и местоположению земельных участков.

Ставки земельного налога устанавливаются исходя из соотношения величины отчислений за пользование землей и полученной с единицы площади продукции.

1) для земель сельскохозяйственного назначения по формуле:

$$H = C * P * K_i, \text{ где}$$

H-сумма земельного налога, C-ставка земельного налога, P-площадь земельного участка, га/кв.м; K_i - коэффициент инфляции.

2) для земель населенных пунктов и земель несельскохозяйственного назначения по формуле:

$$H = C * P * K_i * K_1 * K_2, \text{ где}$$

H-сумма земельного налога, C-ставка земельного налога, P-площадь земельного участка, га/кв.м; K_i - коэффициент инфляции; K_1 и K_2 - коэффициенты установленные статьей 339 настоящего кодекса;

3) для земель приусадебных и садово-огородных участков по формуле:

$$H = C * P * K_1$$

где H-сумма земельного налога, C-ставка земельного налога, P-площадь земельного участка, га/кв.м; K_1 -зональный коэффициент, установленный частью 2 статьи 338 настоящего кодекса¹.

Приведение ставок земельного налога во взаимосвязи с качественным составом участков земли необходимо для расчета средней платы, выведения размера земельного налога по конкретным участкам с учетом объективных условий использования земельных ресурсов, осуществления

¹ Методическое пособие по управлению местным бюджетом. М.А.Султанова., А.О.Кожошева. Бишкек-2009г.

вложения и планирования получаемого дохода как результата их использования (приложение 2). Размеры минимальной арендной платы за аренду земель рассмотрены согласно инструкции о порядке исчисления и уплаты земельного налога (Постановление Правительства Кыргызской Республики от 29 июня 1996 г. №291)¹. При этом размер нормативной цены земли не должен превышать 75% уровня рыночных цен на земельные участки конкретного назначения соответствующей ценовой зоны.

Закон ввел понятие – «нормативная цена земли», характеризующее стоимость участка определенного качества и местоположения, исходя из потенциального дохода за расчетный срок окупаемости. Нормативная цена земли введена для обеспечения экономического регулирования земельных отношений при аренде земли в собственность, установлении коллективно-долевой собственности на землю, передаче по наследству, дарении и получении банковского кредита под залог земельного участка. Нормативная цена земли определяется для случаев, предусмотренных законодательством КР. Порядок определения нормативной цены земли установлен Постановлением Правительства КР «О порядке определения нормативной цены земли», где сказано, что нормативная цена земли по конкретным земельным участкам определяется в размере 200-кратной ставки земельного налога на единицу площади земельного участка соответствующего целевого назначения. При определении величины нормативной цены земли не учитываются льготы по земельному налогу, а также увеличение размера налога за превышение норм отвода земель.

Арендная плата по регионам республики устанавливается в зависимости от рентабельности земельных угодий (приложение 3).

Следовательно, в ближайшее время нормативная цена земли должна стать базой налогообложения имущества физических и юридических лиц.

¹ Сборник нормативных документов по налогам и налогообложению. – Бишкек, 2000. – С. 225.

Планируется переход к налогообложению единого имущественного комплекса в виде земельного участка и расположенных на нем строений, при этом база определяется его рыночной стоимостью, исчисляемой ежегодно специальными органами по оценке недвижимости, создаваемыми при исполнительных органах местного самоуправления¹.

Плата за воду. К водным ресурсам относятся запасы поверхностных и подземных вод, находящиеся в водных объектах, которые используются или могут быть использованы. Плата за водопользование является эффективным средством обеспечения экономичного использования и надежной охраны водных объектов и их ресурсов и стала неотъемлемым элементом экономического механизма в сфере природопользования и охраны вод.

Особенность оценки водных ресурсов заключается в многообразии их роли и областей использования (в коммунальном хозяйстве, промышленности, сельском хозяйстве, гидроэнергетике, судоходстве, сплаве древесины, организованном отдыхе и т.д.), как с изъятием воды из водного объекта, так и без изъятия.

В целом экономическая оценка водных ресурсов в составе заданного водного объекта может быть определена на основе суммы полезных эффектов дополнительного дохода, приносимых этими ресурсами по каждому направлению их использования. И в то же время экономическая оценка водных ресурсов как национального богатства производится в составе каждого водного объекта по всей совокупности направлений их использования. Основным методическим подходом при определении тарифов платы за воду является затратный метод в различных его модификациях, приведенный нами в формуле.

$$\Xi = r \sum_{t=1}^I R_1 + R_2 + R_3 + \dots R_n,$$

¹ Сборник нормативных документов по налогам и налогообложению. – Бишкек, 2000. – С. 194–195.

где $\mathcal{E}$ – суммарный доход, получаемый при использовании водного объекта в хозяйственных целях за расчетный период; r – коэффициент дисконтирования; R_1, R_2, R_3, R_n – среднегодовой дополнительный доход, получаемый от использования водного объекта по отдельным направлениям.

При пользовании водными объектами с забором воды доход устанавливается за 1 м³ забранной воды в сомах. Взимание платы за воду возможно с использованием различных форм. Наиболее распространенными являются две формы, различающиеся по степени участия государства в регулировании водных отношений.

Для первой из них характерно жесткое государственное регулирование размеров платы. В этом случае все платежи направляются в государственный бюджет. За счет этого формируются финансовые ресурсы, используемые государством для финансирования всей водохозяйственной деятельности, включая содержание и эксплуатацию водохозяйственных систем и сооружений, инвестиции в водохозяйственное строительство, предоставление кредитов, субсидий, налоговых кредитов и т.п.

Вторая форма предусматривает корпоративное управление использованием и охраной водных ресурсов водопользователями, которые осуществляют ее финансирование. В этом случае государство передает водные объекты в оперативное управление (или концессию) бассейновым объединениям. В объединение, как правило, входят водопользователи, расположенные в одном речном бассейне. Объединение осуществляет на своей территории все виды водохозяйственной деятельности, необходимые для охраны вод и удовлетворения потребности в них водопользователей–участников объединения, включая оценку водных ресурсов, регулирование стока, контроль за сбросами загрязняющих веществ и водозабором,

предотвращение наводнений, подтоплений и т.д.¹. Плата за воду при таком подходе приобретает форму взносов водопользователей на содержание объединения и финансирование его деятельности. Функции государства в последнем случае ограничиваются изъятием в виде налога некоторой части средств, которые затем используются преимущественно для кредитования и субсидирования нового водохозяйственного строительства, а также компенсации водохозяйственным организациям недополученных в случае предоставления государством льгот по оплате за воду отдельным категориям водопользователей.

Наглядным тому подтверждением является эффект, который может быть получен в результате использования водных ресурсов в источнике, особенно в речных системах, и который колеблется в широких пределах, зависящих от местных природных факторов.

В качестве примера рассмотрим водоем, который используется для орошения зерновых культур. В зависимости от гидрологического режима годовой сток, а соответственно и объемы водопотребления, колеблются по годам. Предположим, орошаемые площади составляют 1000 га, цена площади 5 сом за 1ц, эксплуатационные расходы, затраты составляют 500 сом на 1 га.

Урожайность сельскохозяйственной культуры зависит от объемов полива (см табл.2)

Таблица 2

Годы	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Объем годового водопотребления, тыс. м ³ /га	6	6,5	7	7,5	8	8,5	9	9,5
Урожайность, ц/га	18	20	21	22	24	25	23	22,5

Табл. 2 составлена на основании статистических данных (Охрана окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов в КР. – Бишкек, 2009).

¹Об объединениях (ассоциациях) водопользователей. Закон Кыргызской Республики. – Бишкек, от 8 февраля 2002 г. – С. 1–11.

Из данных таблицы видно, что наиболее оптимальным режимом полива является 8,5 тыс. м³/га, когда при норме полива достигается максимальная урожайность. Очевидно, при повышенной норме полива урожайность снижается из-за эрозии почвы в результате засоления.

При оптимальном режиме водопотребления мы получим наибольший эффект $(40 \text{ га} \times 25 \text{ га} - 600 \text{ га}) \times 1000 \text{ га} = 400 \text{ га тыс. сом.}$

Важнейшим теоретическим и методологическим вопросом является проблема исчисления ренты. Основным принципом в определении ренты, на наш взгляд, должна быть максимизация возможного народнохозяйственного эффекта от использования того или иного ресурса. В этой связи следует рассматривать наиболее эффективный способ эксплуатации природного потенциала, снижающий водоемкость производства и обеспечивающий рациональный режим водопользования.

Перевод отраслей, особенно водоемких, на маловодную и безводную технологию, требует учета всех возможных последствий экономических результатов. В качестве примера можно взять предприятия цветной металлургии, где установлены водомерные счетчики. До недавнего времени эта отрасль при производстве металла требовала большого количества воды, после перевода на маловодную технологию объем водопотребления сократился в несколько раз. Однако себестоимость произведенного металла возросла. Возникает задача в вариантной постановке, где оптимальным будет тот, при котором суммарные затраты станут минимальными¹.

Допустим, если в этой отрасли раньше при производстве сурьмы (на примере сурьмяного Кадамджайского комбината) требовалось воды 200

¹ Постановление Правительства Кыргызской Республики. О передаче систем водоснабжения в собственность сельским общественным объединениям потребителей питьевой воды и их последующей эксплуатации. – Бишкек: Дом правительства, от 28 декабря 2001 года №828.

м³/т при себестоимости доставки 1м³ воды 15 тыйынов, затраты же на выплавку 1т (без учета затрат на воду) 90 тыйынов, то при новой технологии нормы водопотребления снизились до 10 м³/т, но увеличились затраты на выплавку сурьмы до 100 сомов, оптимальный вариант водопотребления может быть рассчитан на основе максимального значения экономического эффекта ($\mathcal{E}_B$).

$$\mathcal{E}_B = (Z_B + C_B W) - (Z_M + C_M W_M),$$

где $\mathcal{E}_B$ – экономический эффект от использования воды, полученный в результате внедрения маловодной технологии;

Z_B, Z_M – соответственно затраты на получение 1т металла по старой технологии и водосберегаемой технологии;

C_B, C_M – соответственно себестоимость 1м³ воды на металлургическом заводе до и после внедрения маловодной технологии;

W_M – объем водопотребления на выплавку 1т сурьмы до и после внедрения новой технологии.

Подставив в формулу искомые значения, получим следующие результаты:

$$\mathcal{E}_B = (90 + 0,15 \times 200) - (100 + 0,15 \times 10) = 17,2 \text{ сомов.}$$

Как видим, в результате перевода производства на маловодную технологию, объем водопотребления на выплавку 1т сурьмы снизился в 20 раз и экономический эффект составил 17,2 сома. Вопрос заключается в том, при каких значениях объема водопотребления достигается максимум экономического эффекта. Оказывается, при изменении объема водопотребления экономические показатели предприятия с учетом водного фактора могут изменяться в широких пределах.

Предположим, что изменили технологию водоснабжения в производстве, в результате чего на выплавку 1т сурьмы потребуется воды всего лишь 5 м³. Однако дальнейшее снижение водопотребления приведет к значительному повышению затрат на выплавку сурьмы и составит 125 сома.

Результаты расчетов свидетельствуют о том, что предприятию будет нанесен ущерб в размере 17,6 сома за единицу выпускаемой продукции¹.

$$\mathcal{E}_B = (90 + 0,15 \times 200) - (125 + 0,15 \times 5) = 17,6 \text{ сома.}$$

Как видим, максимальный экономический эффект достигается при режиме водопотребления 10 м^3 на выплавку 1т сурьмы. Таким способом определяется оптимальный объем водопотребления в отраслях народного хозяйства, только после таких расчетов должен составляться водохозяйственный баланс (ВХБ). На основе ВХБ дается экономическая оценка воды не только в источнике, но и у водопотребителя.

Однако следует иметь в виду, что исчисления экономических оценок водных ресурсов не следует ориентировать на измерение фактических эффектов, т.к. это будет способствовать закреплению сложившегося положения. Оценка ресурсов, исчисленная на основе потенциальных эффектов их использования, играет роль своеобразного эталона, к которому необходимо стремиться. Их применение в планово-проектных работах ужесточит отбор альтернативных способов вовлечения в народно-хозяйственный оборот водных ресурсов, с целью экономного их расходования. Важнейшим принципом является то, что оценка воды должна соответствовать наиболее эффективному варианту ее применения.

В водном хозяйстве, в отличие от других природоэксплуатирующих отраслей, один и тот же источник может удовлетворять потребности сразу нескольких водопотребителей.

Допустим, что суточный расход какого-то источника воды составляет 10000 м^3 , его ресурсы могут одновременно использовать четыре предприятия с потребностью 3500, 4000, 2500 и 2000 м^3 , и

¹ Положение о Государственном реестре водохозяйственных сооружений Кыргызской Республики. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 25 февраля 2002 года №100, от 4 ноября 1997 г. №643.

соответствующими для них эффектами от потребления 1м^3 воды 0,40; 0,55, 0,20; 0,15 сома. Затраты на подачу воды составляют 0,19 сома. В первую очередь следует обеспечить водой предприятия с максимальным экономическим эффектом. В данном случае первые три предприятия оказываются выгодными и весь водный ресурс (10000 м^3) оказывается исчерпанным. Хотя чистый эффект от удовлетворения потребности четвертого предприятия превышает затраты на существование мероприятий по водообеспечению, исчерпание воды в источнике не позволяет это сделать. Поэтому минимальный допустимый эффект от использования должен составлять 0,20 сома на 1м^3 , что соответствует индивидуальному эффекту третьего предприятия.

Следует отметить, что при рациональном использовании замыкающий эффект в сфере водопотребления равен замыкающим затратам. Тогда рентная оценка может быть определена как разность между замыкающим эффектом и прямыми затратами на воду, а в данном случае $-0,20 - 0,10 = 0,10$ сома. Мы же в течение года получим ренту в размере 365 тыс. сомов. Эффект в сфере потребления от использования воды первым предприятием составит 192 тыс. сомов, вторым – 146 тыс. сомов, для третьего он нулевой.

При сохранении же стока, предположим, до 3500м^3 в сутки замыкающий эффект составит 0,30 сома, т.е. повысится, и в этом случае пользователями воды могут быть только первые два предприятия. Рентная оценка источника составит 54,8 тыс. сомов, т.е. значимость водных ресурсов возрастает из-за их дефицитности. Однако рента в потреблении снизилась. Для второго водопользователя она нулевая, для первого – 64 тыс. сомов. Таким образом, суммарный народнохозяйственный ущерб от уменьшения стока составит 91000 сомов. При увеличении же стока на 2000м^3 воды в сутки воду получает и четвертое предприятие, в результате

чего замыкающий эффект снизится до 0,12 сома, а рента – до 87,6 тыс. сомов. Рентная оценка снизилась из-за сокращения дефицитности воды.

На территории КР платность водопользования как метод экономического регулирования водных отношений реализуется с 1991 г. при введении в действие тарифов за забор воды из водохозяйственных систем. Плата определялась на базе установленного тарифа и лимитов водозабора и отражалась в себестоимости продукции в соответствии с Постановлением Совета Министров СССР от 14.06.88 г. №741. Введен в действие с 1 января 1991 г. и действует на территории КР согласно Постановлению Совета Министров Кырг. ССР от 29.12.90 г. «О переходе на новую систему оптовых цен и тарифов в Кырг.ССР». Исходя из вышеприведенного нами предложен тариф за забор воды на примере Иссыкульской области (см. табл. 3).

Таблица 3

Тарифы на водопользование и канализацию сточных вод, действующие на 1.01.2009 г. по предприятиям «Водоканал» и «Водопровод» Иссыкульского ПЭО ЖКХ (в сомах).

Потребители	Каракол с 1.01.2009 г.	Балыкчы с 1.01.2009г.	Чолпон-Ата с 1.05.2009 г.		Тюп с 1.01.2009 г.	Ак-Суу с 1.06.2009 г.
			из скважин	из открытого источника		
		На 1 м ³	Вода			
Население	10-07	3-88	2-70	1-00	0-95	0-77
Бюджетн. учрежд., прочие предприятия	10-40	15-80	19-70	8-40	8-40	5-00
			Канализа ция			
Население	1-07	2-61	2-70	2-30		
Бюджетн. учрежден., прочие предприятия	10-40	11-80	18-00	16-40		

Таблица составлена на основе статистических данных по Иссыкульской области.

Введенные тарифы были шагом вперед в сфере экономики водопользования. Однако уже к началу осуществления реальных экономических реформ в КР стало ясно, что данный экономический инструмент еще требует принципиальной доработки. Тарифы не учитывали забор воды непосредственно из водного объекта, не рассматривались другие виды водопользования, а инфляция практически свела на нет эффективность предложенного вида экономического регулирования водных отношений.

Услуги по подаче воды водохозяйственными организациями хозяйствами-потребителями оплачиваются с учетом налога на добавленную стоимость (НДС), а также с учетом индексации в зависимости от изменения внешних экономических условий¹.

Затраты на производство (работ, услуг) включаются в себестоимость продукции (работ, услуг) того отчетного периода, к которому они относятся независимо от времени оплаты.

Планирование, учет и калькулирование себестоимости продукции (услуг) водопроводно-канализационного хозяйства осуществляется по передачам: подъем воды (перекачка сточной жидкости), очистка воды (сточной жидкости), транспортирование питьевой воды (транспортирование сточной жидкости). Например, статья «Материалы» определяются как затраты на химические реагенты: коагулянты, хлор и другие виды реагентов, применяемых в конкретных условиях для очистки воды по следующей формуле Н.Н. Лукьянчикова применительно для КР:

$$C = \sum P \times Ц \times П,$$

где C – расходы на материалы;

$П$ – потребность в химических реагентах определенного вида в натуральном выражении;

¹ Об объединениях (ассоциациях) водопользователей. Закон Кыргызской Республики. – Бишкек, от 8 февраля 2008 г.

C – стоимость единицы реагента определенного вида;

L – количество применяемых реагентов.

Плата за использование недр. Экономическое использование всех полезных ископаемых, осуществляемое на территории КР, предполагает их добычу из недр и дальнейшую переработку. Экономическая оценка минеральных ресурсов производится по каждому виду используемого полезного ископаемого в Кыргызстане.

При оценке минеральных ресурсов следует учитывать следующие особенности:

а) невозобновимость (запасы месторождений полезных ископаемых строго ограничены и в процессе эксплуатации полностью отрабатываются);

б) после отработки запасов требуются значительные затраты на ликвидацию или консервацию шахт и карьеров, рекультивацию нарушенных земель, а также решение социальных вопросов (переселение трудящихся в новые районы, создание новых рабочих мест и др.);

в) для выявления новых месторождений необходимы геологический поиск, предварительная и детальная разведка запасов полезных ископаемых;

г) ввод в эксплуатацию новых месторождений связан с относительно длинным сроком строительства горных предприятий и сравнительно высокими капитальными затратами;

д) инвестиционный процесс в горном производстве должен быть непрерывным, т.к. постоянно должен осуществляться ввод новых мощностей по добыче полезных ископаемых взамен выбывающих;

е) многие месторождения являются комплексными, представленными основными и попутными ценными компонентами;

ж) разработка месторождений связана с существенным воздействием на окружающую среду.

Запасы полезных ископаемых подразделяются по степени изученности: на разведанные – категории A , B , C_1 , предварительно оцененные – категории C_2 и прогнозные – категории P_1 , P_2 и P_3 .

Разведанные запасы по своему народнохозяйственному значению подразделяются на две группы, подлежащие отдельному подсчету и учету:

балансовые, использование которых согласно утвержденным кондициям, экономически целесообразно при существующей либо осваиваемой промышленностью прогрессивной технике, технологии добычи и переработки сырья с соблюдением требований по рациональному использованию недр и охране окружающей среды;

забалансовые, использование которых, согласно утвержденным кондициям, экономически нецелесообразно или технически и технологически невозможно, но которые в дальнейшем могут быть переведены в балансовые.

Забалансовые запасы подсчитываются и учитываются в том случае, если в технико-экономическом обосновании кондиций указана возможность их сохранности в недрах для последующего извлечения или целесообразность попутного извлечения, складирования и сохранения для использования в будущем.

В системе национальных счетов экономической оценке подвергаются балансовые запасы. Оценка их производится в соответствии с доходным методом отдельно для эксплуатируемых запасов, подготовленных к эксплуатации, и резервных, что связано с разным уровнем коэффициента дисконтирования и его постоянным изменением при оценке эксплуатируемых запасов по мере их отработки.

Величина Q определяется по следующей предложенной нами формуле:

$$Q = 3v,$$

где Q – оценка эксплуатируемых запасов по мере их отработки;

3 – величина оцениваемых запасов минерально-сырьевых ресурсов;

v – выход готовой продукции, доли ед.

Размеры платежей за разработку полезных ископаемых определяются с учетом вида полезного ископаемого, количества и качества его запасов, экономико-географического положения, технико-экономических условий и степени риска осваиваемого месторождения¹.

При пользовании недрами (ст. 27 Закона КР о недрах) производятся следующие виды платежей:

- плата за пользование недрами;
- отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы;
- сбор за участие в конкурсе (аукционе) и выдачу лицензий;
- акцизы¹.

Пользователи недр, осуществляющие добычу полезных ископаемых, разведанных за счет государственных средств, производят отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы (ВМСБ) КР (ст. 213 КР «О недрах»). Отчисления на ВМСБ обязательны для всех субъектов экономической деятельности, добывающих полезные ископаемые на территории КР. Отчисления на ВМСБ носят не фискальный (в отличие от других природных ресурсов), а целевой характер и поэтому наиболее интересны с позиции их роли в рациональном освоении недр и воспроизводстве минерально-сырьевой базы республики.

Отчисления на ВМСБ входят в систему обязательных платежей за пользование недрами, устанавливаемую в соответствии с законами КР «О недрах», «Об основах налоговой системы в КР», «О ставках отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы», Постановлением Правительства КР «О порядке использования отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы и освобождения пользователей недр от указанных отчислений».

Отчисления на ВМСБ относятся к налогам республиканского подчинения и носят строго целевое назначение – обеспечение

¹ О недрах. Закон Кыргызской Республики. – Бишкек, от 21 июля 1999 г. №82, 4 февраля 2002 г. №23.

воспроизводства минерально-сырьевой базы КР. Ставки отчислений на ВМСБ устанавливаются в размерах, обеспечивающих необходимые затраты на эти цели, и являются едиными для всех пользователей, горнодобывающих предприятий, осуществляющих добычу и переработку полезных ископаемых, разведанных за счет государственных средств.

Исходным показателем для расчета размера отчислений является суммарная стоимость выпущенной предприятием товарной продукции за конкретный период его деятельности (месяц, квартал и т.п.), приведенная в табл. 4.

Сложившаяся система платежей при пользовании недрами базируется на положениях Закона КР «О недрах» и других нормативных правовых актах, регулирующих вопросы налогообложения в сфере недропользования.

Таблица 4

**Ставки отчислений на развитие и воспроизводство
минерально-сырьевой базы в КР²**

№ п/п	Виды полезных ископаемых	Единица измерения выпущенной товарной продукции	Размер ставок в % от стоимости выпущенной товарной продукции
1	Топливо-энергетическое сырье: Уголь Нефть Природный газ	1 т угля 1 т сырой нефти 1000 куб. м	2 2 4
2	Цветные и редкие металлы: Ртуть Сурьма Олово, вольфрам Редкоземельные металлы	1 т металла 1 т товарного концентрата 1 т концентрата 1 т суммы полуторных окислов 1 т свинцового концентрата 1 т товарного молибденого пропродукта	2% от стоимости реализованной продукции 2 2 12 12 12

¹ Сборник нормативных документов по налогам и налогообложению. – Бишкек, 2000.

² Данные табл. 4 составлены согласно инструкции о порядке отчислений ВМСБ / Сборник нормативных документов по налогам и налогообложению. – Бишкек, 2000.

3	Благородные металлы: Золото, серебро	1 грамм	5
4	Неметаллы: Облицовочные камни Песчано-гравийные смеси, строительный песок, песок и щебень декоративные Суглинки, кирпичные глины Цементное сырье Керамзитовое сырье Известняк, строительный гипс Соль Сера самородная Графит природный Цветные камни (самоцветы) Подземные пресные воды Подземные минеральные и термальные воды	1 куб. м блоч. камня 1 т смеси, песка, щебня 100 шт. усл. кирпича 1 куб. м аглопорита 1 т цемента 1 т керамзита 1 т известняка 1 т гипса строительного (обоженного) 1 т гипса природного 1 шт. блока 1 т кормовой соли 1 т серы 1 т графита 1 кг камня 1 куб.м воды Сумма выручки реализованных услуг	12 2 2 5 9 9 8 6 6 7 8 10 10 5 2

Совершенствование налоговой системы КР в недропользовании должно базироваться на последовательном и постепенном переходе на единый налог на недропользователя, а именно на горную ренту или рентный налог, который заменит роялти и акциз. Система сборов, налогов и платежей при использовании недр должна отражать положение каждого конкретного налогоплательщика в сфере недропользования и учитывать особенности конкретного месторождения, объекта (участка) недропользования, на который выдана лицензия. Из указанного положения вытекает, что размеры сборов и ставки платежей при использовании недрами должны быть дифференцированы для каждого объекта недропользования. При этом учитывают следующие основные принципы и особенности рентных платежей:

- горная рента уплачивается ежемесячно и устанавливается в виде абсолютной суммы (потонной ставки) на единицу добываемого минерального сырья;

- горная рента возникает только на рентабельных месторождениях. Если месторождение не рентабельное, но его эксплуатация с государственных позиций необходима, то вводится система дополнительных льгот до полной отмены других налогов (а при необходимости – введение дотаций из минимально создаваемого дотационного фонда, формируемого в бюджетной части горной ренты)¹;

- горная рента не должна включаться в себестоимость продукции, она должна изыматься только из прибыли и соответствовать сверхнормативной прибыли;

- горная рента устанавливается при лицензировании, вносится в лицензионное соглашение и подлежит ежегодному уточнению самим недропользователем, представляющим в налоговый орган по согласованию с лицензирующим органом соответствующие технико-экономические расчеты потока денежной наличности в планируемом году.

Основная работа горной ренты является технико-экономическое обоснование (ТЭО) проекта разработки конкретного месторождения.

Расчет горной ренты можно осуществить на основе оценки потока денежной наличности. Поток денежной наличности (NPV) складывается из сальдо притока (F) и оттока (Q) денежных средств и выражается следующей формулой.

$$NPV = F - Q.$$

Поток денежных средств включает: прибыль после уплаты налогов ($П$), амортизационные отчисления на обновление (реновацию) основных фондов (A); отчисления на ВМСБ, оставляемые предприятиям (B) и

¹ Сборник нормативных документов по налогам и налогообложению. – Бишкек, 2000.

подлежащие оплате за счет средств республиканского бюджета.

Из вышесказанного следует отметить следующее. Налогообложение в недропользовании КР отражает важнейшие звенья экономических отношений между государством-собственником недр и пользователем недр (юридическим и физическим лицом).

Налогоплательщиками признаются пользователи недр (организации и индивидуальные предприниматели), которые осуществляют поиск, разведку и добычу полезных ископаемых, независимо от наличия у них лицензии на право пользования недрами (табл. 5).

Как уже говорилось выше, пользователи недр, осуществляющие добычу полезных ископаемых, разведанных за счет государственных средств, производят отчисления на ВМСБ согласно закону КР (статья 4 «О недрах»)¹.

Такое определение основополагающего элемента системы платного недропользования вносит противоречия в три понятия: недропользователь, владелец лицензии и налогоплательщик платежей при пользовании недрами, а именно: только лицензия удостоверяет право ее владельца на пользование участком недр в заданных границах и с заданным целевым назначением. Права и обязанности пользователя недр возникают с момента государственной регистрации лицензии на пользование недрами.

Платежи за загрязнение окружающей среды стали использовать в Кыргызстане с 1996 г. с целью улучшения охраны окружающей среды и рационального природопользования, в том числе с акцентом на экономические методы регулирования². Первоначально они вводились по регионам республики отдельно (Чуйская и Иссыкульская области).

¹ Сборник нормативных документов по налогам и налогообложению. – Бишкек, 2009. – С. 196–198.

² Сборник нормативных актов Кыргызской Республики по охране окружающей среды. – Бишкек: МООС, 1997. – Вып. 1.

**Перечень основных предприятий и организаций-плательщиков отчислений
на развитие и воспроизводство минерально-сырьевой базы в КР¹**

№ п/п	Наименование полезных ископаемых	Добывающие организации и предприятия	Размер ставок отчислений в госбюджет
1	2	3	4
1	Уголь	Угледобывающие предприятия госконцерн «Кыргызкомур»: шахтоуправление «Кок-Янгак» шахтоуправление «Таш-Кумыр» шахтоуправление «Кызыл-Кия» шахтоуправление «Сулюкта» разрез Алмалык разрез Агулак шахта Джергалан шахта Центральная	2 2 2 2 2 2 2 2
2	Нефть и природный газ	ПО «Кыргызнефть»	2
3	Ртуть (с попутно добываемой сурьмой, флюоритом)	Хайдарканский ртутный комбинат	2
4	Сурьма	Кадамжайский сурьмяной комбинат	5
5	Олово, вольфрам	Карабалтинский горнорудный комбинат Артель «Эныльчек»	15 15
6	Редкоземельные металлы (с попутно добываемыми свинцом, молибденом, висмутом и серебром)	Кыргызский горно- металлургический комбинат	12
7	Золото	Макмальский золотодобывающий комбинат МП «Береке» Фирма «Эко-Ресурс» Кумтор компания	15 15 15 15
8	Облицовочный камень	ПО «Кыргыз-Таш» Северо-Кыргызская геологическая экспедиция ПО «Ошстройматериалы» МП «Графит»	12 12 12 12

¹Данные табл. 5 составлены согласно инструкции о порядке отчислений ВМСБ /
Сборник нормативных документов по налогам и налогообложению. – Бишкек, 2000.

9	Песчано-гравийные смеси, строительный песок, щебень и песок декоративный, суглинки и глины для производства кирпича	ПО «Токмакстройматериалы»	2
		ПО «Галасстройматериалы»	2
		ПО «Ошстройматериалы»	2
		Каракольский кирпичный завод	2
		Ивановский комбинат строительных материалов	2
		Трест «Севдортрансстрой»	2
		Комбинат «Бишкекстройматериалы»	2
		Джалал-Абадский комбинат строительных материалов	2
		Беловодский кирпичный завод	2
		Сулюктинский кирпичный завод	2
		Кызыл-Кийский комбинат строительных материалов	2
		Кирпичный завод «Красный строитель» города Бишкек.	2
		Токмакский кирпичный завод	2
		Нарынский кирпичный завод	2
10	Глинистые сланцы для производства керамзитового щебня	Предприятие «Кыргызспецгорнеруд»	9
11	Цементное сырье	Курментинский цементный завод	9
12	Известняк строительный, волластонит	ПО «Кыргызстройкерамика»	8
		Предприятие «Кыргызспецгорнеруд»	8
13	Гипс	ПО «Ошстройматериалы»	6
		Джалал-Абадский комбинат строительных материалов	6
		МП «Эркин-Гипс»	6
14	Соль кормовая	Фирма «Чон-Туз»	7
		Кетемен-Тюбинский солькарьер	7
15	Графит природный	МП «Графит»	10
16	Цветные камни (самоцветы)	МП «Кыр-Таш»	10
		МП «Графит»	10
17	Подземные пресные воды	Организации типа «водоканал» и «водоснабжение», прочие водопользователи	5
18	Подземные минеральные и термальные воды	Санатории, пансионаты и другие лечебные учреждения	2

Расчет отчислений на ВМСБ представлен в табл 5.

После принятия решения Государственной комиссией Совета Министров СССР по экономической реформе (5 января 1990 г.) о проведении экономического эксперимента по совершенствованию экономического механизма природопользования в эту работу была включена уже половина Кыргызстана. Планировалось отработать новый экономический механизм природопользования, определить размеры и

порядок взимания платы за загрязнение окружающей среды, апробировать на практике методы формирования и направления использования средств фондов охраны природы.

Таблица 6

**Расчет отчислений на развитие и воспроизводство
минерально-сырьевой базы Кыргызской Республики**

(полное наименование недропользователя)				
за _____ 200__ года (месяц нарастающим итогом с начала года)				
№ п/п	Показатели	Единица измерения	Данные плательщика	Данные налоговой инспекции
1	2	3	4	5
1	Стоимость выпущенной товарной продукции	Тыс. сом		
2	Виды полезных ископаемых, принятые для расчета			
3	Ставка отчислений в процентах			
4	Сумма отчислений по настоящему расчету	Тыс. сом		
5	Уплачено за отчетный период	Тыс. сом		
6	К доплате	Тыс. сом		
7	К уменьшению	Тыс. сом		

Данные табл. 6 составлены на основе Налогового кодекса КР / Сборник нормативных документов по налогам и налогообложению. – Бишкек, 2009.

В рамках эксперимента применялись различные варианты расчетов нормативов платы, что давало возможность уже на республиканском уровне уточнить методические подходы к определению размеров и порядка взимания платы за загрязнение природной среды. При этом норматив мог устанавливаться в виде дифференцированного тарифа за сброс сточных вод в водоемы, в виде тарифа, определяемого в зависимости от количества свежей воды, необходимой для разбавления стоков до нормативного качества (в отдельных регионах данный подход использовался и для установления платы за выбросы в атмосферу), по удельному ущербу, причиненному выбросом (сбросом) 1 т загрязняющих веществ по величине затрат, необходимых для осуществления природоохранных мероприятий¹.

¹ Об охране окружающей среды. Закон Кыргызской Республики. – Бишкек, от 16 июня 1999 г. №53.

Несмотря на то, что в эксперименте применялись различные методические подходы к определению нормативов платы за загрязнение окружающей среды, в целом его результаты были положительны для последующего развития экономических методов регулирования качества природной среды.

В условиях эксперимента впервые стали формироваться территориальные и республиканские фонды, переросшие впоследствии в экологические фонды по охране природы, появилась перспектива заключения комитетами по охране природы экономических договоров с предприятиями-природопользователями, по ряду промышленных и сельскохозяйственных предприятий было достигнуто реальное снижение выбросов (сбросов) загрязняющих веществ. Поступившие в 1990 г. в местные фонды охраны природы средства были использованы на осуществление природоохранных мероприятий, проведение научно-исследовательских работ, приобретение приборов контроля и оборудования для формирования банка данных о состоянии окружающей природной среды¹.

Дальнейшее развитие экономических методов в сфере охраны окружающей среды требовало нормативно-правового акта на уровне Правительства КР для их внедрения в целом по республике². С этой целью принимается постановление Правительства КР от 23.07.2001 г. №370 «О ставке платы за загрязнение окружающей среды (выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов)». С 1 января 2002 г. это Постановление вступило в действие, когда были введены базовые

¹ Оценка и регулирование качества окружающей природной среды: Учебное пособие для инженера-эколога / Под ред. А.Ф. Порядина, А.Д. Хованского. – М.: НУМЦ Минприроды России, Изд. дом «Прибой», 1996.

² Национальный доклад о состоянии окружающей среды Кыргызской Республики. – Бишкек: Илим, 1999. – С. 50.

нормативы платы за выбросы, сбросы, загрязняющих природных веществ в окружающую природную среду и размещение отходов, а также приняты документы, регулирующие сбор и расходование средств от взимаемых платежей.

Постановлением вводилась плата за загрязнение природной среды по нормативам для всех предприятий производственной и непроизводственной сферы деятельности. Плата устанавливалась за выброс в атмосферу загрязняющих веществ от стационарных и передвижных источников, за сброс в водные объекты загрязняющих веществ, за размещение отходов. Было определено два вида нормативов платы: за предельно допустимые выбросы (сбросы, размещение отходов) в природную среду и за их превышение. В первом случае плата рассчитывалась, исходя из затрат, необходимых на воспроизводство природной среды, во втором случае – из величины возмещения ущерба в результате несоблюдения требований по охране окружающей среды.

Введенный экономический механизм был стимулирующим: чем меньше загрязняющих веществ попадает в природную среду, тем меньше платы, поскольку последняя сокращается в случае направления предприятием средств на природоохранные мероприятия, снижающие выбросы (сбросы) загрязняющих веществ. Самым действенным было то, что предприятия вынуждены рассчитываться за загрязнение природной среды из той части прибыли, которая остается у них в распоряжении.

Выход Закона КР «Об охране окружающей среды» (1999 г.) подвел под существовавшую схему экономической защиты окружающей среды и природных ресурсов законодательную базу, которая была развернута в ряде нормативно-правовых актов Правительства КР и межведомственных решений, продолжающих действовать и в настоящее время¹.

¹Национальный доклад о состоянии окружающей среды Кыргызской Республики. – Бишкек: Илим, 1999.

В 1992 г. взимание платы за загрязнение с предприятий, учреждений, организаций регулировалось Постановлением Правительства КР от 24 июля 1992 г. №203 «Порядок взимания платы за сбросы, выбросы загрязняющих веществ и размещение отходов в КР».

Порядок распространялся на предприятия, учреждения, организации, иностранные юридические и физические лица, осуществляющие любые виды деятельности на территории КР.

Объектом обложения при этом являются любые виды вредного воздействия, прежде всего выбросы загрязняющих веществ в атмосферу, сбросы их в водоемы или иные водные объекты, а также шум, вибрация, электромагнитное излучение, радиация, размещение отходов.

Порядок предусматривает следующие виды платы:

- а) за выбросы загрязняющих веществ в пределах установленных лимитов;
- б) за выбросы загрязняющих веществ сверх установленных лимитов;
- в) за аварийные и залповые выбросы загрязняющих веществ.

Базовые нормативы платы устанавливаются по каждому ингредиенту загрязняющего вещества (отхода), ввиду вредного воздействия с учетом степени опасности их для окружающей среды и здоровья населения. Базовые нормативы и коэффициенты с поправкой на экономические факторы согласовываются с Министерством охраны окружающей среды КР и утверждаются главами местных государственных администраций.

На основе базовых нормативов и с учетом коэффициентов, отражающих экономические факторы, разрабатываются и утверждаются дифференцированные ставки платы, которые определяются умножением базовых нормативов платы на коэффициенты, учитывающие экономические факторы того или иного региона по следующим направлениям:

- плата за загрязнение в пределах, не превышающих установленные

природопользователю нормативы предельно допустимых выбросов, сбросов, объема размещения отходов, уровней иных видов воздействий;

- плата за загрязнение в пределах установленных лимитов;
- плата за сверхлимитное загрязнение окружающей среды.

Законом предусмотрено: если у природопользователя нет каких-либо разрешений на сброс, выброс, размещение вредных веществ, то применяется плата как за сверхлимитное загрязнение окружающей среды. Если такие платежи становятся равны либо превышают прибыль, остающуюся в распоряжении природопользователя, то территориальными органами Министерства охраны окружающей среды КР, органами санитарно-эпидемиологического надзора и соответствующими органами исполнительной власти рассматривается вопрос о приостановлении или прекращении деятельности предприятия.

Средства от платежа перечисляются природопользователями в размере 90% на специальные счета государственных экологических фондов и 10% – в доход республиканского фонда КР для финансирования деятельности территориальных органов государственного управления в области охраны окружающей среды¹.

Кроме того, данным постановлением Министерству охраны окружающей природной среды КР с участием заинтересованных Министерств и ведомств поручалось утвердить: нормативные документы, определяющие механизм перечисления природопользователями платы за загрязнение окружающей среды и порядок направления указанных средств в доход республиканского бюджета КР и во внебюджетные фонды; инструктивно-методические документы по взиманию платы за загрязнение окружающей среды и перечень природоохранных

¹ Национальный доклад о состоянии окружающей среды Кыргызской Республики. – Бишкек: Илим, 1999.

мероприятий, затраты на выполнение которых могут засчитываться в счет платежей.

В июле 1996 г. по представлению Министерства охраны окружающей среды по согласованию с Министерством экономики Правительства КР утверждены «Базовые нормативы платы за выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду и размещения отходов», а также коэффициенты, учитывающие экологические факторы¹.

Платежи за предельно допустимые нормативы воздействия включаются в себестоимость продукции (стоимость работ, услуг), а платежи за превышение этих нормативов оплачиваются за счет прибыли, остающейся в распоряжении природопользователя (схема 6).

Схема 6

Структура платежей за загрязнение окружающей природной среды в КР



¹ Национальный план по охране окружающей среды. – Бишкек, 1996г.

Структура платежей за загрязнение и иные вредные воздействия показана в схеме 7.

Базовые нормативы включают следующие виды платежей:

- нормативы платы за выбросы в атмосферу загрязняющих веществ от стационарных и передвижных установок;
- нормативы платы за сброс загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты;
- нормативы платы за размещение отходов¹.

Схема 7



При этом нормативы платы за выброс устанавливались в сомах на 1 т загрязняющих веществ.

За выброс сверх установленных лимитов плата составляла пятикратный размер основной. Так, если 1т двуокиси азота в пределах допустимых выбросов стоила 415 сомов, то свыше этого норматива за 1т предприятие должно было заплатить 2075 сомов. Нормативы платы охватывали 217 наименований загрязняющих веществ.

¹ Об охране окружающей среды. Закон Кыргызской Республики – Бишкек, от 16 июня 1999 года №53.

Базовые нормативы платы за сброс загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты были построены аналогично нормативам платы за выбросы. Установлены норматив платы за сброс в пределах допустимых сбросов (ПДС) и норматив в пределах установленных лимитов (временно согласованных сбросов ВСС) в пятикратном значении к основному нормативу. Так, если за 1т сброса нитратного азота в пределах ПДС предприятие должно заплатить 245 сомов, то за сброс в пределах ВСС – уже 1225 сомов. Нормативы платы охватывали 198 наименований загрязняющих веществ.

Базовые нормативы платы за размещение в пределах лимитов отходов установлены по двум видам отходов: нетоксичные (с разбивкой на отходы добывающей и перерабатывающей промышленности и соответственно норматив платы 2,5 сом/т и 115 сом/м³) и токсичные (с разбивкой на четыре класса токсичности и по уровням норматива платы от 1400 до 2000 сом/т).

Под лимитами отходов понимаются установленные (разрешенные) объемы их складирования, разрешения.

При расчете платежей за выбросы загрязняющих веществ и размещения отходов используются также коэффициенты экологической ситуации и экологической значимости состояния атмосферного воздуха и почвы территорий отдельных регионов республики. Разброс коэффициентов от 1,0 (Чуйская область) до 2,0 (Ошская область)¹.

Для расчета платежей за сброс загрязняющих веществ используются коэффициенты экологической ситуации и экологической значимости состояния водных объектов по бассейнам рек. Разброс значений коэффициентов от 1,0 до 1,85

¹ Национальный доклад о состоянии окружающей среды Кыргызской Республики. – Бишкек: Илим, 1999.

Глава 3. Пути совершенствования экономического механизма природопользования в КР

3.1. Проблемы экономико-организационного механизма природопользования

Совершенствование экономического механизма природопользования сдерживается по следующим причинам.

1. Известно, что в условиях административно-плановой экономики природоохранные мероприятия осуществлялись главным образом за счет государственного бюджета. В условиях переходной экономики, при расширении полномочий местных органов управления и самофинансирования, государство перестало быть ответственным за хозяйственные решения предприятий, что находит отражение и в инвестиционной политике. В этих условиях важным источником финансирования деятельности по оздоровлению окружающей среды являются средства экологических фондов и собственные средства предприятий. Одной из наиболее важных причин «отставания» ввода в действие фондов экологического назначения является «остаточный принцип» выделения финансовых средств, материальных и трудовых ресурсов на природоохранные цели, а также незаинтересованность трудовых коллективов предприятий во введении и освоении этих средств. Тем более в настоящее время, при различных формах собственности, когда повышена экономическая заинтересованность трудовых коллективов в росте прибыли и более эффективном ее использовании, сопротивление выделению собственных средств на финансирование природоохранных мероприятий, не дающих непосредственной экологической отдачи, усиливается. Меры по стабилизации финансовой системы республики, выразившиеся на первоначальном этапе рыночных реформ в резком сокращении расходной части республиканского бюджета, не позволили в должной мере

задействовать его средства для финансирования природоохранных мероприятий¹. На средства из республиканского бюджета осуществлялись природоохранные мероприятия, только включенные в состав государственных программ. Централизованно за счет государства финансировалась также основная деятельность (Министерство охраны окружающей среды КР, Министерство лесного хозяйства, Комитет по геологии и др.).

При дефиците государственного бюджета основными источниками финансирования работ по охране окружающей среды становятся средства предприятий, местных бюджетов и экологических фондов. Однако при возросшей доле из первых двух источников доля экологических фондов остается незначительной. Если в 1992 г. из этого источника на природоохранные мероприятия использовалось 0,05% общих средств.

Финансовый дефицит является основным сдерживающим фактором осуществления всех видов средозащитной деятельности: строительства воздухо- и водоохраных сооружений, внедрения безотходных технологий. Особенно сложно организовать переработку и рациональное использование полезных ископаемых, развивать заповедное дело, охрану животного и растительного мира. На охрану лесных ресурсов, недр, рыбных запасов, диких зверей и птиц, а также на организацию заповедников выделяется 0,003% всех средств, направляемых в природоохранное строительство.

В переходный период экономики произошло снижение государственных вложений в природоохранную деятельность, что делает невозможным осуществлять в достаточной мере их амортизацию и техническое перевооружение основных фондов (как технологического так

¹ Концепция экологической безопасности Кыргызской Республики. – Бишкек, 1997.

и природоохранного назначения). В связи с этим, несмотря на снижение в последние годы объемов производства, экологическая ситуация продолжает ухудшаться.

В общем объеме инвестиций, направленных в производственное строительство в 1994 г., капиталовложения на охрану природы и рациональное использование природных ресурсов составили 0,2%. Для сравнения: в промышленно развитых странах капиталовложения в охрану природы держатся на уровне не ниже 2–3% ВВП.

Тем не менее спад инвестиционной активности в природоохранной сфере происходил более медленными темпами, чем в целом по всем формам и направлениям экономики. Последнее можно объяснить стимулирующим действием платы за загрязнение окружающей среды, активным применением региональными органами по охране окружающей среды зачетов вложенных предприятиями средств на строительство природоохранных сооружений в объемах платежей за загрязнение, а также повышением ответственности местных органов власти за состояние окружающей среды.

Инвестиции в охрану окружающей среды в Кыргызстане составляют около 0,10% ВВП (2009г.). По общим расходам на охрану окружающей среды (в процентах ВВП) Кыргызстан отстает от многих стран. Например: Болгария – 0,33%, Чехия – 3,94%, Венгрия – 0,74%, Польша – 1,03%, Словакия – 1,68%, Беларусь – 0,27%, Кыргызская Республика – 0,10%. (см. диаграмму 1). Однако следует отметить, что инвестиции, направленные на защиту окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов, за последние три года снизились, а на охрану атмосферного воздуха в последние годы не выделено вообще никаких средств.

Неразработанным остается вопрос о рациональном соотношении национальных и зарубежных инвестиций в экономику Кыргызской Республики, в частности, в сферу производства товаров, работ и услуг

экологического назначения, в формирование экологически ориентированного рынка.

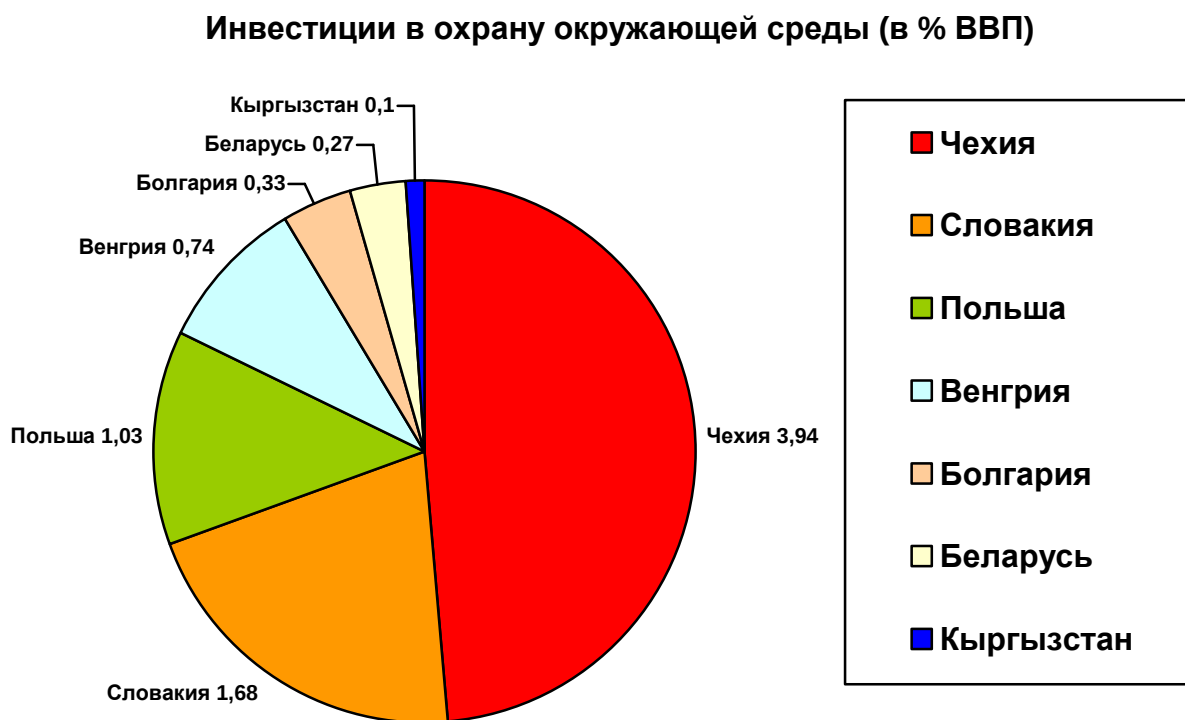


Диаграмма составлена на основе статистических данных охраны окружающей среды.- Бишкек.

В действующей системе платного использования природных ресурсов функция стимулирования роста эффективности производства и привлечения в природные ресурсы отечественных и иностранных инвестиций не реализована.

Проблема правильной оценки общей величины и структуры расходов на охрану окружающей природной среды продолжает оставаться дискуссионной и относится к приоритетным в области экологической политики.

Сложная финансовая ситуация привела к резкому снижению эффективности работы Министерств и ведомств природоохранного комплекса.

Общая картина финансового состояния Министерств и ведомств природоохранного комплекса Комитет по охране окружающей среды, Министерства лесного хозяйства, Комитета госгидромета, Министерства водного хозяйства – это их хроническое недофинансирование из республиканского бюджета.

Это следствие постоянного сокращения производства валового внутреннего продукта (ВВП), что приводит к сужению налоговой базы и уменьшению доходной части бюджета. Недостаточные объемы финансирования закрепляются как базовые при формировании республиканского бюджета этих ведомств на следующий год. При сокращающемся ВВП, если даже их доли расходов в ВВП остаются на прежнем уровне, степень финансовой обеспеченности расходных статей постоянно снижается.

Проблемы ценообразования с учетом экологических требований – сложная комплексная задача. Использование стимулирующей функции цен должно быть направлено на создание системы платного природопользования по всем видам природных ресурсов, поощрение внедрения экологически чистых производств и видов продукции, обеспечение выгодности мероприятий, ориентированных на производство продукции с высокими экологическими параметрами. Речь идет, с одной стороны, об оценке и учете в ценах расходов на охрану окружающей среды или экологических издержек, а с другой – о дифференциации цен с целью поощрения внедрения в производство малоотходной технологии. Особую стимулирующую роль призваны играть надбавки и скидки (в %) к ценам, учитывающие степень рациональности природопользования и экологическую чистоту производства (продукции).

2. Не менее важной проблемой в структуре хозяйственного механизма является экономическое стимулирование природоохранной деятельности. Оно включает в себя две стороны – заинтересованность и ответственность предприятий за рациональное использование, а также воспроизводство

природно-ресурсного потенциала, разработку и выпуск экологически благоприятной продукции, разработку и внедрение малоотходных и отвечающих экологическим нормам (стандартам) технологий, утилизацию и переработку отходов. Экономический механизм управления природопользованием позволяет таким образом учесть экологический фактор при формировании мотивационной сферы деятельности природопользователей и создать условия, при которых экономически выгодно соблюдать установленные экологические ограничения. Тогда, не уменьшая свободы предпринимательства, данный механизм будет стимулировать снижение уровня загрязнения, внедрение малоотходных технологий, рациональное использование природных ресурсов.

Следующим основным барьером на пути внедрения в необходимом объеме ОФ экологического назначения является отсутствие налаженного производства экологической техники и подготовки соответствующих специалистов по эксплуатации. Поэтому, как показывает сложившаяся ситуация, даже располагая целевым денежным фондом экологических инвестиций, предприятия в ряде случаев не имеют возможности реализовать его по назначению.

Основным тормозом экологизации производства на основе организации природопользования и оснащения ОФ очистного оборудования является и то, что основная масса источников загрязнения работает в режиме временно установленных для них нормативов выбросов вредных веществ.

В 1998 г. результаты исследования основных источников выбросов в атмосферу, проведенного Министерством охраны окружающей среды Кыргызской Республики, показали, что 80% установленного воздухоохранного оборудования физически или морально устарело, либо находится в неисправном состоянии, либо работает ниже проектного и санитарного уровня¹.

¹ Национальный план по охране окружающей среды. – Бишкек, 1995.

Серьезным тормозом в экономическом стимулировании природоохранной деятельности предприятий является современная практика статистической отчетности: в состав ОПФ экологического назначения должны включаться только те их виды, которые создаются исключительно с целью предотвращения, сокращения и ликвидации последствий отрицательного воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду.

3. Еще одна важная проблема – существующая в КР налоговая политика далека от совершенства, носит чисто фискальный характер, не играя никакой стимулирующей роли и не способствуя переходу Кыргызстана на устойчивый путь развития. При новой системе налогообложения, как минимум, должны возмещаться затраты на проведение природоохранных мероприятий.

Остаются нерешенными проблемы освобождения от выплаты таможенных пошлин закупаемого за границей природоохранного оборудования.

Налоговый механизм непосредственно связан с любыми экономическими реформами. Через налоги государство, с одной стороны, формирует свой бюджет, с другой – воздействует на производство, регулирует его структуру. Таким образом, в существующем налогообложении:

- не соблюдается принцип справедливости, предполагающий равномерность распределения налоговой нагрузки;
- недостаточно используется стимулирующий принцип налогообложения. Это относится и к перечню санкций, и к перечню льгот. Санкций много, а льгот мало;
- отсутствует объективная увязка налогообложения и планируемых налоговых поступлений с потребностью государства. Прибавим к этому произвол финансовых властей, нарушающих распределение налогов по

расходным статьям и использующих при этом уплаченные суммы не по целевому назначению, в итоге нарушается воспроизводственная функция в системе платного использования природных ресурсов;

- недостаточно задействован механизм налогового регулирования природопользования. Это, прежде всего, относится к платежам за пользование природными ресурсами, которые носят исключительно фискальный характер¹. Очевидно, поступая в бюджет разных уровней, платежи за пользование природными ресурсами расходуются на что угодно, только не на мероприятия по воспроизводству природных ресурсов, осуществляющие социальный заказ государства, а именно добычу дефицитного, необходимого народному хозяйству природного ресурса с объективно обусловленной низкой экономической эффективностью их добычи. Естественным, что при наличии такого социального заказа государство должно направлять часть полученных платежей на поддержку и воспроизводство природных ресурсов, но это пока не делается.

Новая налоговая политика должна быть в первую очередь направлена на стимулирование снижения нагрузки на окружающую среду, уменьшение потребления природных ресурсов, рациональное и неистощительное их использование, а также решение других природоресурсных и экологических задач. Такая система должна базироваться на следующих основополагающих принципах:

- доход, получаемый без затрат труда и предпринимательской деятельности в результате эксплуатации лучших природных ресурсов (по качеству, местоположению, естественным и экологическим условиям производства), принадлежащий каждому гражданину страны в равной степени, должен взиматься в бюджет и расходоваться на социально-экономические и другие нужды общества;

¹ Сборник нормативных документов по налогам и налогообложению. – Бишкек, 2000.

– все то, что человек заработал своим трудом и посредством сбережений, является принадлежащей ему собственностью. Этот доход не должен облагаться налогом с целью перераспределения в пользу других;

– возмещение физическими и юридическими лицами причиненного ими экономического ущерба в результате нерационального природопользования;

– возмещение физическими и юридическими лицами упущенной выгоды общества в результате потребления топливно-энергетических и других материальных ресурсов сверх установленных нормативов (стандартов);

– обеспечение гарантированного поступления и расходования финансовых средств на охрану и воспроизводство природных ресурсов с целью обеспечения неистощительного природопользования.

Новая налоговая система должна включать следующие виды налогов и пошлин:

- природно-ресурсный рентный налог;
 - плату на охрану и воспроизводство природных ресурсов;
 - налог на имущество;
 - налог на потребление топливно-энергетических и других материальных ресурсов сверх установленных нормативов;
 - акцизы на отдельные виды товаров и услуг;
- государственные и таможенные пошлины.

Рентные платежи за пользование природными ресурсами.
Введение рентных платежей за пользование природными ресурсами позволит КР перейти на более совершенные социально-экономические отношения в обществе, реализующие идею о праве каждого члена общества на природные ресурсы всей страны и на равную долю благ, получаемых от них. Это можно осуществить в случае введения природной ренты.

Если каждый природопользователь будет выплачивать ренту, соответствующую местоположению и качеству природного ресурса, конкуренция на рынке станет более честной. В результате возникнут условия, стимулирующие повышение эффективности производства и обеспечивающие справедливое распределение благ, получаемых от использования природных ресурсов. Рентные платежи могут быть определены расчетным путем или посредством аукционных торгов на основе сумм, которые готовы платить физические или юридические лица за право пользования природными ресурсами. Расчетным путем рентные платежи определяются как разность между прибылью, остающейся в распоряжении предприятия после уплаты налогов (платежей), и нормальной прибылью, обеспечивающей развитие данного производства в рыночных условиях хозяйствования.

Платежи за природные ресурсы, направляемые на их охрану и воспроизводство.

Указанные платежи вводятся с целью обеспечения неистощительного использования природных ресурсов и необходимого прироста запасов полезных ископаемых. Размер предлагаемых платежей должен быть таким, чтобы собранных средств было достаточно для: полного воспроизводства возобновляемых природных ресурсов как в количественном, так и в качественном отношении; экономического воспроизводства потребительских стоимостей, заключенных в используемых (потребляемых) количествах невозобновляемых природных ресурсов; создания стратегического резерва запасов полезных ископаемых; решения других задач, предусмотренных государственной целевой политикой по охране и воспроизводству природных ресурсов. Если предприятие осуществляет затраты на охрану и воспроизводство природных ресурсов, то данные платежи уменьшаются на эту сумму. Таким образом, с помощью предлагаемой системы может быть создана

замкнутая система гарантированного финансирования охраны и воспроизводства природных ресурсов.

Несовершенство налоговой системы, недостаточное государственное финансирование, незаинтересованность промышленных и сельскохозяйственных предприятий – вот основные проблемы становления экономического механизма природопользования и охраны окружающей среды.

3.2. Основные направления совершенствования экономического механизма природопользования и охраны окружающей среды в КР

- Приоритетное развитие экологических фондов (как бюджетных, так и внебюджетных) как важнейшего источника финансирования деятельности по оздоровлению окружающей среды.
- Развитие предпринимательской деятельности, поддержание деятельности предприятий, осуществляющих природоохранную и иную природовосстановительную деятельность на основе субсидий, увеличение доли законодательно устанавливаемых расходов на экологические цели.
- Формирование целостной экологически ориентированной системы управления и широкое применение финансовых механизмов в государственной политике охраны окружающей среды.
- Внедрение стимулирующей налоговой политики, предусматривающей введение экономических инструментов финансирования затрат на охрану окружающей среды, перераспределение доходов в пользу регионов повышенного экономического риска
- Развитие торговли квотами выбросов за загрязнение окружающей среды (аукционная продажа прав на загрязнение).

В числе мер государственного регулирования устойчивого развития предлагается установление государственного заказа на воспроизводство важнейших видов природных ресурсов, сохранение биоразнообразия. В

условиях трансформации экономики, формирования рынка экологических товаров, работ и услуг целесообразно восстановить и расширить практику применения такого инструмента государственного регулирования в области охраны окружающей среды, как государственный заказ. Так, постановлением Верховного Совета бывшего СССР «О государственном плане экономического и социального развития СССР на 1990 год» предусматривалось установление государственного заказа на ввод в действие важнейших общегосударственных природоохранных объектов с целью осуществления неотложных мер по улучшению экологической обстановки в регионах страны и в городах с повышенным уровнем загрязнения окружающей среды. Однако на практике данная мера в форме жесткого директивного планирования сверху без эффективной системы экономической мотивации производителей не находила широкого применения.

Сейчас предлагается расширить применение государственного экологического заказа на продукцию промышленности, некоторых видов сельскохозяйственной продукции. Это позволит обеспечить для производителей гарантированный заказ государства в лице специально уполномоченных на то органов на закупку продукции экологического назначения, что имеет важное значение в условиях становления рыночных отношений, развития экологического предпринимательства. Речь идет об использовании механизма государственных закупок для стимулирования производства и потребления экологически чистых продуктов (например, продуктов из вторичного сырья, продукции с экологической маркировкой, ресурсо- и энергосберегающей техники и технологии и т.д.). Данный подход широко используется в зарубежной практике.

Размещение государственного заказа целесообразно осуществлять на конкурсной основе. Одновременно решаются вопросы финансовой поддержки экологически ориентированной предпринимательской

деятельности, создания дополнительных рабочих мест за счет развития рынка работ и услуг экологического назначения. Наряду со средствами государственного бюджета эффективным источником финансирования государственного экологического заказа могут стать экологические фонды различного уровня.

Государственная стратегия устойчивого развития в качестве важнейшей своей составляющей предполагает отработку механизма его финансового обеспечения с учетом особенностей переходного периода Кыргызстана. С точки зрения профессора Чепурных Н.В., очень важным является расчет и сопоставление динамики общей суммы затрат государства на охрану окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, определения их реального физического объема по отдельным годам¹.

Одним из основных направлений экологической политики в Кыргызстане является получение и анализ объективной статистической информации по стоимостным показателям, характеризующим масштабы природоохранных мероприятий, движение финансовых ресурсов, эффективность принимаемых решений и т.д. Его результаты необходимо учитывать при разработке долгосрочных программ устойчивого развития республики и ее регионов, определении основных пропорций между экономическими возможностями и социально-экономическими потребностями общества. Особую значимость это приобретает при проведении текущей экологической политики: формировании соответствующих статей государственного бюджета и контроле за их исполнением, определении объемов и направлений природоохранных работ в Кыргызстане, совершенствовании эколого-экономических методов воздействия на природопользователей.

¹ Чепурных Н.В., Новоселов А.Л., Дунаевский Л.В. Экономика природопользования: эффективность, ущербы, риски. – М.: Наука, 1998. – С. 46.

Лукьянчиков Н.Н. отмечает, что подсистема стоимостных природоохранных показателей включает широкий круг индикаторов: от расчетной величины экологического ущерба до размеров платежей предприятий за природопользование. Наиболее универсальными в этой области являются показатели затрат на охрану окружающей природной среды, поскольку они дают возможность сопоставления с главными макроэкономическими индикаторами – валовым национальным продуктом (ВНП), валовым выпуском, доходной и расходной статьями бюджета, общим объемом инвестиций в экономику в целом и в отдельные виды деятельности и т.п.¹.

Следует отметить, что от правильного определения экологических затрат и их реального изменения во многом зависят организация текущего финансирования природоохранной деятельности, индексация экологических платежей предприятий, формирование и расходование средств экологических фондов, установление ставок экологического страхования и т.д. Вместе с тем, как показал анализ, использование такой универсальной группы показателей, как природоохранные расходы, может быть эффективно только при выполнении двух основных условий: во-первых, соблюдении принципа методологического единства показателей за рассматриваемый период времени и, во-вторых, устранении ценового (инфляционного) фактора при изучении динамики статических данных.(см. приложение 4).

Не останавливаясь подробно на аналитическом разборе предложений по упорядочению и совершенствованию учета экологических мероприятий и затрат, лишь отметим, что наиболее логически стройной представляется наша точка зрения, согласно которой к охране окружающей природной среде

¹ Лукьянчиков Н.Н. Экономико-организационный механизм управления окружающей средой и природными ресурсами. – М.: НИА-Природа, 1998. – С. 75.

должен относиться, в первую очередь, ограниченный круг мероприятий по сохранению ее качества, защите различных природных ресурсов от негативных последствий антропогенной деятельности. Сюда должна включаться как целевая деятельность по охране природы, так и сопряженные мероприятия по внедрению прогрессивных технологий производства и форм потребления.

При подсчете экологических затрат сопряженные экологические мероприятия, естественно, учитываются лишь частично, т.е. по их природоохранной доле.

При оценке экологических затрат должны учитываться природосберегающие мероприятия, имеющие целевой (непосредственный) природоохранный и природосберегающий характер, а также сопряженный (опосредованный) характер, целью проведения которых являются не только экологические, но и технические, экономические, социальные и иные задачи.

К экологическим затратам в данном случае относятся следующие основные группы затрат:

- текущие затраты предприятий, организаций и учреждений на охрану окружающей среды;
- затраты на капитальный ремонт основных фондов природоохранного назначения;
- капитальные вложения на охрану окружающей среды (прямые и сопряженные);
- содержание заповедников и иных особо охраняемых природных территорий, затраты на охрану ресурсов животного мира, охрану лесных ресурсов, озеленение городов и промышленных центров;
- затраты на научные исследования в области охраны окружающей

среды и рационального использования природных ресурсов;

- операционные расходы бюджета на содержание и деятельность государственных органов в области охраны окружающей среды, в том числе оплата труда управленческих и контрольных органов по охране окружающей среды и рациональному использованию ресурсов; затраты на экологическое образование и просвещение (подготовку соответствующих специалистов)¹.

Кроме перечисленных затрат, к экологическим расходам следовало бы также относить издержки различных общественных и коммерческих организаций экологической направленности, главной задачей которых является природоохранная деятельность различного профиля, развитие рынка экологических товаров, работ и услуг.

В настоящее время в Кыргызстане рассчитывают следующие виды природоохранных затрат:

- текущие экологические расходы предприятий;
- стоимость капитального ремонта соответствующих основных фондов;
- природоохранные капитальные вложения (без учета сопряженных инвестиций);

содержание природоохранных территорий (заповедников и национальных природных парков), а также работ по охране и воспроизводству животного мира.

Следовательно, определенную роль в изменении экологической ситуации Кыргызстана играют государственные капиталовложения в мероприятия по охране природы и рациональному использованию

¹ Концепция экологической безопасности Кыргызской Республики. – Бишкек, 1997.

природных ресурсов. Однако эти капиталовложения, несмотря на их растущий объем, используются не всегда рационально. Отмечается несоответствие отраслевой структуры выбросов (сбросов) вредных веществ и отраслевой структуры капиталовложений на охрану природы¹.

В условиях перехода Кыргызской Республики на экологически устойчивое развитие принципиально важным как в методологическом, так и в практическом плане является определение потребности народного хозяйства в привлечении инвестиций экологического характера, в том числе зарубежных. Последние следует рассматривать как форму реализации принципа кооперации в рамках международного сотрудничества в решении региональных и глобальных экологических проблем. Вопрос об оценке потребности Кыргызской Республики в инвестициях природоохранного назначения является достаточно сложным, что связано с рядом экономических, политических, социальных, международных и других факторов. С одной стороны, при оценке потребности в инвестициях экологического характера можно исходить из совокупности природоохранных мероприятий, необходимых для оздоровления окружающей среды и улучшения ее качества за определенный период. С другой – реальная потребность в инвестициях должна учитывать возможности экономики эффективного их освоения. Одновременно следует учитывать возможности конкретных регионов в освоении и эффективном использовании данных инвестиций, в том числе иностранных.

В 1990 г. удельный вес природоохранных основных фондов (ПОФ) по охране окружающей среды и рациональному использованию природных

¹ Охрана окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов в Кыргызской Республике Статистический бюллетень. - Бишкек, 2009.

ресурсов в промышленности Кыргызской Республики составил 70 %, остался он на том же уровне и в 2009 г. Это обусловлено тем, что рост ПОФ промышленности по охране и рациональному использованию природных ресурсов не изменился, а в некоторых случаях снизился вследствие резкого снижения темпа роста промышленности в связи со структурной перестройкой экономики. Такое соотношение является регрессирующим и свидетельствует о застое экологизации промышленности .

В 1990 г. наблюдался рост ввода в действие основных фондов промышленности.

В настоящее время в республике строительство новых и реконструкция действующих водоохранных объектов отстает по сравнению с развитием производственных мощностей и строительства жилья.

Причина такого положения – незаконченность строительства, срыв установленных сроков ввода в действие очистных сооружений, использование устаревшего оборудования и технологии, недостатки в обеспечении (выделяемом оснащении) необходимыми ресурсами.

Увеличение сроков службы машин, в том числе морально устаревших, ведет к повышению себестоимости продукции, вызывает необходимость проведения дорогостоящего и малоэффективного капитального ремонта. Следовательно, необходима разработка и внедрение новых средств и сооружений природоохранного назначения с учетом последних достижений научно-технического прогресса. Совокупность экономических льгот и административных мер (штрафование коллектива предприятий и виновных лиц, возмещение ущерба из прибыли предприятия, закрытие предприятия) позволяет рассматривать проблемы охраны окружающей среды как важную составную часть экономического и социального развития предприятия, перевода их из второстепенных в разряд

важнейших и приоритетных в инвестировании, исключить порочную практику приурочивания строительства природоохранных объектов к реконструкции, расширению и строительству новых производственных мощностей.

Сложившаяся экономическая ситуация в Кыргызстане характеризуется тем, что любые бюджетные расходы, не дающие незамедлительного эффекта для восстановления экономики, считаются низкоприоритетными.

На сегодняшний день основным источником финансирования природоохранных мероприятий являются средства международных доноров и средства Республиканского и местных фондов охраны природы и развития лесной отрасли, образованных Указом Президента КР от 17 мая 2006 года № 263.

Госагентством в рамках международного сотрудничества привлечено в 2008 году более 5,0 млн. долларов США для решения экологических проблем республики. Кроме того, из средств фондов охраны природы и развития лесной отрасли на со-финансирование природоохранных мероприятий выделено 36,2 млн. сом, направленных на реконструкцию очистных сооружений, на проведение лесопосадочных работ, на сохранение биоразнообразия и развитие особо охраняемых природных территорий, на реконструкцию свалок и полигонов твердых бытовых отходов, пропаганду экологических знаний, освещение в СМИ и др.

На природоохранные фонды должны выделяться кредиты, субсидии, дотации и премии. В настоящее время применение ОПФ природоохранного назначения в основном направлено на ликвидацию уже возникших или могущих возникнуть в результате несоответствия ОПФ основной деятельности природоохранных требований, экологических нарушений и диспропорций. (см.табл. 7).

**Инвестиции в основной капитал, направленные на охрану окружающей среды
и рациональное использование природных ресурсов в Кыргызстане**
(в факт. действовавших ценах, млн. сомов)*

	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Всего, в том числе на:	46,4	43,2	39,7	164,4	63,7	166,1	117,6	133,6	147,4
Охрану и рациональное использование водных ресурсов	6,0	7,5	6,9	9,1	0,7	-	1,8	0,3	-
Охрану атмосферного воздуха	-	-	-	14,4	-	-	0,2	-	0,7
Охрану и рациональное использование земель	40,4	35,7	30,0	65,9	59,2	150,9	107,7	113,1	137,2
противоселевые, противооползневые и противолавинные сооружения	-	4,0	10,7	27,9	7,2	8,6	43,6	46,0	15,7
берегоукрепительные сооружения	27,3	24,6	15,3	37,6	43,6	130,9	47,4	52,1	102,9
рекультивация земель	-	-	-	-	-	-	-	-	-
противоэрозионные гидротехнические сооружения	13,1	7,1	4,0	0,4	8,4	11,4	16,7	15,0	18,6
Обращение с отходами	-	-	2,8	75,0	3,8	15,2	7,9	20,2	9,5
Инвестиции на охрану окружающей среды в % к общим инвестициям	0,47	0,46	0,44	1,61	0,55	0,88	0,49	0,41	0,35
Инвестиции на охрану окружающей среды в % к ВВП	0,06	0,06	0,05	0,17	0,06	0,15	0,08	0,07	0,10

* Национальный статистический комитет Кыргызской Республики

Следовательно, совершенствование экономического стимулирования проводимых предприятиями экологических мероприятий требует, чтобы льготные кредиты банка, субсидии, премии и дотации или сокращение налогов на прибыль из экологических фондов республиканских уровней

выдавались в первую очередь на внедрение экологически чистых технологий.

Своевременное выделение средств на разработку и внедрение экологически чистых технологий, обеспечивающих органическое соединение основной и природоохранной деятельности и улучшение использования совокупных ОПФ, требует со стороны Министерства охраны окружающей среды Кыргызской Республики ужесточения экономической экспертизы, проведения ее не только на стадии проектирования, но и реализации проекта.

Финансирование мероприятий по охране окружающей среды через систему экологических фондов. В период экономической нестабильности, сокращения централизованных инвестиций из бюджета всех уровней экологические фонды становятся в Кыргызстане одним из основных источников финансирования природоохранной деятельности.

Формирование системы экологических фондов, создаваемых для решения различных природоохранных задач в КР, началось в 1989–1990 гг. на основе постановления Совета Министров КР «Об охране природы». В 1990 г. было разработано и утверждено Временное типовое положение об образовании и использовании фондов охраны природы, в котором предусматривалось их создание при областных, районных исполкомах Советов народных депутатов в целях финансирования межотраслевых и региональных мероприятий по охране окружающей среды.

В положении были определены источники образования экологических фондов, которые в последующем будут закреплены в Законе КР «Об охране окружающей среды». Указанное Положение предусматривало формирование фондов охраны природы за счет:

- штрафных платежей за аварийные выбросы (сбросы) загрязняющих веществ, платежей за сверхнормативное и некомплексное использование (потери) природных ресурсов и получаемого из них сырья;

- средств, взыскиваемых в возмещение ущерба, причиненного государству нарушением природоохранного законодательства в результате хозяйственной деятельности предприятий;
- добровольных взносов предприятий, граждан и других источников¹.

Средства фондов охраны природы предусматривалось использовать на строительство, техническое перевооружение и реконструкцию природоохранных объектов, работы по созданию новых видов природоохранной техники и технологий, мероприятия, предупреждающие и компенсирующие негативные последствия нарушения природоохранного законодательства и другие цели.

Вышеназванное положение ориентировало не только местные (городские, сельские, областные) фонды охраны природы, но и регулировало порядок формирования средств союзного фонда охраны природы².

Экологический фонд КР общереспубликанского значения был впервые создан в Госкомприроде КР в соответствии с Постановлением Совета Министров КР. Экологические фонды должны были стать не только органами, аккумулирующими плату за загрязнение, но и средством мобилизации альтернативных финансовых ресурсов в целях проведения целенаправленной инвестиционной природоохранной деятельности стимулирования природопользователей на проведение этой деятельности, а также источниками средств для компенсации вреда, нанесенного здоровью населения республики неблагоприятным воздействием на среду обитания.

¹ Национальный доклад о состоянии окружающей среды Кыргызской Республики. – Бишкек: Илим, 1999.

² Национальный план действий по гигиене окружающей среды Кыргызской Республики. – Бишкек, 1996.

Решить в полной мере круг этих проблем не удалось вследствие объективных причин, связанных с новизной поставленных задач и неотработанностью соответствующих механизмов, а также в силу правовых пробелов и организационных противоречий между различными органами государственной власти.

Необходимо также учитывать, что формирование системы экологических фондов, включая все направления их деятельности, происходило в условиях чрезвычайно сложной ситуации: нарушения экономических связей, падения производства, огромного дефицита государственного, местных бюджетов, оборотных средств предприятий, стремительных темпов роста инфляции, что повлекло за собой сокращение объема ассигнований, направленных на природоохранное строительство и мероприятия по защите и воспроизводству природной среды.

Экологические фонды были созданы практически в каждом регионе республики. Формирование современной системы экологических фондов в КР связано с принятием Указа Президента КР от 14 июня 1996 г. №УП-203 «О местном и республиканском фондах охраны природы в КР».

Законом (ст.35) предусматривалось формирование экологических фондов за счет:

- платежей предприятий, объединений и организаций за допустимые (лимитируемые) и за превышающие их выбросы (сбросы, размещение отходов) загрязняющих веществ в природную среду;
- штрафных платежей за аварийные выбросы (сбросы) загрязняющих веществ, платежей за сверхнормативное и некомплексное использование (потери) природных ресурсов и получаемого из них сырья;
- средств, взыскиваемых в возмещение ущерба, причиненного государству нарушением природоохранительного законодательства в результате хозяйственной деятельности;
- добровольных взносов предприятий, граждан и других источников.

В соответствии с Законом «Об охране окружающей среды», 60% платежей направляются на выполнение местных природоохранных мероприятий (город, район), 30% – на реализацию соответствующих республиканских мероприятий и 10% – на мероприятия республиканского значения.

С целью установления единого порядка в системе сбора в экофонды платежей было разработано положение «Об образовании и использовании местных республиканских фондов охраны природы в КР от 14 июня 1996 г. №XII-203».

90% платы за нормативные и сверхнормативные выбросы, сбросы вредных веществ, размещение отходов направляется на специальные счета внебюджетных экологических фондов, оставшиеся 10% в соответствии с Законом КР «Об охране окружающей среды» направляются в республиканский бюджет для финансирования деятельности региональных органов государственного управления в области охраны окружающей среды.

В соответствии с вышеуказанным Законом, а также во исполнение постановления Правительства КР от 23 июля 2001 г. №370 «О ставке платы за загрязнение окружающей среды (выброса, сброса, загрязняющих веществ, размещение отходов)» Министерство охраны окружающей среды и Министерство финансов по согласованию с Центральным банком КР о порядке направления 10% платы за загрязнение окружающей среды в доходную часть республиканского бюджета предусматривают, что плательщиками 10% платы являются природопользователи, осуществляющие любые виды деятельности на территории республики. В этом нормативном документе указан механизм определения величины платы, установлены конкретные сроки перечисления средств и порядок отражения этих операций в бухгалтерском учете, установлена ответственность плательщиков за правильность исчисления платы и

своевременность ее внесения, указаны государственные органы, осуществляющие контроль за поступлением средств¹. Основными по масштабу финансирования были следующие направления расходования средств: строительство природоохранных объектов, включая долевое участие, а также предоставление кредитов и выдача ссуд предприятиям на строительство, техническое перевооружение, реконструкцию и капитальный ремонт объектов природоохранного значения – 52,1%; участие в развитии материально-технической базы органов охраны природы – 17,9%; формирование республиканского, областного фондов – 23,5%; научно-исследовательские и опытно– конструкторские работы – 5,5%².

В последующие годы Министерством охраны окружающей среды совместно с заинтересованными министерствами и ведомствами, а также с республиканским экологическим фондом проводилась работа по дальнейшему совершенствованию системы экологических фондов.

Решениями глав администраций по регионам республики при содействии территориальных комитетов по охране окружающей среды производилась корректировка платежей, вносимых природопользователями в экофонды с учетом освоения ими средств на выполнение природоохранных мероприятий, что являлось одним из стимулов в проведении природоохранных мероприятий. С учетом зачетов и неплатежей фактическое поступление средств в экофонды было ниже расчетных.

Анализ формирования средств экологических фондов показал, что платежи за загрязнение природной среды были и остаются основным источником формирования средств.

¹Сборник нормативных актов Кыргызской Республики по охране окружающей среды. – Бишкек: МООС, 2002. – Вып. 1. – С. 70.

² Охрана окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов в Кыргызской Республике. Статистический бюллетень-Бишкек, 2001.

Основным источником формирования экологических фондов, как и в предыдущие годы, являлись платежи за выбросы, сбросы загрязняющих веществ и размещение отходов в окружающую среду, доля которых в общем объеме равнялась 84,2%.

Одним из эффективных экономических рычагов регулирования природопользования является льготное кредитование предприятий, осуществляющих мероприятия по оздоровлению окружающей среды. Льготные краткосрочные и долгосрочные кредиты банков позволяют сократить сроки проведения природоохранных мероприятий¹.

Для оценки потребности народного хозяйства Кыргызской Республики в привлечении инвестиций, ноу-хау, технологий и оборудования в сферу производства товаров, работ и услуг экологического назначения могут быть использованы следующие подходы:

➤ **Определение потребности в инвестициях** на основе оценок экономического ущерба от загрязнения окружающей среды. Результаты исследований в КР и за рубежом позволяют с достаточной точностью определить величину экономического ущерба от загрязнения окружающей среды, его структуру и на этой основе определить потребность в экологических инвестициях. По экспертным оценкам, для стабилизации экологической ситуации и поддержания экологически безопасного и устойчивого развития в стране необходимо увеличить инвестиции в этой области в 3–4 раза.

➤ **Определение потребности в инвестициях** на основе обязательств Кыргызской Республики, вытекающих из международных конвенций и соглашений. Кыргызстан имеет международные обязательства, связанные с его участием в многосторонних конвенциях и соглашениях. Среди приоритетных международных и двусторонних «природоохранных» обязательств Кыргызской Республики можно отметить следующие:

- защита озонового слоя (Венская конвенция о защите озонового слоя, 1985 г.);
- торговля редкими и исчезающими видами флоры и фауны (Конвенция о международной торговле видами дикой флоры и фауны, находящимися под угрозой исчезновения, 1975 г.);
- торговля токсичными веществами (Базельская конвенция, 1989 г.);
- сохранение биологического разнообразия (Конвенция о сохранении биоразнообразия, 1995 г.);
- сохранение водно-болотных угодий (Рамсарская конвенция, 1971 г.);
- контроль и снижение трансграничного загрязнения воздуха (Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, 1979 г., включая протоколы к Конвенции 1985 г.);
- охрана водных путей (Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков, 1991 г.) и др.

➤ Сюда, в частности, относятся конвенции и соглашения по оценке воздействия на окружающую среду, глобальным изменениям климата и др. Таким образом, суммирование предполагаемых затрат на мероприятия по выполнению конвенций и соглашений позволяет определить потребность в инвестициях, ноу-хау, технологиях и оборудовании экологического назначения. Хотя при этом затруднены информационное обеспечение указанных мероприятий и их должная координация.

➤ **Определение потребности в инвестициях** на основе двустороннего сотрудничества Кыргызской Республики в области охраны окружающей среды. Кыргызская Республика активно осуществляет двустороннее сотрудничество в области охраны окружающей среды, в рамках которого привлекается значительный объем инвестиций,

¹ Шевчук А.В. Экономика природопользования. – М., 2000. – С. 252.

технической помощи, ноу-хау для выполнения совместных природоохранных проектов¹.

➤ **Определение потребности в инвестициях на основе государственных и региональных экологических программ.** В настоящее время в Кыргызской Республике на различных стадиях разработки и реализации находится около 150 программ в области охраны окружающей среды и природопользования. В данном случае потребность в привлечении инвестиций необходимо рассчитывать по всему комплексу природоохранных мероприятий, включая научные исследования и разработки, опытное внедрение, обучение и подготовку персонала.

В последние годы усиливается роль банков в обеспечении экологически устойчивого развития экономики. Мировое банковское сообщество во все большей степени принимает участие в процессе интеграции интересов развития экономики и оздоровления окружающей среды. С одной стороны, это проявляется в расширении инвестиционного кредитования экологически ориентированной предпринимательской деятельности, поддержке проектов по решению экологических проблем, а с другой – в проведении внутренней политики банка, направленной на экономию потребляемых ресурсов (энергия, тепло, бумага и т.д.), повышении экологической сознательности персонала, создании специальных подразделений экологической направленности, внедрении систем экологического менеджмента и экологического аудита².

Наряду со средствами государственного бюджета, собственными средствами предприятий-загрязнителей, лизинговых компаний, экологических фондов, страховых компаний и международных финансовых организаций все более важным источником финансирования

¹ Экологический Кыргызстан. – Бишкек, 1996. – С. 20.

² Гусев А.А., Гусева И.Г. Эколого-экономические проблемы устойчивого развития

// Экономика природопользования. – 1996. – №1. – С. 65.

природоохранной деятельности становятся средства коммерческих банков. Особое внимание следует обратить на предоставление международными финансовыми организациями и «двусторонними донорами» финансовых средств на экологические цели странам с реформируемой экономикой, в том числе Кыргызской Республике. Однако предоставление средств, как правило, связано с выполнением определенных условий: выбором природоохранных технологий, соблюдением определенных правил закупок оборудования в рамках проектов и др. «Двусторонние доноры» при этом оговаривают приоритетные регионы реализации проекта, а также выдвигают обязательным условием закупку оборудования, произведенного в стране-доноре. Перспективными, с точки зрения коммерческих банков, являются следующие механизмы финансирования природоохранной деятельности: гранты (безвозмездное финансирование), льготные займы, которые в соответствии с кыргызским законодательством представляют собой приоритетную ставку ниже одной трети ставки Национального банка КР, беспроцентные займы, предоставление гарантий под кредиты коммерческих банков, а также долевое участие в капитале¹.

Для банковской системы Кыргызской Республики представляет интерес применяемая за рубежом схема привлечения инвестиций по так называемому обмену: «долги – охрана природы». Речь идет о списании части долгов со страны-должника (правомерно также говорить о банковских учреждениях), если они будут использованы на природоохранные цели. Такой механизм широко используется, например, в Бразилии, Кении, Польше. Таким образом, в условиях бюджетного дефицита в Кыргызской Республике и ограниченности финансовых ресурсов на природоохранные цели ориентация интересов банков на

¹ *Карыбаева Ч.* Роль свободного предпринимательства в решении проблем экологически безопасного экономического развития горных территорий // Финансы и кредит. – 2004.

решение экологических проблем – одна из важных предпосылок обеспечения устойчивого развития экономики.

В Законе КР «Об охране окружающей природной среды» впервые заложены правовые основы финансово-кредитного регулирования природопользования и охраны окружающей среды¹. Они охватывают такие меры, как:

- установление налоговых и иных льгот предприятиям при внедрении малоотходных и безотходных технологий и производств, использовании вторичных ресурсов, осуществлении другой деятельности, обеспечивающей природоохранный эффект;
- освобождение от налогообложения экологических фондов;
- заемное финансирование предприятий и граждан из экологических фондов для осуществления мероприятий по гарантированному снижению выбросов и сбросов загрязняющих веществ;
- введение ускоренной амортизации основных фондов природоохранного назначения;
- применение поощрительных цен и надбавок на экологически чистую продукцию и др.

Однако механизм реализации этих положений по многим направлениям находится лишь в стадии разработки и формирования.

В настоящее время в ряде действующих законодательных актов Кыргызской Республики предусмотрены меры, призванные обеспечить экономическую заинтересованность предприятий в улучшении состояния окружающей среды. К числу таких мер, в частности, относятся налоговые льготы, предоставляемые предприятиям, осуществляющим природоохранные мероприятия.

¹ Сборник нормативных актов Кыргызской Республики по охране окружающей среды. – Бишкек: МООС, 2002. – Вып. 1. – С. 225.

Как показывает практика, предоставление налоговых льгот предприятиям может осуществляться и без внесения изменений в налоговое законодательство. Определенные налоговые льготы могут быть предоставлены местными органами власти, к примеру, в части налогов, которые зачисляются в местный бюджет.

Таким образом, указанные льготы могут относиться к ставкам налогообложения с доходов предприятий, к налогу с оборота, к косвенному налогообложению на отдельные виды товаров и услуг, к налогам на имущество и плате за природные ресурсы как виду налогообложения и др. Льготное налогообложение с учетом экологических факторов может предусматривать уменьшение суммы облагаемого дохода, прямое сокращение налогов с использованием соответствующих коэффициентов, исключение отдельных видов расходов из валового дохода, а также полное или частичное освобождение плательщика от платежей.

Экологическими критериями регулирования системы налогообложения могут выступать:

- степень соответствия фактического уровня ресурсопотребления и ресурсосбережения мировым удельным нормативам (по номенклатуре продукции, ресурсов);
- соблюдение нормативных нагрузок на состояние окружающей среды;
- выполнение мероприятий по соблюдению территориальных лимитов природопользования;
- обеспечение необходимых темпов структурной перестройки производственных структур с учетом экологических факторов; уровень освоения капитальных вложений на природоохранные цели, оцениваемый с учетом их эффективности¹.

¹Национальный доклад о состоянии окружающей среды Кыргызской Республики. – Бишкек: Илим, 1999.

При этом экологические льготы по налогообложению могут предоставляться в зависимости от типа предприятий, размеров и направлений их деятельности, видов потребляемых природных ресурсов и характера конечной продукции во взаимосвязи с уровнем нагрузки на территорию.

Совершенно верно отмечает профессор Лукьянчиков Н.Н., что в целях стимулирования разработки и внедрения передовых технологий производства продукции, отвечающей требованиям экологических стандартов (норм, нормативов), к ценам на выпускаемую продукцию целесообразно устанавливать поощрительные надбавки. Они могут вводиться на определенный срок и должны дифференцироваться в зависимости от класса экологичности выпускаемой продукции, который устанавливается по степени соответствия технических характеристик экологическим нормам и стандартам. На продукцию, имеющую повышенные по сравнению со стандартами и нормами экологические характеристики, на наш взгляд, должны устанавливаться надбавки к ценам, а их размер может определяться в процентном отношении к цене стандартной продукции. Средства для введения поощрительных надбавок могут формироваться за счет бюджета или из внебюджетных экологических фондов различного уровня¹. Тогда на цены на продукцию, имеющую пониженные экологические характеристики, должны устанавливаться скидки. Скидка на продукцию с низкими экологическими характеристиками может быть установлена в форме твердого налога (отчислений) в бюджет. В этом случае предприятие реализует продукцию по ценам стандартного класса экологичности и отчисляет из прибыли сумму средств, составляющих разницу между полученным доходом и его

¹ Лукьянчиков Н.Н. Экономика и организация природопользования. – М., 2002. – С. 374.

возможным размером при низшем классе экологичности продукции.

Надбавки к оптовым ценам на новые машины, оборудование и другую продукцию производственно-технического назначения, обеспечивающую снижение нагрузок на окружающую среду, целесообразно устанавливать в размере до 70% суммы снижения платы за загрязнение окружающей среды, возникающей у потребителя новой продукции. По мере перехода к оптовой торговле средствами производства должна возрасти роль экологических налогов, которые стимулировали бы производство и применение, например, биологических средств защиты растений, сельскохозяйственной техники, не оказывающей отрицательного воздействия на почву, ресурсосберегающих технологий и др.

Мы придерживаемся трактовки в этом плане профессора Урсула А.Д., который отмечал, что при установлении соотношений цен на различные виды продукции необходимо учитывать их сравнительную технологическую ценность и экологические параметры¹. А что касается других высказываний по этому поводу, то придерживаемся мнения профессора Демина Т.А., который отмечает, что решение об утверждении поощрительной надбавки к оптовой цене целесообразно принимать на основе заключения экспертной комиссии, подтверждающей, что данная техника и технология не уступают лучшим отечественным и зарубежным образцам². С учетом мировой практики поощрительные надбавки в Кыргызстане следует устанавливать на срок до 2 лет. К примеру, для экономического стимулирования хозяйств в производстве экологически чистых продуктов питания в 2000 г. в Кыргызстане были повышены закупочные цены на продовольственные зерновые культуры, выращенные

¹ Урсул А.Д., Романович А.Л. Устойчивое развитие, экологическая и продовольственная безопасность. – М.: Изд-во МГУК, 2002. – С. 46.

² Демина Т.А. Учет и анализ затрат предприятий на природоохранную деятельность. – М., 1990. – С. 25.

без применения пестицидов и предназначенные для выработки продуктов детского и диетического питания.

В целях создания необходимых экономических стимулов к снижению выпуска и использования экологически опасных видов продукции целесообразно предусматривать скидки с оптовых цен. По нашему мнению, необходимо осуществить дифференциацию ставок налога с оборота по отраслям и видам продукции, позволяющую осуществить перераспределение в структуре цены в пользу «экологически чистых» товаропроизводителей. По существу, речь идет о введении своеобразного «экологического налога с оборота», который должен устанавливаться в составе цены на экологически опасную продукцию. Однако такой налог возможно ввести при условии наличия развитого рынка, тогда высокая цена на эту продукцию будет ограничивать ее потребление и производство.

Следовательно, система экономического стимулирования рационального природопользования должна обеспечить всестороннюю экологизацию хозяйственной деятельности. В этих целях для обеспечения экономической заинтересованности предприятий в природоохранной деятельности, наряду с перечисленными инструментами финансово-кредитного регулирования, мы придерживаемся мнения профессора Ляпиной А.А., которая придает важное значение предоставлению предприятиям режима ускоренной амортизации природоохранных объектов и сооружений, очистного оборудования и другой экотехники¹.

В научной литературе выделяются различные виды морального износа машин и оборудования, в том числе социальный износ, если используемая техника и технология не отвечают социальным требованиям и нормативам (например, по доле ручного труда, его монотонности, напряженности и др.). Вместе с тем хозяйственная практика выдвигает

¹ Ляпина А.А. Экономика, экология, затраты. – М.: ТЕИС, 1997. – С. 67.

новую экономическую категорию – экологический износ оборудования, когда применяемая техника не соответствует новым экологическим стандартам и нормативам. Выделение категории экологического устаревания машин связано с необходимостью выпуска и применения техники, обеспечивающей рациональное использование природных ресурсов и уменьшение загрязнения окружающей среды. Частичный экологический износ проявляется тогда, когда новые машины производятся уже с учетом возросших социальных и экологических требований, в то время как эксплуатация старых машин по физическим параметрам еще допустима. Полный экологический износ техники наступает лишь в том случае, когда данное оборудование уже нельзя эксплуатировать ввиду его полного несоответствия экологическим стандартам и нормам.

Совершенно верно отмечает профессор Шевчук А.В., что в этой связи предлагается ввести ускоренную амортизацию оборудования экологического профиля, тогда предприятие будет стремиться к реновации основных фондов, а не к капитальному ремонту, согласовывать сроки физического, морального и экологического износа оборудования. Для ускорения НТП в области охраны окружающей среды необходимо перейти на метод ускоренного исчисления амортизации природоохранных объектов и сооружений. По этому методу амортизация в первые годы их эксплуатации должна начисляться в большем размере, чем в последующие годы. Такой подход к начислению амортизации стимулирует ускорение обновления основных производственных фондов экологического назначения. Ускоренная норма амортизации с учетом экологических факторов может составлять 2–3 года¹.

Поэтому ускоренная амортизация очистного оборудования позволяет одновременно уменьшить сумму облагаемой налогом прибыли. В таких

¹ Шевчук А.В. Экономика природопользования. – М., 2000. – С. 256.

случаях от налогов освобождаются суммы дохода, равные разности между амортизационными отчислениями, принятыми в системе бухгалтерского учета, и нормативами вводимой налоговой амортизации. Налоговые скидки на инвестиции в очистное оборудование означают, по существу, предоставление предприятиям финансовой помощи.

По мере насыщения промышленности очистным оборудованием амортизационные льготы могут корректироваться и сокращаться.

Анализируя зарубежный опыт использования свободной предпринимательской инициативы для решения проблем экологически безопасного развития, отметим главные факторы, способствующие проявлению и реализации предпринимательских усилий в борьбе с загрязнением окружающей среды. Одним из основных факторов является активизация налоговой политики путем проведения многоэтапных налоговых реформ, направленных на стимулирование капитальных вложений в территориальную организацию хозяйства и структурные преобразования в экономике. В связи с этим предпринимаются попытки снижения максимальных налоговых ставок обложения прибыли предприятий разных форм собственности и значительного расширения налоговой базы с одновременным уменьшением различных налоговых льгот для кредитных компаний; кроме того, вводятся новые льготы-скидки с налога на прибыль в размере 20% расходов на программу фундаментальных научных исследований, осуществляемых по контрактам с компаниями.

Вышеуказанные экономические средства решения природоохранных мероприятий используются совместно с методами прямого (административного) регулирования, включающего нормирование отходов; учет, инвентаризацию и паспортизацию объектов и территорий; правовые аспекты трансграничного переноса загрязняющих веществ; использование средств и механизмов экономико-экологической

экспертизы для оценки степени воздействия объектов на природную среду; прогнозные оценки экономического, экологического и социального развития территорий и т.д.

Исходя из вышеизложенного, следует понимать, что в совокупности экономико-экологическая политика способствовала ориентации предпринимательской инициативы на решение ряда практических задач экономики безопасного экологического развития.

Совершенствование налоговой системы в регулировании рационального природопользования и охраны окружающей среды. Целью формирования экологически ориентированного механизма налоговой политики является создание механизма устойчивого финансирования затрат на охрану окружающей среды, перераспределение доходов в пользу регионов повышенного экологического риска, а также поддержание в ряде случаев деятельности предприятий, осуществляющих природоохранную и иную природовосстановительную деятельность на основе субсидий. Налогообложение в природопользовании в КР отражает важнейшие звенья экономических отношений между государством-собственником природных ресурсов и пользователем природных ресурсов (юридическим и физическим лицом). С учетом того, что в Законе «Об основах налоговой системы» было отмечено, что вопросы платежей, налогов и сборов решаются налоговым законодательством, идеологическая и методологическая работа по введению и совершенствованию платного природопользования стала смещаться от ресурсных ведомств в сторону финансовых и налоговых служб. Основным правовым актом, который должен был предложить новую схему взимания налогов, платежей и различных сборов, становится Налоговый кодекс. Основу методологии формирования платы за природные ресурсы в нем составило положение фискальной концепции. Данное положение можно подтвердить предлагаемой трансформацией

действующей схемы сбора и использования отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы¹. В сфере недропользования на основе положений Закона «О недрах» (1997 г. с изменениями 2002 г.) были отработаны практически все вопросы определения, взимания и использования отчислений, включая создание целевого фонда на воспроизводство минерально-сырьевой базы. В целях совершенствования налоговой системы в сфере природопользования в Правительство КР и в Министерство охраны окружающей среды КР были представлены поправки к законам КР по вопросам налогообложения, обеспечивающие экономическое стимулирование природоохранной деятельности, которыми предусматривалось:

- освобождение от налога на добавленную стоимость научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ природоохранного назначения, а также товаров и технологического оборудования, ввозимых в целях ликвидации последствий аварий и катастроф, стихийных бедствий;

- уменьшение налога на прибыль предприятий и организаций на сумму средств, направляемых ими для финансовой поддержки основной деятельности природоохранных заповедников, национальных и природных парков, ботанических садов;

- освобождение от налога на имущество государственных внебюджетных экологических фондов, в частности:

- «Налога на прибыль предприятий и организаций» (1992 г.), где было установлено, что при исчислении налога на прибыль его размер уменьшается на 30% суммы на капитальные и природоохранные мероприятия, включая долевое участие, в том числе на реализацию мер и программ ресурсов, гарантированное списание выбросов и сбросов

¹ Сборник нормативных документов по налогам и налогообложению. – Бишкек, 2000. – С. 211.

загрязняющих веществ, внедрение экологически чистых, мало- и безотходных технологий, использование вторичных ресурсов.

- «Налога на имущество предприятий» 1993г., которым предусматривалось введение 2%-ой льготы по налогу на стоимость объектов предприятия, используемых для охраны природы¹;

- «Подходного налога с предприятий», которым устанавливалось, что налогом не облагаются взносы, производимые в экологические фонды.

Новая налоговая система должна включать следующие виды налогов платежей и сборов. *Рентные платежи за пользование природными ресурсами.* Рентный платеж представляет собой подлежащий изъятию в пользу общества доход, получаемый без затрат труда и предпринимательской деятельности в результате эксплуатации лучших природных ресурсов.

Плата за загрязнение окружающей природной среды вредными веществами и другие виды антропогенных воздействий.

В качестве объектов налогообложения предлагается принять:

- выбросы в атмосферу загрязняющих веществ от стационарных или передвижных источников;
- сбросы загрязняющих веществ в поверхностные или подземные водные объекты;
- размещение отходов (токсичных или нетоксичных);
- производящие шум или вибрацию, электромагнитные, радиационные и иные виды вредного воздействия на окружающую природную среду. (см табл.8).

¹ Сборник нормативных актов Кыргызской Республики по охране окружающей среды. Бишкек: МООС. 2002. – Вып. 1. – С.70.

Основные показатели, характеризующие воздействие хозяйственной деятельности на окружающую среду и природные ресурсы

	2005	2006	2007	2008	2009
Забор воды из природных водных источников, млн. мЗ	7888	8001	8530	8469	7601
Сброс загрязненных сточных вод, млн. мЗ	12,2	12,6	20,0	18,5	6,4
Выбросы вредных веществ в атмосферный воздух от стационарных источников, ты. т.	34,5	36,1	37,9	39,7	118,1
Вырублено древесины рубками ухода и выборочно-санитарными рубками, тыс. мЗ	24,8	17,0	16,4	13,5	25,1
Лесовосстановление	15,1	10,9	9,6	9,5	12,2

Табл. 8 была составлена на основе статистических данных.

Плата устанавливается за предельно допустимые выбросы (сбросы, размещение отходов) загрязняющих веществ в природную среду и другие виды антропогенных воздействий, а также в кратном размере за их превышение.

Размер платы устанавливается по каждому ингредиенту загрязняющих веществ (отхода) с учетом степени опасности его для окружающей природной среды и здоровья человека, экологической ситуации и экологической значимости территорий.

Плата за загрязнение окружающей природной среды в пределах допустимых нормативов представляет собой своеобразную плату за пользование ассимиляционным потенциалом территории¹.

Размер предлагаемых платежей должен быть таким, чтобы собранных средств было достаточно для:

- полного воспроизводства возобновляемых природных ресурсов как в количественном, так и в качественном отношении;
- экономического воспроизводства потребительных стоимостей, заключенных в используемых (потребляемых) количествах

¹Кыргызстан в цифрах.- Бишкек, 2010г.

невозобновляемых природных ресурсов;

- создания государственного стратегического резерва запасов полезных ископаемых;
- решения других задач, предусмотренных республиканской целевой программой по охране и воспроизводству природных ресурсов.

Если предприятие осуществляет затраты на охрану и воспроизводство природных ресурсов, то на эту сумму данные платежи уменьшаются.

Таким образом, с помощью предлагаемой системы может быть создана замкнутая система гарантированного финансирования охраны и воспроизводства природных ресурсов.

В условиях КР в формировании системы природоохранного налогообложения должны быть приняты во внимание все специфические особенности природопользования и их роль в устойчивом развитии хозяйств с учетом структурной перестройки экономики этих территорий на базе развития зон свободного предпринимательства и привлечения зарубежного капитала.

Принципиальными особенностями системы платного природопользования, введенной налоговым законодательством, Законом КР по природным ресурсам и последующими нормативно-правовыми актами, являются:

- **дополнительная налоговая нагрузка на пользователей природных ресурсов** вне зависимости от того, являются ли природные ресурсы на конкретном участке убыточными или прибыльными;
- **исключительно фискальный характер налогов.** Ни один из всех налогов при пользовании природными ресурсами не взимается из прибыли, то есть при этом наличествуют и изымаются даже в том случае, если имеются убытки хозяйственной деятельности;
- **налогоплательщиками признаются пользователи природных ресурсов (организации и индивидуальные предприниматели).**

В монографии дано теоретическое обобщение и решение важной для народного хозяйства научной проблемы теоретических и методических основ формирования экономического механизма регулирования природопользования и охраны окружающей среды в условиях рыночной экономики.

Основные научные результаты, выводы и рекомендации предложены ниже

1. В период ресурсных ограничений оптимальный баланс социальных, экономических и природно-ресурсных факторов определяет по сути стратегии устойчивого развития социально-экономических систем различного уровней. На государственном уровне решить эту задачу возможно только через разработку общих принципов сбалансированного природопользования.

Исследование в монографии показало, что разработка общих принципов сбалансированного природопользования возможна только на основе экономического механизма природопользования, являющегося одним из элементов устойчивого развития общества.

2. В рамках осуществляемой государственной природно-ресурсной и экологической политики исследованы и проанализированы современные экономические методы управления природными ресурсами и охраной окружающей среды. Их основными элементами являются экономические рычаги, обеспечивающие сбалансированное природопользование как основного фактора устойчивого развития КР.

В исследовании определены условия сбалансированного использования природно-ресурсного и экономического потенциалов с целью совершенствования организационно-экономических механизмов природопользования на государственном уровне. Даны характеристики основных инструментов государственного и рыночного регулирования, обеспечивающих сбалансированное природопользование в республике.

3. Учет и социально-экономическая оценка природно-ресурсного потенциала и экономического состояния позволяют осуществить количественный и качественный учет природных ресурсов и состояния окружающей среды, проведение их сравнительной и комплексной социально-экономической оценки, рекомендацию возможных направлений использования, совершенствование кадастров отдельных видов природных ресурсов, а также формирование комплексных территориальных кадастров природных ресурсов.

4. Платность природопользования определила расширение видов платы за пользование природными ресурсами в увязке с налоговой системой. Заметим, что установление ставок платы на основе единых принципов обеспечивает наполнение бюджета и расширенное воспроизводство природных ресурсов с переходом на рентное налогообложение в сфере природопользования, совершенствование нормативов за загрязнение окружающей среды на основе учета ущерба, наносимого хозяйственной деятельностью, введение новых видов платежей за нетрадиционные виды загрязнителей.

5. Установлено, что финансово-кредитный механизм является эффективной действующей системой экологических фондов, создающих целевые бюджетные фонды охраны и воспроизводства природных ресурсов и улучшающих механизм направлений средств в экологические фонды, а также структуру экофондов и форм их взаимодействия.

6. Настоящий этап развития стран с переходной экономикой в быстро изменяющихся условиях рынка и природно-ресурсных ограничений продиктовал необходимость принятия системы гибкого, постоянно адаптирующегося к важным условиям регионального управления, и разработки действенных программ и мероприятий по охране окружающей среды и рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов.

7. Экономически ориентированный механизм налоговой политики при переходе на путь устойчивого развития должен предусматривать введение экономических инструментов финансирования затрат на охрану

окружающей среды, перераспределение доходов в пользу регионов повышенного экономического риска, а также поддержание в ряде случаев деятельности предприятий, осуществляющих природоохранную и иную природовосстановительную деятельность на основе субсидий, увеличение доли законодательно устанавливаемых расходов на экологические цели.

8. Формирование целостной экологически ориентированной системы управления и широкое применение финансовых механизмов в государственной политике охраны окружающей среды предполагает особые правила налогообложения отдельных видов производства, взимание штрафов и платежей за загрязнение, налоговые льготы на капиталовложения в основные фонды природоохранного назначения, аукционную продажу прав на загрязнение, увязанное с дифференциацией налогообложения различных видов продукции, наносящей ущерб окружающей среде в процессе производства и потребления.

9. Для реализации вышеназванных вариантов рационального природопользования необходимы соответствующие механизмы государственного и рыночного регулирования, тщательный анализ рыночной конъюнктуры, обоснование разумных пределов изъятия природных ресурсов, анализ особенностей региональных экономических систем, адекватная система экономического стимулирования обновления производственных технологий.

Основные выводы и рекомендации исследования могут быть использованы для разработки рекомендаций по созданию стратегии природопользования республики на основе концепции устойчивого развития, при подготовке постановлений правительства, как составляющие соответствующих докладов, нормативов методических и правовых документов, обоснованных управленческих решений, при совершенствовании налогового и ресурсного законодательства республики, в разработке программ и концепций социально-экономического и научно-технического развития, составлении территориальных схем охраны природы и подготовке концепции «Основных направлений социального и экономического развития КР».

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Атлас Киргизской ССР. Природные условия и ресурсы. – М.: ГУГК, 1987. Т.
2. *Айгазиев А.Т.* Эколого-экономическая устойчивость. – М., 2000.
3. Байкальский регион в XX в.: Модель устойчивого развития или непрерывная деградация. – М., 1993.
4. *Балацкий О.Ф., Мельник Л.Г., Яковлев А.Ф.* Экономика и качество окружающей природной среды. – Л.: Гидрометеиздат, 1984.
5. Биологические ресурсы Кыргызстана (Эколого-географические и природоохранные аспекты). – Бишкек: Илим, 1992.
6. *Бобылев С.Н., Ходжаев А.Ш.* Экономика природопользования: Учебное пособие. – М.: ТЕИС, 1997.
7. *Вернадский В.И.* Химическое строение биосферы Земли и ее окружения. – М.: Наука, 1965.
8. *Воронцов А.П.* Концептуальные основы рационального природопользования. – М.: Изд-во Рос. экон. акад., 1999.
9. Временная инструкция о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду при разработке технико-экономических обоснований (расчетов) и проектов строительства народнохозяйственных объектов и комплексов. – М.: Госкомприроды СССР, 1990.
10. Временная типовая методика экономической оценки месторождений полезных ископаемых. – М.: Прейскурантгиз, 1979.
11. Географические основы стратегии устойчивого развития природной среды и общества / Сост. Л.В. Салтыковская, И.Б. Савваитова. – М., 1993.
12. *Гирусов Э.В. и др.* Экология и экономика природопользования: Учебник для вузов. – М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1998.
13. *Голубев В.С.* Социоэволюционная концепция устойчивого развития (новый естественно-гуманитарный синтез). – М.: РАЕН, 1994.

14. *Гузев М.М.* Экономические проблемы и механизм экологически устойчивого развития : федеральный и региональный аспекты // Автореф. дисс. ... докт. экон. наук. – Ростов-на-Дону, 1997.

15. *Гумилев Л.Н.* География этноса в исторический период. – Л.: Наука, 1990.

16. *Гусев А.А., Гусева И.Г.* Эколого-экономические проблемы устойчивого развития // Экономика природопользования. – 1996. – №1.

17. *Демина Т.А.* Учет и анализ затрат предприятий на природоохранную деятельность. – М., 1990.

18. *Данилов-Данильян В.И., Горшков В.Г., Арский Ю.М., Лосев К.С.* Окружающая среда между прошлым и будущим. – М.: ВИНТИ, 1994.

19. *Думнов А., Потравный И.* Экологические затраты: проблемы сопоставления и анализа // Вопросы статистики. – 1996. – №6.

20. *Дзлизев М.И., Романович А.Л., Урсул А.Д.* Проблемы безопасности: Теоретико-методологические аспекты. – М., 2001.

21. Инструкция о порядке исчисления и уплаты земельного налога. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 29 июня 1996 г. №291.

22. *Карыбаева Ч.* Социально-экономические проблемы Кыргызстана и определение последствий загрязнения окружающей среды: Материалы научной конференции. – Каракол: Изд-во Иссыкульского института кооперации, 2002.

23. *Карыбаева Ч.* Разработка экономико-организационного механизма регулирования в области рационального природопользования и охраны окружающей среды в Кыргызстане. Каракол: Изд-во Иссыкульского института кооперации, 2002.

24. *Карыбаева Ч.* Основные цели и принципы формирования экономического механизма экологического регулирования горных территорий // М. Финансы и кредит. – 2004.

25. *Карыбаева Ч.* Роль свободного предпринимательства в решении проблем экологически безопасного экономического развития горных территорий // М. Финансы и кредит. – 2004.

26. *Карыбаева Ч.* Финансирование мероприятий по охране окружающей среды через систему экологических фондов // Вестник Исыккульского университета им. К.Тыныстанова.

27. *Карыбаева Ч.* Финансирование мероприятий и программ по охране и воспроизводству природных ресурсов в переходной период экономики //

28. Вестник Исыккульского университета им. К.Тыныстанова.

29. *Карыбаева Ч.* Методические аспекты экономической оценки природных ресурсов. Вестник Исыккульского университета им. К.Тыныстанова.

30. *Карыбаева Ч.* Платежи за загрязнение окружающей среды. Вестник КНУ им. Ж. Баласагына. Б.2007г.

31. *Карыбаева Ч.* Экологические затраты и их характеристики в процессе устойчивого использования природных ресурсов. Вестник КНУ им. Ж. Баласагына. Б.2007г.

32. Кыргызская Республика: Новые перспективы. Комплексная основа развития Кыргызской Республики до 2010 года. Общенациональная стратегия. – Бишкек, 2001.

33. Койчуев Т.К. Экономисты за реформу. – Экономика Кыргызстана на переломном этапе. Б 2007г.

34. Концепция экологической безопасности Кыргызской Республики. – Бишкек, 1997.

35. Концепция экономической безопасности РФ. Основные положения / Рук. акад. РАЕН. В.К. Сенчагов. – М., 1994.

36. *Коптюг В.А.* Конференция ООН по окружающей среде и развитию / Рио-де-Жанейро, июнь 1992 г. – Новосибирск: Сиб. отд. РАН, 1992.

37. Концепция развития сельского хозяйства Кыргызской Республики на 1998–2001 годы. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 8 июля 1998 года №450.

38. Кыргызстан в цифрах. О.Абдыкалыков. Бишкек 2010г.

39. *Лемешев М.Я.* Пока не поздно... Размышление экономиста-эколога. – М.: Молодая гвардия, 1991.

40. Лицензионная деятельность в сфере недропользования: Сб. нормативных актов. – М.: Роскомнедра, 1996.

41. *Лукьянчиков Н.Н.* Экономико-организационный механизм управления окружающей средой и природными ресурсами. – М.: НИА-Природа, 1998.

42. *Лукьянчиков Н.Н.* Экономика и организация природопользования. – М., 2002.

43. *Ляпина А.А.* Экономика, экология, затраты. – М.: ТЕИС, 1997.

44. *Мусаева Д.А.* Экономический рост и развитие. – Бишкек, 2003.

45. *Максименко Ю.Л., Шаприцкий В.Н., Горкина И.Д.* Оценка воздействия на окружающую среду и разработка нормативов ПДВ. – М.: СП Интернет инжиниринг, 1999.

46. Методы экологической и экономической регламентации хозяйственной деятельности. – М.: Изд-во Рос. экон. акад., 1994.

47. *Моисеев Н.Н.* Современный антропогенез и цивилизационные разломы. Эколого-политологический анализ // Вопросы философии. – 1995. – № 1.

48. *Мелехин. Е.С.* Экономика недропользования. – М., 2000.

49. Методическое пособие по управлению местным бюджетом. М.А.Султанова., А.О.Кожошева. Бишкек-2009г.

50. Национальная стратегия устойчивого человеческого развития в Кыргызской Республике. – Бишкек: Шам, 1998.

51. Национальный доклад о состоянии окружающей среды Кыргызской Республики. – Бишкек: Илим, 1999.

52. Национальный план действий по гигиене окружающей среды Кыргызской Республики. – Бишкек, 1996.

53. Национальный план по охране окружающей среды. – Бишкек, 1995.

54. Наше общее будущее. Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР). – М.: Прогресс, 1989.

55. *Неверов В.И., Иголкин А.А.* Катастрофа или новая цивилизация? // Завтра. – 1994. – №18(23).

56. Охрана окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов в Кыргызской Республике. Статистический бюллетень.-Бишкек, 2001.

57. О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию. Указ Президента Российской Федерации № 440 от 1 апреля 1996г. / На пути к устойчивому развитию России // Бюллетень Центра экологической политики России. – 1996. – № 3.

58. Оценка и регулирование качества окружающей природной среды. Учебное пособие для инженера-эколога / Под ред. А.Ф. Порядина, А.Д. Хованского. – М.: НУМЦ Минприроды России, Изд. дом «Прибой», 1996.

59. О недрах. Закон Кыргызской Республики.- Бишкек от 21июля 1999г. №82, 4 февраля 2002 года №23.

60. Об охране атмосферного воздуха. Закон Кыргызской Республики. - Бишкек от 12 июня 1999 года №51.

61. Об охране окружающей среды. Закон Кыргызской Республики. Бишкек от 16 июня 1999 года №53.

62. Об установлении тарифов за услуги по подаче поливной воды на 1999 год. Закон Кыргызской Республики. – Бишкек от 29 декабря 1998 года.

63. Об объединениях (ассоциациях) водопользователей. Закон Кыргызской Республики. – Бишкек от 8 февраля 2002 года.

64. О воде. Закон Кыргызской Республики. – Бишкек от 14 января 1994 года. №1422-XII.

65. О питьевой воде. Закон Кыргызской Республики.- Бишкек от 29 сентября 2000 года №81.

66. О межгосударственном использовании водных объектов, водных ресурсов и водохозяйственных сооружений Кыргызской Республики. Закон Кыргызской Республики. – Бишкек от 29 июня 2001 года.

67. Постановление Правительства Кыргызской Республики. О передаче систем водоснабжения в собственность сельским общественным объединениям потребителей питьевой воды и их последующей эксплуатации. – Бишкек. Дом правительства от 28 декабря 2001 года №828.

68. Положение о водоохраных зонах и полосах водных объектов в Кыргызской Республике. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 7 июля 1995 года №271.

69. Постановление Правительства Кыргызской Республики. О неотложных мерах по улучшению водоснабжения сельского населения Кыргызской Республики качественной питьевой водой. От 24 июля 1996 года №338.

70. Положение о Государственном реестре водохозяйственных сооружений Кыргызской Республики. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 25 февраля 2002 года №100, от 4 ноября 1997 года №643.

71. Положение об охране подземных вод. – Бишкек от 4 ноября 1994 года.

72. Постановление Правительства Кыргызской Республики. О состоянии питьевого водоснабжения населения в Кыргызской Республике. – Бишкек от 1 апреля 1999 года №186.

73. Концепция развития сельского хозяйства Кыргызской Республики на 1998–2001 годы. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 8 июля 1998 года №450.

74. *Папенов К.В.* Устойчивое развитие: теоретический аспект // Вестник МГУ. Сер. Экономика. – 1995. – №5. – С. 318.

75. Пределы роста: Доклад по проекту Римского клуба «Сложное положение человечества» / Пер. с англ. // Медоуз Д.Л., Рандерс Й., Беренс В.В. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1991.

76. Проблемы комплексного изучения и освоения горных территорий / Под ред. Н.А. Гвоздецкого, В.Ш. Лжоашвили, В.М. Котлякова, С.У. Умурзакова // Комплексное географическое изучение и освоение горных территорий. – Л.: Изд. ГО СССР, 1950.

77. Программа действий. Повестка дня на 21 век и другие документы Конференции в Рио-де-Жанейро. – Женева: Центр за наше общее будущее, 1993.

78. Продуктивность высокогорных экосистем Тянь-Шаня. – Бишкек: Илим, 1992.

79. Проект стратегии и плана действий по сохранению биоразнообразия Кыргызской Республики. – Бишкек, 1998.

80. *Протасов В.Ф., Молчанов А.В.* Экология, здоровье и природопользование в России / Под ред. В.Ф. Протасова. – М.: Финансы и статистика, 1995.

81. Рациональное использование уязвимых экосистем: устойчивое развитие горных районов. Глава 13 Повестки дня на 21 век. – Доклад конференции ООН по окружающей среде и развитию. A/CONF.151/26. – Vol. 11, 1992. – С. 67–75.

82. *Реймерс Н.Ф.* Экология (теория, законы, правила, принципы и гипотезы). – М.: Россия молодая, 1994.

83. *Романович А.Л.* Перспективы развития и обеспечение безопасности: Философско-методологические проблемы. – М.: Изд-во. МГУК, 2002.

84. *Родина Е.М.* Устойчивое развитие эколого-экономических систем. – Бишкек, 2003.

85. *Рюмина Е.В.* Анализ эколого-экономических взаимодействий. – М., 2000.

86. *Сыдыков К.С., Молдошев. К.О.* Природопользование и устойчивое развитие. – Бишкек, 2005.

87. Сборник нормативных актов Кыргызской Республики по охране окружающей среды. – Бишкек: 2009г.

88. Сборник нормативных документов по налогам и налогообложению. – Бишкек, 2000.

89. Состояние окружающей среды и природоохранная деятельность на территории бывшего СССР – от Стокгольма к Рио: Справочное пособие / Под науч. ред. В.И. Данилова-Данильяна. – М.: ВНИИ природы, 1994.

90. Социально-экономическое положение Кыргызской Республики. – Бишкек, 1996.

91. *Тарбинский Ю.С.* Опыт расчёта нормативов платы за использование природных ресурсов // Селевиния. – 1995. – №2.

92. *Тихомиров Н.П.* Социально-экономические проблемы защиты природы. – М.: Экология, 1992.

93. *Урсул А.Д., Романович А.Л.* Устойчивое развитие, экологическая и продовольственная безопасность. – М.: Изд-во МГУК, 2002.

94. Устойчивое развитие горных территорий. Тезисы докладов участников

III Международной конференции 21–26 сентября 1998 г. – Владикавказ: Иростон, 1998.

95. *Хачатурова Т.С.* Экономика природопользования. – М.: Наука, 1997.

96. *Хуснутдинов Д.С.* Основные направления консолидации финансовых средств в экологических фондах для осуществления природоохранной деятельности. – Проблемы региональной экологии, 1999.

97. *Чодураев Т.М., Боконбаев К.Ж.* Окружающая среда и здоровье. – Бишкек: Изд-во Бишкекского гуманитарного университета, 1999.

98. *Чепурных Н.В., Новоселов А.Л., Дунаевский Л.В.* Экономика природопользования: эффективность, ущербы, риски. – М.: Наука, 1998.

99. *Шевчук А.В.* Экономика природопользования. – М., 2000.

100. *Шукуров Э.Дж.* Акции экологических организаций Кыргызстана. Пособие для неправительственных экологических организаций. – Бишкек, 1999.

101. Экологическая альтернатива / Под общ. ред. М.Я. Лемешева. – М.: Прогресс, 1990.

102. Экологическая экономика. – М.: Евразия, 1994.

103. Экологический Кыргызстан. – Бишкек, 1996.

104. Экономическая и финансовая политика в сфере охраны окружающей среды: Сборник аналитических материалов, нормативных правовых актов и ведомственных документов / Под общ. ред. В.И. Данилова-Данильяна. – М.: Изд-во НУМЦ Госкомэкологии России, 1999.

105. Anon.1998. Biodiversity Conservation in Central Asia. An analysis of biodiversity and current threats and initial investment portfolio. – Almaty; Ashgabat; Bishkek; Dushanbe; Gland; Moscow; Washington. – 111 p.

106. *Badenkov Yu.P.* Sustainable Development of the Mountain Regions of the USSR: the Realities, the Role of Science and Research Orientation. Mountain Research and Development, 1990: 10(2): 129–139.

107. Die Alpenkonvention. Walter Danz und Stephan Ortner. CIPRA-Deutschland e. V. – Munchen, 1993. – 529 p.

108. *Friedman, J.R.D.* A general theory of polarized development. In: N.M. Hansen (Ed.) Growth centres in regional economic development. – N-Y, 1972.

109. Handbuch Umweltcontrolling/hrsg. vom Bundesumweltministerium und Umweltb1. Libiszewski, B.Bachier. Conflicts mountain areas-a predicament for sustainable development // Mountains of the World-A Global Priority, Eds. B. Messerli, J.D. Ives. Parthenon Publishing. – London; N-Y, 1997. – 450 p.
110. Local Agenda 21. Recommendations & Guidelines. Network 21. Special supplement, 1995.
111. *Martinengo E.A.* Policy for European Mountain Regions. Council of Europe. Congress of Local and Regional Authorities of Europe. 3rd European Conference of Mountain Regions. Chamonix, France. CONF/CHAM (1994) 12}.
112. Mountain of World-A Global Priority, Eds.B. Messerli, J.D.Ives.Parthenon Publishing. – London; N-Y, 1997. – 450 p.
113. National Environmental Policies: A Comparative Study of Capacity-Building/ V. Jaenicke, H. Weidner (eds). Berlin, Heidelberg, New York etc.: Springer, 1996.
114. Nepal. Economic Policies for Sustainable Development. Report for Asian Development Bank. ICIMOD, 1992. – 185 p.
115. Rhoades Robert Pathways Towards a Sustainable Mountain Agriculture for 21st Century . ICIMOD. 1997. – 161 p.
116. *Schulz E., Schulz W.* Oekomanagement. Munchen:Verlag C.H. Beck, 1994.
117. *Spiess E., Brandenberger Ch.* (Ed). 1997. Mountains and Highland of the World. Map scale 1:45000000. Printing: Swiss Federal Office of Topography, Wabern-Wern.In: Mountains of the World. A Global Priority. Ed. B. Messerli and J. Ives.
118. The Aga Khan Rural Support Programme. 14th Annual Review 1996. – 120 p.
119. *Wicke L.* Umweltoekonomie. – Muenchen: Vahlen, 1989.
120. *Pearce D.W., Warword J.J.* World Without end. Economics environment – N-Y, 1990.

Приложение 1



Приложение составлено на основе Концепции безопасного развития КР.

Приложение 2

Размеры земельного налога в КР

Базовые ставки земельного налога за пользование сельскохозяйственными Угодьями указаны в ст. 337

Ак-Талинский район	205	37	—	25,1	4,5	16
Наименование областей и районов	Базовые ставки земельного налога (сом/га)					
	Пашня орошаемая	Пашня богарная	Много летние насаждения	Сенокосы	Пастбища	Из них присельные пастбища стбища
1	2	3	4	5	6	7
Баткенская область						
Баткенский район	268	41,3	149	-	7,7	30
Ляйлякский район	268	41,3	149	24,3	7,7	30
Кадамжайский	275	41,3	150	24,4	12,7	48
Джалал-Абадская область						
Аксыский район	306	56,7	193	15,9	13,6	53
Ала-Букинский район	306	41,3	204	22,5	9,9	39
Базар-Коргонский район	414	41,3	220	30,9	15,4	60
Ноокенский район	453	41,3	193	24,4	15,4	60
Сузакский район	414	41,3	220	30,9	15,4	60
Тогуз-Тороуский район	223	62,3	-	33	12,9	50
Токтогульский район	239	62,3	201	30,4	12,9	50
Чаткальский район	194	62,3	-	26,5	12,9	50
Иссык-Кульская область						
Ак-Суйский район	373	87,5	173	30,4	10,6	41
Джети-Огузский район	305	74,9	168	23,8	7,7	30
Иссык-Кульский район	280	68,6	155	23,8	7,7	30
Тонский район	236	39,2	119	20,4	7,1	30
Тюпский район	379	87,5	174	29,1	15	59

Нарынская область						
Ат-Башинский район	191	54,3	-	21,7	4,5	16
Джумгалский район	196	37	-	25,1 , 1	4,5	16
Кочкорский район	215	37	-	25,1	4,5	16
Нарынский район	196	54,3	-	21,1	5,3	21
Ошская область						
Алайский район	232	62,3	-	27,7	5,3	21
Араванский район	436	41,3	226	15,2	12,7	50
Кара-Кульджинский район	232	62,3	117	27,7	5,3	21
Кара-Суйский район	453	41,3	246	27,9	12	47
Наукатский район	413	62,3	233	27,8	12,7	50
Узгенский район	413	62,3	235	33,7	13,9	54
Чон-Алайский район	183	-	—	21,1	5,5	21
Таласская область						
Бакай-Атинский район	318	52,5	164	-	7,4	29
Кара-Бууринский район	350	36,4	165	11,2	4,8	19
Манасский район	331	36,4	166	11,2	4,8	19
Таласский район	297	52,5	164	11	4,8	19
Чуйская область						
Аламудунский район	400	56,5	209	23,1	10,8	42
Жайылский район	329	67,9	213	20,4	10,8	42
а) Чуйская зона	189	34,5		11,3	10	39
б) Суусамырская зона						
Ысык-Атинский район	400	74,2	213	29,7	10,8	42
Кеминский район	354	80,5	211	29,7	10,8	42
Московский район	392	67,2	215	29,7	7,8	30
Панфиловский район	362	67,2	215	23,1	7,8	30
Сокулукский район	407	67,2	211	13,9	7,8	30
Чуйский район	400	74,9	211	32,4	10,8	42
Чуйский район	400	74,9	211	32,4	10,8	42

Приложение 2 составлено на основе данных Инструкции о порядке исчисления и уплаты земельного налога. Постановление Правительства КР

Приложение 3

**Размеры минимальной арендной платы за аренду земель
Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий в КР**

Продолжение приложения 3

1	2	3	4
Иссык-Кульская область (в среднем)	341,8	1,30	478
Ак-Суйский район	393,5	1,30	511
Джети-Огузский район	356,5	1,40	499
Иссык-Кульский район	316,9	1,40	444
Тонский район	180,0	1,30	234
Тюпский район	409,4	1,45	594
Нарынская область (в среднем)	97,9	1,00	98
Ак-Талинский район	95,1	1,00	95
Ат-Башинский район	82,1	1,00	82
Джумгалский район	100,1	1,00	100
Кочкорский район	106,5	1,00	106
Нарынский район	106,5	1,00	106
Ошская область (в среднем)	361,6	1,10	398
Алайский район	90,0	0,25	22
Араванский район	448,8	1,50	673
Баткенский район	153,3	1,00	153
Кадамжайский район	330,2	1,40	462
Кара-Кульджинский район	146,9	1,00	147
Кара-Суйский район	504,5	1,50	757
Ляйлякский район	148,6	1,00	149
Ноокатский район	474,9	1,50	712
Узгенский район	495,2	1,40	693
Чон-Алайский район	75,0	0,10	8
Джалал-Абадская область (в среднем)	395,0	1,00	395
Ак-Сыйский район	410,4	1,20	492
Базар-Коргонский район	457,5	1,50	686
Ноокенский район	468,5	1,50	703
Сузакский район	468,5	1,50	703
Тогуз-Тороузский район	112,5	0,25	28
Токтогульский район	110,0	0,25	27
Уч-Терекский район	110,0	0,25	27
Чаткальский район	112,5	0,25	28

Приложение 3 составлено на основе данных Инструкции о порядке исчисления и уплаты земельного налога. Постановление Правительства Кыргызской Республики.

Приложение 4

Текущие затраты на охрану природы по отдельным
министерствам и ведомствам КР (тыс. сом.)

	Текущие затраты – всего	В том числе					
		По охране водных ресурсов	Из них выплачено за прием и очистку сточных вод	По охране атмосферного воздуха	По охране земли от загрязнения отходами производства и потребления	Из них выплачено за прием, хранение и уничтожение отходов	По рекультивации земель
1	2	3	4	5	6	7	8
Кыргызская Республика всего.....	213952,8	108976,4	5644,7	22490,1	21640,7	283,0	132,6
Областная государственная администрация	1,0	–	–	1,0	–	–	–
Городская государственная администрация	796,2	796,2	–	–	–	–	–
Акционерное общество «Кыргызэнерго»	36934,9	30755,1	3034,9	1607,2	4572,6	8,1	–
Ассоциация кооперативов КР	22,6	9,6	2,0	13,0	–	–	–
Правительство КР	90,6	70,7	70,7	–	19,9	19,9	–
Министерство внешней торговли и промышленности	14908,3	10418,5	7431,3	3630,6	427,4	127,4	112,8
Государственный концерн «Кыргызалтын»	6933,2	1703,6	217,6	2539,7	2550,9	–	–
Акционерная компания открытого типа «Кыргызкурулуш»	0,6	–	–	0,6	–	–	–
Акционерная компания «Кыргызкурулуш материалы»	81,0	–	–	81,0	–	–	–
Минздрав...	1,5	1,5	1,5	–	–	–	–
Кыргызжилком-мунсоюз.....	7222,3	6720,8	175,3	494,3	7,2	3,5	–

1	2	3	4	5	6	7	8
Межотраслевые объединения, ассоциации, акционерные общества, фирмы и другие организации, образованные на добровольной основе	140603,5	53552,7	1168,9	13074,1	13897,3	19,8	–
Министерство сельского и водного хозяйства	768,8	388,1	105,0	352,4	3,3	0,6	–
Предприятия, учрежденные отдельными гражданами	96,8	93,4	90,8	3,4	–	–	–
Акционерная Компания «Кыргыз-ДанАзык»	72,3	55,5	22,7	8,2	8,6	2,3	–
Акционерная компания «Кыргыз-Тамак-Аш»	1437,1	772,8	667,8	495,1	18,6	5,9	–
Министерство внутренних дел	12,0	–	–	12,0	–	–	–
Государственная Акционерная корпорация «Кыргызалко»	1082,3	1073,1	1073,1	–	–	–	–
Государственная акционерная корпорация Кыргызтамеки	48,0	–	–	48,0	–	–	–
Акционерное общество открытого типа «Учкун»	75,5	74,1	74,1	–	1,4	1,4	–
Акционерное общество открытого типа «Акыл»	16,6	16,2	16,2	0,4	–	–	–
Предприятия с иностранными инвестициями	349,6	349,6	349,6	0,4	–	–	–
Министерство транспорта и коммуникаций	887,6	779,2	620,6	2,4	56,0	18,0	–
Приватизированные предприятия	1490,8	1343,4	520,8	59,3	77,5	76,1	10,6
Фонд госимущества	17,0	–	–	17,0	–	–	–
Другие общественные организации	2,7	2,7	2,7	–	–	–	–

Приложение 4 составлено на основе статистических данных.

Карыбаева Ч.С.

**Экономический механизм регулирования
природопользования и охраны окружающей среды
в Кыргызской Республике**

Тех. редактор: Жакыпова Ч.А.

Компьютерная верстка: Ысманова Н.К.

**Отпечатано в полиграфическом комплексе
ИГУ им. К.Тыныстанова
Заказ 365 Тираж 50.
Тел.: (03922) 52696.**