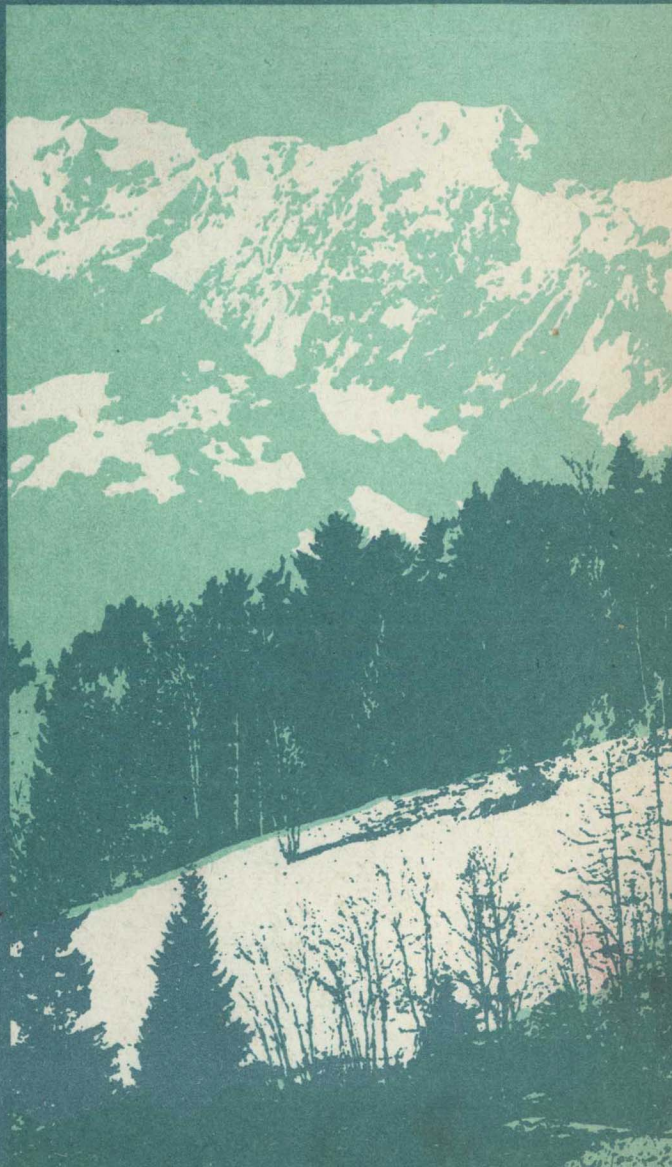




Экономика – географические проблемы экологии

Издательство
Московского
университета



ЭКОНОМИКО-ГЕОГРАФИЧЕСКИЕ
ПРОБЛЕМЫ ЭКОЛОГИИ

Под ред. академика
Т.С.Хачатурова

Издательство
Московского университета

1 9 8 4

Экономико-географические проблемы экологии.

Под редакцией академика Т.С.Хачатурова. — М., Изд-во МГУ, 1984. С ил., 190 с.

Сборник состоит из двух разделов. В первом рассмотрен широкий круг экономических проблем охраны окружающей среды: совершенствование хозяйственного механизма, управление научными исследованиями, совершенствование утилизации отходов, зарубежный опыт регулирования процессов природопользования, международное сотрудничество в этой области. Во втором разделе рассмотрены общие вопросы системы охраняемых территорий, природоохранная организация рекреационных территорий, экономико-географические аспекты рекреационного природопользования.

Печатается по постановлению
Редакционно-издательского совета
Московского университета

Р е ц е н з е н т ы:

доктор экономических наук, профессор А.П.Булкин,
кандидат географических наук Е.Д.Смирнова,
кандидат географических наук Л.Г.Швидченко

Э 0604020100 - 287
----- 1 - 84
077(02) - 84

© Издательство Московского университета, 1984 г.

АНАЛИЗ ВЛИЯНИЯ ХОЗЯЙСТВЕННОГО МЕХАНИЗМА НА ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Бережное отношение к окружающей природной среде, рациональное использование, сохранение и воспроизводство природных ресурсов является составной частью программы коммунистического строительства в СССР. В этом проявляется высокий гуманизм социалистического строя, где природа и ее богатства представляют собой источник непрерывного роста материального благосостояния советского народа, обеспечения необходимых условий для труда и отдыха.

Как природные ресурсы, так и качество окружающей среды не являются "даровыми" благами природы и требуют затрат для своего воспроизводства. На ноябрьском (1982 г.) Пленуме ЦК КПСС подчеркивалось, что экономное, рачительное отношение к народному добру — это вопрос реальности наших планов. Это положение имеет непосредственное отношение и к проблеме эффективности использования средств природоохранного назначения.

Качество окружающей среды — важный компонент, входящий в понятие жизненного уровня. При прочих равных условиях уровень благосостояния народа тем выше, чем выше качество окружающей среды. Однако заинтересованность общества в здоровой окружающей среде не всегда совпадает с хозяйственными интересами производственных звеньев. Отсутствие развитых хозяйственных отношений в сфере природопользования приводит к тому, что охрана природы зачастую оказывается вне экономических интересов предприятия. В настоящее время ведется работа по совершенствованию хозяйственного механизма.

Надо обеспечить заинтересованность действующих промышленных предприятий в повышении эффективности природоохранной деятельности в условиях существующего хозяйственного механизма. Объективный фактор, снижающий заинтересованность загрязнителей в снижении причиняемого ими ущерба, состоит в том, что наблюдается несовпадение объектов-загрязнителей и объектов, страдающих от загрязнения. К примеру, доля промышленности в загрязнении атмосферы в СССР составляет 56%, ущерб же, который промышленность испытывает на себе, составляет

всего 10% общего ущерба народному хозяйству от загрязнения атмосферы. Та же зависимость обнаруживается и для отдельных предприятий. Автором проанализированы дополнительные затраты на водоподготовку предприятий Березниковско-Соликамского промышленного района и ущерб, наносимый этими предприятиями водным ресурсам. Александровский машиностроительный завод, например, из-за низкого качества воды в источниках вынужден вкладывать средства на водоподготовку, в 207 ¹ раз превосходящие тот ущерб, который завод наносит водным ресурсам. Обратная зависимость наблюдается на Соликамском и Вишерском целлюлозно-бумажных комбинатах, Всеволюдо-Вильвенском заводе "Метил", Березниковском титано-магниевом комбинате. На этих предприятиях ущерб водным ресурсам в 3-13 раз превосходит дополнительные затраты на водоподготовку. В этих условиях задача хозяйственного механизма состоит в том, чтобы найти рычаги, переносящие народнохозяйственный ущерб от загрязнения окружающей среды на самого загрязнителя, что, естественно, будет способствовать повышению заинтересованности предприятий в проведении эффективной природоохранной политики.

Хозяйственный механизм охраны окружающей среды представляет всю совокупность организационно-административных и экономических рычагов, регламентирующих воздействие производства на окружающую среду. Анализ сложившегося механизма природопользования предполагает исследование того, как природоохранные требования включаются в различные элементы хозяйственного механизма и как они взаимодействуют между собой.

Деятельность государства по охране природы закреплена в нормативных актах, устанавливающих систему мероприятий, способствующих сохранению качества окружающей среды. Законодательство содержит общие положения по охране природы в целом или в отдельных регионах, организационно-правовые нормы, определяющие структуру и компетенцию органов государственного контроля, хозяйственно-правовые нормы, регулирующие непосредственно хозяйственную деятельность, поскольку они превышают базовые положения и правила хозяйственной деятельности.

В настоящее время можно говорить о достаточно развитой системе административного регулирования охраны окружающей среды, особенно в части, относящейся к охране водных ресурсов. Степень пригодности поверхностных вод определяется их соответствием требованиям и нормативам. Разработаны норма-

¹ По расчетам автора, годовой ущерб, наносимый Александровским машиностроительным заводом водным ресурсам, составляет 0,2 тыс.руб./год, дополнительные же затраты на водоподготовку на предприятии превышают 41,4 тыс.руб. в год.

тивы качества воды для некоторых видов водоиспользования и нормативы качества воды в источниках, используемых для хозяйственно-питьевого водоснабжения и культурно-бытовых нужд населения, а также для рыбохозяйственных целей. Эти показатели относятся к составу воды в водоемах, а не к составу сточных вод. Качество природных вод нормируется только в местах водопользования. Содержание вредных химических веществ оценивается сравнением с нормами предельно допустимых концентраций (ПДК) вредных веществ. Критерием вредности сточных вод считаются характер и степень ограничения водопользования. Все условия отведения сточных вод в водоемы действующих предприятий, вновь проектируемых и реконструируемых объектов подлежат обязательному согласованию с органами по использованию и охране вод.

Прежде всего следует отметить недостаточную эффективность системы контроля хозяйственной деятельности, основанную на ПДК. Во-первых, величины ПДК не всегда научно обоснованы, постоянно уточняются, даются в агрегированном виде, не учитывают кумулятивных эффектов и т.д. Вместе с тем расчет величины экономического ущерба от загрязнения окружающей среды существенным образом зависит от величины ПДК: изменение их на 1% влечет миллионные изменения величины экономического ущерба. В этих условиях требования к точности определения величины ПДК очень высоки. Во-вторых, при системе контроля, основанной на соблюдении норм ПДК, трудно обнаружить виновников загрязнения.

Нормирование загрязнения окружающей среды может также проводиться в виде ограничения выбросов вредных веществ. Требования об установлении нормативов предельно допустимых выбросов (ПДВ) для каждого стационарного источника загрязнения, а также для каждой модели транспортных средств впервые предусмотрены в законе "Об охране атмосферного воздуха", принятом на третьей сессии Верховного Совета СССР 25 июня 1980 г. Значения ПДВ определяются для каждого источника с таким расчетом, чтобы совокупные вредные выбросы от всех источников загрязнения в данный момент не превышали ПДК. При таком подходе основным нормативом остаются ПДК, а использование показателя ПДВ облегчает планирование природоохранной деятельности, контроль за деятельностью предприятий, позволяет проводить более целенаправленную работу по сокращению поступления вредных веществ в окружающую среду, повышает ответственность предприятий за соблюдение природоохранных норм, устраняет конфликтные ситуации.

Введение системы предельно допустимых выбросов наталкивается на ряд трудностей, главной из которых является необходимый для этого объем средств. По оценкам, введение системы ПВД увеличило бы стоимость очистных сооружений по очист-

ке сточных вод с 10-15 до 40-45%². Кроме того, потребуется установление дополнительно большого количества измерительной аппаратуры. В настоящее время оснащение контролируемых органов измерительной аппаратурой составляет только 30-40% от требуемого количества³.

Рассмотрим меры юридической ответственности, предусмотренные действующим законодательством за несоблюдение природоохранных требований. Уголовная ответственность устанавливается Уголовным кодексом РСФСР и союзных республик. Загрязнение окружающей среды наказывается исправительными работами сроком на 1 год или штрафом до 300 руб. В юридической литературе отмечается, что установление срока наказания в 1 год (ст. 223 УК РСФСР) не соответствует опасности преступления. В результате загрязнения Вышневолоцкого водохранилища промышленными отходами завода "Красный май", например, погибло 974 ц рыбы. Виновные получили указанный срок наказания. В то же время незаконный вылов одного осетра по действующему законодательству влечет за собой срок лишения свободы до 4 лет.

Гражданская ответственность предусматривается в форме возмещения вреда. Однако, во-первых, существующая система штрафов несоизмерима с наносимым ущербом. Например, суммы штрафов, собираемых Санэпидслужбой СССР, более чем в 100 раз меньше величины ущерба, наносимого здоровью населения. Кроме того, дела по искам к предприятиям, как правило, направляются в суд. После длительных тяжб, где предприятия доказывают наличие объективных причин, приведших к загрязнению, контролирующим органам удается взыскать только часть наложенных штрафов. Например, в 1979 г. органам водоохраны РСФСР удалось взыскать менее 20% от суммы наложенных штрафов. Во-вторых, стимулирующее воздействие штрафов снижается существующей системой распределения прибыли, поскольку наличие большого свободного остатка прибыли, перечисляемого в бюджет, приводит к тому, что штрафы фактически финансируются из бюджета.

Мерами административной ответственности являются предупреждения, штрафы, накладываемые в административном порядке, приостановление эксплуатации объекта. Наиболее распростра-

² См.: Чернега Л. Оценка экономической эффективности комплекса водоохраных мероприятий на Украине. - Экономика Советской Украины, 1976, № 6.

³ См.: Жуковская З., Ковш П. Учет вод и их использование в СССР. - В кн.: Использование и охрана водных ресурсов. Минск, 1976.

ненной мерой являются предупреждения. Однако условия применения этой санкции не определены законом с необходимой четкостью. Законодательство не определяет, сколько раз и в течение какого срока правонарушитель может подвергаться предупреждениям, прежде чем к нему будут применены более строгие меры. Основным видом административного взыскания являются штрафы, накладываемые в административном порядке органами водоохраны, рыбоохраны, санохраны, инспекцией по надзору за работой газоочистных и пылеулавливающих установок. Процедура наложения штрафа в административном порядке осложнена тем, что по линии санэпидслужбы, например, максимальный штраф в 50 руб. для отдельных граждан и 100 руб. для должностных лиц могут накладывать лишь главный санитарный врач СССР, его заместители, главные санитарные врачи союзных республик и их заместители, т.е. штрафы в таком размере практически не накладываются. Средняя величина административного штрафа в 1979 г. по линии водоохраны РСФСР составила 33 руб., по Украине - 27, по Белоруссии - 25 руб. Как крайняя мера возможно приостановление эксплуатации объекта. Однако применяется она крайне редко.

Новым этапом в деле охраны окружающей среды явилось включение плана по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды в государственный план экономического и социального развития. Начиная с 1974 г., в составе годовых и перспективных народнохозяйственных планов утверждаются задания по охране природы. План содержит, в частности, такие подразделы и показатели: охрана и рациональное использование водных ресурсов, охрана воздушного бассейна, ввод в действие природоохранных объектов за счет государственных капитальных вложений, объем капитальных вложений и строительно-монтажных работ.

Основными причинами невыполнения плана по освоению капитальных вложений природоохранного назначения являются неудовлетворительная работа подрядных строительных организаций, необеспеченность строительства природоохранных объектов материально-техническими и людскими ресурсами, недостаточное производство очистного оборудования и приборов, частые корректировки плановых заданий. Главной же причиной частичного невыполнения плана по охране природы является отсутствие связи между результатом выполнения плана по охране среды и основными технико-экономическими показателями оценки деятельности предприятия. Более того, в условиях существующего хозяйственного механизма природоохранная деятельность ухудшает основные показатели предприятия: рентабельность и фондоотдачу (увеличиваются основные фонды), производительность труда

(возрастает количество занятых), себестоимость продукции, поскольку в нее включаются и текущие затраты на функционирование природоохранных комплексов, составляющих, по расчетам автора, на основе данных 1978 г., 3,2% всех основных фондов промышленности. Себестоимость всей промышленной продукции с учетом затрат на охрану природы увеличилась незначительно – на 0,8%. Однако для ряда министерств это увеличение более существенно: для Минхимпрома – 3%, для Минбумпрома – 2,7, Минцветмета – 2,5, Миннефтехимпрома – 2,1%.

Влияние природоохранной деятельности на технико-экономические показатели предприятия проиллюстрируем на примере Волгоградского производственного объединения "Каустик", одного из передовых предприятий химической промышленности в деле охраны окружающей среды. Главный элемент природоохранного комплекса – цех биохимической очистки, основные фонды которого составляют 50,7 млн.руб., себестоимость очистки 6,6 коп./м³, занятых 98 человек. Ежегодно очищается около 50 млн.м³ загрязненных стоков, в том числе 11,6 млн.м³ стоков самого "Каустика". Стоки "со стороны" очищаются за плату 6-10 коп./м³ в зависимости от уровня загрязненности. Сравнение основных показателей ПО "Каустик" без учета показателей природоохранной деятельности и с учетом этих показателей представлено в таблице. Как видно из таблицы, эффективность природоохранной деятельности, измеренная в традиционных показателях, значительно ниже основной.

Показатели природоохранной деятельности ПО "Каустик" с учетом и без учета показателей природоохранной деятельности, млн.руб.

	Основные технико-экономические показатели	Показатели работы комплекса очистки	Показатели работы без учета комплекса очистки	Процент изменения показателя
Объем валовой продукции	122,6	2,3	119,3	-2,7%
Себестоимость	95,5	2,1	93,4	-2,3%
Прибыль от реализации	27,6	0,25	27,35	-0,9%
Основные фонды (средняя стоимость)	307,2	50,7	256,5	-16,5%
Рентабельность	8,5%	0,5%	10,7%	-22%
Фондоотдача	30 коп./руб.	4,5 коп./руб.	46,5 коп./руб.	-55%

Природоохранная деятельность предприятия в заниженной стоимостной оценке без учета предотвращенного ущерба от загрязнения, который, по расчету автора, составляет 9,3 млн.руб./год, является лишь нагрузкой на основную деятельность предприятия.

Главной нагрузкой являются основные фонды природоохранного комплекса, величина стоимости которых составляет 16,5% стоимости основных фондов всего производственного объединения. При отсутствии основных фондов цеха очистки, дающих непосредственно малый объем продукции (1,9% основной), ряд экономических показателей резко бы улучшился. Прежде всего это касается характеристики реального использования фондов в производственном процессе – фондоотдачи, которая по ПО "Каустик" в настоящее время составляет 30 коп. с рубля производственных фондов, без учета природоохранного комплекса значение этого показателя составило бы 46,5 коп./руб., т.е. фондоотдача возросла бы более чем на 55%. На 22% вырос бы показатель рентабельности. Отсюда видно, что природоохранная деятельность заметно ухудшает традиционные показатели предприятия. Дальнейшее развитие хозяйственного механизма идет по пути усиления экономических методов воздействия на загрязнителя. Единственным видом налоговых льгот, применяемых в нашей стране для стимулирования внедрения очистного оборудования является освобождение очистного оборудования от платы за фонды. Однако освобождению от платы подлежит только оборудование, специально предназначенное для очистки, которое в большинстве отраслей составляет менее половины от стоимости природоохранных комплексов. Так, в черной металлургии доля от оборудования, подлежащая освобождению от платы за фонды, составляет 46,6% от стоимости объектов водоотведения, в химической – 48,5, в машиностроении и металлообработке – 37,9, лесной и деревообрабатывающей промышленности – 49,2, в промышленности стройматериалов – 28%. Недостаточная действенность этого вида налоговых льгот объясняется теми же причинами, что и низкая эффективность применения самой платы за фонды.

В нашей стране предприятия и организации, сбрасывающие сточные воды в общественные канализационные системы, платят за очистку. В качестве базы при установлении тарифов на услуги водопровода и канализации применяется среднеотраслевая по району себестоимость услуги и необходимая рентабельность водоканализационных систем, поэтому сами тарифы очень пестры. Только по Украине тарифы за сброс загрязненных стоков в общественные канализационные системы колеблются для промышленных предприятий от 6 до 70 коп. за 1 м³ загрязненных стоков, что, естественно, ставит водосбрасывателей в неравные условия. Плата за сброс загрязненных стоков в открытые водоемы в нашей стране отсутствует.

По заявлениям контролирующих органов может осуществляться депремирование должностных лиц, допустивших загрязнение. Однако часто предприятия ищут возможность для компенсации руководителям потери премии.

На многих предприятиях в настоящее время создаются службы охраны природы, ставящие своей целью внедрение внутризаводского хозрасчета в области охраны среды и системы управления качеством продукции с учетом природоохранных требований, которая предполагает разработку стандартов по наличию загрязняющих веществ в стоках последовательно всех цехов. В обязанности отделов охраны природы входят измерение и контроль за состоянием сточных вод на всех стадиях технологического цикла, обследование работы очистных сооружений и выдача рекомендаций по совершенствованию их работы, составление годовых планов и отчетов, взаимодействие с контролирующими органами, наложение штрафов внутри предприятия на лиц, виновных в загрязнении. Однако до сих пор оснащение служб охраны природы (санитарно-гигиенических лабораторий) контролирующими приборами недостаточно, цеха приспособляются к графику замеров, зачастую найти виновных чрезвычайно трудно.

Таким образом, выявленные выше недостатки позволяют сформулировать основные направления совершенствования существующего хозяйственного механизма охраны окружающей среды:

- развитие хозрасчетных отношений в сфере природопользования;
- установление единых методов оценки эффективности функционирования природоохранных комплексов;
- совершенствование системы планирования охраны природы;
- улучшение сбалансированности плана по охране природы с другими разделами народнохозяйственного плана; лучшее обеспечение его материальными и трудовыми ресурсами;
- установление связи между предотвращенным ущербом и технико-экономическими показателями оценки деятельности предприятия;
- учет результатов природоохранной деятельности в системе стимулирования;
- учет экологического фактора в ценообразовании.

Совершенствование хозяйственного механизма природопользования выступает как способ реализации на практике требования сохранения окружающей среды. Требования к охране среды повышаются в условиях научно-технического прогресса. Многие исследования последних лет направлены на поиски рычагов, позволяющих повысить эффективность природоохранной деятельности. Совершенствование хозяйственного механизма охраны окружающей среды предполагает совершенствование всех его звеньев:

системы планирования, управления, финансирования, стимулирования и ценообразования.

В области планирования важнейшей задачей является переход от планирования самих природоохранн^{ых} мероприятий к планированию их результата — величины предотвращенного ущерба и непосредственно параметров окружающей среды. Практика показывает, что планирование капитальных вложений в настоящее время зависит в основном от выделения общих капитальных вложений в отрасль, слабо связано с объектом загрязняющих веществ и практически не связано с предотвращаемым ущербом от загрязнения окружающей среды. Необходимо улучшить обеспечение выделяемых денежных средств материальными и трудовыми ресурсами.

В области управления наиболее остро стоит проблема совершенствования системы контроля за качеством окружающей среды. Выше было указано на необходимость перестройки системы контроля от показателей предельно допустимых концентраций к показателям предельно допустимых выбросов. Кроме того, необходимо усилить централизованный контроль за соблюдением природоохранн^{ых} требований и нормативов на всех стадиях формирования природоохранного комплекса: от разработки технико-экономических обоснований до пуска его в эксплуатацию.

В области финансирования необходимо и в дальнейшем продолжать политику роста природоохранного инвестирования, установить целевой порядок выделения и расходования природоохранн^{ых} средств.

В области стимулирования необходимы совершенствование системы заработной платы работников природоохранн^{ых} комплексов и разработка системы критериев для их премирования. Природоохранная деятельность предприятия должна учитываться также при подведении итогов социалистического соревнования.

Одним из важнейших моментов совершенствования хозяйственного механизма природопользования является введение его платности. Мы особо остановимся на проблеме платы за загрязнение окружающей среды, поскольку она позволяет наиболее последовательно включить ущерб от загрязнения окружающей среды в хозрасчетную систему отношений, увязать народнохозяйственные эффекты природоохранной деятельности с хозрасчетным критерием эффективности.

В советской экономической литературе еще до недавнего времени превалировала концепция "бесплатности" природных ресурсов. Плата за использование природных ресурсов и плата за загрязнение окружающей среды рассматривались как категории, не свойственные социалистическому обществу.

В настоящее время как природные ресурсы, так и качество окружающей среды (чистый воздух, чистая вода) требуют зат-

рат труда для их воспроизводства, т.е. реально они перестали быть даровыми благами природы.

По мнению автора, принципиально неверно связывать плату за загрязнение с оценкой природных ресурсов. Оценка природных ресурсов непосредственно связана только с платой за использование. Проблема платы за загрязнение возникает лишь в силу того, что часть использованных ресурсов, выбрасываемая в окружающую среду, наносит ущерб народному хозяйству. Отсюда возникает проблема ущерба от загрязнения и платы за него. Проблема ущерба от загрязнения связана с оценкой природных ресурсов лишь постольку, поскольку последняя необходима для полного учета экономического ущерба. Таким образом, плата за загрязнение всех ресурсов должна связываться с ущербом от загрязнения окружающей среды, а уже через него с экономической оценкой природных ресурсов. Плата есть хозяйственная форма возмещения ресурсов.

Ущерб от загрязнения представляет собой часть теряемого обществом национального дохода, выступающего в стоимостной и натурально-вещественной формах. Ущерб в натурально-вещественной форме можно рассматривать как "теряемые" обществом производственные ресурсы, т.е. по своему экономическому смыслу это прежде всего вид платы за ресурсы. В этом смысле может быть рассмотрено соотношение между платой за ресурсы, используемые хозяйственным звеном, и платой за ресурсы, теряемые в виде ущерба в результате деятельности производственного звена (платой за загрязнение). И в том и в другом случае происходит расходование производственных ресурсов в связи с деятельностью хозяйственного звена, т.е. в обоих случаях рассматривается плата за ресурсы. Но, во-первых, в одном случае речь идет о производительном использовании ресурсов, а во втором — о непроизводительном, прямой их потере. Во-вторых, в первом случае речь идет о потреблении ресурсов в данном хозяйственном звене, а во втором — главным образом в других звеньях народного хозяйства.

При формировании платы должна быть учтена также доля сверхнормативного ущерба, наносимого непосредственно по вине предприятия. Дело в том, что величина ущерба от загрязнения зависит от многих факторов: отраслевых особенностей технологии, современности оборудования, наличия очистных сооружений, эффективности их использования и т.п., т.е. как от факторов, непосредственно зависящих от деятельности самого предприятия, так и от факторов, не зависящих от его деятельности. Поэтому

при формировании платы необходимо выделить долю ущерба, носимого непосредственно по вине предприятия (например, вследствие нарушения технологии производства, затягивания сроков строительства очистных сооружений, низкой эффективности их использования), и долю ущерба, фактически не зависящую от предприятия. Для этого предлагается ввести деление ущерба на нормативный и сверхнормативный. С известной долей условности можно принять, что первая часть ущерба, относительно не зависящая от работы предприятия, является нормативной. Им считается ущерб, соответствующий общественно-нормативным условиям производства. Его величина зависит главным образом от размера выделяемых обществом средств на снижение загрязнения. Вторая часть ущерба, зависящая от работы предприятия, может быть определена как сверхнормативный ущерб, который является результатом плохого хозяйствования в самом хозяйственном звене и поэтому должен быть полностью им компенсирован.

Деление ущерба на нормативный и сверхнормативный может выступать как деление на плановый и сверхплановый. Величина планового и, соответственно, сверхпланового ущерба зависит от показателей плана, характеризующих природоохранную деятельность. Выше указывалось на необходимость планировать результаты природоохранной деятельности. При такой системе показателей выделение планового и сверхпланового ущерба не представляло бы труда. Поскольку действующая система планирования природоохранной деятельности ограничивается одним показателем — объемом капитальных вложений в природоохранные мероприятия, выделение планового и сверхпланового ущерба должно основываться на оценке эффективности освоения запланированных капитальных вложений. В связи с этим оценка интересующего нас сверхпланового ущерба, который должен быть учтен в системе стимулирования, может быть получена весьма приблизительно. Для его оценки следует ввести следующее предположение. Будем определять величину сверхпланового ущерба в зависимости от уровня освоения плановых капитальных вложений. Степень освоения последних в природоохранные мероприятия определяет отклонение фактического срока строительства объекта по отношению к нормативному. Это отклонение, в свою очередь, определяет дополнительный ущерб от загрязнения окружающей среды (или его сокращение). Эта зависимость может быть формализована следующим образом:

$$y_{сп} = \frac{K_0 - K_1}{S} y_n T_n ,$$

где $У_{сп}$ - сверхплановый ущерб от загрязнения; S - сметная стоимость строительства природоохранного объекта; T_n - нормативный срок строительства объекта; K_0 - объем капитальных вложений, предусмотренный на строительство природоохранного объекта на соответствующий период (год) по плану; K_1 - фактически освоенный в рассматриваемый период объем капитальных вложений; $У_n$ - годовой ущерб, который должен быть предотвращен в результате строительства природоохранного объекта.

Представляется целесообразным сверхплановый ущерб считать непосредственно из фондов материального поощрения с целью усиления стимулирующего воздействия этой компоненты платы ⁴.

В случае сокращения срока строительства природоохранного объекта плата становится отрицательной, т.е. предприятие должно дополнительно отчислять соответствующую сумму в фонд материального поощрения. Прирост фонда материального поощрения производится лишь в том случае, если перевыполнение плана происходит до нормативного срока сдачи объекта в эксплуатацию. Такая плата стимулирует эффективное освоение средств в течение всего периода строительства.

Плата за нормативный ущерб должна включаться в себестоимость продукции предприятий-загрязнителей, а плата за сверхнормативный ущерб (в полном объеме) должна изыматься из прибыли или может быть напрямую связана с фондами экономического стимулирования. При условии непрекращающегося загрязнения плата может прогрессивно изменяться. Построенная таким образом плата выполняет следующие функции в хозяйственном механизме:

- способствует перенесению части издержек производства, связанных с загрязнением, на производителя загрязнения;
- ставит прибыль и фонды материального поощрения в зависимость от эффективности природоохранной деятельности;
- при оценке эффективности природоохранной деятельности производственного звена в значительной степени элиминирует отраслевые различия в уровне загрязнения;
- стимулирует производственные звенья к снижению ущерба до нормативного уровня путем эффективного освоения капитальных вложений в природоохранные мероприятия и эффективной эксплуатации действующих природоохранных объектов;

⁴ Поскольку абсолютные размеры и динамика народнохозяйственного ущерба и фондов материального поощрения не совпадают, целесообразно ограничить предельные размеры сокращения фонда материального поощрения за счет сверхпланового ущерба определенной границей, например 30-40% от первоначальных размеров фонда материального поощрения.

- вскрывает в определенной мере внутренние резервы предприятия и тем самым способствует снижению установленного уровня загрязнения.

В СССР не вводилась плата за загрязнение, но если по самым скромным оценкам принять сокращение сброса загрязнений в первый год введения платы на 10%, то народнохозяйственный ущерб при этом снизится на 900 тыс.руб.

Действующая система распределения прибыли снижает стимулирующее воздействие предложенной платы, поскольку первым источником ее покрытия остается свободный остаток. Эффективность платы повысится при переходе к другим системам распределения прибыли. При системе распределения прибыли, основанной на платах за ресурсы, должен быть введен соответственно платеж за загрязнение окружающей среды. При нормативно-долевом принципе распределение прибыли, на необходимость постепенного перехода к которому указывалось в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР "Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы" (июль 1979 г.), плата за загрязнение окружающей среды играет важную роль при выборе любого базового показателя для определения норматива (расчетная или общая прибыль). В первом случае плата играет активную роль при формировании самой расчетной прибыли, во втором - она может быть использована для определения объективной основы при выборе норматива.

С.Н. Б о б ы л е в, О.В. К о р о т к о в а

УТИЛИЗАЦИЯ ОТХОДОВ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ГОРОДСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

Важной особенностью одиннадцатой пятилетки должно стать усиление действенности мер по охране окружающей среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов. Среди природоохранных мероприятий важное значение имеет экономия земельных ресурсов, полная и комплексная переработка сырья и материалов. В связи с этим необходимо активизировать разработку и внедрение технологических процессов, обеспечивающих сокращение количества отходов и их максимальную утилизацию. Это позволит уменьшить вредное воздействие отходов на окружающую среду и, в частности, даст возможность сберечь и освободить значительные земельные площади, занятые сейчас различного рода полигонами, хранилищами, свалками и т.д.

Курс на полное использование накопленного производственного потенциала, повышение его отдачи является определяющим в 80-е годы. Усложнение условий использования многих природных ресурсов выдвигает на первый план не количественный рост объемов их вовлечения в общественное производство, а качественное совершенствование всех процессов, связанных с добычей ресурсов, их переработкой, использованием и доведением до потребителя. Необходимо ускорить переориентацию всей системы природопользования с экстенсивного пути на рельсы интенсификации.

В связи с этим становится очевидной актуальность решения современной проблемы отходов, которые, с одной стороны, представляют собой неиспользованные природные ресурсы (утилизация их способствует расширению сырьевой базы страны, увеличению производства продуктов, улучшению режима экономии и снижению себестоимости продукции), с другой стороны, являются опасными загрязнителями почвы, водного и воздушного бассейнов, занимают значительные земельные площади.

Проблема отходов стоит сейчас довольно остро в развитых странах мира. Их общая масса ежегодно составляет многие миллиарды тонн. Быстрыми темпами растут отходы в промышленности, сельском хозяйстве, у населения. По оценкам специалистов, в капиталистических странах средние темпы роста отходов составляют от 5 до 10% в год¹, что в несколько раз превышает темпы роста населения. Уровень переработки и использования отходов в настоящее время не превышает нескольких процентов. Между тем целесообразность вторичного использования многих видов сырья нарастает ввиду общего увеличения потребности в нем. Комплексная утилизация отходов позволяет получить много видов продукции: черные и цветные металлы, автомобили, шины, бумагу, бутылки и т.д. Например, в СССР из 30 млн. т бытовых отходов можно получить 1,8 млн. т черных и 300 тыс. т цветных металлов². США могли бы сэкономить 6-11% ежегодно вырабатываемых металлов и до 20% бумаги за счет реутилизации материалов, содержащихся в выбрасываемых твердых отходах.

Особое значение имеет решение проблемы отходов для городов. В первую очередь равновесие биосферы нарушается в местах высокой степени урбанизации - в крупных городах, промышленных центрах и агломерациях, а затем области отрицательного экологического воздействия расширяются, охватывая мелкие и средние поселения, малоосвоенные территории. Быст-

¹ Разрушение природной среды. М., 1981, с. 80.

² Правда, 1979, 30 мая.