

Плата за загрязнение окружающей среды в Российской Федерации как институциональная ловушка

© 2011 И.Ю. Ховавко

кандидат экономических наук, доцент

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова

E-mail: irina.hov@rambler.ru

В статье рассматривается механизм платежей за загрязнение окружающей среды, занимающий центральное место в системе экологического регулирования в нашей стране. Существующая система платежей обеспечивает низкий уровень интернализации экологических экстерналий. Показано, что пути реформирования системы платежей надо искать как выход из институциональной ловушки.

Ключевые слова: экологическое регулирование, интернализация внешних эффектов, плата за загрязнение.

Введение

Система общественных отношений, связанная с использованием природных благ, относится к области рыночной недостаточности. Важнейшей причиной рыночной недостаточности является наличие в экономике внешних эффектов (ВЭ), или экстерналий, таких результатов производства или потребления некоего блага, которые передаются третьему лицу без права выбора и без какой-либо оплаты, что нарушает основополагающие принципы функционирования рыночной экономики. Классическим негативным экологическим внешним эффектом является загрязнение окружающей среды. Величина внешних эффектов от загрязнения оценивается в РФ в 10 % валового внутреннего продукта (ВВП). Эти издержки свидетельствуют о том, что общество перешагнуло предел, определяемый ассимиляционным потенциалом природы, и необходимо создание механизмов, регулирующих доступ к этому ограниченному ресурсу.

Важным выводом экономической теории является вывод о необходимости вмешательства государства в регулирование внешних эффектов. Цель регулирования - воссоздание недостающей в результате провалов рынка обратной связи, а механизмом ее реализации выступает система государственного регулирования. *Эколого-экономическое регулирование* (в дальнейшем для краткости мы используем термин "экологическое регулирование") можно представить как комплекс мер (правовых, административных и экономических), определяющий систему правил ведения разнообразных видов деятельности, устанавливаемых по экологическим соображениям, и санкций за их нарушение. Этот комплекс мер должен обеспечить сохранение/восстановление качества окружающей среды в процессе антропогенной дея-

тельности. Способом достижения данной цели является интернализация внешних экологических эффектов - перенесение внешних издержек во внутренние издержки источника экстерналий, что позволяет преодолеть конфликт между стремлением экономических агентов максимизировать собственную функцию полезности и достижением Парето-оптимума. Таким образом, эффективность механизма экологического регулирования можно оценить на основе полноты интернализации внешних экологических эффектов.

Механизм платежей за загрязнение в Российской Федерации

Центральное место в механизме экологического регулирования в РФ занимают платежи за загрязнение окружающей среды. Расчет платежей основан на системе производственно-хозяйственного нормирования. Установлены платежи за выбросы: а) в рамках нормативов предельно-допустимых выбросов (ПДВ) и нормативно-допустимых сбросов (НДС); б) превышающие предельно-допустимые нормативы, но в рамках неких разрешенных временных лимитов (ВСВ, лимиты) и в) превышающие временные лимиты. Для различных категорий выбросов установлены определенные повышающие коэффициенты нормативов платы. Плата направляется в консолидированный бюджет (19 % - в федеральный бюджет и 81 % - в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты). До 2000 г. средства аккумулировались в экологических фондах.

Спроектированный в плановой экономике институт платежей на начальном этапе был способен достаточно эффективно осуществлять координационную функцию - направить усилия на снижение негативного воздействия на окружающую среду (по оценкам экспертов, это происхо-

дило до февраля 1992 г.¹). Негативные процессы, связанные с изменениями условий хозяйствования (спад производства, гиперинфляция, неплатежи, развитие теневой экономики, коррупция и др.) не могли не сказаться на институте платежей. Ослабление государства как гаранта выполнения правила привело к снижению координационного эффекта платежей за загрязнение (массовому уклонению от уплаты налогов/платежей) и возникновению ситуации, когда предприятиям стало выгоднее нарушать правило, чем его выполнять. Только к 1998 г. государству вообще удалось восстановить собираемость планового (расчетного) объема платежей за загрязнение. Корректировки ставок платы за загрязнение оказались несопоставимыми с уровнем инфляции. Как результат нынешние нормативы платы за загрязнение в нашей стране малы по отношению: к 1) наносимому ущербу, 2) затратам на снижение загрязнения и 3) нормативам платежей в других странах. В частности, по оценкам Е.В. Рюминой, ущерб от загрязнения водных объектов и атмосферного воздуха составил в 2006 г. 997,16 млрд. руб., что в 72 раза превышает платежи, поступившие в том же году². Действующие базовые ставки за одну тонну выбросов SO₂ существенно ниже предельной стоимости сокращения выбросов SO₂ на одну тонну (самая дешевая технология стоит приблизительно 100 евро за тонну) и ниже ставок платы даже в восточноевропейских странах (в Польше 85 евро за тонну)³.

Существующая система производственно-хозяйственного нормирования неоднократно подвергалась критике за неэффективность. Допустимость установления временных нормативов, приближенных к фактическому уровню загрязнения, снижает стимулы проведения природоохранных мероприятий. Важно обратить внимание на то, что институт платежей был спроектирован еще в условиях социалистической экономики. Тогда доминировала идеология планового хозяйствования: если продукция нужна обществу (предполагалось, что план отражает общественные потребности), то предприятию требуется время на доведение выбросов до нормативного уровня. Плановый срок в правовых документах точно не оговорен. Однако для получения разрешения на временные выбросы/сбросы было необходимо представить годовой план мероприятий по достижению нормативных выбросов. В рыночной экономике предприятия ориентированы, прежде всего, на извлечение прибыли, поэтому предусмотренные законодательством сверхнормативные выбросы/сбросы можно рассматривать как узаконенные правонарушения, дающие неоправданные преимущества

доступа к ассимиляционному потенциалу отдельным экономическим агентам.

Производственно-хозяйственное нормирование выродилось в *административный барьер*, поскольку разработка нормативов стала важнее их соблюдения. Потратившись на получение разрешений (по оценкам автора, порядка 30 млрд. руб. в год), предприятия мало беспокоены проблемами фактического снижения загрязнения, о чем свидетельствует увеличение доли платежей за сверхлимитные выбросы (рост с 19-25 % в 2003 г. до 42 % в 2008 г.). То есть нарушать установленные правила для предприятий оказалось гораздо дешевле, чем вкладывать средства в природоохранную деятельность.

Доходы консолидированного бюджета от платежей за загрязнение составляют менее 0,2 % и при этом имеют тенденцию к снижению. Несмотря на то, что в структуре инвестиций в природоохранную деятельность доля собственных средств предприятий значительна, около 25-30 % составляют расходы бюджетов разных уровней, которые значительно превосходят поступающие платежи за загрязнение (в 2006-2008 гг. превышение составляло от 38 до 61 %, в 2009 г. в связи с кризисом бюджетные расходы были значительно сокращены). То есть общество за счет общих налогов оплачивает доступ к ассимиляционному потенциалу загрязнителей.

Таким образом, низкий координационный эффект платы в современных условиях выражается в том, что предприятия предпочитают платить, а не снижать выбросы. Сформировалась система экологического регулирования, не способная реализовать задачи сохранения благоприятной окружающей среды, для решения которых она разрабатывалась.

Существуют очевидные способы совершенствования механизма платежей, которые известны руководству Министерства природных ресурсов и экологии (МПР). В частности, еще в 2008 г. министр МПР и экологии Ю. Трутнев говорил: 1) о необходимости “ликвидации института временно согласованных сбросов и лимитов как субъективного и коррупционно емкого”, что позволит “лишить чиновника возможности разрешить предприятию сбрасывать стоки, объемы которых установлены по его собственному разумению” и 2) об увеличении ставок платы за сброс загрязненных стоков в водные объекты в 2 раза с 2009 г. и в 10 раз - с 2014 г.⁴ Этого мало в сравнении с необходимым повышением (например, по рекомендациям TASIC 1999 г., предлагалось увеличить плату за загрязнение в РФ в 100 раз⁵). Однако даже предложенного министром увеличения не произошло.

Институциональный анализ механизма платежей за загрязнение в Российской Федерации

Неприятие реформ института платежей делает насущным исследование, направленное на выявление групп стейкхолдеров, получающих выгоды и несущих издержки при сохранении существующей системы платежей, определение величины этих издержек и выгод, а также анализ распределительных эффектов от предлагаемых изменений. В качестве групп стейкхолдеров рассмотрены: а) предприятия - источники экстерналий; б) реципиенты загрязнения (коммунальное хозяйство и население); в) органы государственной власти всех уровней; г) контролирующие организации; д) консалтинговый бизнес.

В сохранении существующей системы заинтересован, прежде всего, крупный бизнес. В процессе приватизации крупный бизнес пришел в отрасли, позволяющие присваивать природную ренту (нефтяную, черную, цветную металлургию). Данные отрасли характеризуются высокой концентрацией производства и высоким уровнем воздействия на окружающую среду. Это приводит к высокой концентрации выбросов загрязняющих веществ в атмосферу: 20 предприятий РФ выбрасывают четверть всех выбросов в атмосферу в нашей стране (одно предприятие - "Норильский никель" дает 9,6 % всех выбросов, а 90 предприятий - более 37 % всех выбросов в атмосферу).

На наш взгляд, попытка отмены платежей за загрязнение в 2002 г. под достаточно надуманным предлогом⁶ была своего рода прощупыванием крупным бизнесом своих возможностей во взаимоотношениях с государством. Не добившись отмены платежей, крупные компании пытаются сохранить действующую систему платежей по двум причинам. Первое - низкие ставки платы финансово выгодны. Однако не это главное в приоритетах российского крупного бизнеса. С середины 2000-х гг. отечественный бизнес стал активно выходить на международный рынок (выход на мировые биржи через IPO, приобретение активов в других странах, появление иностранных инвесторов в российских компа-

ниях). Это заставило его в большей степени вести себя по правилам цивилизованного рынка. Игра по этим правилам требует от компании определенной открытости (например, публикации экологической и социальной отчетности). Российские компании заметно отстают по уровню прозрачности от компаний развитых стран. Тем не менее прогресс в этой сфере очевиден. Не российская система экологического регулирования, а требования мирового финансового рынка заставили компании обратить внимание на экологические аспекты своей деятельности. Следствием является снижение показателей природоёмкости (выбросов, отнесенных на единицу продукта, и на единицу выручки) на отдельных крупных предприятиях. Например, удельные выбросы в атмосферу на НТМК снизились с 1990 до 2006 г. с 35 до 16,6 кг на тонну выплавленной стали⁷. Удельные выбросы в атмосферу на "Норильском никеле" сократились с 65,3 кг на доллар выручки в 2002 г. до 12,5 кг в 2007 г. (хотя в 2009 г. этот показатель снова возрос до 23,2 кг за счет резкого падения выручки в кризисные годы). Аналогично на НЛМК удельные выбросы в атмосферу снизились с 73 кг на доллар выручки в 2005 г. до 24 кг в 2008 г. (при росте в 2009 г. до 47,1). Это положительным образом повлияло на показатели природоёмкости в целом по народному хозяйству (табл. 1).

Несмотря на то, что относительная доля издержек на оформление разрешений на сбросы/выбросы у мелкого и среднего бизнеса выше, чем у крупных компаний, нет оснований полагать, что они хоть в какой-либо степени заинтересованы в реформировании существующей системы нормирования, поскольку и возможности модернизации производства у них скромнее.

Таким образом, исходя из того, что важнейшим требованием финансовых рынков к бизнесу является соблюдение национального законодательства, можно сказать, что одномоментная отмена лимитов поставит российские компании в трудные условия и лишит их единственного стимула совершенствоваться в экологической сфере.

Таблица 1. Природоёмкость различных производств в Российской Федерации в 2005-2009 гг.*

| Показатели | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|------|------|------|------|------|
| <i>Выбросы в воздух</i> | | | | | |
| Природоёмкость ВВП, кг/тыс.руб. | 0,95 | 0,76 | 0,62 | 0,49 | 0,49 |
| <i>Сбросы в водоемы</i> | | | | | |
| Природоёмкость ВВП, м ³ /тыс.руб. | 0,82 | 0,6 | 0,5 | 0,3 | 0,3 |
| <i>Образование отходов</i> | | | | | |
| Природоёмкость ВВП, кг/тыс.руб. | 0,14 | 0,13 | 0,12 | 0,09 | 0,09 |

* Рассчитано по: О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2007 году: гос. докл. М., 2008; О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2009 году: гос. докл. М., 2010; Россия в цифрах. 2010 / Росстат. М., 2010.

Больше всего от загрязнения страдает население. Под воздействием высокого загрязнения атмосферного воздуха в Российской Федерации находится более 50 млн. чел., а более 54 % городского населения находится под воздействием высокого и очень высокого загрязнения воздуха⁸.

Особенностью развития российской промышленности является высокая доля градообразующих предприятий. Однако результаты деятельности крупных предприятий определяют не только экологическую ситуацию, но и экономику, и социальную стабильность в регионах. Население больше опасается закрытия производства и сокращения количества рабочих мест. Качество окружающей среды - это предмет роскоши, спрос на который начинается только с определенного уровня достатка.

Реципиентом загрязнения выступает и коммунальное хозяйство. В загрязненной среде издержки коммунального хозяйства увеличиваются. На конкурентном рынке коммунальная отрасль заинтересована в снижении уровня загрязнения окружающей среды. В нашей стране коммунальное хозяйство выступает монополистом, имеющим возможность многократно повышать тарифы на свои услуги, что вполне объясняет его индифферентность в отношении состояния окружающей среды.

Выше указывалось, что из консолидированного бюджета на природоохранную деятельность тратится больше, чем поступает в виде платы за загрязнение. Казалось бы, органы власти кровно заинтересованы в увеличении нормативов платы. Однако внимательное изучение источни-

ков бюджетных поступлений показывает, что основным источником формирования региональных бюджетов является налог на прибыль, а увеличение доходов от платы за загрязнения может вызвать непропорциональное уменьшение этого вида налоговых поступлений.

Многочисленные согласования/разрешения расширяют поле деятельности контролирующих органов. Последние заинтересованы в сохранении нынешней разрешительной системы, поскольку механизм, основанный на хождении многочисленных "бумаг", приносит им прямые выгоды. Оценка деятельности контролирующих органов базируется на проверке "бумаг", а не реального положения дел с состоянием окружающей среды. К тому же сложился рынок фирм, занятых расчетами производственно-хозяйственных нормативов, получением согласований/разрешений и имеющих прямые, а иногда и коррупционные выгоды.

В табл. 2 представлены оценки выгод и издержек, которые несут отдельные группы стейкхолдеров при существующей системе экологического регулирования, и их изменение в случае ее реформирования (отмены лимитов, повышения нормативов платы и перехода к нормированию на основе наилучших доступных технологий).

Таким образом, в российском обществе есть группы, заинтересованные в сохранении существующей системы регулирования (крупный бизнес, в значительной степени средний, контролирующие органы), для которых переход к другим системам экологического регулирования будет

Таблица 2. Группы, получающие выгоды и несущие издержки при различных вариантах экологического регулирования

| Показатели | Существующий механизм | | Снижение (-)/увеличение (+) выгод при реализации следующих мероприятий | | |
|---|-----------------------|--|--|----------------------------|---------------|
| | Выгоды | Издержки | Отмена лимитов | Повышение нормативов платы | Переход к НДТ |
| 1. Источники ВЭ | | | | | |
| 1.1. Крупный бизнес | 3 | 1 | -3 | -2,-3 | -3 |
| 1.2. Мелкий и средний бизнес | 2,3 | 1,2 | -1 | -2 | -2,-3 |
| 2. Реципиенты ВЭ | | | | | |
| 2.1. Отрасли хозяйства (коммунальное хозяйство) | 0 | 2,3, но их можно переложить на потребителя | Зависит от способа формирования тарифов на услуги коммунального хозяйства | | |
| 2.2. Население | 0 | 2,3 | В зависимости от воздействия мероприятий на состояние основного производства | | |
| 3. Гос. органы власти | | | | | |
| 3.1. Органы власти разных уровней | 2 | 2 | В зависимости от воздействия мероприятий на состояние основного производства | | |
| 3.2. Контролирующие организации | 3 | 0 | -3 | -1 | -2 |
| 4. Консалтинговый бизнес | 3 | 0 | -2 | -1 | -2 |

Примечание. 3 - значительные, 2 - умеренные, 1 - небольшие.

связан с утратой части выгод (дополнительными издержками), и нет групп, заинтересованных в реформировании системы и готовых отстаивать свою позицию.

В данных условиях институт платы за загрязнение (не вообще институт платы, а институт платы с низкими ставками, основанный на временно-хозяйственном нормировании с временными лимитами) превратился в своего рода *институциональную ловушку*, неэффективную устойчивую норму, имеющую самоподдерживающий характер. Эволюционный путь выхода из институциональной ловушки малоперспективен, поскольку связан с существенным уровнем деградации окружающей среды (высокий уровень перегиба кривой С. Кузнеца). Второй путь предполагает наличие некоего внешнего источника (государства), способного осуществить реформу, затрагивающую интересы различных групп. Успех выхода из ловушки зависит от соотношения сил, нацеленных на реформирование системы, и сил противодействия. Реформирование института платежей возможно только, если у власти окажутся силы, нацеленные на реальную модернизацию российской экономики.

Выводы

Сложившийся в нашей стране институт платы за загрязнение можно рассматривать как институциональную ловушку, поэтому пути к его реформированию надо искать как выход из институциональной ловушки.

Не следует одновременно отменять временные нормативы выбросов, поскольку это подорвет позиции российского бизнеса на международном рынке и лишит его стимула к совершенствованию в экологической сфере. Необходима разработка *реалистичных* планов поэтапного пе-

рехода на нормативы ПДВ/ПДС, выполнение которых должно жестко контролироваться (нельзя повторить ситуацию с введением экологических стандартов на моторное топливо).

Соблюдение принципа “платит загрязнитель” требует возврата к системе экологических фондов (так называемых “окрашенных налогов”), чтобы избежать практики финансирования природоохранных мероприятий за счет средств бюджета.

Реформирование института платежей может стать основой модернизации экономики и создать реальные стимулы инновационного развития в России.

¹ Экономические проблемы природопользования на рубеже 21 века. М., 2003. С. 357.

² Рюмина Е.В. Количественные сопоставления природоохранных затрат с ущербом от загрязнения // Экономика природопользования. 2008. □ 4.

³ Реформа платежей за загрязнение в РФ: оценка прогресса, возможности и трудности дальнейшего совершенствования // OECD. Programme for Central and Eastern Europe. Caucasus and Central Asia, 2005. С. 14.

⁴ Доклад министра природных ресурсов и экологии Ю. Трутнева на Байкальском экономическом форуме 9 сентября 2008 г.

⁵ Экономические проблемы природопользования на рубеже 21 века. М., 2003. С. 137.

⁶ Правовая коллизия возникла в силу того, что при введении платежей за загрязнение они были названы не “налогами”, а “платежами”, вносимыми предприятиями-загрязнителями для возмещения их негативного воздействия на окружающую среду.

⁷ URL: http://www.ntmk.ru/ru/about/ecology1_2.php.

⁸ О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2005 году: гос. докл. М., 2006. С. 119.

Поступила в редакцию 03.05.2011 г.