

Глава пятая

МЕХАНИЗМ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕГО РАЗВИТИЯ

Российский механизм управления природоохранной деятельностью имеет в качестве своих истоков механизм, который сформировался в 70-80-е годы. Наиболее знаменательным событием этого периода было принятие серии законодательных актов в конце 70-х-начале 80-х годов. Тогда сформировалась административная система управления природопользованием. Пика своего развития она достигла к 1990 г. В это же время произошло другое знаменательное событие. В 1990 г. в ряде регионов СССР в порядке эксперимента были введены платежи за загрязнение окружающей среды. Данное событие положило начало формированию системы экономических методов управления природоохранной деятельностью.

Каковы были причины замены одной системы на другую? Недостаточно сказать, что формирование рыночных отношений в России не оставляло других вариантов. К концу 80-х годов особенно резко стала ощущаться неэффективность административной системы даже в рамках далеко не рыночной советской экономики. Поэтому в государственной программе охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, рассчитанной на 15 лет, было предусмотрено развитие экономических методов управления охраной природы.

Как известно, основой административной системы являются экологические стандарты, устанавливающие требования к процессам производства, транспортировки, хранения и утилизации продукции, строительства жилья, производственных зданий, коммуникаций, дорог, линий электропередач, трубопроводов и т. п. Данные требования закреплены в ГОСТ и списках норм и правил (СНиП).

Не вдаваясь в детали самой системы требований, остановимся на главных стандартах, регулирующих воздействие на окружающую среду. Это нормативы предельно допустимой концентрации (ПДК) и предельно допустимого выброса в атмосферу (ПДВ) или сброса в водоемы (ПДС).

ПДК устанавливает ту концентрацию содержания вредных примесей в водоемах или в атмосфере, при которой окружающей среде не наносится никакого вреда или вред столь незначителен, что его можно не принимать в расчет. Определение величины ПДК — сложная задача. Во-первых, нужно представлять влияние выбросов на отдельные элементы окружающей среды, здоровье человека, производственные процессы, недвижимость и на такой основе понять ту критическую нагрузку, которую выдержит природа. Во-вторых, нормативы ПДК сугубо индивидуальны для территорий с различными ассимиляционными способностями. Так, концентрация вредных веществ, приемлемая в южных регионах или средней полосе, губительна для природы севера.

Стандарты качества окружающей среды в СССР по ряду причин были более строгими, чем в США и странах Западной Европы. Это вовсе не означало, что состояние природной среды в нашей стране было лучше, чем на Западе. Почти никогда жесткие нормативы не соблюдались. В практике использовались так называемые временные нормативы. Так, для предприятий, не имевших возможности сократить свои выбросы до уровня предельно допустимых, устанавливался норматив временно согласованных выбросов (сбросов). Предполагалось, что предприятие должно поэтапно сокращать свои выбросы до тех пор, пока они не снизятся до ПДВ, поэтому нормативы ВСВ были не постоянны во времени и приближались к ПДВ.

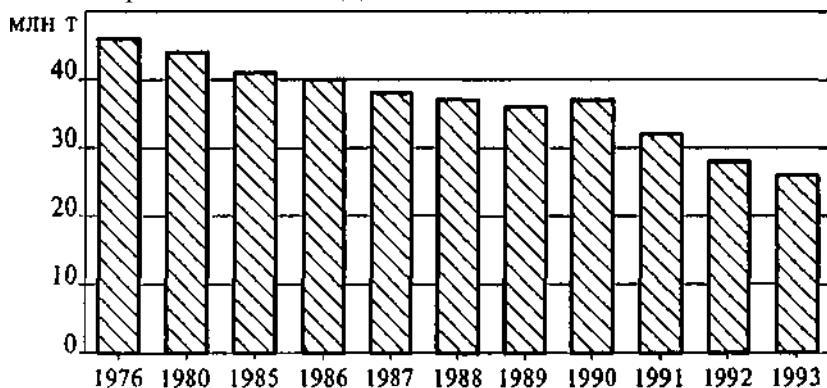


Рис. 5.1. Суммарные выбросы в атмосферу на территории России от стационарных источников

Предполагалось, что предприятие, для которого установлены временные нормативы, поэтапно сократит свое воздействие до уровня ПДК. Такая система стандартов в сочетании с государственным финансированием привела к сокращению выбросов вредных веществ и абсолютно и на единицу валового продукта.

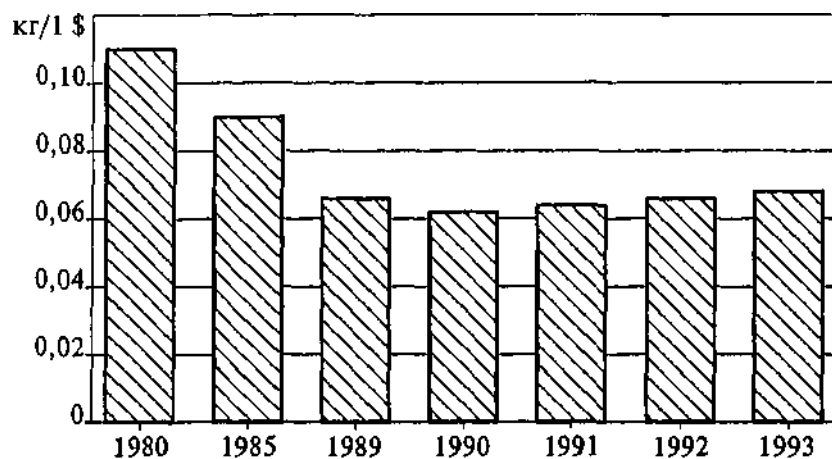


Рис. 5.2. Суммарные выбросы в атмосферу от стационарных источников на единицу ВВП (в долл. США)

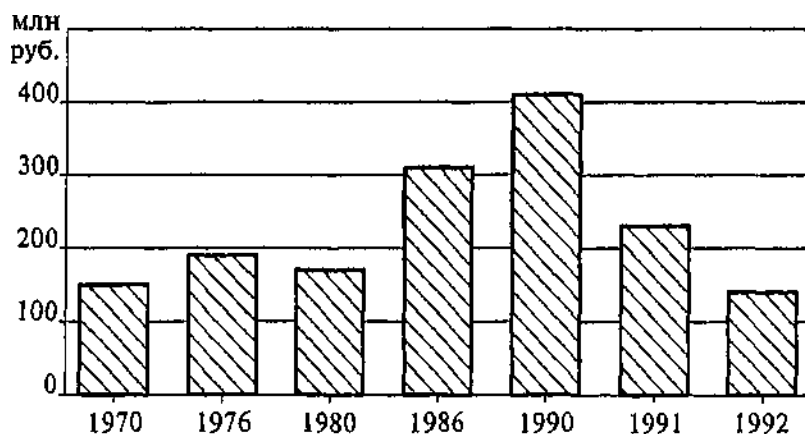


Рис. 5.3. Природоохранные затраты в сопоставимых ценах (1970, 1976, 1980, 1986 — средние затраты на пятилетку)

Но к концу 80-х годов стало ясно, что старая система управления не способна обеспечить дальнейшее углубление природоохранной деятельности. В 1989 г. было принято решение об использовании экономических методов в практике управления природопользованием. С 1989 г. начался эксперимент по введению

платы за загрязнение окружающей среды. В разрабатывавшейся в то время Государственной программе охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов СССР на перспективу до 2005 г. было предусмотрено введение комплекса мер по созданию экономического механизма охраны природы.

Однако поразивший нашу страну глубокий экономический кризис отодвинул природоохранные проблемы на второй план. Как видно из рис. 5.2 и рис. 5.3, начиная с 1990-1991 гг. резко ухудшились эколого-экономические показатели. Несмотря на то что в абсолютном выражении выбросы вредных веществ сокращались (рис. 5.1), наметился рост выбросов на единицу ВВП и стали сокращаться инвестиции в охрану природы (рис. 5.3).

В этих условиях природоохранные власти вынуждены были искать приемлемые пути для решения экологических проблем.

1. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ МЕТОДЫ В РОССИЙСКОЙ ПРАКТИКЕ УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

Система экономического регулирования природопользования в России сформирована Законом «Об охране окружающей среды» (1992 г.). Основным в этой системе явилось следующее:

- наличие разрешений на выбросы, выдаваемых региональными природоохранными комитетами;

- наличие договора и лицензии на комплексное природопользование, в которых устанавливаются допустимые объемы выбросов, планы природоохранных мероприятий, нормативы и порядок расчета и внесения платежей за загрязнение окружающей среды;

- введение платежей за загрязнение;

- создание системы экологических фондов;

- создание системы налоговых льгот.

Основным инструментом регулирования природопользования стали платежи за загрязнение в экологические фонды.

Платежи уплачиваются по двум ставкам. По одной ставке оплачиваются выбросы в пределах установленного норматива, а по другой, повышенной, предприятие платит за превышение выбросов над нормативом. Обычно ставка платежа за сверхнормативные выбросы в 5 раз превышает базовую (но после индексации платежей, проведенной в 1993 г., в ряде случаев она может быть выше в 25 раз). Региональные экологические комитеты могут корректировать базовую ставку, приводя ее в соответствие с региональными особенностями.

Региональные комитеты охраны природы устанавливают для каждого предприятия допустимый уровень выбросов. Он фикси-

руется в лицензии на природопользование. Затем подписывается договор на природопользование между предприятием-загрязнителем и региональным экологическим комитетом. Этот договор является юридическим документом и может быть представлен в суд.

Параллельно с введением платежей развивалась система экологических фондов трех уровней: местные, республиканские (региональные), федеральные. Все платежи аккумулируются в экологические фонды. Из всех собранных платежей за загрязнение 10% поступают в федеральный бюджет, а оставшиеся 90% распределяются следующим образом: 10% — в федеральный экологический фонд, 30% — в региональный и 60% — в местный (рис. 5.4).

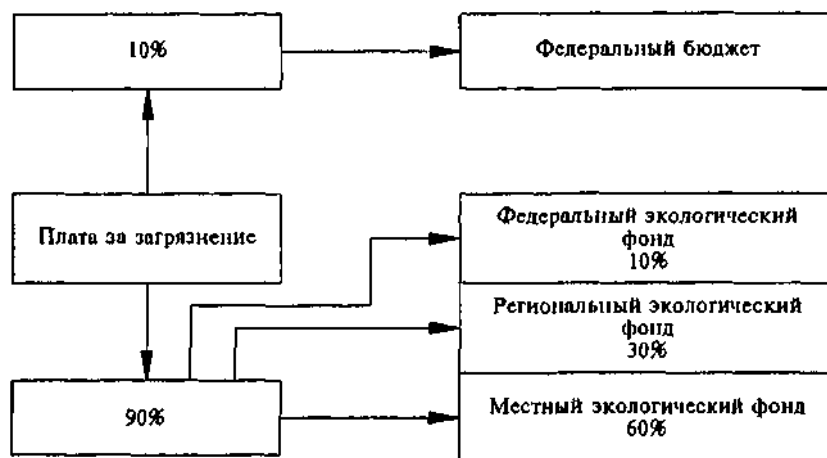


Рис. 5.4. Система экологических фондов

Система платежей за загрязнение окружающей среды складывалась в нашей стране поэтапно. В 1989-1990 гг. был проведен эксперимент по введению платы за загрязнение в нескольких регионах. Всего на территории СССР в эксперименте участвовало около 50 регионов. В процессе эксперимента были опробованы различные подходы к определению размеров платежей и принципов их калькуляции. В конце концов Российский комитет охраны природы остановился на одном из них, и с 1 января 1991 г. в России были введены платежи за загрязнение окружающей природной среды. В том числе были введены платежи:

- за выбросы вредных веществ в атмосферу (в том числе за выбросы от стационарных и нестационарных источников);
- за сбросы в поверхностные водоемы;
- за размещение твердых отходов.

Основанием для введения платежей было Постановление Совета Министров России от 9 мая 1991 г. № 13. В этом постанов-

лении были приведены ставки платежей за каждый из контролируемых загрязнителей. Значения ставок платы приводились в таблице. Для выбросов в атмосферу были установлены платежи для 211 веществ, а для выбросов в поверхностные воды — для 92.

Эти ставки считались базовыми, а для того чтобы определить конкретное значение платежа, они умножались на поправочные коэффициенты. Для воздушного загрязнения выделялось только 11 регионов. Например, для восточных регионов этот корректирующий коэффициент был определен на уровне 1, а, например, для Урала — 2. Для водных источников предлагалось 99 различных регионов.

Для захораниваемых отходов выделялось четыре класса токсичности, в соответствии с этим были установлены четыре различные ставки платежа на 1 т отходов.

Введенная в 1991 г. и действующая до сих пор система платежей предполагала использование двухставочного тарифа. За выбросы в пределах установленных нормативов платеж брался по одной ставке, а для выбросов сверх нормативов — по другой, повышенной, которая, как правило, в пять раз превышала обычную.

Общий платеж за выбросы, например в атмосферу, определялся по следующей формуле:

$$P = K \sum_{i=1}^m P_i \min \{V_i; V_i^n\} + 5P_i \max \{0; V_i - V_i^n\},$$

где K — коэффициент, характеризующий региональную специфику;

P_i — ставка платежа за выбросы i -ой субстанции в пределах установленного норматива;

V_i — фактические выбросы i -ой субстанции;

V_i^n — нормативные выбросы i -ой субстанции;

n — число контролируемых веществ.

Сумма $P_i \min (V_i, V_i^n)$ означает, что если фактические выбросы V_i меньше установленного норматива, т. е. из двух чисел V_i и V_i^n минимальным оказалось первое, то предприятие вносит платеж за i -ую субстанцию, равный P_i , значение i -го слагаемого второго элемента суммы равно нулю, так как разница между фактическими выбросами и лимитом отрицательная. Если же фактические выбросы превышают установленный лимит, то платеж предприятия состоит из двух составляющих. Во-первых, по ставке P_i предприятие оплачивает все выбросы в пределах лимита, т. е. первая составляющая его платежа равна $P_i V_i$. Во-вторых, по повышенной ставке $5P_i$ предприятие оплачивает все сверхлимитные выбросы $V_i - V_i^n$, т. е. вторая составляющая равна $5P_i(V_i - V_i^n)$. Таким образом, приведенная выше формула может быть записана и по-другому:

$$P^n = \sum_{l=1}^m P_l V_l, \text{ если } V_l < V_l^n,$$

$$P^n = \sum_{l=1}^m 5P_l (V_l - V_l^n), \text{ если } V_l \geq V_l^n.$$

Способ установления двухставочного платежа наглядно продемонстрирован на рис. 5.5.

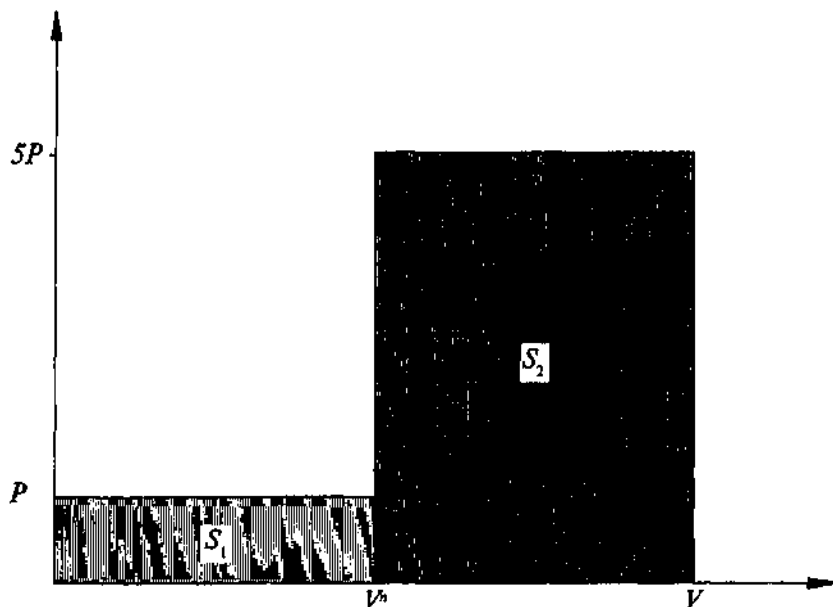


Рис. 5.5. Система двухставочного платежа за загрязнение в России

Обозначения: S_1 — платы за выбросы, осуществленные в пределах установленного норматива; S_2 — плата за сверхнормативные выбросы.

Приведем условный пример расчета платежей. Предположим, что рассматриваемое нами предприятие осуществляет выбросы в атмосферу, в которых содержатся пять контролируемых загрязнителей (табл. 1).

Для удобства расчетов предположим, что поправочный коэффициент K равен 1, т. е. для расчетов мы просто можем воспользоваться стандартными значениями ставок платежей. Далее приведем значения выбросов и лимиты, установленные для данного предприятия. Эта информация, а также значения превышения выбросов над установленными лимитами приведены в табл. 1.

Таблица 1

**Условные значения платежей за выбросы вредных веществ
в атмосферу**

Вещество №	Плата за выбросы в пределах норматива, тыс. руб./т	Плата за сверхнормативные выбросы, тыс. руб./т
I	25	125
II	35	175
III	50	250
IV	20	100
V	70	350

Таблица 2

**Значения выбросов вредных веществ, лимитов выбросов и
превышения лимитов выбросов**

Вещество №	Выбросы, т	Установленный лимит выбросов, т	Превышение лимита выбросов, т
I	70	60	10
II	90	50	40
III	20	15	5
IV	120	130	—
V	20	25	—

Итак, по трем первым веществам мы имеем превышение фактических выбросов над лимитами. Поэтому для расчета платежей по этим трем компонентам мы воспользуемся формулой:

$$P = \sum_{l=1}^m p_l V_l + 5 p_l (V_l - V_l^n).$$

Для оставшихся трех, по которым выбросы оказались меньше, чем установленные лимиты, мы применим более простую формулу:

$$P = \sum_{l=1}^m P_l V_l.$$

Суммарный платеж за все выбросы составит следующую величину:

$$P = \sum_{l=1}^m p_l V_l + 5 p_l (V_l - V_l^n) + \sum_{l=1}^m P_l V_l,$$

$P = 25 \times 60 + 35 \times 50 + 50 \times 15 + 125 \times 10 + 175 \times 40 + 250 \times 5 + 20 \times 120 + 70 \times 20 = 17300$ тыс. руб.

Как уже говорилось выше, современная система платежей была введена в действие 1991 г. Был разработан порядок взимания платежей и ставки платежей для разных загрязнителей. Закон 1992 г. «Об охране окружающей природной среды» закрепил их правовой статус.

Таблица 3

**Ставки платежей для некоторых видов загрязнителей
атмосферного воздуха**

Загрязнитель	Ставки платежа, руб./т	
	в пределах норматива	за сверхнормативные выбросы
NO _x	55,01	263,39
SO ₂	66,00	316,00
Свинец	10999,89	52666,14
Пыль	22,01	105,39
CO ₂	1,09	5,21
Бензпирен	3300000,00	15800000,00

Таблица 4

**Ставки платежей для некоторых видов загрязнителей
водоемов**

Загрязнитель	Ставки платежа, руб./т	
	в пределах норматива	за сверхнормативные выбросы
Гидрат алюминия	8870,00	46934,00
Анилин	4435000,00	23467000,00
Ванадий (V)	443500,00	2346700,00
Нефтепродукты	44350,00	234670,00
Фосфаты	17740,00	93868,00

Дальнейшее развитие системы платежей было определено в Постановлении Совета Министров 1992 г. По нему платежи взимаются за нормативные и сверхнормативные выбросы. В поста-

новлении 1991 г. указывались ставки этих платежей для конкретных загрязнителей. В табл. 3 и 4 приведены примеры платежей для выбросов в атмосферу и водоемы соответственно (это базовые ставки, указанные в постановлении 1991 г., без учета последующей индексации). Эти ставки постоянно корректировались, но корректировки не успевали за инфляцией (табл. 5).

Таблица 5

Соотношение темпов роста ставки платежа и курса доллара США

Показатель	1991 г.	1992 г.	1993-1994 гг.
Ставка платежа, %	100	500	2500
Курс доллара, %	100	1250	5000
Соотношение темпов роста	1	2,5	2

Несмотря на некоторое сокращение разрыва между темпами падения курса рубля и роста ставки платежей, по-прежнему их индексация отстает от инфляции, т. е. экологические фонды не защищены от инфляции. Доступный в настоящее время механизм индексации платежей недостаточно оперативно реагирует на инфляцию — за период существования системы платежей они индексировались всего три раза.

Далее мы приведем данные о поступлениях платежей и динамике курса рубля к доллару (табл. 6).

Таблица 6

Показатель	1991 г.	1992 г.	1993 г.
Поступления платежей, млрд руб.	0,95	7,7	84,25
Курс, руб./доллар	25	300	1200
Поступления в фонды, млн долл.	38	25,7	70,2

Оценка поступлений в фонды, произведенная в сопоставимых измерениях, свидетельствует о том, что наблюдался определенный рост средств, которыми располагали экологические фонды. Между тем, индексация ставки платежей не успевала за инфляцией и весь прирост приходной части был обеспечен более полным взиманием платежей с плательщиков.

Взаимоотношения плательщиков с природоохранными органами строятся на основе двух документов — договора и лицензии на комплексное природопользование.

В настоящий момент активно используется система договоров. Первые попытки задействовать такие договора были приняты еще до принятия Закона «Об охране окружающей при-

родной среды». Они были в тех регионах, которые раньше других в порядке эксперимента вводили платежи.

Такие договора являются юридическим основанием для взимания платежей. Неплательщика можно привлечь к ответственности за несоблюдение договора и сделать это относительно легко, так как механизм решения дел, связанных с нарушением договорных обязательств вообще (не только по поводу платежей за загрязнение, но и любых других), существует давно и хорошо отработан. Хотя подобные разбирательства занимают определенное время, но зато, если бумаги составлены правильно, они решаются в пользу потерпевшего.

Что обычно включается в договор между предприятием-загрязнителем (он же плательщик), с одной стороны, и природоохранными органами — с другой? Во-первых, в договоре указываются размеры разрешенных выбросов (за них предприятие платит по обычной ставке). Во-вторых, дается величина ставки платежа по каждому ингредиенту, присутствующему в выбросах. В-третьих, сказано, что за выбросы в пределах нормативов предприятие вносит платеж в пределах установленной ставки, а за сверхнормативные выбросы платит по штрафному тарифу. В-четвертых, определяется порядок и периодичность внесения платежей. Обычно платежи вносятся один раз в квартал. Кроме того, приведены штрафные санкции, которые применяются за несвоевременное внесение платежей.

В 1993 г. большое распространение получила практика зачета осуществленных предприятием природоохранных инвестиций в счет уплаты платежей. Это тоже регулируется договором, где указывается, какие именно инвестиции и в каком объеме могут быть зачтены предприятию в счет платежей.

Использование договоров существенно упростило практику взимания платежей. В 1990 и 1991 гг., когда правовой основой для платежей были только правительственные постановления, и с юридической точки зрения платежи вносились предприятиями добровольно, природоохранным органам в очень редких случаях удавалось выиграть дело против неплательщика (чаще всего эти дела даже не принимали к производству). Природоохранным органам приходилось находить косвенные рычаги давления на неплательщиков с целью заставить их внести недостающие платежи.

Конечно, одними из наиболее существенных проблем, осложняющих взаимоотношения между плательщиками и природоохранными органами, остаются инфляция и кризис неплатежей. В условиях инфляции любое запаздывание с внесением платежей играет в пользу плательщика, а не в пользу получателя. Кризис неплатежей зачастую делает невозможным внесение платы за загрязнение — предприятие может попросту не иметь денег на счете. Это особенно сильно ощущалось в 1992 г., когда правитель-

ство пыталось сдерживать темпы инфляции, сокращая бюджетную поддержку госпредприятий, что вылилось в кризис взаимных неплатежей. Не имея возможности рассчитаться с поставщиками и выплатить заработную плату, предприятия, конечно, не могли и вносить плату за загрязнение окружающей среды.

Другой важный вопрос взаимоотношений между загрязнителем и природоохранными органами — это мониторинг. В большинстве случаев до сих пор используются формы статистической отчетности 2ТП воздух, 2ТП водхоз, а также балансы отходов. К сожалению, как правило, эти документы заполняются небрежно и большинство содержащейся в них информации остается на совести предприятий-загрязнителей.

Отсутствие адекватной технической базы и нехватка кадров не позволяют природоохранным органам наладить постоянный мониторинг. Лишь в крайних случаях, когда данные формы статистической отчетности сильно расходятся с тем, что происходит на самом деле, природоохранные органы прибегают к инспекторским проверкам.

В 1993 г. был утвержден порядок взимания платежей, где в той или иной форме нашли разрешение рассмотренные нами вопросы. В нем регламентировано несколько принципиальных моментов процесса перечисления средств. Это в первую очередь порядок внесения платежей в экофонды, их первоочередность. При этом сделана соответствующая ссылка на Закон «Об охране окружающей природной среды» (статья 20), которым установлена приоритетность внесения этих средств. Во-вторых, указаны конкретные сроки внесения всех, предусмотренных законом видов платежей: за загрязнение, за размещение отходов, суммы по искам о возмещении вреда, штрафы за экологические нарушения, средства от реализации конфискованных орудий охоты, рыболовства и незаконно добытой с их помощью продукции.

Выводы

В России сделаны первые шаги по использованию экономических методов управления природоохранной деятельностью. Основной инструмент — платежи за загрязнение природной среды. Сейчас они невысоки. Корректировка их ставок не успевает за инфляцией. Поэтому еще рано говорить о стимулирующем значении платежей. Оно практически равно нулю. В чем же тогда смысл существования системы платежей за загрязнение окружающей среды? Главный положительный результат — это воздействие на институциональную систему управления природопользованием: улучшилась система контроля за выбросами, предприятия стали привыкать к мысли, что за загрязнение окружающей среды нужно платить. Современная система платежей — начало пути к системе, когда виновник загрязнения будет платить за право пользования

ассимиляционным потенциалом. Но уже сейчас мы имеем первые плоды применения системы платежей. С точки зрения практики важнейший результат — это создание альтернативного источника финансирования природоохранных мероприятий, т. е. экологических фондов, речь о которых пойдет в следующем разделе.

2. ФИНАНСИРОВАНИЕ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ. СИСТЕМА ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ФОНДОВ

Система финансирования природоохранной деятельности начала формироваться в период существования плановой экономики. Поэтому она была подчинена логике этой системы. В планах социально-экономического развития наряду с показателями, характеризующими намечаемые результаты производственной деятельности, предусматривались задания по осуществлению природоохранных мер. Эти задания формулировались как на уровне государства в целом, так и на уровне отрасли, отдельных регионов и, наконец, на уровне конкретных предприятий.

Системе планирования соответствовала система финансирования и фондирования (централизованного распределения материально-технических ресурсов). На основе их планов природоохранной деятельности определялась потребность в финансах и конкретных ресурсах.

Основным источником средств на природоохрану был государственный бюджет, хотя можно говорить и о других источниках — бюджеты регионов, средства министерств и ведомств и собственные средства предприятий.

И бюджеты регионов (союзных республик, областей, городов), и бюджеты министерств и ведомств трудно рассматривать как независимые источники. В свою очередь они пополнялись из госбюджета с указанием, куда конкретно должны быть направлены поступившие средства. Конечно, в бюджетах регионов и министерств предусматривались некоторые свободные ресурсы, их расходование могло бы расцениваться нами в качестве независимого источника финансирования природоохранной деятельности. Но в действительности доля этих независимых источников в общем объеме была столь мала, что ею можно пренебречь.

Предприятия могли финансировать природоохранную деятельность за счет своей прибыли. Но прибыль социалистических предприятий по сути не имела ничего общего с прибылью в традиционном понимании. Предприятию планировали объем прибыли и направления ее расходования. Поэтому расходы предприятия тоже не могут рассматриваться нами как независимый источник. Бюджет предприятия, таким образом, также был проводником госбюджетных денег.

В соответствии с принятой в настоящее время в России методологией статистического учета в состав затрат на охрану природы включаются:

текущие затраты предприятий на содержание и эксплуатацию природоохранных сооружений и проведение мероприятий по охране окружающей среды;

затраты на капитальный ремонт производственных основных фондов по охране окружающей среды (водоочистные, газопылеулавливающие сооружения и т. п.);

затраты на содержание природных охраняемых территорий (заповедников, национальных парков и т. п.);

затраты на ведение лесного хозяйства;

капиталовложения на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов;

прочие затраты (на содержание органов охраны природы, текущие затраты на научные разработки природоохранного характера, природоохранное образование и пропаганду и т. п.).

Текущие затраты на проведение природоохранных мероприятий и содержание, эксплуатацию и капитальный ремонт природоохранных основных фондов включаются в себестоимость продукции предприятий, осуществляющих указанные затраты, и возмещаются главным образом из собственных и заемных средств этих предприятий.

Капиталовложения на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов финансируются из централизованных источников (государственный бюджет и государственные внебюджетные экологические фонды) и из средств (собственных и заемных) предприятий-природопользователей.

Прочие виды затрат на охрану природы финансируются главным образом из централизованных источников.

С вступлением в рынок и разрушением существовавшей системы финансирования были утрачены прежние источники расходов на природоохранные нужды. В бюджетах 1992 и 1993 гг. расходы на природоохрану были практически равны нулю. Предприятия, большинство которых находилось в плачевном состоянии, не могли изыскать средства на финансирование природоохранных мероприятий за счет собственных источников. Поэтому ведущим источником природоохранных мероприятий стали экологические фонды. Ожидается, что в 1994-1995 гг. бюджетные ассигнования на природоохрану несколько возрастут, но в обозримом будущем они вряд ли достигнут прежнего уровня. Ведущая роль по-прежнему будет принадлежать экологическим фондам.

В таблице 7 представлена динамика поступлений в экологические фонды в 1991—1993 гг.

Мы надеемся, что в ближайшие годы будет наблюдаться рост затрат на природоохрану в составе федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации и в муниципальных бюджетах. Что

касается расходов предприятий, то пока приходится констатировать, что их поведение будет определяться факторами, не способствующими увеличению желания инвестировать природоохранную деятельность. Другое дело — использование предусмотренного законодательством и нормативными документами права засчитывать в счет платежей за загрязнение природоохранные затраты, понесенные предприятием. Но это по сути дела не собственные средства предприятия, а те же самые средства экологических фондов. Иными словами, предприятие может не погашать задолженности перед экологическим фондом, если оно затратило аналогичную сумму на природоохрану.

Таблица 7

Поступления в экологические фонды в 1991—1993 гг.

Показатель	1991 г.	1992 г.	1993 г.
Поступления в фонды, млн руб. в текущих ценах	0,95	7,7	84,25
Оценка поступлений, млн USD по биржевому курсу на середину года	38	25,7	70,2

Использование кредитов на финансирование природоохранных мероприятий было невозможно в силу высокой (свыше 100%) ставки процента по кредитам. До тех пор, пока ставка процента не упадет до приемлемых размеров, этот источник не может приниматься нами в расчет. Льготные кредиты пока никто не собирается давать, наоборот, текущая финансовая политика России ориентирована на максимально возможное сокращение любых льгот. Иностранные источники финансирования природоохранных мероприятий пока практически не привлекаются. Частные инвесторы не рискуют осуществлять инвестиции в России. Есть только несколько примеров, когда начата реализация крупных инвестиционных проектов.

Естественно, что, вкладывая деньги в производство, иностранные инвесторы должны будут вкладывать их и в природоохрану. Правда, есть другая возможность — вкладывать деньги непосредственно в природоохранные мероприятия, например, в энергосбережение, переработку отходов и т. п. Однако здесь примеров еще меньше.

Россия может рассчитывать на получение технической помощи и кредитов, но пока только идут переговоры. Даже если переговоры будут успешными, все равно стратегия предоставления помощи и кредитов будет селективной.

Пока в качестве реальной возможности мы можем рассматривать получение гранта на реализацию мероприятий по защите

озонового слоя. В табл. 8 мы приведем качественную оценку роли перечисленных выше источников финансирования.

Таблица 8

Роль различных источников финансирования природоохранной деятельности

Источник финансирования	В настоящий	В ближайшем будущем
Экологические фонды	Ведущий источник	Сохранит ведущее положение
Средства федерального и других бюджетов	Практически нет	Ожидается рост доли
Собственные средства предприятий	"	Маловероятно значительное увеличение доли
Внутренние кредиты	"	То же
Западные инвестиции	"	"
Кредиты, взятые за рубежом	"	Возможно увеличение в ряде сфер, приносящих прибыль
Гранты	"	Возможно увеличение в сферах, приоритетных с точки зрения мирового сообщества

Выводы

Экологические фонды не смогли заменить в полной мере бюджетных ассигнований на охрану природы, которые осуществлялись в России до экологического кризиса. Однако они смягчили падение в инвестиционную яму. Целесообразность их существования в переходный период не вызывает сомнения. Общество должно иметь отдельный карман, откуда сможет доставать деньги на природоохрану. И если, с точки зрения монетаристской теории, создание любых перегородок на пути свободного перелива денег тормозит экономическое развитие, то с точки зрения институциональной теории подобные перегородки просто необходимы. Они нужны для того, чтобы наряду со средствами, обеспечивающими это развитие, нашлись бы деньги на компенсацию его издержек, т. е. на экологию, науку, культуру, социальные нужды и т. п. Но и после того, как переходный период будет пройден, целесообразность существования экологических фондов все равно сохранится, поскольку и в условиях развитого рынка останутся экологические проблемы, нуждающиеся в подобном источнике финансирования.

3. ПЕРСПЕКТИВА РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО МЕХАНИЗМА УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

Изучив предлагаемые и рыночной экономике методы регулирования природопользования, нам надо предложить механизм их осуществления в наших условиях. Естественно, что невозможно ограничиваться только этими методами. Другие формы управления процессом природопользования тоже найдут себе место. Однако сейчас нас интересуют именно стимулы рыночной экономики, их возможности и их ограниченность в зависимости от конкретной ситуации в данном регионе. В зависимости от этой ситуации должна быть выбрана стратегия природопользования. Дадим систему стратегий (ориентации) выбора критерия (или системы критериев), по которым принимаются решения в сфере экологии в конкретном регионе:

- 1) на экономический оптимум загрязнения;
- 2) на максимально возможный объем снижения выбросов при данной технологической структуре;
- 3) на минимизацию экологического риска;
- 4) на минимальное воздействие на окружающую среду.

Очевидно, что для различных регионов нашей страны может быть применена какая-либо из перечисленных выше стратегий в сочетании с соответствующей системой нормативов качества окружающей среды.

Первая стратегия имеет всеобщий характер. Вторая должна применяться в районах, где производственный потенциал только формируется, третья — там, где антропогенное воздействие имеет вероятностный характер, четвертая — для принятия решений о хозяйственной деятельности в уникальных регионах.

В чем специфика первой стратегии? Суть вопроса состоит в том, чтобы при подсчете эффективности решения принимать во внимание экономический ущерб от загрязнения. Данную величину должен учитывать и производитель, и покупатель экологемой продукции. Для этого экономическая оценка ущерба должна стать ценообразующим фактором, а величине ущерба должен соответствовать платеж, взимаемый с загрязняющего среду.

Как говорилось выше, в конечном итоге мы должны принимать во внимание экономическую оценку ассимиляционного потенциала. Загрязняя окружающую среду, мы расходует его. В каждый конкретный момент на каждой конкретной территории мы можем позволить себе выбрасывать в атмосферу и водоемы ограниченное количество загрязнителей (какое именно, зависит от критерия, которому мы следуем) и не больше, так как имеют границы и водные ресурсы, и полезные ископаемые, и леса, и земля. Поэтому, используя ассимиляционный потенциал, занимая определенную часть ассимиляционной емкости, мы должны платить.

Почему, например, ни у кого не вызывает сомнения необходимость платить за электроэнергию, потребляемое сырье и другие ресурсы, используемые в производстве? Чем «хуже» в этом отношении ассимиляционный потенциал? Тем более что в условиях возрастания масштабов антропогенной нагрузки, когда ограниченность ассимиляционной способности природы начинает сдерживать общественное развитие, этот вид ресурса получает потенциальную оценку.

При всей очевидности того, что плата за выбросы должна быть существенно увеличена, нужно отдавать себе отчет в том, что одной платы далеко не достаточно.

Когда эффективна плата за загрязнение и что она может стимулировать? Можно ли надеяться на то, что введение платежей приведет к резкому сокращению загрязнения окружающей среды?

Вероятнее всего, в ближайшее время увеличение платы за выбросы никак не отразится на состоянии окружающей среды. На это есть много причин, но главная заключается в том, что стимулирующее воздействие такого платежа будет усиливаться по мере развития рыночных отношений. В основном эти отношения явятся не результатом активизации природоохранной деятельности, а потому, что наиболее экологоемкие производства разорятся и уйдут с рынка.

Но когда все экологоемкие производства разорятся, стимулирующее воздействие платы за выбросы резко снизится. По нашему мнению, плата сама по себе может только стимулировать мероприятия, направленные на очистку выбросов, т. е. на создание «довесков» (фильтров и т. п.) к основной технологии, но не способна кардинально изменить последнюю. В зарубежной литературе подобные технологии очистки выбросов названы технологиями «конца трубы». Собираясь финансировать какое-либо мероприятие, предприниматель, оценивая его эффективность, учитывает предстоящие выплаты за загрязнение. И только их резкое увеличение уже после того, как завод построен, может послужить причиной для отказа от избранной технологии. Но это как раз ненормальная ситуация, однако характерная для нестационарного режима функционирования экономики. Для экономики развитых стран такие коллизии маловероятны. Поэтому, варьируя значениями платы, можно управлять величиной выбросов лишь в весьма ограниченном интервале.

Плата за загрязнение является, с нашей точки зрения, тем регулятором, который наиболее эффективен в период эволюционного развития воспроизводственных структур экономики.

В период их ломки, замены одной структуры на другую стимулирующее значение платы снижается. Но и тогда отказываться от нее совсем нельзя. В нашей ситуации введение платы (не сама плата, а именно «акт» ее введения) ускоряет развал старой вос-

производственной структуры. Так, старая воспроизводственная структура западных стран рухнула в свое время при резком повышении мировых цен на нефть.

Именно акт введения платежей за загрязнение, основанных на экономической оценке ассимиляционного потенциала, установления адекватных цен на природное сырье в условиях развития рыночных отношений, станет одним из факторов развала старой воспроизводственной структуры. Сами по себе платежи будут выполнять затем весьма скромные стимулирующие функции, о которых говорилось выше.

Плата за выбросы в российских условиях может сыграть существенную роль в увеличении затрат на охрану природы. В условиях рыночной экономики предприятие будет платить как загрязнитель или устанавливать очистное оборудование (внедрять новые технологии) и, таким образом, снова платить. Сейчас доля частного сектора в природоохранных издержках в развитых странах составляет около 50%. Конечно, с увеличением объема непроизводительных расходов возможности увеличения выпуска продукции уменьшаются. Но структурная перестройка с формированием нового сектора экономики, занимающегося выпуском природоохранного оборудования, даже такие траты делает производительными и дающими импульс развитию.

Таким образом, меняя систему финансирования природопользования одновременно с воспроизводственной структурой, мы способствуем активизации рыночных отношений.

Итак, плата за выбросы имеет вполне определенную область применения и не является универсальным средством, при помощи которого можно решить все природоохранные проблемы. Однако это пока единственный инструмент, к применению которого мы готовы. В нашей стране уже был проведен эксперимент по введению платы за загрязнение, а с 1991 г. этот вид платежа был введен повсеместно.

Как уже говорилось, эксперимент по введению платы за загрязнение проводился в более чем 50 городах и областях СССР. Отрабатывались различные механизмы платежей. Один из них основан на экономической оценке ущерба. Конечно, речь шла не об ущербе в теоретическом плане, а о применении методики расчета ущерба.

Использование показателя ущерба в качестве базового при определении величины платежа за загрязнение, на наш взгляд, подорвет финансовое положение предприятий, которые не смогут расходовать средства на снижение выбросов и вынуждены будут либо закрыться, либо повысить цены и переложить платежи на потребителей. Так как большинство предприятий монополисты, то скорее всего это приведет к повышению цен. Далее, собранные суммы нельзя будет эффективно расходовать, так как рынок природоохранного оборудования пока очень узок.

Вопрос применения в хозяйственной практике показателя ущерба представляет самостоятельный интерес. Ориентация на данный показатель при установлении платы за загрязнение и оценке эффективности природоохранных мероприятий фактически подразумевает, что мы оцениваем качество окружающей среды лишь в той мере, в какой от этого зависит наше благосостояние.

Метод прямого счета ущерба рассчитан именно на такую оценку. Его авторы ставят задачу определить, какие убытки понесут реципиенты из-за того, что вследствие выбросов изменится качество окружающей среды.

Рассмотрим пример. Имеется два одинаковых региона с одинаковыми свойствами окружающей среды. Выбросы вредных веществ по своему составу и по объему также совпадают. Аналогична и производственная структура, инфраструктура, сельское, лесное хозяйства и т. п. Имеется лишь одно различие: в первом регионе проживает 1 млн человек, а во втором — 700 тыс. человек. Спрашивается, где будет больше ущерб? Если принять метод прямого счета, то ответ ясен — больше он будет в первом регионе. И если мы теперь, руководствуясь расчетами ущерба, будем решать, где нам расположить новое предприятие, загрязняющее окружающую среду, то выбор, безусловно, падет на второй регион.

Логика же подсказывает, что в наших рассуждениях есть какой-то изъян. Он станет еще более очевиден после того, как мы изменим условия. Например, в каждом регионе проживает 1 млн человек, но число пенсионеров во втором регионе выше, чем в первом. Если теперь считать ущерб от заболеваемости и ориентироваться при этом на экономические показатели (снижение производительности труда), то ущерб окажется выше в первом регионе. Опять второй регион окажется предпочтительнее для размещения загрязняющих предприятий.

Таким образом, ориентация на показатель ущерба не поможет принятию решения. Оно будет либо социально не справедливо, либо (если, например, измерять ущерб по отклонению от эталонного региона или по приращению экологических нарушений) может создаться впечатление, что всю вредную промышленность нужно разместить в одной точке. Поэтому мы еще раз хотим подчеркнуть, что предложенная нами выше схема принятия решений не позволяет решить данные вопросы.

На наш взгляд, все же отказываться от расчета показателя ущерба вообще нельзя. Его следует применять, когда речь идет о выплате компенсации, решении вопросов, где действительно главенствующую роль играют экономические показатели. Ущерб нужно измерять, когда речь идет о взаимных компенсациях, о наложении штрафных санкций и в некоторых других случаях. Ну и конечно, этот показатель может быть базой для установления платежей на той стадии, на которой мы пока не достигли эконо-

мического оптимума состояния окружающей среды. В условиях перехода к торговле правами на загрязнение показатель ущерба утрачивает функцию определителя величины платежа.

Введение платежей за загрязнение является лишь первым шагом по созданию экономического механизма управления природоохранной деятельностью.

Что же будет представлять собой управление при новой воспроизводственной структуре? Здесь одних платежей недостаточно. Процессы экологизации производства, перехода к малоотходным технологиям, создание мощного сектора по производству очистного и контролирующего оборудования должны стимулироваться другими методами.

Так как основная масса принципиальных нововведений происходит в момент формирования новой воспроизводственной структуры, то в этот период нестационарного развития экономики традиционные методы экономического регулирования могут быть дополнены и другими.

Например, именно к периоду зарождения новой воспроизводственной структуры целесообразно приурочить разработку других экологических стандартов. Делать это в период эволюционного развития воспроизводственной структуры, по-видимому, бессмысленно. Удорожание производства за счет природоохранных мер, направленных на ликвидацию (а точнее, на сглаживание) следствия, а не на устранение причины, в конечном итоге замедляет развитие и отдаляет процесс перехода к новой воспроизводственной структуре.

Если же мы все-таки хотим как-то улучшить отдельные производства, не дожидаясь замены воспроизводственной структуры, то лучше выбрать целевым образом объект, подлежащий реконструкции, и дать ему субсидии. Но подобное субсидирование имеет предел. Не следует забывать, что крупные государственные ассигнования в те сферы экономики, где не производятся блага, которые затем могут быть реализованы на рынке, приводят к усилению инфляции. Именно таким свойством обладают чисто природоохранные издержки. Их результат — очень важное благо коллективного пользования — улучшение качества окружающей среды. Им пользуются все члены общества, но никто за него не платит. Другое дело, если будет создана новая «зеленая» отрасль народного хозяйства, которая станет могучим контрагентом на рынке. Тогда вместо инфляционного давления мы получим фактор роста экономики.

Говоря об институциональных преобразованиях, преобразованиях социально-экономических отношений, в первую очередь необходимо затронуть вопросы собственности. В данном случае объектом собственности является ассимиляционный потенциал.

В настоящий момент предстоит решить вопрос, кому он при-

надлежит. Пока что ассимиляционные способности природы используются бессистемно. Распоряжение этой собственностью выражается и первую очередь в предоставлении хозяйственным объектам права на выброс. Собственность на ассимиляционную способность находится в руках тех, кто может диктовать свои условия.

Думается, что в современных условиях на ассимиляционный потенциал должна быть установлена система отношений двойной собственности. С одной стороны, ассимиляционный потенциал любой экосистемы принадлежит обществу в целом, с другой — каждое административно-территориальное образование вправе рассчитывать на право распорядиться своим ассимиляционным потенциалом. Права этих собственников должны быть распределены на паритетных условиях. Общество в целом, реализуя право собственника, устанавливает нормативы предельной нагрузки (предельного превышения выбросов над ассимиляционным потенциалом). Эти цифры едины по стране, исключение составляют лишь особо ценные природные объекты, заповедники и т. п. В принципе может быть предпринято функциональное зонирование. Для каждой зоны можно установить собственное значение норматива. Каждый территориальный орган вправе поставить более жесткие ограничения. Смягчить их он не имеет права. Выше мы подробно обсудили такую схему.

В условиях развития рыночных отношений расхищение ассимиляционного потенциала может обеспечить быстрое экономическое развитие территории. Затем, конечно, под воздействием экологических проблем наступит крах. Но сначала все будет выглядеть вполне благополучно. У местных органов появится соблазн сделать экологические ограничения как можно мягче и продать как можно больше лицензий на выбросы, если доходы от использования ассимиляционного потенциала будут одним из многих источников доходов муниципальных бюджетов или бюджетов субъектов федерации.

В настоящий момент платежи за выбросы поступают во внебюджетные экологические фонды и упомянутая выше проблема не возникает, но мы неизбежно столкнемся с ней, если плата за выбросы (или цены лицензий) будет отражать экономическую оценку ассимиляционного потенциала. Должен ли собственник быть как-то ограничен в правах использования этих доходов или нет? От ответа на данный вопрос зависят результаты применения механизма платежей за выбросы или торговли правами на загрязнение, так как нужно выяснить, приведут ли такие платежи к оздоровлению экологической обстановки или они обострят природоохранные проблемы.

Итак, плата за выбросы — цена ассимиляционного потенциала. Возникает вопрос, как ее назначать в современной ситуации. Рассмотрим рис. 5.6. Если мы придерживаемся оптимума загряз-

нения, то платеж должен составлять P^I , если мы не хотим превышать ассимиляционный потенциал — то P^0 . Если же мы отклонились от оптимума в сторону большего загрязнения и находимся в точке f^2 , то платеж будет составлять P^3 , а если же нужно поддерживать какое-либо заранее заданное состояние среды, обеспечиваемое при выбросах выше ассимиляционного потенциала, но ниже экономического оптимума загрязнения (f^I), то P^4 . Если мы сознательно идем на ухудшение качества окружающей среды и готовы пожертвовать ее состоянием, вопреки даже соображениям экономической целесообразности, то уровень платы будет меньше P^I .

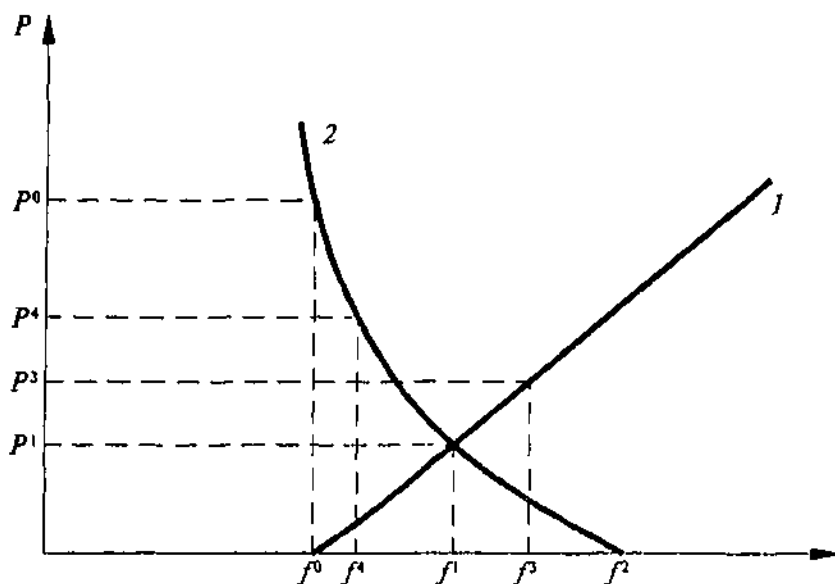


Рис. 5.6

Обозначения: 1 — *предельный ущерб от загрязнения окружающей среды*;
2 — *предельные природоохранные затраты*.

Общество, с одной стороны, и регион — с другой, вначале выбирают стратегию использования ассимиляционного потенциала, а затем назначают, исходя из этого, платеж за выброс (цену лицензии и т. п.).

Традиционно принято, что точка экономического оптимума загрязнения f^I . Однако это справедливо только в том случае, если ассимиляционная способность территории восстанавливается изо дня в день и не претерпевает изменений. Данная гипотеза неверна для накапливаемых загрязнителей, о чем говорилось выше, где были сформулированы предложения по решению данного вопроса. Кроме того, изучение ряда работ показывает, что она не вполне справедлива и для веществ, полностью ассимилируемых. Регу-

лярное превышение выбросов (по сравнению с f^o) приводит к уменьшению самой величины f^o .

Исходя из этого, ассимиляционную способность года следует считать $f^o = f^o(D_o, D_1, \dots, D_{t-1})$. Учет d модели оптимального использования ассимиляционного потенциала долгосрочных эффектов позволяет сделать вывод о том, что точка экономического «оптима загрязнения» сдвигается влево и в принципе приближается к точке f^o . Это очень важный вывод для разработки долгосрочной стратегии эксплуатации ассимиляционного потенциала. Не останавливаясь на подробном описании соответствующей модели, мы лишь заметим, что в данном контексте оценка ассимиляционного потенциала приобретает форму динамической ренты.

При сегодняшнем тяжелом состоянии экономики введение жестких экологических ограничений может сказаться на положении страны. Но отказываться от них тоже нельзя. Мы понимаем, что немедленно сократить уровень выбросов до желаемых размеров невозможно. Поэтому, видимо, некоторое время уровень выбросов все равно будет превышать экономический оптимум.

Платежи за выбросы в переходной экономике — результат компромисса. Возможны отступления от теоретической схемы, построенной для идеальной рыночной экономики. Устанавливая платежи, необходимо в ближайшее время принимать во внимание экономические, политические, социальные и некоторые другие факторы.

Важная особенность переходного периода — неадекватная реакция хозяйствующих субъектов на рыночные сигналы. Поэтому не следует надеяться на стимулирующее воздействие платежей. Данное обстоятельство свидетельствует в пользу отклонения от теоретической схемы. В переходный период плата выполняет другие функции. Как говорилось выше, опыт 1990-1992 гг. показал, что основным результатом применения платежей — обеспечение поступлений в экологические фонды. В отношении стимулирующего воздействия имеется лишь весьма ограниченное число примеров, когда такое воздействие имело место.

В заключение рассмотрим один важный теоретический вопрос. Формирование отношений собственности на ассимиляционный потенциал и система властно-хозяйственных отношений по поводу его использования снижают актуальность вопроса об измерении экономического ущерба от загрязнения окружающей среды. Сама категория ущерба утрачивает самостоятельный смысл. Традиционно считалось, что показатель «ущерб» является измерителем экстерналий издержек загрязнения. По нашему мнению, формирование отношений собственности на ассимиляционный потенциал и система других властно-хозяйственных отношений по поводу его использования приводят к интернализации внешних (экстерналий) издержек.

Экстерналий издержки трансформируются в дифференци-

альные затраты (точнее, в ту их составляющую, которая определяет величину дифференциальной ренты). Это наводит на мысль, что экстернальные издержки — прямое следствие неопределенности институционального механизма применения какого-либо ресурса. Как только определены права и обязанности всех заинтересованных сторон, внешние издержки превращаются во внутренние. Если один предприниматель получил право использовать ассимиляционный потенциал данной территории, то наличие институционального механизма использования ассимиляционной способности природной среды будет означать, что другой предприниматель уже не сможет воспользоваться этим ресурсом. Он вынужден будет вкладывать деньги в охрану природы. Таким образом, издержки второго возрастут по сравнению с издержками первого, и первый получит дифференциальную ренту. Эта дифференциальная рента и есть трансформированные экстернальные издержки. Экстернальные издержки существуют до тех пор, пока нет регулирования. Как только регулирование появляется, возникает дифференциальная рента. Регулирование определяет, кто именно будет платить за ограниченность ресурса. Отсутствие регулирования в использовании ассимиляционного потенциала означает, что за ограниченность платит реципиент. Объем выбросов превышает ассимиляционную способность среды, ее качество ухудшается, реципиент терпит убытки, которые и являются для того, кто использует ассимиляционный потенциал, экстернальными издержками. Как только квоты на выбросы расширены, убытки терпит предприниматель, но эти убытки — его внутренние затраты, а обладание квотой приносит доход.

Выводы

В ближайшие годы механизм управления природоохранной деятельностью будет развиваться в условиях переходной экономики. Здесь главная задача — сохранить достигнутые результаты и постепенно развивать экономические механизмы и прежде всего систему платежей за загрязнение и экологических фондов. Развитие рыночных механизмов — задача более долгосрочная. Она может быть выполнена в полной мере, когда переходный период будет завершен. Но об этих попытках преобразования механизма управления природопользованием должно быть заявлено заранее, чтобы предприниматели, принимающие долгосрочные решения, уже сейчас знали, с чем они столкнутся в будущем. Это будет способствовать экологизации их поведения.

ОБЩИЕ ВЫВОДЫ К ГЛАВЕ

В данной главе рассмотрены особенности применения рыночных методов управления природопользованием в России. Рос-

сийский механизм управления природопользованием пережил сложную трансформацию, первоначально базируясь на господстве командно-административной системы, и превратившись, в конце концов, в рыночную систему управления природоохранной деятельностью. Основой командно-административной системы являлись экологические стандарты, жесткое планирование природоохранной деятельности и ее финансирование из государственного бюджета. Базой экономического механизма служит система платежей за загрязнение окружающей среды, которые собираются в экологические фонды, формирующие основу финансирования природоохранной деятельности в переходной экономике. Исследование эффективности обеих систем позволяет сделать вывод о недостаточности институциональных условий обеспечения успешного перехода к экономическому механизму. Базой реформирования институциональных отношений должна стать система отношений собственности на ассимиляционный потенциал территории.