

Міністерство освіти і науки України
Сумський державний університет

Міжнародна стратегія економічного розвитку регіону

Международная стратегия экономического развития региона

International Strategy of Region Economic Development

Матеріали
IV Міжнародної науково-практичної конференції
(Суми, Україна, 3–5 вересня 2013 року)



Суми
Сумський державний університет
2013

ПЛАТА ЗА ЗАГРЯЗНЕНИЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В РФ КАК ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ЛОВУШКА

Ховавко И. Ю., д-р. экон. наук, доц.
МГУ им. М.В.Ломоносова, Россия

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) за превышение временных лимитов. Для различных категорий выбросов установлены определенные повышающие коэффициенты нормативов платы.

Существующая система производственно-хозяйственного нормирования неоднократно подвергалась критике за неэффективность. Допустимость установления временных нормативов, приближенных к фактическому уровню загрязнения, снижает стимулы проведения природоохранных мероприятий. 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. рублей в год), предприятия мало обеспокоены 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.). 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. То есть сформировалась система экологического регулирования, которая не способна реализовать задачи сохранения благоприятной окружающей среды, для решения которых она разрабатывалась.

Существуют очевидные способы совершенствования механизма платежей (отмена временных лимитов, повышение нормативов платы и переход к нормированию на основе наилучших доступных технологий), однако реальных шагов в этом направлении до сих пор не сделано. 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 автор рассматривает а) предприятия – источники экстерналий, б) реципиентов загрязнения (коммунальное хозяйство, население), в) органы государственной власти всех уровней, г) контролирующие организации и т. д.) консалтинговый бизнес.

Проведенный автором институциональный анализ показал, что в российском обществе есть группы, заинтересованные в сохранении существующей системы регулирования (крупный и в значительной степени средний бизнес, контролирующие органы), для которых переход к другим системам экологического регулирования будет связан с утратой части выгод (дополнительными издержками) и нет групп, заинтересованных в реформировании системы и готовых отстаивать свою позицию.

В этих условиях институт платы за загрязнение (не вообще институт платы, а институт платы с низкими ставками, основанный на производственно-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. Кузнеця). 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/государства окажутся силы, нацеленные на реальную модернизацию российской экономики.

Не следует одномоментно отменять временные нормативы выбросов, поскольку это подорвет позиции российского бизнеса на международном рынке и лишит его единственного стимула к совершенствованию в экологической сфере. Необходима разработка *реалистичных* планов поэтапного перехода на нормативы ПДВ/ПДС. Соблюдение принципа «платит загрязнитель» требует возврата к системе экологических фондов (так называемых «окрашенных налогов»), чтобы избежать практики финансирования природоохранных мероприятий за счет средств бюджета.

Таким образом, реформирование института платежей может стать основой модернизации экономики и создать реальные стимулы инновационного развития в России.