

---

# ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ СИСТЕМЫ ПЛАТЕЖЕЙ ЗА ЗАГРЯЗНЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*И.Ю. Ховавко*

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

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

## ВВЕДЕНИЕ

Государственное экологическое регулирование можно рассматривать как систему формальных правил, ограничивающих воздействие хозяйственной деятельности на окружающую среду, и санкций за их несоблюдение. Необходимость регулирования вызвана тем, что при использовании общественных благ и появлении внешних эффектов обнаруживается несостоятельность рынка, который не дает достоверных оценок общественной ценности благ, не формирует мотивацию производства общественных благ и устранения негативных внешних эффектов субъектами рынка. Наличие неторгуемых и неоцениваемых благ/антиблаг ведет к расхождению оценок реального распределения ресурсов с эффективным распределением, которое сложилось бы на

© Ховавко И.Ю., 2012 г.

---

идеальном конкурентном рынке. Поскольку внешние эффекты существуют тогда, когда действия субъектов рынка не имеют обратной связи, то ключом к повышению эффективности управления в рыночной экономике является искусственное создание недостающей обратной связи путем интернализации внешних эффектов (включения внешних издержек во внутренние). Важным выводом экономической теории является вывод о необходимости вмешательства государства в регулирование внешних эффектов.

Загрязнение окружающей среды – классический негативный внешний эффект, свидетельствующий о том, что общество перешагнуло предел, определяемый ассимиляционным потенциалом (потенциалом ассимилирования) природы. Поэтому настала необходимость создать механизмы, регулирующие доступ к этому ограниченному ресурсу. Задача системы экологического регулирования – обеспечить интернализацию внешних эффектов от загрязнения окружающей среды, а эффективность регулирования можно оценивать на основе полноты интернализации внешних экологических эффектов.

## СИСТЕМА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОИЗВОДСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Система экологического регулирования производственной деятельности в Российской Федерации представляет собой разрешительную систему, имеющую обязательный характер. Основными инструментами, регулирующими воздействие производственной деятельности на окружающую среду в России, выступают производственно-хозяйственные нормативы (в западной терминологии – непередаваемые разрешения на выбросы, или лицензии на выбросы без права передачи),

которые предприятия обязаны за свой счет разработать, согласовать и утвердить. Разрешительная документация включает разрешения на выбросы вредных веществ в атмосферный воздух (предельно-допустимые выбросы, ПДВ); на сброс загрязняющих веществ в составе сточных и (или) дренажных вод (нормативно-допустимые стоки, НДС); нормативы образования отходов и лимиты на их размещение (НООЛР); разрешения на временно согласованные выбросы/сбросы (ВСВ/лимиты и др.). Формой реализации рыночных методов интернализации экологического ущерба от загрязнения окружающей среды выступает плата за негативное воздействие, которая в России тесно увязана с производственно-хозяйственным нормированием. Действует трехставочный тариф платы за выбросы: а) в пределах ПДВ/НДС; б) в пределах установленных лимитов; в) за сверхлимитное загрязнение.

Механизм платежей был спроектирован еще при плановой экономике. Эффект заключался уже в самом факте введения платежей, принципиально изменившем систему налогообложения и в целом отношение общества к состоянию окружающей среды. По мнению некоторых экспертов (Экономические проблемы..., 2003, с. 357), платежи реально осуществляли координационную функцию лишь до февраля 1992 г.

Негативные процессы, связанные с изменениями условий хозяйствования (спад производства, гиперинфляция, неплатежи, развитие теневой экономики, коррупция и др.), не могли не сказаться на механизме 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 удалось восстановить собираемость планового (расчетного) объема платежей за загрязнение. Корректировки ставок платы за загрязнение оказались несопо-

ставимы с уровнем инфляции. В результате нынешние нормативы платы за загрязнение в нашей стране несопоставимо 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 р., что в 72 раза превышает платежи, поступившие в том же году (Рюмина, 2008). Действующие базовые ставки за 1 т выбросов SO<sub>2</sub> существенно ниже предельной стоимости сокращения выбросов SO<sub>2</sub> на 1 т (самая дешевая технология стоит приблизительно 100 евро/т) и ниже ставок платы даже в восточноевропейских странах (в Польше 85 евро/т) (Реформа платежей..., 2005, с. 14).

Начисление небольшой платы за большое число веществ (378 веществ) увеличивает нагрузку на бизнес, отвлекая средства на разработку соответствующих нормативов, и препятствует созданию эффективной системы инструментального контроля поступления вредных веществ в окружающую среду. Учитывая, что 90% платы собирается за 70 веществ, представляется целесообразным сократить перечень загрязняющих веществ, за которые взимается плата. Опасные загрязнители вообще должны быть исключены из системы платежей, поскольку в этом случае неправильно в принципе давать загрязнителю возможность выбора (снижать выбросы или загрязнять).

Важно обратить внимание на то, что механизм платежей разрабатывали в условиях социалистической экономики. Тогда доминировала идеология планового хозяйствования: если продукция нужна обществу (предполагалось, что план отражает общественные потребности), то предприятию необходимо дать время на доведение выбросов до нормативного уровня. Плановый срок в правовых документах точно не устанавливался. Однако для получения разрешения на временные выбросы/сбросы было необходимо представить годовой план мероприятий достижения

нормативных уровней 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 потенциалу ассимиляции отдельным экономическим агентам.

## АНАЛИЗ КООРДИНАЦИОННОЙ И РАСПРЕДЕЛИТЕЛЬНОЙ ФУНКЦИИ СИСТЕМЫ ПЛАТЕЖЕЙ В РОССИИ

Любая система регулирования должна *координировать* поведение экономических агентов в нужном для общества направлении. Это положение в полной мере относится и к системе экологического регулирования. *Распределительный* эффект этой системы выражается в *прямом* (установление и распределение обязательных платежей) и *косвенном* (ущерб от загрязнения и выгоды от доступа к потенциалу ассимиляции) переложении издержек и выгод.

Существующая в РФ система производственно-хозяйственного нормирования, лежащая в основе российской системы платежей за загрязнение, переродилось в *административный барьер*, т.е. превратилась в набор правил, возлагающих на субъектов хозяйственной деятельности непроизводительные издержки, которые стали явно превышать позитивные воздействия координирующей и ограничительной функций правила. Для идентификации административного барьера необходимо сравнить частные издержки и выгоды, а также общественные издержки и выгоды, связанные с действием данного правила.

Правила, для которых не только частные издержки превышают соответствующие выгоды, но и социальные издержки оказываются выше социальных выгод, относятся к *классическим качественным административным барьерам*.

*В случае введения платы за загрязнение окружающей среды частные издержки становятся выше частных выгод, что характерно для всех способов интернализации внешних эффектов. Принципиальным является соотношение общественных выгод и издержек. По оценкам автора, ежегодные издержки на получение разрешений составляют около 30 млрд р. (нижняя граница оценки). Потратив средства на получение разрешений, предприятия мало обеспокоены проблемами фактического снижения загрязнения. Реального вложения средств в природоохранную деятельность и, как следствие, снижения выбросов загрязняющих веществ в окружающую среду не происходит. Общество не получает выгоды от улучшения качества окружающей среды и снижения экономического ущерба от загрязнения. Об этом свидетельствует динамика показателей удельных затрат на охрану природы в стоимости продукции и рост доли платежей за сверхлимитные выбросы. В литературе (Рюмина, 2008) приводится следующая оценка: удельные затраты на охрану водных ресурсов в стоимости продукции в 2006 г. по отраслям промышленности остались практически на уровне аналогичных затрат 1972 г. (!). Доля платежей за сверхлимитные выбросы выросла с 19 (в 2003 г.) до 42% (в 2008 г.). Это означает, что предприятиям оказывается выгоднее нарушать установленные правила, чем вкладывать средства в природоохранную деятельность.*

*Низкий координационный эффект платы в современных условиях выражается в том, что предприятия предпочитают платить, а не снижать выбросы. Иными словами, сформировалась система экологического регулирования, которая не способна сохранять благоприятное состояние окружающей среды.*

*Распределительная функция механизма платежей выражается в прямом и косвенном перераспределении ресурсов в обществе. Оценить прямой распределительный эффект механизма платежей за загрязнение помогает рисунок. Доходы консолидированного бюджета от платежей за загрязнение составляют*



Рисунок. Система экологического регулирования в Российской Федерации

менее 0,2% и при этом имеют тенденцию снижаться. Несмотря на то что в структуре инвестиций в природоохранную деятельность доля собственных средств предприятий значительная, около 25–30% составляют расходы бюджетов разных уровней, значительно превосходящие поступающие платежи за загрязнение (табл. 1). В 2006–2008 гг. превышение составляло от 38 до 61%. В 2009 г. в связи с кризисом бюджетные расходы были значительно сокращены.

Иными словами, чтобы сохранить приемлемый уровень загрязнения окружающей среды, общество оплачивает доступ к потенциалу ассимиляции загрязнителей за счет общих налогов. Координационное действие со стороны регулятора важнее распределительного, однако в существующей системе прямой отрицательный распределительный эффект совмещается с низким координационным.

Существуют очевидные способы совершенствования механизма платежей, которые

известны руководству Министерства природных ресурсов и экологии (МПР). В частности, еще в 2008 г. министр МПР Ю. Трутнев говорил, во-первых, 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, во-вторых, об увеличении ставок платы за сброс загрязненных стоков в водные объекты в 2 раза с 2009 г. и в 10 раз – с 2014 г. (Доклад министра..., 2008). Этого мало в сравнении с необходимым повышением. Например, по рекомендациям TASIC 1999 г. предлагалось увеличить плату за загрязнение в России в 100 раз (Экономические проблемы..., 2003, с. 137). Однако даже предложенного министром увеличения не произошло.

Неприятие реформ института платежей делает насущным исследование *косвенных*

Таблица 1  
Инвестиции в природоохранную деятельность  
в Российской Федерации

	Годы			
	2006	2007	2008	2009
Платежи за загрязнение, млрд р.	13,8	16,9	19,1	18,7
Инвестиции в природоохранную деятельность, млрд р.	68,2	76,9	102,4	81,9
Доля собственных средств предприятий, %	70	63,6	68	76
Доля средств федерального бюджета, %	10	14	9	11
Доля средств региональных и местных бюджетов, %	18	20	21	12
Объем всех видов бюджетного финансирования, млрд р.	19,1	26,2	30,7	18,8
Превышение объема бюджетного финансирования над платежами, млрд р.	5,3	9,3	11,6	0,1
Доля превышения по отношению к величине платы, %	38	55	61	1

И с т о ч н и к: рассчитано по: Охрана окружающей среды в России: Стат. сборник. М.: Росстат, 2010.

распределительных эффектов (выявление групп стейкхолдеров, получающих выгоды и несущих издержки при сохранении существующей системы платежей, оценку выгод и издержек, а также оценку распределительных эффектов от предлагаемых изменений). В качестве групп стейкхолдеров рассмотрены: а) предприятия – источники экстерналий; б) реципиенты загрязнения (коммунальное хозяйство, лесное хозяйство и население); в) органы государственной власти всех уровней, г) контролирующие организации; д) консалтинговый бизнес.

### Крупный бизнес

В сохранении существующей системы заинтересован прежде всего крупный бизнес. В процессе приватизации в России крупный бизнес пришел в отрасли, позволяющие при-

сваивать природную ренту (в нефтяной, черной и цветной металлургии). Данные отрасли характеризуются высокой концентрацией производства и высоким уровнем воздействия на окружающую среду. Это приводит к высокой концентрации выбросов загрязняющих веществ в атмосферу: 20 «самых грязных» предприятий Российской Федерации 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 надуманным предлогом была своего рода прошупыванием 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 выгодны в финансовом плане. 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 компаниях). 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). Прогресс в этом вопросе налицо, хотя российские компании заметно отстают по уровню прозрачности от компаний развитых стран. В табл. 2 сведены данные о предприятиях – ведущих загрязнителях воздуха.

Не российская система экологического регулирования, а требования мирового финансового рынка заставили российские компании обратить внимание на экологические аспекты своей деятельности. Например, с 2004 г. на Череповецком металлургическом комбинате «Северсталь» ежегодно вкладывают порядка 1 млрд р. в экологические программы. Пла-

Таблица 2  
Крупнейшие предприятия, загрязняющие атмосферу в Российской Федерации

Предприятие	Материнская компания	Экологический рейтинг	Год IPO
<i>Цветная металлургия</i>			
Заполярный филиал ОАО «ГМК “Норильский никель”»	Интеррос	300	2007
ОАО «Кольская ГМК», Мурманская обл.	Интеррос	55	2008
ОАО «Южуралникель», г. Орск, Оренбургская обл.	Мечел	2442	2004
ООО «Медногорский медно-серный комбинат»	УргМК	–	–
АООТ «Высокогорский ГОК», Свердловская обл.	Евраз	–	2005
ОАО «Красноярский алюминиевый завод»	Русал	580	2009
ОАО «Братский алюминиевый завод», г. Братск	Русал	1606	2009
<i>Черная металлургия</i>			
ОАО «Северсталь», г. Череповец, Вологодская обл.	Северсталь-Групп	–	2006
ОАО «Новолипецкий металлургический комбинат»	НЛМК	482	–
ОАО «Магнитогорский металлургический комбинат»	Группа ММК	3222	–
ОАО «Западно-Сибирский металлургический комбинат»	Евраз	2026	2005
ОАО «Нижнетагильский металлургический комбинат»	Евраз	561	2005
АО «Качканарский ГОК», г. Качканар, Свердловская обл.	Евраз	414	2005
ОАО «Челябинский металлургический комбинат»	Мечел	1323	2004
ООО «Уральская сталь» (ОАО «НОСТА»), Оренбургская область	Мечел	1787	2004
<i>Газовая</i>			
ООО «Астраханьгазпром», пос. Аксарайский	Газпром	–	–
<i>Нефтедобывающая</i>			
АООТ «Варьеганнефтегаз», ХМАО	ТНК-ВР	1010	2008
<i>Энергетика</i>			
Рефтинская ГРЭС, г. Асбест, Свердловская обл.	ОГК-5	2619	2005
Троицкая ГРЭС, г. Троицк-5, Челябинская обл.	ОГК-2	1550	2007
ОАО «Новочеркасская ГРЭС», г. Новочеркасс	ОГК-6	–	2007

*Комментарий.* Рейтинги приведены по данным Независимого экологического рейтингового агентства (НЭРА) из 2913 обследованных объектов в Российской Федерации (<http://www nera.ru>).

тежи за загрязнение составляют от 50 млн до 65 млн р. в год. Главный стимул инвестиций, по признанию технического директора комбината Андрея Луценко, – это не требования закона, политическая конъюнктура или повышенный уровень социальной ответственности, а рынок. В сложившейся мировой практике ведения бизнеса система экологического менеджмента – одна из составляющих устойчивого конкурентного преимущества. При реализации экологических программ, добавляет он, на заводе никогда не стояла цель снизить

платежи за загрязнения. «Это нонсенс, так как эти суммы не превышают 3–13% затрат на реализацию экологических программ. Тратить, условно говоря, 100 млн р., чтобы снизить платежи с 10 до 9 млн р., – не цель экологической политики» (Металл в обмен..., 2008).

Следствием интернационализации российского бизнеса стало снижение показателей природоемкости (выбросов, отнесенных на единицу продукта и на единицу выручки) на отдельных крупных предприятиях. Например, удельные выбросы в атмосферу на Нижнета-

гильском металлургическом комбинате снизились с 1990 до 2006 г. с 35 до 16,6 кг на тонну выплавленной стали (Сайт Евраз групп. Нижнетагильский металлургический). Удельные выбросы в атмосферу на «Норильском никеле» сократились с 65,3 кг на 1 долл. выручки в 2002 г. до 12,5 кг на 1 долл. выручки в 2007 г. (хотя в 2009 г. этот показатель снова возрос до 23,2 кг за счет резкого падения выручки в кризисные годы). Аналогичным образом на Новолипецком металлургическом комбинате удельные выбросы в атмосферу снизились с 73 кг на 1 долл. выручки в 2005 г. до 24 кг в 2008 г. (при росте в 2009 г. до 47,1 кг). Снижение показателей природоемкости крупного бизнеса повлияло и на показатели по экономике в целом (табл. 3).

Таким образом, под влиянием требований мирового финансового рынка крупные российские компании стали обращать больше внимания на экологические аспекты своей деятельности. Однако достигнутый уровень природоохранной деятельности еще не позволяет им отказаться от временных нормативов.

### Мелкий и средний бизнес

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.

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

Таблица 3  
Природоемкость производственной деятельности в Российской Федерации

	Годы				
	2005	2006	2007	2008	2009
Выбросы в воздух Природоемкость ВВП (кг/тыс. р.)	0,95	0,76	0,62	0,49	0,49
Сбросы в водоемы Природоемкость ВВП (м <sup>3</sup> /тыс. р.)	0,82	0,6	0,5	0,3	0,3
Образование отходов Природоемкость ВВП (кг/тыс. р.)	0,14	0,13	0,12	0,09	0,09

Примечание. Рассчитано по: государственному докладу «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2008 году». М.: МПР РФ, 2009; государственному докладу «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2009 году». М.: МПР РФ, 2010; Россия в цифрах. М.: Росстат, 2010.

### Население

Больше всего от загрязнения страдает население. Под воздействием высокого загрязнения атмосферного воздуха в Российской Федерации находится более 50 млн человек (Государственный доклад..., 2006, с. 119). По оценкам экспертов, ущерб здоровью населения от загрязнения вод и атмосферного воздуха в нашей стране оценивается в диапазоне 2,3–3,4% ВВП (Ревич, Сидоренко, 2006, с. 4).

Большинство городов, где расположены крупнейшие предприятия нефтяной промышленности, черной и цветной металлургии, попадают в Приоритетный список городов Российской Федерации с наибольшим уровнем загрязнения атмосферы и в Список городов с максимальной концентрацией загрязняющих веществ в 10 ПДК и более (Братск, Красноярск, Магнитогорск, Нижний Тагил, Новокузнецк, Норильск, Радужный, Челябинск, Череповец и др.).

Особенностью развития российской промышленности является высокая доля градообразующих предприятий. В настоящее время в нашей стране их функционирует бо-

лее 900. На базе этих предприятий существует 467 моноструктурных города и 332 поселка городского типа. 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 числа рабочих мест. Качество окружающей среды – предмет роскоши, спрос на который начинается только с определенного уровня достатка.

### Коммунальное хозяйство

Реципиентом загрязнения выступает в том числе 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.

### Лесное хозяйство

Согласно Лесному кодексу РФ полномочия предоставлять лесные участки из земель лесного фонда в пользование переданы субъектам РФ. Передача в аренду лесных участков на срок от 1 до 49 лет приводит к тому, что арендаторы отдадут приоритет краткосрочным выгодам в сравнении с долгосрочными выгодами сохранения лесного фонда.

### Органы государственной власти

Выше указывалось, что из консолидированного бюджета на природоохранную деятельность тратится больше, чем поступает в виде платы за загрязнение. Казалось бы, орга-

ны власти кровно заинтересованы в увеличении нормативов платы. Однако внимательное изучение источников 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.

### Контролирующие органы

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 основана на проверке «бумаг», а не реального положения дел – состояния 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. 4 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). Из данных таблицы следует, что в российском обществе есть группы, заинтересованные в сохранении существующей системы экологического регулирования (крупный бизнес, в значительной степени также и средний, контролирующие органы), для которых переход к другим системам регулирования будет связан с утратой части выгод (дополнительными издержками), и нет движущих сил модернизации системы – групп, заинтересованных в реформировании системы и готовых тратить ресурсы на отстаивание своей позиции.

Таблица 4

Группы, получающие выгоды и несущие издержки при различных вариантах экологического регулирования внешних эффектов

	Существующий механизм		Снижение (-) / увеличение (+) выгод при реализации следующих мероприятий		
	Выгоды	Издержки	Отмена лимитов	Повышение нормативов платы	Переход к НДТ
<b>1. Источники ВЭ</b>					
1.1. Крупный бизнес	3	1	-3	-2, -3	-3
1.2. Мелкий и средний бизнес	2	1, 2	-1	-2	-2, -3
<b>2. Реципиенты ВЭ</b>					
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. Лесное хозяйство	0	1, 2	Существующая система индифферентна к долгосрочным целям сохранения лесов		
2.3. Население	0	2, 3	В зависимости от воздействия мероприятий на состояние основного производства		
<b>3. Органы государственной власти</b>					
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.

Российская система платежей за загрязнение (с низкими ставками, основанная на производственно-хозяйственном нормировании с временными лимитами) превратилась в институциональную ловушку – неэффективную устойчивую норму, имеющую самоподдерживающий характер. Институциональные ловушки называют «эффектом блокировки» (lock-in effect). Это понятие относится к ситуациям, когда позитивные изменения не реализуются на практике, поскольку блокируются группами интересов, получающими распределительные выгоды от использования действующих правил. Возникает институциональное равновесие, когда при данном соотношении сил игроков никто не считает для себя выгодным тратить ресурсы на реструктуризацию соглашений. Это объясняет трудности модернизации системы платежей за загрязнение, несмотря на то, что сохранение существующей

системы экологического регулирования консервирует устаревшую структуру экономики и препятствует экономическому росту. Возможности и ограничения модернизации системы платежей за загрязнение в России определяются тем, что реформы, направленные на повышение уровня интернализации внешних эффектов производственной деятельности, должны ориентироваться на стратегии выхода из институциональной ловушки.

Эволюционный путь выхода из институциональной ловушки малоперспективен, поскольку связан с существенным уровнем деградации окружающей среды (высокий уровень максимума кривой С. Кузнецца). Второй путь (внешнее воздействие, шок) предполагает наличие некоего внешнего источника (государства), способного осуществить в интересах общества реформу, затрагивающую интересы различных групп. Успех выхода из

ловушки определяется переговорной силой сторон. Реформирование института платежей возможно только в том случае, если у власти окажутся силы, нацеленные на реальную модернизацию российской экономики. Слабое и (или) приватизированное государство не может решить данную задачу.

Выход из институциональной ловушки определяют следующие подходы к реформированию российской системы экологического регулирования.

1. Не следует одномоментно отменять временные нормативы выбросов, поскольку это подорвет позиции российского бизнеса на международном рынке и лишит его единственного стимула совершенствования в экологической сфере. Необходима разработка реалистичных планов поэтапного перехода на нормативы ПДВ/ПДС, выполнение которых должно жестко контролироваться.

2. Выстраивание эффективных обратных связей в системе, регулирующей доступ к ассимиляционному потенциалу, требует возврата к системе экологических фондов (так называемых окрашенных налогов), позволяющих более последовательно реализовать принцип «платит тот, кто загрязняет».

## ВЫВОДЫ

Институциональный подход, примененный к системе экологического регулирования хозяйственной деятельности в Российской Федерации, позволил выявить наличие эффекта блокировки со стороны групп интересов, получающих распределительные выгоды от сохранения существующей системы регулирования. Именно это определяет причины того, почему очевидные способы повышения эффективности системы экологического регулирования (отмена временных лимитов, повышение ставок платы за загрязнение, переход к нормированию на основе наилучших доступных технологий) не реализуются на практике.

## Литература

- Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2005 году». М.: МПР РФ, 2006.
- Доклад министра природных ресурсов и экологии Ю. Трутнева на Байкальском экономическом форуме 9 сентября 2008 г.
- Металл в обмен на экологию, 2008 ([http://www.rusmet.ru/news.php?act=show\\_news\\_item&id=43772](http://www.rusmet.ru/news.php?act=show_news_item&id=43772)).
- Ревич Б.А., Сидоренко В.Н. Ущерб здоровью населения от загрязнения окружающей среды // На пути к устойчивому развитию: Альманах. 2006. № 35.
- Реформа платежей за загрязнение в Российской Федерации: оценка прогресса, возможности и трудности дальнейшего совершенствования, 2005 // OECD, Programme for Central and Eastern Europe, Caucasus and Central Asia, 2005 (<http://www.oecd.org/dataoecd/45/47/37124634.pdf>).
- Рюмина Е.В. Количественные сопоставления природоохранных затрат и ущерба от загрязнения // Экономика природопользования. 2008. № 4. С. 39–46.
- Сайт Евраз групп. Нижнетагильский металлургический комбинат (<http://www.ntmk.ru/ru/about/geography2.php>).
- Экономические проблемы природопользования на рубеже XXI века. М.: Тенс, 2003.

*Рукопись поступила в редакцию 20.03.2012 г.*