

**РЕФОРМА ПЛАТЕЖЕЙ ЗА ЗАГРЯЗНЕНИЕ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:**

**Оценка прогресса, возможности и трудности дальнейшего
усовершенствования**



ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

ОЭСР – это уникальный форум, где правительства 30 демократических стран с развитой рыночной экономикой работают совместно для разрешения экономических, социальных и экологических проблем глобализации. Кроме того, ОЭСР находится среди тех, кто старается лучше понять новые явления и проблемы и помочь правительствам выработать меры по их разрешению в таких, например, областях, как корпоративное управление, экономическая информатика и проблемы старения населения. Организация экономического сотрудничества и развития предоставляет правительствам стран возможности сравнить политический опыт, найти пути решения общих проблем, ознакомиться с образцами лучшей практики для координации внутренней и внешней политики.

К числу стран-членов ОЭСР относятся: Австралия, Австрия, Бельгия, Канада, Чешская Республика, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Венгрия, Исландия, Ирландия, Италия, Япония, Корея, Люксембург, Мексика, Голландия, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Словакия, Испания, Швеция, Швейцария, Турция, Великобритания и Соединенные Штаты. Комиссия Европейских Сообществ принимает участие в работе ОЭСР.

OECD Publishing широко распространяет накапливаемую ОЭСР статистическую информацию и результаты исследований по экономической, социальной и экологической тематике, а также принятые странами-членами ОЭСР соглашения, руководства и стандарты.



Публикация данной работы проводится по решению Генерального секретаря ОЭСР. Представленные в документе мнения и соображения не обязательно отражают официальную позицию организации или правительств стран-членов ОЭСР.

© OECD (2004)

Для воспроизведения, копирования, передачи или перевода данной публикации необходимо получить предварительное письменное согласие. Запросы следует направлять в OECD Publishing по электронной почте: rights@oecd.org или по факсу (+33-1) 45 24 13 91. За разрешением на частичное копирование данного документа следует обращаться в Centre Français d'exploitation du droit de Copie, 20 rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France (contact@cfcopies.com).

ПРЕДИСЛОВИЕ

ОЭСР работает над вопросами природоохранного налогообложения в России с 2001 года в контексте своей программы поддержки текущей реформы российской налоговой системы. Рекомендации Экономического обзора Российской Федерации и Обзора деятельности России по охране окружающей среды, подготовленных ОЭСР, явились важным вкладом в эту работу.

Данный отчет сосредоточен на реформе платежей за загрязнение, являющихся основным и наиболее всеобъемлющим видом экономических инструментов охраны окружающей среды в России с 1992 года. Документ ставит своей целью повлиять на текущую дискуссию в российском правительстве по подготовке нового федерального закона «О плате за негативное воздействие на окружающую среду». Отчет анализирует несколько предложенных проектов закона и дает рекомендации по коренной реформе системы платежей за загрязнение в России, основанные на обширной работе ОЭСР по экономическим инструментам охраны окружающей среды.

Отчет был подготовлен Евгением Мазуром и Александром Мартусевичем из Отдела стран, не входящих в ОЭСР, Директората ОЭСР по охране окружающей среды. Авторы благодарны д-ру Йохему Йантцену и д-ру Штефану Шпеку за их вклад в ключевые разделы этого документа. Следует также отметить важную роль российского Регионального экологического центра и российской Высшей школы экономики в совместной организации экспертного семинара в Москве 11 марта 2004 года, где отчет был представлен и обсужден.

Данный отчет был подготовлен в рамках экологического сотрудничества между ОЭСР и Россией, осуществляемого Центром ОЭСР по сотрудничеству со странами, не являющимися членами организации.

ОГЛАВЛЕНИЕ

1. ВВЕДЕНИЕ	6
2. АНАЛИЗ РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЫ ПЛАТЕЖЕЙ ЗА ЗАГРЯЗНЕНИЕ	8
2.1. Главные особенности системы платежей за загрязнение	8
2.2. Оценка системы платежей за загрязнение (до 2002 года).....	12
2.3. Оценка предлагаемых изменений в системе платежей за загрязнение	17
3. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РЕФОРМИРОВАНИЮ РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЫ ПЛАТЕЖЕЙ ЗА ЗАГРЯЗНЕНИЕ НА ОСНОВЕ ЛУЧШЕЙ МЕЖДУНАРОДНОЙ ПРАКТИКИ	21
3.1. Сокращение числа загрязняющих веществ, облагаемых платежами	22
3.2. Охват мобильных источников	23
3.3. Увеличение ставок платежей за загрязнение	24
3.4. Ограничение свободы действий исполнительных органов	24
4. ВОЗМОЖНОСТИ И ТРУДНОСТИ ДАЛЬНЕЙШЕГО УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ	26
4.1. Упрощение системы платежей за загрязнение	26
4.2. Введение налога на моторное топливо	28
4.3. Выводы	31
ПРИЛОЖЕНИЕ А. СИТУАЦИОННОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ РАЗРАБОТКИ ВОЗМОЖНОГО ПЛАТЕЖА ЗА ВЫБРОС ДИОКСИДА СЕРЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	33
Резюме.....	33
А.1. Введение	34
А.2. Выбросы SO ₂ в России и выборка ситуационного исследования	34
А.4. Функция предельных затрат на сокращение загрязнения SO ₂ в России	40
А.5. Постепенное повышение платежа за выбросы SO ₂ и его воздействие.....	41
А.6. Экономическая эффективность смоделированного платежа за выброс SO ₂	45
ПРИЛОЖЕНИЕ Б. СПИСОК УЧАСТНИКОВ СЕМИНАРА ЭКСПЕРТОВ	47
БИБЛИОГРАФИЯ	49

ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

ВЕКЦА страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии

BCB Временно согласованные выбросы

ЕС Европейский Союз

MOSES *англ.* “Model on Sustainable Environmental Scenarios” (Модель устойчивых экологических сценариев)

ОЭСР Организация экономического сотрудничества и развития

ПДВ Предельно допустимый выброс

ПДК Предельно допустимая концентрация

ПДС Предельно допустимый сброс

1. ВВЕДЕНИЕ

За последние два десятилетия в странах всего мира, в частности во многих европейских государствах ОЭСР, расширилось применение экологических налогов и платежей, в том числе платежей за загрязнение. Все шире признается, что природоохранная политика, основывающаяся на административных инструментах, несмотря на определенный успех, в некоторых случаях не устраняет новые виды природоохранного давления и не предотвращает дальнейшего ущерба окружающей среде. Кроме того, данные инструменты сопряжены с потенциально высокими затратами на достижение целей качества окружающей среды. В последние годы экономические инструменты получили признание благодаря их гибкости, экономической эффективности достижения целей охраны окружающей среды и создаваемым ими стимулам к реализации инновационных технических решений для экологических проблем.

Растущий интерес к рыночным инструментам в странах ОЭСР проанализирован в различных докладах, опубликованных ОЭСР и другими международными организациями. Примерами их успешной реализации служит значительное сокращение загрязнения воды, начиная с 1970-х годов, во Франции, Германии и Нидерландах в результате сочетания платежей за сбросы и административных нормативов (OECD, 1999b). Экономические инструменты стали неотъемлемой частью политики по борьбе с региональным (например, диоксидом серы) и глобальным загрязнением (диоксидом углерода) во многих странах ОЭСР, равно как и во многих странах с переходной экономикой и развивающихся странах.

Россия, подобно другим странам Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА), ввела экономические инструменты природоохранной политики в начале 1990-х годов, когда все эти страны еще входили в состав Советского Союза. Однако система экономических инструментов в Западной Европе существенно отличается от системы, реализованной в странах ВЕКЦА. Тогда как первая включает главным образом налоги на продукцию, например, на энергоносители, равно как и целевые налоги на выбросы/сбросы отдельных загрязняющих веществ, вторая представляет собой всеобъемлющую и сложную систему платежей за загрязнение¹, охватывающую весьма большое число веществ, загрязняющих атмосферу и воду, плюс образование твердых отходов. Другие экономические инструменты охраны окружающей среды, например, налоги на продукцию и системы депонирования и возмещения, не нашли применения в России². В 2002 году российская система платежей за загрязнение была объявлена юридически недействительной Верховным судом страны в связи с ее неправильным юридическим статусом (позднее она была восстановлена Конституционным судом). В ближайшем будущем будет узаконена модифицированная система – в настоящее время российским правительством рассматриваются соответствующие законодательные проекты.

Цель настоящего отчета – проанализировать предлагаемые изменения в российской системе платежей за загрязнение и перспективу ее дальнейшего реформирования. Отчет основан на работе, ранее проделанной ОЭСР в данной области. ОЭСР провела широкий анализ налогов на загрязнение в общем и реформы систем платежей за загрязнение в странах ВЕКЦА в частности. Секретариат СРГ ПДОС, размещенный в Директорате по охране окружающей среды ОЭСР, провел несколько

¹ В ОЭСР проводится различие между платежами за загрязнение и налогами. Термин «платеж» применяется, как правило, когда плата вносится в обмен на услугу. Безвозвратные платежи обычно именуется налогами. Однако в России плата считается налогом только в том случае, если она предусмотрена Налоговым кодексом, чего в настоящее время нет в случае с платой за загрязнение. Для соблюдения принятой российской терминологии в настоящем отчете для характеристики данного инструмента используется термин «платеж».

² OECD, EAP Task Force, 2003b.

обзоров системы экономических инструментов охраны окружающей среды, действующей в России и других странах ВЕКЦА, и выработал рекомендации по укреплению данных инструментов.

В главе 2 характеризуется и оценивается российская система платежей за загрязнение в том виде, в котором она существовала до 2002 года, обсуждается обоснование для внесения изменений в систему, предложенных правительством, и оценивается значимость данных изменений. В главе 3 дается обзор конкретных рекомендаций для России и других стран ВЕКЦА, разработанных СРГ ПДОС на основе образцов лучшей международной практики, и обращается внимание на основные отличия российской системы. Возможности для дальнейшего совершенствования системы платежей за загрязнение представлены в главе 4 и включают усиление ее стимулирующей функции, а также разработку налога на моторное топливо, который мог бы заменить действующие платежи за загрязнение мобильными источниками и служить важным источником дохода на природоохранные цели.

Приложение А содержит ситуационное исследование, демонстрирующее методологию перестройки российской системы платежей за загрязнение для повышения ее экологической эффективности. В исследовании применяется метод моделирования для разработки иллюстративного платежа за выбросы в атмосферу диоксида серы (SO_2) для энергетики, черной и цветной металлургии.

Окончательный проект данного отчета был представлен и обсужден на семинаре экспертов в Москве 11 марта 2004 года. Семинар был совместно организован ОЭСР, Российским Региональным экологическим центром и российской Высшей школой экономики. В семинаре приняли участие представители российского федерального правительства, природоохранных органов Москвы, академических и научно-исследовательских организаций и НПО (список участников представлен в Приложении Б).

2. АНАЛИЗ РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЫ ПЛАТЕЖЕЙ ЗА ЗАГРЯЗНЕНИЕ

В настоящей главе обсуждаются особенности и главные недостатки системы платежей за загрязнение, действовавшей в России в период с 1991 по 2002 год, когда она была объявлена юридически недействительной Верховным судом. Оценка системы платежей за загрязнение проводится в соответствии с критериями ОЭСР для оценки экономических инструментов, включая экологическую эффективность, экономическую эффективность, динамическую эффективность, административные затраты, поступления и «мягкие эффекты» (OECD, 2001).

2.1. Главные особенности системы платежей за загрязнение

Российская система платежей за загрязнение детально охарактеризована в нескольких публикациях ОЭСР (особенно в OECD, 2000 и OECD, 2003b). В настоящем разделе резюмируются ее главные особенности.

2.1.1 Охват

Платежи за загрязнение в России взимаются повсеместно со всех природопользователей (юридических и физических лиц), обязанных получать природоохранные разрешения. Платежами облагаются до 214 загрязнителей воздуха и 197 загрязнителей воды, равно как и «размещение» (хранение и захоронение) четырех категорий опасных отходов (на основе токсичности) и двух категорий нетоксичных твердых отходов.

Платежи за загрязнение, взимаемые со стационарных источников, тесно связаны со всеобъемлющим административным регулированием качества окружающей среды и загрязняющих выбросов/сбросов. Разрешениями, выдаваемыми природоохранными органами (отдельно на выбросы в атмосферу, сбросы сточных вод и образование твердых отходов), определяются предельно допустимые выбросы/сбросы (ПДВ/ПДС) всех применимых регламентируемых загрязняющих веществ для каждого конкретного предприятия. ПДВ/ПДС определяются с использованием компьютерных дисперсионных моделей на основе стандартов качества окружающей среды, так называемых предельно допустимых концентраций (ПДК)³. ПДК устанавливаются на уровне, который, предположительно, не должен причинить ни немедленного, ни долгосрочного ущерба здоровью человека, что во многих случаях делает их жестче соответствующих стандартов ЕС и ориентиров ВОЗ.

Устанавливаемые в результате ПДВ/ПДС также обычно весьма жестки и значительно ниже уровня фактических выбросов предприятий. Для смягчения требований, устанавливаемых такими жесткими лимитами, которые, как правило, реально недостижимы, в качестве переходной меры были введены так называемые временно согласованные выбросы/сбросы (ВСВ) в целях поэтапного достижения стандартов качества окружающей среды. На практике данные временные уровни приближены к фактическим уровням загрязнения и не стимулируют сокращение загрязнения (планы соблюдения ПДВ/ПДС, официально являющиеся необходимым условием для получения временных лимитов, повсеместно игнорируются).

Среди мобильных источников платежи за выбросы в воздух взимаются с транспортных средств предприятий. Частные автомобили, главные виновники загрязнения воздуха в городах, не были включены в систему.

³ К образованию отходов применяется иной подход: пределы устанавливаются на основе фактического технологического процесса и используемого сырья.

2.1.2. Ставки платежей

Главной особенностью системы платежей за загрязнение является то, что к выбросам/сбросам в установленных пределах применяется комплекс базовых ставок для каждого конкретного загрязняющего вещества, тогда как к выбросам/сбросам сверх этих пределов применяется значительно более высокая ставка. Применимая ставка платежей за загрязнение в 5 раз выше базовой ставки за сбросы сверх ПДВ/ПДС, но в пределах временного лимита. К выбросам/сбросам сверх ВСВ применяется 25-кратная базовая ставка. Данные коэффициенты представляют собой «штрафной» компонент платежа за загрязнение. Кроме того, региональные органы власти имеют право применять к ставкам «коэффициенты экологической ситуации»⁴ для учета местных экологических особенностей.

Введенные в начале 1990-х годов ставки платежей были установлены на уровне, как считалось, достаточном для возмещения экономического ущерба, причиняемого загрязнением окружающей среды. Были проведены оценки ряда загрязняющих веществ, которые были экстраполированы на остальные регламентируемые загрязняющие вещества с использованием «условных тонн»⁵. Платежи подлежали уплате ежеквартально на основе прямых измерений (в отношении лишь нескольких веществ) или косвенной оценки (баланс масс, коэффициент выбросов и т.д.) сбросов загрязняющих веществ. Базовые ставки 1992 года для отдельных загрязняющих веществ представлены в таблице 2.1.

⁴ Коэффициенты экологической ситуации варьируются от 1,0 до 2,0 (по административным регионам) для загрязнителей воздуха и от 1,0 до 1,7 (по речным бассейнам) для загрязнителей воды. Данный коэффициент можно повысить еще на 20% в крупных городах и на 100% в охраняемых зонах и зонах экологического бедствия.

⁵ «Условная тонна» является эквивалентом фактического выброса/сброса определенного загрязняющего вещества, разделенного на ПДК данного загрязняющего вещества.

Таблица 2.1. Базовые ставки для отдельных загрязнителей воздуха и воды и твердых отходов, ноябрь 1992 года

	Базовая ставка 1992 г. руб./т (долл. США/т)*	Базовая ставка 2002 г. руб./т (долл. США/т)
Воздух		
NO ₂	415 (1,04)	46,1 (1,5)
SO ₂	330 (0,83)	36,6 (1,2)
CO	5 (0,01)	0,5 (0,02)
Нетоксичная пыль	110 (0,28)	12,2 (0,4)
Вода		
БПК	730 (1,83)	81,0 (2,7)
Взвешенные частицы	2,950 (7,4)	327,4 (10,9)
Фосфаты (P)	11,090 (27,8)	1 231 (41,0)
ДДТ	221 750 000 (557 161)	24 614 250 (820 475)
<i>Твердые отходы</i>		
Нетоксичные отходы горнодобычи	2,5 (0,006)	0,3 (0,01)
Опасные отходы 1-го класса (наиболее токсичные)	14 000 (35,2)	1 554 (51,8)
Опасные отходы 4-го класса (наименее токсичные)	2 000 (5,0)	222 (7,4)

* Для IV квартала 1992 г. используется обменный курс 398,2 руб./долл. США, для 2002 г. – 30 руб./долл.
Источник: Постановление Министерства природных ресурсов (МПР) от 27.11.1992.

Даже на момент введения платежей за загрязнение базисные ставки были очень низкими по сравнению со ставками, действовавшими в странах Центральной и Восточной Европы (для сравнения, ставки платежей по SO₂ и NO_x в Польше составляла в 2000 году 85 евро/т – REC, 2001).

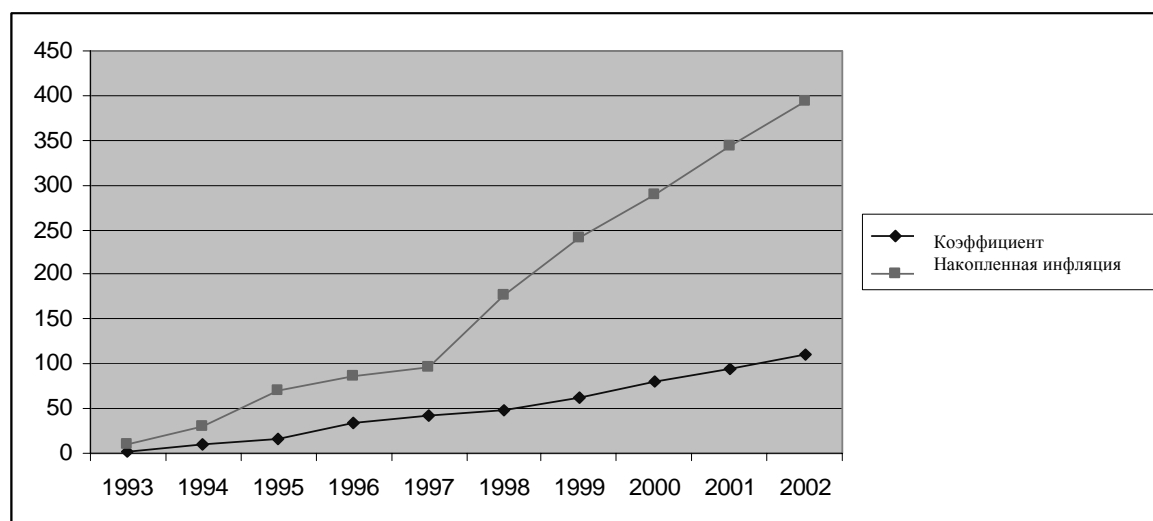
Ставки платежей для мобильных источников могли рассчитываться двумя разными способами: (1) на основе фактического потребления топлива (с дифференциацией между этилированным и неэтилированным бензином) или (2) по типу транспортного средства. Данные платежи также были крайне низкими (например, менее 10 долл. США на автомобиль в год).

Платежи еще более обесценились высокой инфляцией в 1992-1998 годах. Начиная с 1993 года к базовым ставкам, введенным в 1992 г., применялся специальный кумулятивный коэффициент инфляции. В 2002 году данный коэффициент был равен 111⁶. Рисунок 2.1, представляющий данный коэффициент в сопоставлении с реальными темпами инфляции, демонстрирует, что реальная величина платежей за загрязнение постоянно снижается.

Имеются также проблемы с соответствующим расчетом платежей: предприятия часто представляют сведения о выбросах/сбросах природоохранным органам с опозданием и, в некоторых случаях, занижают свое загрязнение. Административный контроль над процессом расчета платежей недостаточен: у природоохранных органов отсутствуют ресурсы для сопоставления фактических выбросов с цифрами, представляемыми предприятиями в качестве облагаемой базы. Это ведет к занижению причитающихся платежей и способствует неэффективному сбору доходов (см. ниже).

⁶ В 1998 году рубль был девальвирован на 1 000, поэтому для расчетов следует использовать коэффициент 0,111.

Рисунок 2-1. Коэффициент инфляции, применяемый к платежам за загрязнение, в сравнении с реальной инфляцией в 1992-2002 годах



Источник: Госкомстат, 2002 год.

2.1.3. Сбор поступлений

Когда система платежей за загрязнение была создана в России, за сбор поступлений отвечали территориальные органы федерального экологического ведомства, и доходы распределялись между федеральным бюджетом (10%) и федеральным, региональными и местными экологическими фондами.

В 2000 году ответственность за сбор поступлений была передана федеральным налоговым органам, тогда как федеральный и местные экологические фонды были упразднены. Доходы стали распределяться между общим федеральным бюджетом (19%) и региональными бюджетами (как правило, посредством целевой бюджетной статьи).

Передача полномочий в области сбора платежей налоговому органу значительно повысила уровень их собираемости, хотя он остается довольно низким – 60-80% (OECD, 2003a). Помимо тяжелого финансового положения некоторых предприятий (особенно предприятий тяжелой промышленности), из-за которого не выполняются обязательства по платежам, система значительно подрывается *вялым правоприменением по отношению к неплательщикам*. Хотя российским законодательством предусматривается ряд серьезных инструментов правоприменения для взыскания задолженности (OECD, 2002b), данные правовые инструменты, как правило, не применяются в соответствующих случаях. Главные причины этого – отсутствие политической воли на высшем государственном уровне для принятия жестких мер против экономически и социально значимых предприятий и неосведомленность налоговых и судебных органов о средствах взыскания задолженностей, предусмотренных недавно принятым российским законодательством.

Кроме того, сбору платежей за загрязнение препятствует *чрезмерная административная свобода действий* в освобождении от платы и зачете платежей, предоставленная чиновникам региональных природоохранных органов. При разработке системы платежей за загрязнение были предусмотрены особые льготы. Например, организации, сбрасывающие коммунальные стоки и/или захоранивающие бытовые отходы, а также организации, вырабатывающие тепло и/или электроэнергию для населения, могли быть освобождены (и чаще всего освобождались) от платежей за загрязнение. К их числу относились предприятия коммунального водоснабжения и канализации («водоканалы»), предприятия по управлению бытовыми твердыми отходами и теплоцентрали.

Помимо этого, правительство России пыталось стимулировать экологические инвестиции, сделав возможным зачет расходов на приемлемые экологические проекты из суммы платежей за загрязнение. «Методологические указания по платежам за загрязнение» (1993 года) включали перечень проектов по предотвращению загрязнения и очистки «на конце трубы», а также инициатив в области экологического образования, научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ. Однако критерии экологической эффективности оговорены не были, что позволяло почти любому технологическому усовершенствованию претендовать на определение экологической инвестиции, подлежащей утверждению региональными природоохранными органами. В действительности общая сумма денежных средств, выделяемая на зачеты, обычно планировалась в начале года, а затем распределялась в соответствии с некоторыми «приоритетами». Зачеты платежей часто предоставлялись тем предприятиям, которые и так не вносили платежи, что подрывало всякие стимулы к сокращению загрязнения, для которых и создавалась данная схема и система платежей за загрязнение в целом. Например, в 1999 году зачеты платежей за загрязнение в Ростовской области составили одну треть общей суммы собранных поступлений (OECD, 2002b). После передачи сбора доходов в компетенцию налоговых органов зачеты стали меньше использоваться в последние годы, а в некоторых регионах они были вообще упразднены (например, в Ростовской области в 2001 году).

2.2. Оценка системы платежей за загрязнение (до 2002 года)

В настоящем разделе обсуждаются правовые и институциональные недостатки российской системы платежей за загрязнение (которые привели к ее отмене в 2002 году) и оценивается ее экологическая и экономическая эффективность на основе критериев ОЭСР. Даже в странах ОЭСР провести такую оценку нелегко (из-за трудности оценки индивидуального воздействия различных инструментов политики, применяемых для решения экологической проблемы)⁷ – в России задача осложняется общей нехваткой экономических и экологических данных.

2.2.1 Правовые и институциональные недостатки

Правовая проблема, недавно возникшая в российской системе платежей за загрязнение, была вызвана пробелами в ее правовом статусе и распределении институциональных обязанностей.

При введении постановлением Правительства в начале 1990-х годов платежи за загрязнение были названы не «налогом», а «платежами», вносимыми предприятиями-загрязнителями для возмещения их негативного воздействия на окружающую среду. Несмотря на это, в новом Налоговом кодексе, принятом в январе 1999 года, платежи были названы новым «экологическим налогом». Министерство по налогам и сборам (МНС) впоследствии официально определило⁸ платежи за загрязнение как один из видов платежей за природные ресурсы. Поскольку любой платеж за природные ресурсы в России представляет собой федеральный налог, платеж за загрязнение был объявлен налогом. Более того, то же самое было сказано в нескольких федеральных законах, принятых позже⁹.

Результатом этой путаницы стало рассмотрение спора в Верховном суде Российской Федерации в 2002 году, что едва не привело к крушению системы (см. вставку 1). Наконец,

⁷ Детальная оценка экологических налогов и платежей, применяемых в различных государствах-членах ЕС, был недавно проведен организацией «ЭКОТЕК» для Европейской Комиссии. Его можно загрузить с веб-страницы ЕК: http://europa.eu.int/comm/environment/enveco/taxation/environmental_taxes.htm.

⁸ В письме МНС «О платежах за загрязнение окружающей среды» ВТ-6-21/933 от 21.10.2001

⁹ Например, и в федеральном законе «О бюджетной классификации» (№ 115-ФЗ от 15 августа 1996 года, приложение 2), и в федеральном законе «О федеральном бюджете на 2002 год» платежи за загрязнение считаются федеральным налогом.

решением Конституционного суда функционирование системы была возобновлено. Тем не менее, правовая основа действующей системы по-прежнему противоречит статье 16 нового федерального закона «Об охране окружающей среды» (2002 года), согласно которому платежи за негативное воздействие на окружающую среду (в том числе загрязнение) должны устанавливаться федеральным законом, а не постановлением правительства. Устранение данного несоответствия и должное закрепление системы платежей за загрязнение новым федеральным законом являются на сегодняшний день приоритетом для федерального правительства.

Вставка 1. Временная отмена платежей за загрязнение в России в 2002 году

В 2001 году Кольская горнодобывающая компания обратилась в Верховный суд с иском о признании недействительным постановления Правительства России № 632 1992 года, которым была введена система платежей за загрязнение. Аргумент предприятия был прост: Налоговым кодексом 1999 года предусматривается полный перечень налогов, и в Кодексе говорится, что любой налог, не включенный в данный перечень, в том числе платежи за загрязнение, незаконен. Кроме того, согласно Налоговому кодексу, любой новый налог может быть введен только законом, а не постановлением правительства или другим подзаконным актом.

В марте 2002 года Верховный суд согласился с аргументацией Кольской горнодобывающей компании и признал постановление № 632 (и, следовательно, саму систему платежей за загрязнение) не имеющим юридической силы¹⁰. С того момента многие предприятия-загрязнители прекратили вносить платежи. Тем временем Конституционный суд Российской Федерации своим решением от 10.12.2002 признал, что платеж за загрязнение является не налогом, а платежом, возмещающим негативное воздействие на окружающую среду, который не охватывается Налоговым кодексом и поэтому может быть введен Правительством. Данное решение восстановило правовую основу системы платежей за загрязнение.

2.2.2 Экологическая эффективность

Уровни выбросов/сбросов загрязняющих веществ в России значительно сократились с 1990 года (см. таблицу 2.2). Тем не менее, сокращение практически полностью можно отнести на счет спада промышленности¹¹. Образование токсичных отходов удвоилось в период с 1990 по 2001 год (хотя данное статистическое увеличение можно отчасти объяснить изменениями в системе отчетности по опасным отходам, внесенными в конце 1990-х годов и охватившими большее количество производителей отходов). В июне 2003 года Государственный совет России¹² признал, что темпы роста выбросов транспорта и образования отходов превышают темпы роста производства.

¹⁰ Интересно отметить, что представители Правительства подтвердили в суде, что платеж за загрязнение классифицируется как федеральный налог, несмотря на то, что он не был введен федеральным законом. Вместе с тем, платежам за загрязнение действительно свойственны все характеристики федерального налога, то есть «объект налогообложения, налогооблагаемая база, период, ставка налогообложения и порядок расчета и уплаты налога» (Ernst & Young, 2002, стр. 3).

¹¹ Требование об уплате промышленными предприятиями налога или арендной платы (в зависимости от вида собственности) за «санитарно-защитную зону», которая окружает предприятие и размер которой зависит от его выбросов в атмосферу, может оказаться более действенным стимулом к сокращению выбросов (и, следовательно, размера данной зоны), чем платеж за загрязнение. Ставки налога на землю/арендной платы за землю довольно высоки в России.

¹² Государственный совет является совещательным органом при Президенте России.

Таблица 2.2. Динамика ВВП и загрязнения в России в 1990-2001 годах (процент уровня 1990 года)

	1990 г.	1995 г.	1997 г.	1999 г.	2001 г.
Реальный ВВП	100	62	60	62	70
Промышленное производство	100	50	49	51	60
Загрязнение атмосферы из стационарных источников	100	62,5	56,6	54,3	56,0
Сброс стоков	100	91,7	82,7	74,5	71,2
Образование опасных отходов	100	123,6	132,4	160,2	206,2

Источник: Госкомстат, 2000, 2003

Одна из целей экономического инструмента – содействовать изменениям в природоохранном поведении путем создания стимулов к улучшению экологических показателей. Экологическая эффективность экономического инструмента – это мера достижения им этой цели. Платежи за загрязнение нацелены на повышение стоимости сброса загрязняющих веществ в окружающую среду и должны служить прямым стимулом к сокращению такого сброса предприятиями-загрязнителями. Российская система платежей за загрязнение не создала таких стимулов по ряду причин:

- Отсутствие ориентации на основные загрязняющие вещества подрывает эффективность системы. Поскольку облагаемая база представлена сотнями загрязняющих веществ, система не отражает каких-либо политических целей или первоочередных проблем загрязнения (что является недостатком в разработке экологической политики России в целом). Платежи за загрязнение атмосферы из мобильных источников не распространяются на частные транспортные средства – крупнейший источник данного вида загрязнения. Платежи за хранение и захоронение отходов не создают стимулов к минимизации отходов. В отсутствие юридически исполнимых норм по управлению отходами данные платежи поощряют, в худшем случае, незаконную свалку отходов, а в лучшем случае – их хранение на территории объекта (в старой системе платежи за хранение отходов на территории объекта составляли 30% платежей за захоронение на полигоне).
- Ставки платежей, обесценившиеся в результате инфляции, настолько малы в сравнении с предельными затратами на сокращение загрязнения, что система весьма слабо стимулирует его сокращение. Хотя в единичных случаях имеются доказательства стимулирующего воздействия «штрафного» компонента платежей за загрязнение (OECD, 2003b), заметный общий эффект отсутствует. Действующая базовая ставка в размере 1 евро за тонну выбросов SO₂, даже умноженная на 25 за выбросы сверх ВСВ, существенно ниже предельной стоимости сокращения выбросов SO₂ на одну тонну (самая дешевая технология стоит приблизительно 100 евро за тонну¹³).
- Тот факт, что выбросы, как правило, оцениваются, а не измеряются, еще более уменьшает стимулирующее воздействие системы. Оценка выбросов на основе потребляемых ресурсов и характеристики производственного процесса (часто в соответствии с первоначальным проектом, а не текущими показателями) не обеспечивает прямой связи между фактическим сокращением загрязнения и причитающимися платежами за загрязнение и, таким образом, не приносит финансовой выгоды от экологических усовершенствований.
- Мягкое правоприменение и слабые места в реализации платежей за загрязнение препятствуют их стимулирующей функции. Возможность заключения «сделки» с природоохранными органами способствует тому, что предприятия-загрязнители

¹³ TME, 1999.

переключают внимание с предотвращения и сокращения загрязнения на попытки получить освобождение, зачет или другие льготы. Слабое обеспечение платежей правовыми санкциями противоречит самой их цели.

2.2.3 Экономическая эффективность

В теории, экологические налоги/платежи заставляют использовать различные возможности для сокращения загрязнения, создавая стимулы для фирм (или отраслей экономики) с самыми низкими затратами на сокращение загрязнения осуществлять наибольшее сокращение, что ведет к эффективному сокращению загрязнения при минимизации затрат.

Ясно, что платежи за загрязнение в России не ведут к выравниванию затрат на сокращение загрязнения между источниками по двум основным причинам: (а) ставки платежей слишком низки по сравнению с предельными затратами на какое-либо значительное сокращение выбросов; и (б) природоохранные органы располагают чрезмерной свободой действий в определении общего объема платежей (зачеты, местные коэффициенты, освобождения и проверка выбросов).

2.2.4 Динамическая эффективность

Экономические инструменты следует оценивать в динамике, поскольку они могут создавать определенные стимулы к технологическим инновациям и введению более чистых технологий, снижающих затраты предприятий на сокращение загрязнения. Поскольку стимулирующее воздействие платежей за загрязнение в России незначительно, настолько же незначительна и их динамическая эффективность. В случаях, когда платежи действительно стимулируют сокращение загрязнения, решением чаще всего является очистка «на конце трубы». Имеются также случаи усовершенствования технологического процесса, хотя, как правило, они не являются инновационными и осуществляются по экономическим соображениям. Например, многие алюминиевые заводы в России сочли экономически целесообразным заменить старые мокрые скрубберы сухими скрубберами, которые обеспечивают лучшую очистку выбросов.

2.2.5 Административные затраты

Важно разрабатывать экологические налоги и платежи для достижения экологических целей и получения доходов при минимизации административных затрат, связанных с взиманием налога.

Российская система платежей за загрязнение сложна в административном плане из-за охвата большого количества источников загрязнения и загрязняющих веществ, к которым применяются различные ставки, возможности предоставления индивидуальных льгот и трудности проверки объемов выбросов и отходов, облагаемых платежами.

Точное начисление суммы платежей – большая проблема в России в связи с высокими административными затратами системы, неприемлемыми ввиду ограниченных ресурсов, которым располагают природоохранные ведомства. Экологические инспекторы часто проводят проверки совместно с налоговыми органами (ответственными за сбор платежей за загрязнение), однако, в связи с нехваткой персонала, они могут охватить только часть предприятий. Во время таких проверок налоговые инспекторы изучают только финансовую документацию, тогда как экологические инспекторы пытаются проверить измерение или расчет фактических выбросов в сравнении с цифрами, представленными предприятием как основа платежей. (Измерение большинства загрязняющих веществ, облагаемых платежами, технически и финансово невозможно.) Даже эти ограниченные проверки часто выявляют расхождения, указывающие на очевидное желание некоторые предприятия «скрыть» часть своих сбросов. Это подтверждает более широкую

проблему: система платежей за загрязнение слишком сложна и недостаточно сфокусирована для ее эффективной реализации.

2.2.6 Поступления

Российская система платежей за загрязнение мотивируется по большей части необходимостью получить средства для проектов по охране окружающей среды. Сама структура российской системы противоречит первоначальной идее введения платежей за загрязнение, а именно – созданию стимулов к сокращению загрязнения. Единственным реальным результатом до настоящего времени является получение некоторого дохода, и даже доход скромнен из-за низких ставок платежей и недостатков в их сборе (см. таблицу 2.3).

Таблица 2.3. Поступления от платежей за загрязнение в России в 2001 году, в млрд. руб.¹⁴

Компонент окружающей среды	Суммарные поступления	Поступления от платежей за превышение ВСВ
Вода	2,6	0,7
Атмосфера	2,0	1,1
Размещение отходов	3,0	0,3 ¹⁵
Всего	7,6	2,1

Источник: «Охрана окружающей среды в Российской Федерации: статистический обзор», Госкомстат, 2002

Поступления от платежей за загрязнение выросли в 1995-1998 годах от 1,6 млрд. руб. до приблизительно 2,9 млрд. руб. и удвоились в течение следующих трех лет до более чем 7,6 млрд. руб. в номинальном выражении. В реальном выражении доходы от платежей за загрязнение выросли незначительно в период с 1995 по 2001 год (см. таблицу 2.4).

Таблица 2.4. Динамика поступлений от платежей за загрязнение в 1995-2001 годах

	Индекс производителей цен (дек. 2000 =100)	Поступления от платежей за загрязнение (млн. руб. в текущих ценах)	Поступления от платежей за загрязнение (млн. руб. в ценах 2000 г.)
1995	27,3	1 549	5 675
1996	34,3	1 645	4 795
1997	36,9	1 945	5 271
1998	45,4	2 856	6 290
2001	110,7	7 600	6 865

Источник: RECEP, 2002; OECD, 2003b

Однако при соотнесении показателей доходов с общим экономическим развитием России ситуация выглядит иначе. В таблице 2.5 показано, что доля доходов от платежей за загрязнение в ВВП и консолидированном бюджете уменьшилась в период с 1995 по 2001 год.

¹⁴ В 2001 году 1 долл. США = 29 руб. (приблизительный средний курс).

¹⁵ Для образования отходов – превышение утвержденных лимитов (ВСВ неприменимы).

Таблица 2.5. Поступления от платежей за загрязнение относительно ВВП и бюджетных поступлений России

	1995	1998	2001
Поступления от платежей за загрязнение (млрд. руб.)	1,55	2,86	7,6
ВВП (млрд. руб.)	1 541	2 741	9 063
Консолидированный бюджет (млрд. руб.)	408	625	2 674
Поступления от платежей за загрязнение как доля ВВП (%)	0,10	0,10	0,08
Поступления от платежей за загрязнение как доля консолидированного бюджета (%)	0,38	0,46	0,28
Доходы от платежей за загрязнение (млн. долл. США)	337	291	260

Источник: OECD, 2003b; OECD, 2000; RESEP, 2002.

В таблице 2.6 показан вклад поступлений от платежей за загрязнение в финансирование экологических проектов. Хотя на природоохранные расходы целевым назначением (через экологические фонды) был выделен 81% поступлений от платежей за загрязнение, в 2001 году их вклад в суммарные природоохранные расходы составили лишь около 5,5%. В сравнении с новыми капиталовложениями в природоохранной сфере (изначальное назначение поступлений от платежей за загрязнение) вклад платежей за загрязнение представляется намного более существенным – приблизительно 30%. Еще одной важной функцией поступлений от платежей является поддержка функционирования природоохранных органов, особенно на региональном и местном уровнях, компенсирующая хронический дефицит бюджетного финансирования.

Таблица 2.6. Природоохранные расходы в России в 2001 году, в млрд. руб.

Общие природоохранные расходы	138,9
<i>В том числе:</i>	
Текущие расходы	99,7
Новые капиталовложения	27,7
Расходы на капитальный ремонт природоохранных основных фондов	11,5

Источник: «Охрана окружающей среды в Российской Федерации: статистический обзор», Госкомстат, 2002

2.2.7 «Мягкие эффекты»

Данный критерий оценки касается общего воздействия инструмента на экономику и поведение потребителей. В России значительная доля ресурсов экологических фондов расходуется на разработку экологических программ и составление отчетов о состоянии окружающей среды, оценку экологического воздействия проектов, экологическое образование и публикации и кампании по повышению уровня информированности общественности. Одним положительным результатом данных мероприятий стало повышение уровня информированности промышленности и общественности об экологических проблемах и их причинах, равно как и о возможных путях их решения, что способствует развитию диалога между заинтересованными сторонами и участию общественности.

2.3. Оценка предлагаемых изменений в системе платежей за загрязнение

Безотлагательность восстановления законности системы платежей за загрязнение была признана после судебного спора 2002 года о законности постановления № 632 (1992 г.). Низкая экологическая эффективность существующей системы была еще одним, но не главным, фактором.

С 2002 года Правительство России работает над проектом федерального закона «О плате за негативное воздействие на окружающую среду», который должен заменить постановление № 632. Министерством природных ресурсов, Министерством экономического развития и торговли, Комитетом по экологии Государственной Думы и другими политическими субъектами разработано более десятка проектов. Главная цель последнего законопроекта (от 25.09.2003) – лучше институционализировать систему платежей за загрязнение (см. таблицу 2.7), согласовав ее с существующей законодательной базой.

Таблица 2.7. Предлагаемые изменения в правовом статусе системы платежей за загрязнение

Вопрос	Предлагаемые изменения
Правовой статус нормативного акта	Законность будет восстановлена посредством федерального закона (имеющего более высокий статус, чем постановление правительства) в соответствии с федеральным законом «Об охране окружающей среды» (2002 года).
Правовой статус платежей за загрязнение	Законопроект гласит, в соответствии с аргументацией Конституционного суда, что платежи за загрязнение являются не налогом (по определению Налогового кодекса 1999 года), а платежом, которым предприятия-загрязнители возмещают оказываемое ими негативное воздействие на окружающую среду.

Источник: Проект федерального закона «О платежах за негативное воздействие на окружающую среду» (25.09.2003)

Законопроект отличается от старого постановления № 632 рядом позитивных изменений:

- Законопроектом устанавливаются минимальные пороговые уровни годового воздействия на окружающую среду, ниже которого предприятия-загрязнители не подлежат платежам. Эти пороговые уровни выражаются в нагрузке загрязнения в год и составляют 100 «условных тонн» (физических тонн, разделенных на соответствующую ПДК) для всех сбрасываемых загрязнителей воздуха и воды¹⁶, 0,5 т для опасных отходов 1-го класса токсичности, 3 т для опасных отходов 2-го класса, 15 т для 3-го класса и 100 т для 4-го класса. Это первая попытка ограничить сферу охвата системы платежей за загрязнение в России, хотя пороговые уровни установлены слишком низко, чтобы значительно упростить систему.
- Законопроектом устанавливается другая схема зачетов в форме возврата уплаченных платежей за загрязнение на инвестиции в техническое перевооружение и природоохранные меры. До осуществления любых инвестиций требуется заключение официального соглашения сроком от 1 до 7 лет между правомочным природоохранным органом и предприятием (в старой схеме был разрешен ретроспективный зачет на основе нечетких критериев). В соглашении должны определяться осуществляемые меры (перечень приемлемых мер прилагается к законопроекту), их стоимость и количественное улучшение состояния окружающей среды (например, сокращение выброса загрязняющих веществ). Возврат может быть осуществлен только при достижении целевых показателей и не может превышать 70% от общей суммы причитающихся платежей. Кроме того, возврат не может покрывать более 70% суммарных инвестиций по соглашению. Данные изменения являются важным шагом вперед на пути устранения лазеек, которые вели к злоупотреблению свободой действий и коррупции в старой системе зачетов.

¹⁶ Невозможно определить общие пороговые уровни для отдельных загрязняющих веществ, поскольку из любого источника всегда сбрасывается несколько загрязняющих веществ. Только в качестве примера – если бы источник выбрасывал *только* SO₂, пороговый уровень выбросов составлял бы 50 тонн в год.

- Законопроект значительно усиливает обеспечение уплаты платежей за загрязнение правовыми санкциями. Им оговаривается четкий порядок платежей и санкции за неуплату и предоставление недостоверной отчетности по выбросам загрязняющих веществ, в том числе инструменты взыскания задолженности (наложение судебного ареста на банковский счет и/или имущество), отзыв природоохранного разрешения и административные штрафы.

Тем не менее, важнейшие концептуальные особенности системы платежей за загрязнение, которую предлагается узаконить (число охватываемых загрязняющих веществ и принцип расчета ставок платежей), будут теми же, что в существующей системе, описанной в разделе 2.1.

Облагаемая база будет повторять облагаемую базу существующей системы (выбросы в атмосферу, сброс сточных вод и размещение отходов) и в будущем даже может быть расширена на шумовое и электромагнитное загрязнение. В законопроекте не содержится перечня охватываемых им загрязняющих веществ, вместо этого в нем делаются ссылки на применимые подзаконные акты правительства (подлежащие принятию) и отдельные разрешения с сохранением старой «универсальной» системы.

В законопроекте от сентября 2003 года не указываются конкретные ставки платежей, а делаются ссылки на подзаконный акт правительства, который должен быть принят позднее. В более раннем проекте (датированном мартом 2003 года) предлагалось внести несколько незначительных изменений в ставки платежей и методологию определения платежей для мобильных источников. Ожидается, что ставки платежей, выраженные в долларах США, будут несколько увеличены по сравнению со ставками, применявшимися в 1993-2002 годах. Например, при использовании ставок, предлагаемых в проекте от марта 2003 года, ставка платежа за выброс SO₂ из стационарного источника в Красноярске вырастет с 1,65 долл. США за тонну в 2002 году до 2,77 долл. США в 2004 году. Подобное увеличение может привести к увеличению поступлений от платежей за загрязнение, но оно слишком мало для того, чтобы оказать стимулирующее воздействие на сокращение загрязнения.

Правила охвата мобильных источников остаются неясными. Тогда как проектом от марта 2003 года были установлены ставки платежей за выбросы в атмосферу из мобильных источников по типам транспортных средств, более поздним проектом от июня 2003 года было предложено взимать платежи на основе массы используемого автомобильного топлива. Тем не менее, ни одним из разработанных до настоящего времени законопроектов не охватываются частные транспортные средства.

Законопроект от сентября 2003 года меняет распределение доходов между федеральным, региональными и местными бюджетами следующим образом: 20%, 40% и 40% соответственно, возобновляя практику ассигнования части доходов местным бюджетам. Данным законопроектом не предусматривается целевое направление поступлений на охрану окружающей среды.

Уже после завершения работы над окончательным проектом данного отчета в феврале 2004 г. Министерство экономического развития и Министерство природных ресурсов выпустили новый проект Концепции закона «О плате за негативное воздействие на окружающую среду». В нем, в частности, предлагается ограничить базу платежей загрязнением, превышающим ПДВ/ПДС, что, по существу, превратит плату в штраф за нарушение нормативного требования. Данное изменение, если оно будет принято, изменит фундаментальную логику нынешней системы платежей за загрязнение, при которой загрязнители должны платить за любое вызываемое ими негативное воздействие на окружающую среду.

В последнем (февраль 2004 г.) Техническом задании на разработку нового законопроекта установлен срок 1 ноября 2004 г. Предполагается ввести закон в действие в 2005 году.

В целом, последние концепции и законопроекты не предполагают внесения значительных изменений в существующую систему, которые повысили бы ее экологическую эффективность. Пересмотренная система также останется неэффективной в экономическом и административном плане, как описано в разделе 2.2 в соответствии с критериями ОЭСР. В своих предложениях российское правительство не учло многие выводы и рекомендации, изложенные в отчетах, опубликованных различными международными организациями, а также другими российскими и международными экспертами. В следующей главе российская система сопоставляется с данными рекомендациями на основе международных образцов лучшей практики.

3. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РЕФОРМИРОВАНИЮ РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЫ ПЛАТЕЖЕЙ ЗА ЗАГРЯЗНЕНИЕ НА ОСНОВЕ ЛУЧШЕЙ МЕЖДУНАРОДНОЙ ПРАКТИКИ

Налогом/платежом за загрязнение, взимаемым с количества загрязнения, выбрасываемого в окружающую среду, могут преследоваться две широкие цели, которыми определяются два общих типа данного инструмента:

- стимулирующие налоги/платежи, которые взимаются с целью изменить поведение, наносящее ущерб окружающей среде, без первичного намерения получить доходы для государства (в действительности, поступления от налога с фиксированной ставкой неизбежно падают, если налог эффективен, а налогооблагаемая база сокращается); и
- налоги/платежи как источник поступлений, которые могут влиять на поведение и при этом приносят существенные доходы, превышающие поступления, необходимые для сбора самого налога/платежа.

Стимулирующие платежи за загрязнение могут быть «оптимальными» и регулировать уровни выбросов отдельных предприятий-загрязнителей исключительно посредством рыночных сил без обязательных ПДВ/ПДС, ведя к достижению предопределенного целевого показателя по выбросам с экономически оптимальным распределением выбросов между предприятиями-загрязнителями. Однако подобные налоги редко можно реализовать на практике даже в развитых странах с рыночной экономикой, поскольку, как правило, органы регулирования стремятся охранять здоровье населения и окружающую среду от местного негативного воздействия загрязнения посредством индивидуальных разрешений. С другой стороны, стимулирующие налоги/платежи могут вводиться просто для стимулирования сокращения выбросов в целях соблюдения ПДВ/ПДС, указанных в разрешениях. Даже для обеспечения этого ограниченного стимулирующего воздействия предприятия-загрязнители должны быть чувствительны к изменениям в производственных затратах, обусловленных платежом за загрязнение, ставка платежа должна быть достаточно высокой для того, чтобы соблюдение требований было экономически эффективным, и мониторинг выбросов и правоприменение в отношении неплательщиков должны быть жесткими.

Налоги и платежи за загрязнение могут служить источником поступлений для целевых экологических программ. Для того, чтобы платежи за загрязнение были действенным источником поступлений, облагаемая база должна быть достаточно стабильной для обеспечения предсказуемого потока поступлений; бремя платежей должно быть либо широко распределено, либо приходится на ту часть объектов регулирования, которая получает наибольшую выгоду от выплаты поступлений; административные затраты следует удерживать на низком уровне. Поскольку трудно обеспечить соблюдение данных условий в системе платежей за загрязнение, особенно в системе, охватывающей большое число загрязняющих веществ, в странах ОЭСР принято считать, что она не является эффективным источником целевых доходов.

На практике налоги/платежи за загрязнение всегда разрабатываются как часть набора инструментов экологической политики. Как отмечает ОЭСР, «разрабатываемые и внедряемые экологические налоги, вероятно, будут отличаться от тех, которые обычно рассматриваются в учебниках»¹⁷. Тем не менее, какой бы ни была цель введения и пересмотра системы платежей за загрязнение, она должна быть направлена на достижение конкретных целей экологической политики. Для повышения действенности платежей за загрязнение необходимо ответить на два вопроса: (1) является ли платеж за загрязнение оптимальным инструментом политики для

¹⁷ OECD, 2001, с. 24

достижения цели экологической политики; и (2) какие другие инструменты политики и институты необходимы для того, чтобы платеж за загрязнение служил поставленной цели.

В анализе действующей российской системы платежей за загрязнение и предлагаемых изменений выделяются некоторые основополагающие недостатки, касающиеся эффективности системы. Многие одни и те же недостатки обнаруживаются во всех странах региона ВЕКЦА. Реформа платежей за загрязнение является одним из приоритетов согласно цели 1 (Совершенствование экологического законодательства, политики и институциональной базы) Экологической стратегии для стран ВЕКЦА¹⁸, принятой Министрами окружающей среды на конференции «Окружающая среда для Европы» в Киеве в мае 2003 года. Стратегией предусматривается следующее:

- пересмотр числа загрязняющих веществ, облагаемых платежами;
- повышение ставок платежей до уровня, стимулирующего сокращение загрязнения; и
- повышение уровня собираемости платежей.

В защиту этих реформ давно выступают международные эксперты, в том числе Секретариат СРГ ПДООС в ОЭСР. В следующих разделах данные рекомендации резюмируются и сопоставляются со сложившейся ситуацией в России.

3.1. Сокращение числа загрязняющих веществ, облагаемых платежами

Одна из главных рекомендаций в отношении реформы заключается в радикальном сокращении числа загрязняющих веществ, облагаемых платежами за загрязнение. Платежи следует взимать только с ограниченного числа основных приоритетных загрязняющих веществ, мониторинг которых можно проводить при разумных затратах.

Эта рекомендация подкрепляется международными образцами лучшей практики. В странах Западной Европы, в которых существуют налоги на выбросы в атмосферу (Швеция, Дания, Франция, Италия и Испания), налогом облагаются только выбросы SO₂ и окислов азота (в Дании только SO₂) и только из крупных сжигательных установок (REC, 2001). Кроме того, большинство налогов на SO₂ взимаются в зависимости от содержания серы в используемом топливе¹⁹, что еще более снижает административные затраты системы. То же справедливо в отношении налогов на сбросы сточных вод, взимаемых в странах ОЭСР, – налогооблагаемая база представлена небольшим числом различных загрязняющих веществ. Например, облагаемой базой для налога на сточные воды в Дании являются только три загрязняющих вещества: азот, фосфор и органические вещества, в отличие от ситуации в России, где установлены платежи для приблизительно 200 различных загрязнителей воды. Разница особенно поразительна, учитывая то, что административный потенциал повсеместно намного выше в странах Западной Европы, чем в России.

Рекомендуется сократить облагаемую базу в странах ВЕКЦА в нескольких направлениях²⁰:

¹⁸ UNECE, 2003, с. 4

¹⁹ В некоторых странах (например, в Норвегии) налог на содержание серы в топливе сочетается с возможностью для загрязнителей получить возмещение, если они могут доказать, что они «очистили» часть выбросов, которые иначе имели бы место.

²⁰ OECD, 2003a

- Исключение из системы платежей опасных загрязнителей воздуха и воды. Токсичные вещества, такие как тяжелые металлы, фенолы и т.д., следует жестко регулировать посредством разрешений, исходя из технических соображений и осуществлять их регулярный мониторинг. Любой аварийный выброс/сброс таких загрязняющих веществ может причинить серьезный ущерб здоровью человека и окружающей среде, и должен преследоваться всеми мерами правоприменения и ответственности за ущерб. Платежи за опасные загрязняющие вещества не играют фактически никакой стимулирующей роли, которая дополняла бы административное регулирование, и, в связи с большим количеством данных загрязняющих веществ, чрезмерно осложняют управление системой.
- Замена платежей за загрязнение промышленными отходами платой за пользование услугами по управлению отходами. Закладываемые в разрешениях предельно допустимые уровни образования промышленных отходов в странах ВЕКЦА основываются на фактических технологических процессах и практике, поэтому платежи не создают стимулов к минимизации отходов. Поступления от платежей за образование отходов не направляются на развитие объектов по управлению отходами, как это обычно делается в странах ОЭСР, в которых применяются такие платежи. Это, в сочетании со слабым административным регулированием опасных отходов, ведет к неприемлемой практике захоронения отходов (в том числе к хранению отходов на территории объекта). При разработке всеобъемлющей системы регулирования для промышленных отходов России следует рассмотреть вопрос об упразднении или поэтапной отмене платежей за опасные промышленные и твердые отходы и о разрешении предприятиям по сбору, транспортировке, хранению, очистке и захоронению отходов взимать плату за данные услуги непосредственно с предприятий для полной окупаемости затрат на безопасное управление отходами.

При определении загрязняющих веществ, с которых и в дальнейшем будут взиматься платежи, следует руководствоваться анализом главных экологических проблем. Чтобы оказывать стимулирующее воздействие, платежи за загрязнение должны быть нацелены на несколько ключевых загрязняющих веществ (представляющих приоритеты государственной программы регулирования природоохранной деятельности), сбрасываемых главным образом несколькими крупными стационарными точечными источниками. Например, проблему загрязнения диоксидом серы, когда основными предприятиями-загрязнителями являются электростанции и несколько промышленных предприятий, можно успешно решить платежом за загрязнение. Если проблему создают в основном многочисленные мелкие источники, платежи за загрязнение не являются хорошим инструментом политики.

В осуществляемой в настоящее время реформе платежей за загрязнение данные рекомендации не учитываются – сохраняется принцип взимания платежей за каждое регулируемое загрязняющее вещество. В последнем законопроекте делается попытка исключить из системы самые мелкие источники загрязнения (см. раздел 2.3), но пороговые уровни воздействия на окружающую среду установлены на слишком низком уровне для разумной рационализации системы.

3.2. Охват мобильных источников

Существующая в настоящее время в России система платежей за загрязнение не предлагает последовательного решения проблемы мобильных источников загрязнения. Например, выбросы частных транспортных средств не охвачены действующей системой платежей за загрязнение, не предусмотрен их охват и законопроектом – в его теперешнем виде – несмотря на резкий рост количества частных автомобилей.

Кроме того, применение платежей за загрязнение к мобильным источникам идет вразрез с международной практикой. Налоги на продукцию являются намного более эффективным инструментом для решения данной экологической проблемы. В большинстве стран ОЭСР в том или

ином виде практикуется дифференциация налоговых ставок на моторное топливо по экологическим критериям, таким как содержание в нем свинца (используется во всех странах ОЭСР, где этилированный бензин еще не запрещен окончательно), бензола и серы. Помимо того, что данные налоги на продукцию с дифференцированными ставками служат источником поступлений, они создают стимулы к потреблению более экологически благоприятных видов транспортного топлива. Кроме того, затраты на сбор налога на моторное топливо в странах ОЭСР низки, потому что налог включен в цену на топливо (и собирается вместе с акцизами), а не выплачивается индивидуальными потребителями, как это происходит в России с платежами за загрязнение, взимаемыми с мобильных источников.

3.3. Увеличение ставок платежей за загрязнение

Действующие в России низкие ставки не могут выполнять ни одну из двух функций, возлагаемых на платежи за загрязнение. В России уровни различных платежей за загрязнение зачастую даже ниже аналогичных уровней в других странах ВЕКЦА (ОЕСД, 2003b) и странах ЦВЕ (РЕС, 2001). Например, ставка платежа в размере 2,77 долл. США за тонну SO₂, которую предлагается ввести в России в 2004 году, составит менее 10% ставок, применяемых в Беларуси, Грузии, Молдове и Казахстане в 2001 году, и приблизительно 0,2% ставок, применяемых в Дании и Швеции (ОЕСД, 2003b).

Рекомендации СРГ ПДООС для стран ВЕКЦА ориентированы на необходимость того, чтобы платежи за приоритетные загрязняющие вещества (которые составят облагаемую базу после ее радикального сокращения), создавали серьезные стимулы к сокращению загрязнения. Введение *единых ставок* на одинаковом уровне как ниже, так и выше ПДВ/ПДС будет служить стимулом к сокращению загрязнения даже за пределами установленных лимитов, если только это экономически осуществимо. (Временные согласованные лимиты, существующие в настоящее время в России и представляющие собой дополнительный «пороговый уровень» для ставок, следует упразднить в рамках усовершенствования системы выдачи природоохранных разрешений.) Кроме того, единая ставка лишит свободы действий региональные органы, которые более не смогут увеличивать или уменьшать бремя платежей для предприятий путем, соответственно, уменьшения или увеличения ПДВ/ПДС. Это не означает, что обязательные ПДВ/ПДС будут полностью упразднены. Как показывает опыт налогообложения выбросов SO₂ в Норвегии²¹, эти два инструмента могут быть совместимыми, так как в программе регулирования они выполняют разные функции.

3.4. Ограничение свободы действий исполнительных органов

Важно, чтобы свобода действий региональных и местных природоохранных ведомств, применяющих платежи, была ограничена. Любые освобождения или льготы, которые могут использоваться, должны быть прозрачными для всех и должны применяться единообразным и предсказуемым образом всеми природоохранными органами страны. Первые шаги в этом направлении уже были предприняты в России, когда обязанность сбора поступлений была передана от природоохранных органов налоговым. Передача ответственности сопровождалась повышением уровня собираемости платежей²². Хотя законопроект от сентября 2003 года значительно улучшает порядок зачетов, природоохранные органы по-прежнему будут иметь право определять фактические суммы платежей путем установления ВСВ.

²¹ Frøyen 1997, стр. 87

²² Нет полной уверенности в том, что уровень собираемости платежей повысился только благодаря этой передаче ответственности: собираемость налогов в целом в России была весьма низкой в 1993-1997 годах и существенно улучшилась в 1999-2002 годах с экономическим подъемом и улучшением финансового здоровья предприятий, монетизацией российской экономики и постепенным прекращением бартерных и других неденежных операций.

Специальные налоговые режимы для некоторых экономических агентов – не редкость в странах ОЭСР. Обоснованием введения налоговых льгот является компенсация потенциально негативного воздействия экономического инструмента. Главные причины, по которым предоставляются освобождения от налогов в странах ОЭСР, связаны со страхом утратить конкурентоспособность и стремлением избежать каких-либо негативных последствий экологических налогов на частные домашние хозяйства²³. Хотя в странах ОЭСР налоговые льготы могут снизить эффективность инструмента и сократить поступления от него, они, тем не менее, предусмотрены законодательством и применяются единообразно ко всем экономическим агентам, обычно без предоставления какой-либо свободы действия органам государственного управления, что позволяет избежать коррупции.

В некоторых странах ОЭСР (например, в Великобритании) данные налоговые льготы применяются в сочетании с добровольными соглашениями: временные налоговые освобождения предоставляются экономическим агентам при условии достижения четко определенных целевых показателей, предусмотренных добровольными соглашениями, например, повышения энергоэффективности в отраслях экономики, освобожденных от налогообложения. Опять же, важным условием применения подобных договоренностей является полностью функционирующий механизм правоприменения и мониторинга, в настоящее время отсутствующий в России.

Кроме того, финансовые стимулы для предприятий, осуществляющих экологические мероприятия, должны ограничиваться лишь теми предприятиями, которые добросовестно выплачивают платежи за загрязнение и лишь теми проектами, которые относятся к правительственным приоритетам.

²³ В отношении детального обсуждения см.: OECD, 2001, главы 4 и 5; и OECD, 2003с.

4. ВОЗМОЖНОСТИ И ТРУДНОСТИ ДАЛЬНЕЙШЕГО УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Изменения, которые предлагается внести в российскую систему платежей за загрязнение законопроектом от сентября 2003 года, не являются серьезным шагом в направлении укрепления стимулирующей функции данного инструмента, не соответствуют они и рекомендациями международных организаций. Некоторые юридические проблемы могут быть разъяснены этим законопроектом, но основные недостатки системы, как в природоохранном, так и в финансовом плане, сохранятся.

Хотя декларируется, что платежи за загрязнение в России выполняют стимулирующую функцию, их реальная мотивация заключается в сборе поступлений. Как уже упоминалось, такая административно сложная система платежей за загрязнение как в России не является эффективным источником доходов. Налог на продукцию с широкой базой, например, налог на моторное топливо, не только поможет государству обеспечить стабильный поток доходов на экологические программы, но также, заменив платежи за загрязнение из мобильных источников, послужит дополнительным ценовым стимулом к более эффективному потреблению топлива в транспортном секторе. Вместе с тем, систему платежей за загрязнение следует рационализировать, чтобы уменьшить бремя на административную систему и сосредоточиться на тех важных экологических проблемах (приоритетных загрязняющих веществах и/или источниках), где применение платежей целесообразно и более эффективно, чем использование только административных инструментов²⁴.

В настоящей главе обсуждаются два основных направления дальнейшей реформы системы платежей за загрязнение: рационализация системы в целях создания стимулов и введение налога на моторное топливо как источника поступлений – и отмечаются связанные с ними сложности.

4.1. Упрощение системы платежей за загрязнение

Реальное повышение экологической эффективности системы может быть достигнуто путем принятия следующих мер:

- сокращение количества загрязняющих веществ, облагаемых платежами;
- повышение ставок платежей; и
- совершенствование управления системой платежей за загрязнение.

Количество загрязняющих веществ, облагаемых платежами, следует сократить до небольшого числа приоритетных загрязнителей воздуха и воды. Приоритетные загрязняющие вещества следует выявить исходя из четко определенных целей экологической политики. Например, в случае загрязнения атмосферы платежи могут быть нацелены на сокращение выбросов SO₂, окислов азота, частиц и некоторых ЛОС в основных загрязняющих отраслях экономики, на которые приходится крупная доля суммарных выбросов. Тот же подход можно применить к сбросам в воду, концентрируясь на небольшом числе загрязняющих веществ, таких как органические вещества (выраженные как БПК и/или ХПК), взвешенные вещества, фосфор, азот и, возможно, некоторые тяжелые металлы.

²⁴ Поступления от стимулирующих платежей за загрязнение и/или налога на моторное топливо могли бы использоваться для компенсации более экономически «искажающих» налогов (например, налогов на рабочую силу и капитал) для получения так называемого «двойного дивиденда». Стоит изучить возможность реализации в России такого нейтрального в плане поступлений перераспределения налогового бремени (часто называемого в странах ОЭСР «зеленой налоговой реформой»).

В процессе отбора важными должны быть следующие соображения: облагаемые платежами загрязняющие вещества, будучи приоритетными, должны быть измеримыми при разумных затратах и выбрасываться относительно небольшим числом крупных стационарных источников. Наиболее опасные вещества должны подлежать строгому административному регулированию на основе технических методов с применением жестких правовых санкций за нарушение природоохранных разрешений и ответственностью за возмещение ущерба, причиненного аварийным выбросом/сбросом этих загрязняющих веществ.

В отношении загрязняющих веществ, которые будут охвачены платежами за загрязнение после сокращения облагаемой базы, следует провести анализ для определения типичных расходов предприятий по экологическим платежам и их затрат на сокращение загрязнения (по отраслям и величине предприятий). Затем нужно определить, в какой степени ставки платежей могут быть повышены (с одновременным резким сокращением числа облагаемых загрязняющих веществ), чтобы усилить стимулирующее воздействие платежей с сохранением их экономической целесообразности и политической приемлемости. Экономическая целесообразность означает, что предприятия-загрязнители (особенно в государственном секторе) должны иметь доступ к источникам финансирования для сокращения выбросов в ответ на платеж. Если это условие не выполняется (как в случае муниципальных водоканалов, которые практически неплатежеспособны), возможны временные решения, например, запланированное постепенное повышение ставок платежей за загрязнение параллельно с усовершенствованием управления отраслью. Некоторые отрасли экономики могут быть освобождены от платежа за определенное загрязняющее вещество, если их вклад в суммарный объем выбросов данного загрязняющего вещества незначителен, а источники выбросов малы, и/или их трудно контролировать (в таких случаях предпочтительно исключительно административное регулирование).

Как упоминается в разделе 3.3, ставки платежей за загрязнение не должны зависеть от ПДВ/ПДС для индивидуальных предприятий, а должны быть одинаковыми на единицу загрязнения, независимо от суммарной нагрузки. Это усилит общее стимулирующее воздействие платежей и ограничит административную свободу действий при их применении с сохранением в разрешениях обязательных ПДВ/ПДС для данных загрязняющих веществ в качестве защитных мер от ухудшения местных проблем загрязнения. Вместе с тем, повышение ставок следует объявить заблаговременно, но вводить постепенно, с тем чтобы смягчить немедленный эффект повышения затрат промышленных предприятий и дать предприятиям время оценить затраты на сокращение загрязнения в сравнении с уплатой платежей за загрязнение и скорректировать свои инвестиционные планы.

В результате такого упрощения бремя контроля и обеспечения уплаты платежей за загрязнение сократится из-за уменьшения числа загрязняющих веществ и облагаемых предприятий. Это приведет к повышению собираемости платежей. Вместе с тем следует ужесточить правоприменение при неуплате платежей, применяя в комплексе имеющиеся инструменты взыскания налогов, приостановку действия природоохранных разрешений как средство последней инстанции и административные санкции, как уже предусматривается законопроектом от сентября 2003 года.

Хотя эксперты в России пришли к общему мнению по вопросу о необходимости сокращения числа облагаемых платежами загрязняющих веществ, эти изменения могут натолкнуться на политическое противодействие в связи с их влиянием на уровень поступлений, а также трудность обеспечения парламентской поддержки повышению ставок платежей, чтобы компенсировать эти потери. Это еще одна причина, по которой процесс сокращения облагаемой базы должен быть увязан с пересмотром ставок платежей.

Еще один аргумент против сокращения облагаемой базы заключается в том, что это подорвет и без того слабую систему производственного экологического самоконтроля, то есть предприятия будут сообщать только о тех загрязняющих веществах, которые облагаются платежами. Однако в

настоящее время в основе отчетности по выбросам, представляемой в целях начисления платежей, редко лежит фактический мониторинг, отчетность часто фальсифицируется или просто недостоверна, что особенно трудно контролировать в действующей сложной системе. Кроме того, осуществление производственного экологического самоконтроля должно стать обязательным условием, закладываемым в разрешения, в рамках более широкой реформы выдачи разрешений, независимо от усовершенствования системы платежей.

Еще одна проблема, которая может влиять на стимулирующее воздействие платежей за загрязнение в России, состоит в том, что некоторые российские промышленные предприятия по-прежнему функционируют в условиях «мягких бюджетных ограничений», когда экономические убытки предприятий субсидируются государством. Субсидируемые предприятия лишены стимулов к улучшению технологий или управления, и стимулирующее воздействие платежей за загрязнение снижается. Распространенность и значимость подобных субсидий в России сокращается, но это по-прежнему проблема, требующая решения, чтобы сделать реформированные платежи за загрязнение экологически эффективными.

4.2. Введение налога на моторное топливо

Имеется несколько причин, по которым в России следует ввести целевой экологический налог на моторное топливо:

1. *Замена непродуманной и довольно сложной схемы платежей за выбросы в атмосферу из мобильных источников.* Налог на моторное топливо охватит все транспортные средства, а не только транспортные средства юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (по определению законопроекта), облагаемые платежами в действующей системе. Кроме того, налог на моторное топливо будет справедливее, так как налогом будет облагаться фактическое использование транспортных средств, которое отражается потреблением топлива, а не владение ими.
2. *Сбор поступлений для экологических проектов.* В международных исследованиях демонстрируется значимость налогов на моторное топливо как источника поступлений. В странах ОЭСР в 1995 году налоги на транспортный сектор (налоги на бензин, дизельное топливо и транспортные средства) составляли около 90% суммарных налоговых поступлений, связанных с природоохранной деятельностью²⁵. Поступления от налога на моторное топливо можно выделять целевым назначением в поддержку экологических инвестиций и административных затрат природоохранных ведомств.

Кроме того, данный налог можно разработать в соответствии с международной практикой путем применения дифференцированных ставок на основе экологических характеристик, с тем чтобы поощрять переход на более экологически благоприятное транспортное топливо. Одним из наилучших примеров данного подхода является Швеция: налог на дизельное топливо взимается по трем дифференцированным ставкам, привязанным к содержанию в топливе серы и бензола: чем чище топливо, тем ниже налоговая ставка (Nyström and Berqvist, 1997). Еще одним примером служит ситуация в Великобритании, где к дизельному топливу применяются две разных ставки в зависимости от содержания серы. Дифференцированный налог привлекателен, так как он стимулирует потребителей использовать (а нефтеперерабатывающие заводы производить) более экологически чистое топливо, одновременно служа источником поступлений. В результате применения дифференцированного налога в Великобритании доля рынка дизельного топлива с низким содержанием серы увеличилась намного быстрее, чем ожидалось.

²⁵ OECD, 2001, с. 55

Еще одно преимущество введения налога на моторное топливо заключается в том, что для его взимания будет использоваться уже существующий фискальный механизм, и он будет взиматься в рамках действующих акцизов на бензин и дизельное топливо (путем увеличения ставок акцизов на сумму налога на моторное топливо)²⁶. Это означает низкие административные затраты в связи с ограниченным числом пунктов налогообложения (в России акцизы на моторное топливо обычно выплачиваются нефтеперерабатывающими заводами). Простая и эффективная форма сбора налоговых доходов будет важным преимуществом данного подхода.

Действующая в России система налогов на транспортное топливо включает следующее:

- Акциз (федеральный налог); и
- НДС (по 20-процентной ставке, поступает в федеральный бюджет).

Акциз представляет собой налог на объем продукции, что является распространенной международной практикой, и охватывает в России, кроме прочего, две категории бензина (с октановым числом менее и более 80) и дизельное топливо. Динамика ставок данного налога в 2001-2003 годах представлена в таблице 4.1.

Таблица 4.1. Ставки акцизов на бензин и дизельное топливо в России (2001-2003 годы)

Тип топлива	Ставка акциза, руб. (долл. США) за тонну			Увеличение 2001-2003, %
	2001 год	2002 год	2003 год	
Бензин с октановым числом менее 80	1 350 (44,8)	1 512 (47,6)	2 190 (70,4)	62
Бензин с октановым числом более 80	1 850 (61,4)	2 072 (65,2)	3 000 (96,5)	62
Дизельное топливо	550 (18,2)	616 (19,4)	890 (28,6)	62

Источник: IMF, 2002 and Ernst & Young, 2003

Ставки были резко повышены в 2003 году для того, чтобы компенсировать упразднение 4-процентного стоимостного налога на пользователей дорог. По имеющимся данным, собираемость акциза на топливо была довольно высокой – приблизительно 85% для бензина и 90% для дизельного топлива (IT&IC, 2002) в сравнении с собираемостью платежей за загрязнение на уровне приблизительно 80% после того, как ответственность за их сбор была передана от природоохранных органов налоговым. Высокий уровень собираемости акцизов можно объяснить более простой системой их сбора.

Доля экологических налогов в суммарных налоговых доходах составляет приблизительно 7% в государствах-членах ЕС и 6% в странах ОЭСР (ЕЕА, 2000 и OECD, 2001). Дальнейшая разбивка экологических налогов показывает, что в ЕС основу налогооблагаемой базы составляют энергоносители и на них приходится около 5,2% суммарных налоговых доходов (приблизительно 75% доходов от экологических налогов), за ними следуют транспортные налоги (приблизительно 1,3%) и налоги на загрязнение и природные ресурсы (0,3%) (ЕС, 2003). В России налоги на природные ресурсы и платежи за загрязнение составляют приблизительно 2,2% суммарных

²⁶ Хотя российский нефтяной рынок был значительно либерализован с 1992 года, остаются существенные искажения в ценах на бензин и дизельное топливо (в 2000 году российские цены на бензин и дизельное топливо составляли 60% от международных). Однако предлагаемый налог на моторное топливо будет слишком мал, чтобы оказать ощутимое влияние на цены на топливо.

налоговых доходов, из которых на налоги на природные ресурсы приходится 2%, а на платежи за загрязнение – 0,2% (OECD, 2003b).

Однако доля акцизов на газ и нефть в России намного ниже, чем в странах ОЭСР. В 2000 году потребление бензина в России составило 23,7 млн. тонн, дизельного топлива – 10 млн. тонн (OECD, 2003d), что принесло приблизительно 37,5 млрд. руб. (1,3 млрд. долл. США) в виде акцизов²⁷. Доля этих налогов в суммарных налоговых доходах составляет порядка 1,1% – низкий показатель по международным стандартам. Поэтому можно сделать вывод о том, что в российской системе налогообложения не полностью используется потенциал акцизов на бензин и дизельное топливо как источника доходов (и экологического стимула)²⁸.

В качестве иллюстрации потенциала предлагаемого налога на моторное топливо – который будет дополнением как акцизу – как источника поступлений в таблице 4.2 показано, что незначительное увеличение акцизов на 200 руб. на тонну может принести приблизительно 6,7 млрд. руб. (около 220 млн. долл. США), при допущении о том, что повышение розничных цен на моторное топливо коснется всех потребителей бензина и дизельного топлива. Поскольку дизельное топливо считается более экологически вредным, чем бензин, стоит также рассмотреть возможность установления более высокого экологического налога на дизельное топливо, чем на бензин. Однако даже при равной ставке налога на бензин и дизельное топливо его влияние на цену дизельного топлива будет выше, что послужит позитивным сигналом для потребителей.

Таблица 4.2. Результаты увеличения акцизов на бензин и дизельное топливо на 200 руб. на тонну

Тип топлива	Бензин (октановое число менее 80)	Дизельное топливо
Ставка акциза в 2003 г., руб./тонну	2190	890
Предлагаемое повышение, руб./тонну	200	200
Предлагаемое повышение, в %	9,2	22,4
Потребление, млн. тонн	23,7	10,0
Доход, млн. руб.	4740	2000
Увеличение акциза, руб./литр	0,14	0,16
Розничная цена в 2003 г., руб./литр	11	9
Увеличение акциза как % розничной цены	1,4	1,8

Примечания: Данные о потреблении бензина и дизельного топлива относятся к 2000 году. В примере не приводится различие по бензину с разными октановыми числами. Розничные цены характеризуют ситуацию в Москве летом 2003 года. 1 долл. США = 30 руб.

Сопоставление дополнительно получаемых доходов с доходами от платежей за загрязнение за 2001 год демонстрирует реальный потенциал налога на моторное топливо как источника поступлений в России. В 2001 году общие доходы от платежей за загрязнение составили 7,6 млрд. руб. (252 млн. долл. США) в сравнении с результатом данного примера – 6,7 млрд. руб. (220 млн. долл. США). Это показывает, что введение даже низкого налога на моторное топливо (менее 2%

²⁷ Делается допущение о том, что налоговые льготы отсутствуют, то есть к различным категориям потребителей, например, общественному транспорту, военным объектам, сельскому хозяйству и т.д., не применяются сниженные налоговые ставки.

²⁸ В недавно опубликованном отчете корпорации GTZ делается такой же вывод: GTZ, 2001, стр. 70

цены на топливо) принесет доходы, сопоставимые с суммарными доходами от платежей за загрязнение, получаемыми в настоящее время²⁹.

При введении налога на моторное топливо в России, вероятно, возникнет ряд препятствий. Распространено мнение о том, что действующие в России цены на топливо уже слишком высоки для среднего потребителя и не должны повышаться. Как правило, считается, что экономические инструменты экологической политики носят регрессивный характер, то есть они затрагивают бедные семьи в большей степени, чем людей с высоким уровнем дохода. Тем не менее, в таблице 4.2 показано, что воздействие предлагаемого налога на моторное топливо будет весьма незначительным, а повышение цен в результате его введения окажет незначительное влияние на общие темпы инфляции в России. Кроме того, анализ, проведенный в Дании, показывает, что налоги на моторное топливо «более или менее нейтральны» в плане распределения дохода³⁰. В России это воздействие будет скорее всего прогрессивным (т.е. будет больше ощущаться населением с более высоким доходом), поскольку более бедные семьи реже имеют машину.

Необходимо будет начать кампанию по информированию общественности, чтобы объяснить, что налог на моторное топливо является одним из наиболее справедливых, в социальном плане, способов финансирования государственных экологических программ. Кроме того, следует принять подзаконный акт о распределении доходов от налога на моторное топливо между федеральным, региональным и местным уровнями и гарантировании того, что эти доходы будут использоваться исключительно на расходы в природоохранной сфере (хотя эта идея может встретить сопротивление со стороны Министерства финансов).

4.3. Выводы

Из анализа недавно разработанных концептуальных документов и законопроектов, которые призваны вновь узаконить российскую систему платежей за загрязнение, следует, что предусмотренные до настоящего времени изменения не повлияют на стимулирующее воздействие системы (то есть ее экологическую эффективность), а доходы будут по-прежнему собираться неэффективно в экономическом и административном плане.

Учитывая медленные темпы разработки нового закона о платежах за загрязнение (скорее всего, он не будет принят в 2004 г.), избрание новой Государственной Думы в декабре 2003 года и назначение нового федерального правительства в марте 2004 года, по-прежнему существует вероятность того, что некоторые из недостатков, отмеченных в настоящем отчете, будут устранены, а некоторые рекомендации будут включены в окончательный вариант закона «О плате за негативное воздействие на окружающую среду». Независимо от исхода данного пересмотра системы платежей за загрязнение, в России, вероятно, продолжится совершенствование системы вместе с другими реформами экологического регулирования. Например, количество регламентируемых загрязняющих веществ может быть сокращено в рамках реформы стандартов качества окружающей среды, что приведет к пересмотру охвата платежей за загрязнение. Реформа системы выдачи разрешений, вероятно, приведет к упразднению временных лимитов на выбросы/сбросы и будет способствовать упрощению системы платежей за загрязнение.

В краткосрочном плане необходимо начать диалог заинтересованных сторон с участием ключевых министерств (Министерства природных ресурсов, Министерства экономического развития и торговли, Министерства финансов и всех отраслевых министерств), промышленных

²⁹ В данном примере не рассматриваются влияние увеличения акцизов на другие налоги, такие как НДС. Кроме того, делается допущение о том, что повышение цен для конечных потребителей не повлияет на потребление.

³⁰ DEPA, 1999, с.7

ассоциаций, экспертов-теоретиков и НПО о целях, преследуемых системой платежей за загрязнение (мобилизация поступлений и создание стимулов), и оптимальных инструментах достижения этих целей. Существующий поток поступлений можно сохранить на начальном этапе при одновременном сокращении облагаемой базы и повышении ставок платежей. Вместе с тем правительству России следует рассмотреть вопрос об использовании более эффективных механизмов мобилизации доходов, например, налога на моторное топливо, для финансирования государственных экологических программ.

ПРИЛОЖЕНИЕ А. СИТУАЦИОННОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ РАЗРАБОТКИ ВОЗМОЖНОГО ПЛАТЕЖА ЗА ВЫБРОС ДИОКСИДА СЕРЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Резюме

Цель настоящего ситуационного исследования – продемонстрировать методологию перестройки российской системы платежей за загрязнение для повышения ее экологической эффективности. Исследование сосредоточено на возможном платеже за выброс диоксида серы (SO₂) в России в качестве примера целевого платежа с сильным стимулирующим эффектом за приоритетное загрязняющее вещество.

На металлургическую промышленность в России приходится более 50% суммарного годового объема выбросов SO₂ из стационарных источников, энергетика составляет почти 30%. Используемая в ситуационном исследовании выборка источников выбросов SO₂ охватывает наиболее значительные источники в энергетике, цветной и черной металлургии, на которые приходится приблизительно две трети суммарных выбросов из стационарных источников. Свыше 50% суммарных выбросов SO₂ в рамках выборки приходится на пять крупных источников металлургической промышленности: металлургические комбинаты по производству никеля в северной Сибири и на Кольском полуострове. Выбросы SO₂ из стационарных источников в России сократились с приблизительно 12 млн. тонн в 1981 году до 5,3 млн. тонн в 2001 году в связи с экономическим спадом в 1990-х годах, а также переходом на использование природного газа вместо угля и нефти для выработки тепла и электроэнергии.

Для анализа воздействия платежа на поведение предприятий-загрязнителей используется модель MOSES. Эта модель позволяет смоделировать сокращение выбросов, стоимость сокращения для предприятий-загрязнителей и поступления от платежа на основе данных о ставке платежа и предельных затратах на сокращение загрязнения. Была собрана и обработана моделью информация о более чем 100 крупных промышленных стационарных источниках выбросов SO₂ в России.

Кривая предельных затрат на технологии сокращения выбросов SO₂ в России показывает, что выбросы можно значительно сократить с относительно низкими затратами. Действующие ставки варьируются от 0,04 руб./кг до 1 руб./кг SO₂ и не оказывают какого-либо стимулирующего воздействия. Стимул к сокращению выбросов можно создать при ставках платежа выше 3 руб./кг SO₂, поскольку (крупным) предприятиям-загрязнителям становится дешевле сокращать выбросы, чем выплачивать платеж. Если бы были внедрены все технологии сокращения загрязнения при максимальных затратах в размере 4 руб./кг сокращения выбросов SO₂, суммарные выбросы (в выборке) уменьшились бы почти на 50%. Однако сокращение выбросов еще на 25% уже потребует намного более высоких предельных затрат (до 35 руб./кг).

В ситуационном исследовании делается вывод о том, что ставка платежа на уровне 4 руб./кг будет иметь два желательных эффекта: выбросы будут сокращены почти на 50%, а доходы от платежа за SO₂ будут значительными и составят приблизительно 7,5 млрд. руб. в год (в сравнении с доходами 2001 года в размере 7,6 млрд. руб. от платежей за сотни загрязняющих веществ). Кроме того, в ситуационном исследовании демонстрируется, что даже небольшой платеж за выброс SO₂ оборачивается серьезными затратами для предприятий-загрязнителей. Платеж в размере 4 руб./кг

ведет к затратам на сокращение загрязнения в размере приблизительно 5 млрд. руб./год дополнительно к выплате платежей. Эти выводы являются веским доводом в пользу как минимум частичного возврата доходов от платежей промышленным предприятиям во избежание негативных последствий для экономических показателей промышленности.

А.1. Введение

Платежи за загрязнение являются основным экономическим инструментом, используемым в настоящее время в России для охраны окружающей среды. Ими облагаются до 214 загрязнителей воздуха и 197 загрязнителей воды, равно как и размещение твердых промышленных отходов. Хотя их декларированная – стимулировать сокращение загрязнения, на практике платежи используются для получения поступлений на природоохранной расходы.

Цель настоящего ситуационного исследования – продемонстрировать методологию перестройки российской системы платежей за загрязнение для повышения ее экологической эффективности путем охвата платежами только отдельных загрязняющих веществ и значительного повышения ставок для них. В ситуационном исследовании используется метод моделирования для получения единой ставки платежа за загрязнение, необходимой для сокращения выбросов диоксида серы (SO₂). Действующие ставки в диапазоне от 0,04 руб./кг до 1 руб./кг (за превышение временных лимитов на выбросы) значительно ниже предельной стоимости самой дешевой технологии борьбы с загрязнением SO₂, доступной в России.

В основу исследования легли имеющиеся данные о существующих уровнях выбросов SO₂, источниках выбросов и затратах на соответствующие технологии сокращения загрязнения (функциях предельных затрат). В ситуационном исследовании моделируются выбросы, доходы и суммарные затраты на борьбу с загрязнением при различных уровнях платежей за выбросы SO₂. Хотя методология моделирования применяется к одному загрязняющему веществу в целях ситуационного исследования, она может быть использована и для других загрязняющих веществ, по которым имеются необходимые данные.

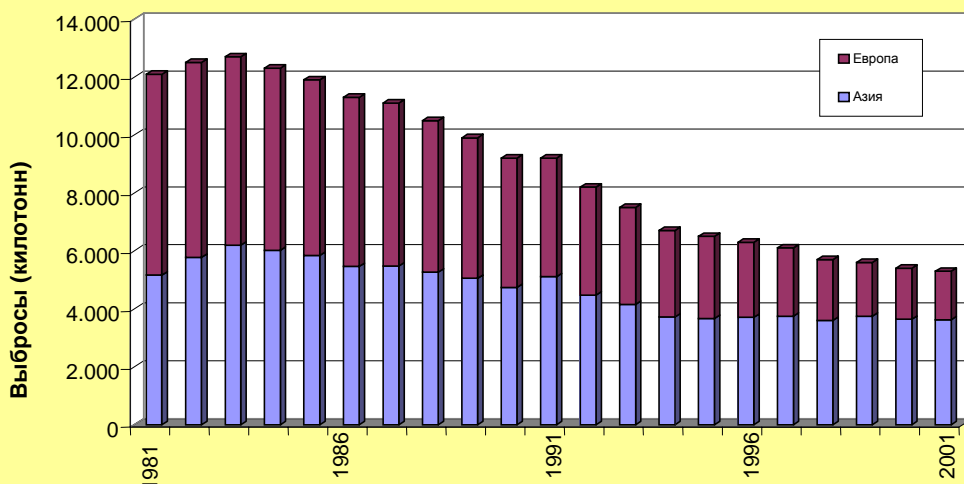
В разделе А.2 определяется выборка источников SO₂, рассматриваемая для разработки платежа, в сравнении с суммарными выбросами SO₂ в России. В разделе А.3 характеризуется методология и модель, использованные в ситуационном исследовании. В разделе А.4 представляется функция предельных затрат на сокращение выбросов SO₂ в России. В разделе А.5 рассматривается повышение ставки платежа за выбросы SO₂ и его воздействие на сокращение загрязнения, доходы и конкурентоспособность промышленности. Наконец, в разделе А.6 оценивается экономическая эффективность смоделированного платежа на SO₂.

А.2. Выбросы SO₂ в России и выборка ситуационного исследования

На рисунке А-1 показана тенденция суммарных выбросов SO₂ в Российской Федерации за последние 20 лет с разбивкой на выбросы SO₂ в азиатской и европейской частях России. С 1980 года выбросы SO₂ снизились более чем на 50% (с 12000 килотонн в 1981 году до 5300 килотонн в 2001 году). Это снижение объясняется несколькими причинами: экономическим спадом, переходом электростанций и промышленности с угля на природный газ (прежде всего из-за разницы в ценах), особенно в европейской части России, равно как и сокращением загрязнения, главным образом на металлургических предприятиях. Выбросы SO₂ в азиатской части России снизились на 28%, тогда как сокращение выбросов SO₂ в европейской части более чем втрое. С 1997 года Россия соблюдает требования Протокола Осло 1994 года о выбросах серы к Женевской Конвенции 1979 года по трансграничному переносу загрязнения воздуха на большие расстояния, которым установлены целевые показатели сокращения выбросов SO₂ в европейской части России на 40% (по сравнению с уровнем 1980 года) на 2005 и 2010 годы.

Тем не менее, снижение выбросов SO₂ в России в ближайшем будущем, вероятно, будет обращено вспять, если не будут приняты целенаправленные меры. Ожидается, что внутренние цены на природный газ (который до настоящего времени значительно субсидировался государством) повысятся втрое в течение следующих пяти лет, что вновь сделает экономически привлекательным уголь и, возможно, приведет к резкому увеличению выбросов SO₂ в энергетике³¹.

Рисунок А-1. Выбросы SO₂ в Российской Федерации в 1981-2001 гг.

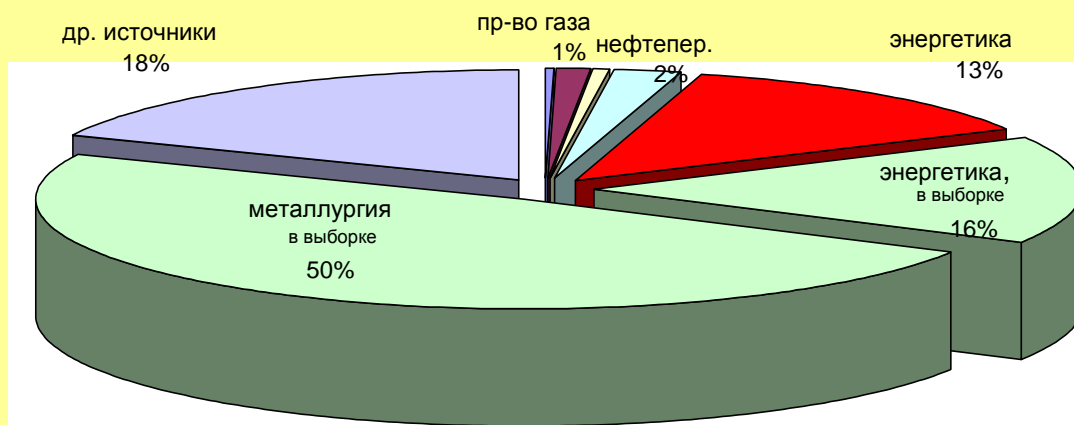


Источник: Министерство природных ресурсов, 2001

Выборка ситуационного исследования охватывает приблизительно 67% выбросов SO₂ из стационарных источников в России, как показано на рисунке А-2. Ситуационное исследование охватывает основную долю выбросов в энергетике и черной (железо и сталь) и цветной (главным образом никель и медь) металлургии.

³¹ Министерство энергетики, 2001.

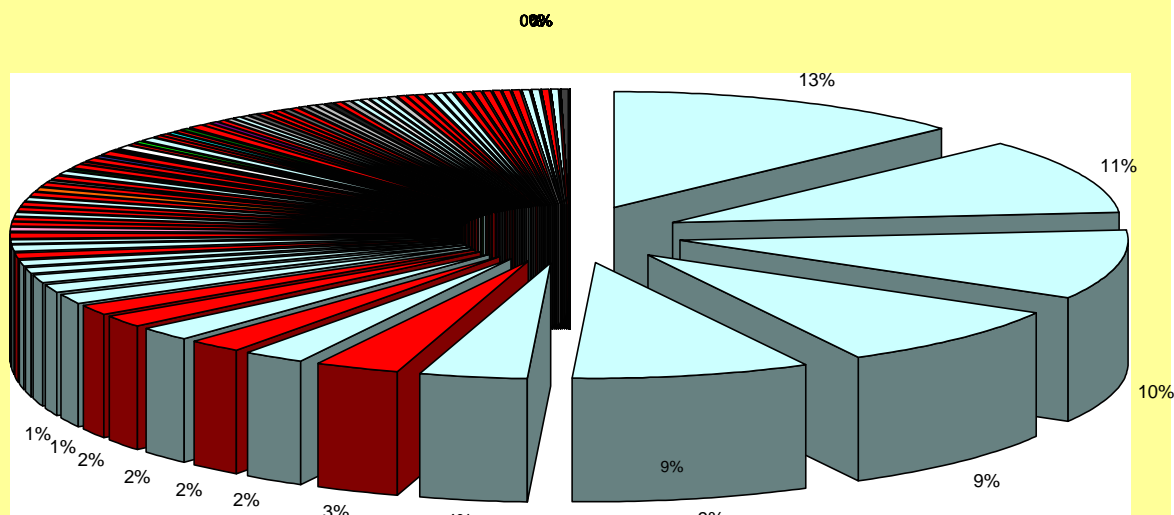
Рисунок А-2. Источники выбросов SO₂ в России (всего = 5,3 млн т/год)



Источник: IEA. 2002.

Для моделирования источников SO₂ в России были собраны данные по 80 отдельным источникам в энергетике и 30 отдельным источникам в металлургии. На рисунке А-3 показано распределение выбросов SO₂ внутри выборки.

Рисунок А-3. Распределение выбросов SO₂ по источникам в ситуационном исследовании (всего 3,6 млн т/год)



Источник: РАО ЕЭС, 1999; Министерство природных ресурсов, 2001; Норильский Никель, 2003

На рисунке А-3 четко показано, что более 50% суммарных выбросов в выборке приходится на пять крупнейших источников в металлургической промышленности. Крупнейшим источником выбросов SO₂ в России является компания «Норильский Никель» в Норильске (северная Сибирь). Этот гигантский промышленный комплекс, представленный множеством изнашивающихся установок, производит огромные объемы никеля и меди, а также драгоценных металлов, таких как

золото, платина и палладий. Выбросы SO₂ из четырех крупных источников (труб) комбината и приблизительно 1000 мелких источников составляют приблизительно 2 млн. тонн в год (около 35% суммарных выбросов SO₂ в России). Структура источников других металлургических предприятий (особенно в Мурманске) аналогична: несколько крупных и множество более мелких источников. Годовые выбросы из 30 источников в металлургической промышленности, охваченных ситуационным исследованием, составляют от 2000 килотонн (Норильск) до 20 килотонн. Годовые выбросы SO₂ из приблизительно 80 источников в энергетике, охваченных ситуационным исследованием, варьируются от менее чем 1 килотонны до 120 килотонн (в среднем – 11,5 килотонн).

Выбор источников SO₂ для выборки в настоящем ситуационном исследовании связан с более широким вопросом определения порогового уровня для включения стационарных источников в облагаемую базу. При принятии этого решения следует учитывать два основных фактора:

- Сократит ли платеж загрязнение из источников, на которые он будет распространяться?
- Достаточно ли низки затраты на взимание платежа (которые зависят от количества источников, включенных в облагаемую базу) для того, чтобы платеж был эффективным?

Опыт с затратами на технологии сокращения загрязнения SO₂ показывает, что, как правило, мелкие источники реагируют только при относительно высоких ставках платежей, тогда как более крупные источники, которые способны сокращать выбросы эффективнее, в принципе реагируют на более низкие платежи за SO₂, принимая меры по сокращению загрязнения.

Имеющейся информации об источниках выбросов SO₂ в России недостаточно для выработки окончательной рекомендации в отношении порогового уровня облагаемой базы, наиболее целесообразного в условиях России. Тем не менее, можно сделать вывод о том, что все источники, включенные в настоящее ситуационное исследование, удовлетворяют первому критерию, сформулированному выше. Это означает пороговый уровень выбросов SO₂ порядка 1000 тонн в год. Для этих источников (количество которых в России ограничивается несколькими сотнями), как правило, имеются относительно недорогие меры по сокращению выбросов SO₂, что обеспечивает стимулирующее воздействие платежа.

А.3. Методология: модель MOSES

Модель MOSES («Модель сценариев устойчивой окружающей среды»)³² использовалась в ситуационном исследовании для моделирования платежа за SO₂ и его стимулирующего воздействия и потенциала как источника поступлений в России. На рисунке А-4 показана структура модели.

³² Модель MOSES была создана в 1992 году ТМЕ, Институтом прикладной экологической экономики (Нидерланды) и была успешно применена в проектах во многих странах (например, в Нидерландах, Польше и т.д.).

Рисунок А-4. Структура модели MOSES



Модель состоит из двух взаимосвязанных баз данных:

- регистры источников, характеризующие источники загрязнения (например, крупные сжигательные установки или металлургические предприятия);
- базы данных по технологиям, характеризующие (стандартные) технологии сокращения выбросов и соответствующие издержки на единицу сокращения загрязнения.

Структура модели MOSES проста. Идея заключается в том, что для каждого источника загрязнения в выборке можно создать функцию предельных затрат на сокращение загрязнения. Затраты в этой функции соотносятся с сокращением загрязнения и определяются в денежном выражении на единицу сокращения выбросов. Путем создания этих функций предельных затрат можно проранжировать имеющиеся технологии в соответствии с их экономической эффективностью. В ситуационном исследовании MOSES рассчитывает для каждого источника затраты на сокращение выбросов в ответ на налог или платеж или в целях достижения целевого показателя по сокращению выбросов.

Модель MOSES включает базы данных по стандартным технологиям сокращения выбросов различных веществ, включая SO₂. Кроме того, в базу данных можно добавить более точную информацию об источниках загрязнения или оценки конкретных затрат. В целях настоящего ситуационного исследования собраны и включены в базу данных сведения о затратах и капиталовложениях комбинатов по производству серной кислоты, спеканию с оптимизированными выбросами и различным скрубберам/стрипперам в металлургической промышленности.

В базах данных MOSES затраты и капиталовложения стандартизируются исходя из уровня цен в странах Западной Европы и выражаются в евро на килограмм сокращения выбросов в результате

внедрения технологии. Стандартные функции затрат основываются на глубоком изучении возможностей сокращения загрязнения в различных отраслях промышленности. Для адаптации затрат к местной специфике MOSES позволяет использовать в расчетах корректирующие факторы. В целях настоящего ситуационного исследования были применены следующие корректирующие факторы³³:

- 80% уровня цен на оборудование в странах Западной Европы;
- 30% затрат на гражданское строительство;
- 30% затрат на рабочую силу;
- 30% затрат на энергоносители;
- 60% прочих затрат (химикаты, захоронение отходов).

Существует несколько технологий сокращения выбросов SO₂ с электростанций. Базы данных по технологиям модели MOSES включают следующие технологии:

- Вдувание сухих добавок (эффективность очистки – 35%, удельные затраты – 0,15-0,20 евро/кг SO₂);
- Процесс сухой сорбции (эффективность очистки – 61,5%, удельные затраты – 0,84-1,04 евро/кг SO₂);
- Промывка известняком (эффективность очистки – 80%, удельные затраты – 2,30-5,00 евро/кг SO₂).

В цветной металлургии (производство никеля и меди) источником выбросов SO₂ является руда, из которой добываются цветные металлы. Поскольку в дымовом газе весьма высока концентрация серы, из дымового газа возможно производить серную кислоту. Производство 1 тонны серной кислоты (H₂SO₄) эквивалентно 640 кг (сокращенных) выбросов SO₂. Это распространенная технология, применяемая в цветной металлургии стран Европейского Союза. Эффективность очистки составляет 90%, издержки на единицу сокращения загрязнения – 0,1 евро/кг SO₂. К числу прочих мер по сокращению выбросов SO₂ в результате технологических процессов в металлургии относятся мокрые скрубберы, вдувание кальция или щелочи и т.д.³⁴.

В расчетном модуле данные объединяются и обрабатываются для оценки выбросов и сокращения выбросов, годовых затрат, суммарных капиталовложений и налоговых поступлений. Модель можно использовать для оценки эффекта платежей за выбросы и торговли разрешениями, равно как и применения стандартов на выбросы.

Расчеты, выполняемые моделью MOSES, в определенной мере неточны. В реальности затраты на сокращение загрязнения для отдельных источников могут существенно отличаться от стандартизированных удельных затрат, используемых в модели. Кроме того, в MOSES делается допущение об экономически рациональном поведении: если платежи за загрязнение превышают предельные затраты на сокращение загрязнения, выбросы будут сокращаться. На практике решение об инвестициях в сокращение выбросов также зависит от наличия денежных средств,

³³ В расчетах делается допущение о том, что 1 евро = 35 руб. Используемая в модели процентная ставка для рубля составляет 16% (Economist, 2003).

³⁴ Все технологии, рассматриваемые в модели MOSES, представляют собой технологии сокращения загрязнения на конце трубы. Тем не менее, справедливо ожидать, что существуют более дешевые технологии чистого производства, стимулом к внедрению которых послужит платеж за SO₂ (этим будет характеризоваться динамическая эффективность платежа).

существования «мягких бюджетных ограничений»³⁵ и т.д. В целях ситуационного исследования в целом следует принимать в расчет 25%-ный предел погрешности расчетов.

А.4. Функция предельных затрат на сокращение загрязнения SO₂ в России

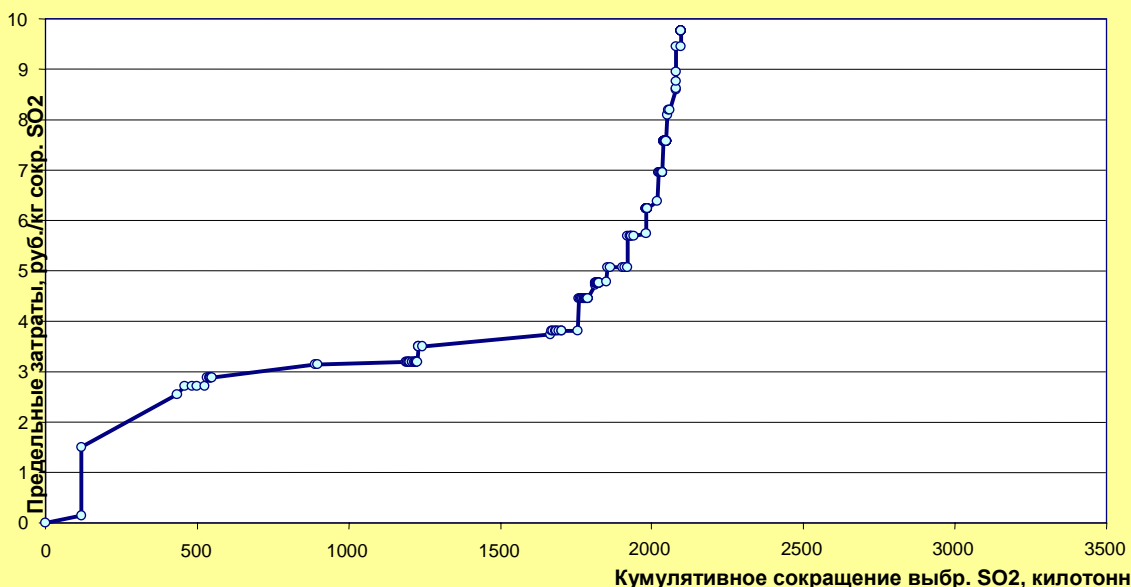
На основе регистра источников выбросов SO₂ в России, включенных в выборку, и базы данных по технологиям сокращения загрязнения SO₂ модель MOSES оценила кривую предельных затрат на сокращение загрязнения (рисунок А-5), начиная с технологий с самыми низкими затратами на единицу сокращения SO₂ до более дорогостоящих технологий.



На рисунке А-5 показан суммарный потенциал технологий сокращения выбросов, применимых к источникам. Видно, что самые дешевые технологии стоят менее 10 руб./кг и позволяют сократить выбросы SO₂ в России более чем на 60%. Наиболее дорогостоящие технологии борьбы с загрязнением стоят более 100 руб./кг и, вероятно, в настоящее время недоступны для российских предприятий-загрязнителей SO₂. В рисунке А-6 та же кривая предельных затрат показана в увеличенном масштабе.

³⁵ Мягкие бюджетные ограничения означают, что предприятие субсидируется государством и поэтому не имеет стимулов к совершенствованию методов производства и управления.

Рисунок А-6. Кривая предельных затрат на сокращение SO₂ (увел.)



Из рисунка А-6 видно, что тогда как выбросы SO₂ уже можно сократить на 500 килотонн с затратами менее 3 руб./кг, сокращение выбросов SO₂ приблизительно на 1 750 килотонн возможно с максимальными затратами 4 руб./кг. Технологии борьбы с загрязнением с максимальными затратами 10 руб./кг увеличивают сокращение выбросов SO₂ еще на 300 килотонн. Следовательно, относительно низкие платежи за выбросы SO₂ могут стимулировать значительное сокращение выбросов SO₂ в Российской Федерации.

А.5. Постепенное повышение платежа за выбросы SO₂ и его воздействие

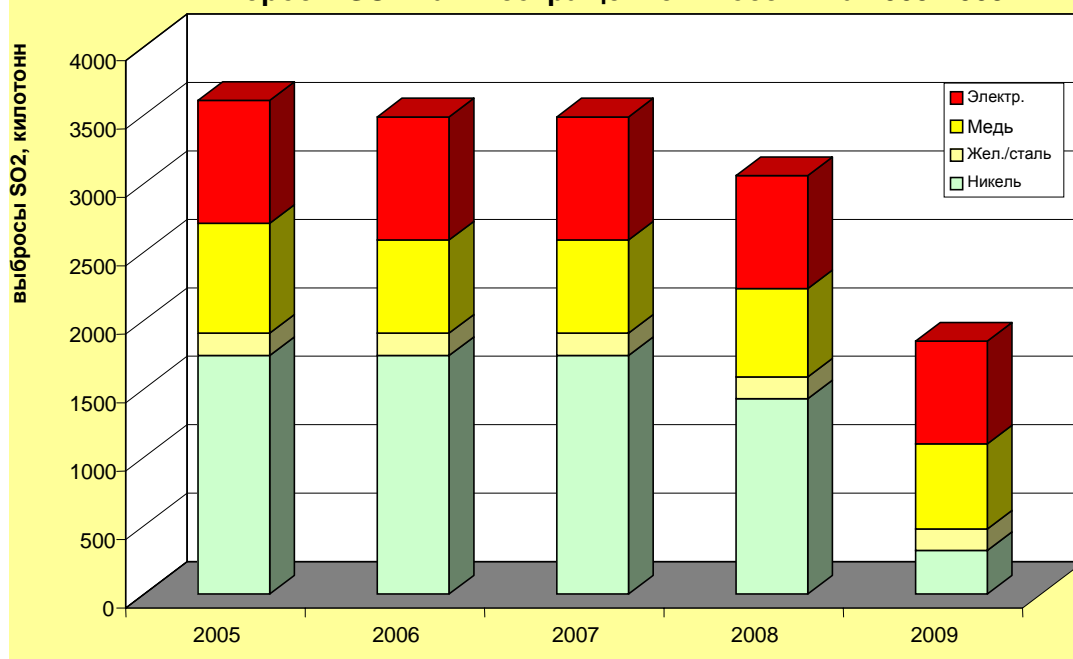
Чтобы проиллюстрировать эффект платежа за выбросы SO₂ в России, было смоделировано постепенное повышение ставки платежа с 1 руб./кг (29 евро/т, или увеличение действующей базовой ставки в 25 раз) в 2006 году до 4 руб./кг (115 евро/т, или увеличение действующей базовой ставки в 100 раз) в 2009 году³⁶ путем ежегодного увеличения ставки на 1 руб./кг (скорректированный на инфляцию). Результаты данного моделирования показаны на рисунках А-7 и А-8.

Экологический эффект

На рисунке А-7 показано, что, если предприятия стремятся минимизировать сумму своих затрат на сокращение загрязнения и платежей, в результате данного повышения к 2009 году выбросы SO₂ могут быть сокращены почти на 50%. Наиболее крупные сокращения произойдут в цветной металлургии (никель/медь), а в других отраслях можно ожидать более низких сокращений.

³⁶ Делается допущение о том, что ставка будет единой и не будет зависеть от соблюдения ПДВ/ПДС.

Рисунок А-7. Моделирование воздействия платежа за выбросы SO₂ на их сокращение в России на 2005-2009 гг.

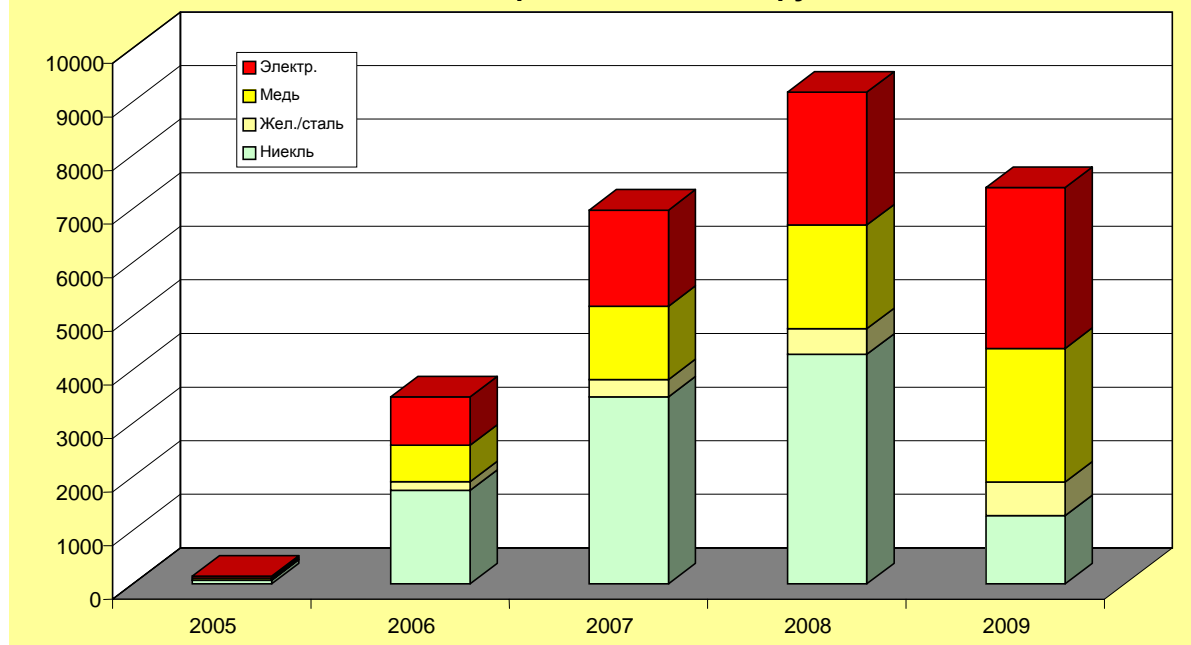


Воздействие на поступление доходов

На рисунке А-8 показаны доходы от платежа за выбросы SO₂. В 2005 году доходы будут небольшими (приблизительно 144 млн. руб.), поскольку будет применяться действующая ставка – 0,04 руб./кг. В 2006 году, поскольку ставка по-прежнему будет весьма слишком низкой, чтобы оказывать стимулирующее воздействие (1 руб./кг), суммарные выбросы SO₂ фактически не изменятся, а доходы резко возрастут (до 3,5 млрд. руб. в год). Повышение ставки платежа до 3 руб./кг (к 2008 году) также приведет к почти линейному увеличению доходов (до 9 млрд. руб.) и более значительному сокращению выбросов SO₂ (до 500 килотонн по сравнению с 2005 годом).

Однако дальнейшее повышение ставки в следующем году до 4 руб./кг не приведет к увеличению доходов. В связи с сокращением выбросов SO₂ (особенно на предприятиях по производству никеля) на 1200 килотонн по сравнению с 2008 годом годовые доходы стабилизируются на уровне приблизительно 7,5 млрд. руб.

Рисунок А-8. Моделирование поступлений от платежей за выбросы SO₂, в млн. руб.



Воздействие на промышленность

На рисунке А-8 также показано, что платеж повлияет на некоторые отрасли в большей мере, чем на другие. Предприятия по производству никеля смогут значительно сократить выплату платежей благодаря относительной дешевизне принимаемых мер. В других отраслях (в частности, в энергетике и производстве меди) выплата платежей, как представляется, будет сохраняться на уровне повышающихся ставок, устанавливаемых для них, поскольку эти отрасли не имеют доступа к дешевым технологиям борьбы с загрязнением.

Суммарное бремя расходов (выплата платежей плюс затраты на сокращение загрязнения) для различных отраслей (в 2009 году) показано в следующей таблице, которая указывает на возможные эффекты для конкурентоспособности данных отраслей или дополнительные затраты, которые они должны будут возложить на потребителей (последнее может произойти в энергетике, ибо она представляет собой «местный» рынок без международной конкуренции).

Таблица А-1. Бремя затрат (млн. руб.) для различных отраслей промышленности при ставке платежа за выбросы SO₂ на уровне 4 руб./кг

Отрасль	Никель	Железо/сталь	Медь	Электроэнергия	Всего
Выплаты платежей	1 273	629	2 490	3 004	7 420
Затраты на сокращение загрязнения	4 590	15	193	464	5 262
Суммарное бремя затрат	5 863	644	2 683	3 468	12 682

Таблица показывает, что в абсолютном выражении бремя умеренного платежа за SO₂ будет значительным: почти 7,5 млрд. руб. Его размер приблизительно равен доходам от всех экологических платежей, получаемых в настоящее время в Российской Федерации (7,6 млрд. руб. в 2001 году). В двух нижеследующих примерах иллюстрируется бремя инвестиций в сокращение загрязнения и платежей за выброс SO₂ для отдельных предприятий.

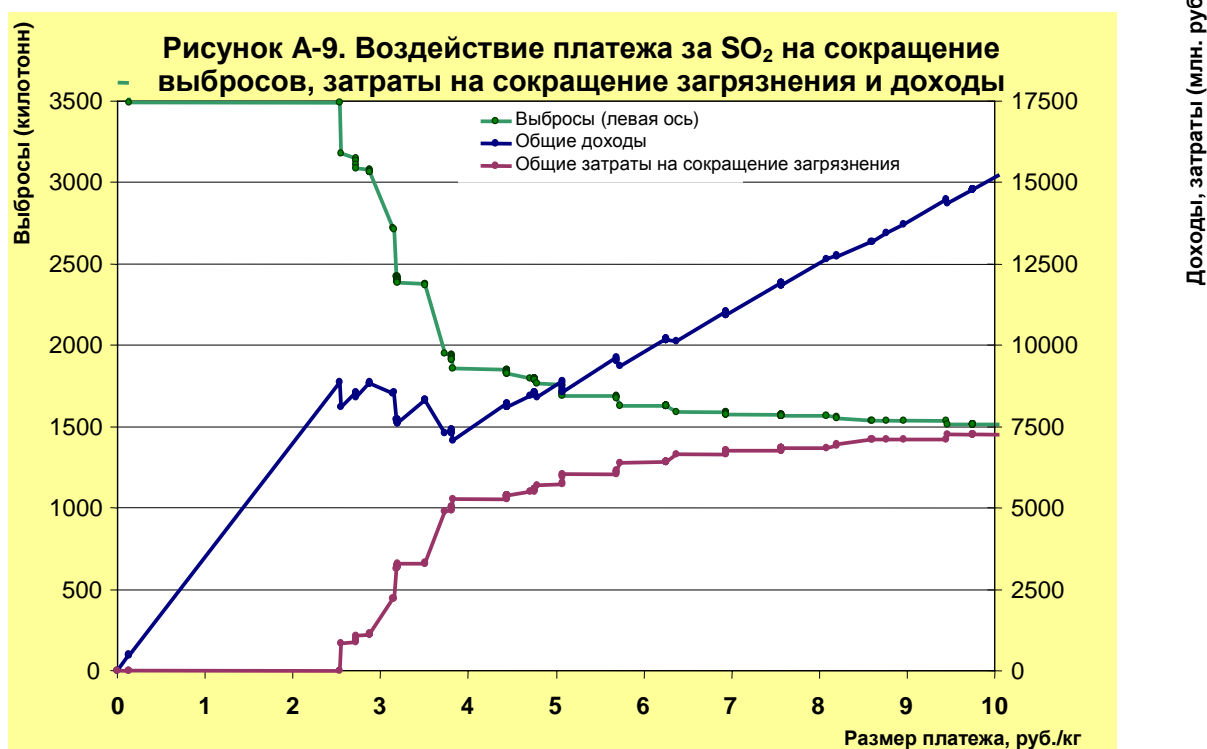
Годовой оборот компании «Норильский Никель», гиганта металлургической промышленности России, составляет 84 млрд. руб. (2,4 млрд. евро), валовая прибыль в 2002 году составила 40 млрд. руб. (1,1 млрд. евро), чистая прибыль, распределяемая акционерам, – 17,5 млрд. руб. (0,5 млрд. евро). Выплата платежей (по ставке 4 руб./кг SO₂) компанией «Норильский Никель» оценивается на уровне 2,7 млрд. руб., что сокращает прибыль, выплачиваемую акционерам, приблизительно на 15%, а валовую прибыль – на 10%. Кроме того, ожидается, что предприятие осуществит значительные капиталовложения в сокращения выбросов SO₂, что приведет к годовым затратам в размере около 5 млрд. руб.

В энергетике платеж за SO₂ в размере 4 руб./кг увеличит производственные затраты примерно на 3 млрд. руб. По оценкам, приблизительно 37% всей электроэнергии, производимой теплоэлектростанциями (534 млрд. кВт-ч в 2002 году), производится путем сжигания угля и мазута (образующего выбросы SO₂). Охваченные ситуационным исследованием сжигательные установки, работающие на угле/мазуте, производят 108 млрд. кВт-ч электроэнергии (55% всех теплоэлектростанций, работающих на угле/мазуте). Поэтому платеж будет соответствовать 0,028 руб./кВт-ч, что относительно немного по сравнению с действующей потребительской ценой на электроэнергию (приблизительно 1 руб./кВт-ч).

Из первого примера ясно, что введению более высокого платежа за выбросы SO₂ будут сильно сопротивляться металлургические предприятия России, поскольку они потеряют значительную часть своей чистой прибыли. *Поэтому следует разработать механизм возврата доходов, чтобы компенсировать потенциальную утрату конкурентоспособности, путем либо субсидирования капиталовложений в сокращение загрязнения, либо предоставлению предприятиям других форм возврата налогов.* Хотя воздействие на энергетический сектор, вероятно, будет намного более ограниченным, механизм возврата доходов можно внедрить и в этом секторе по соображениям справедливости.

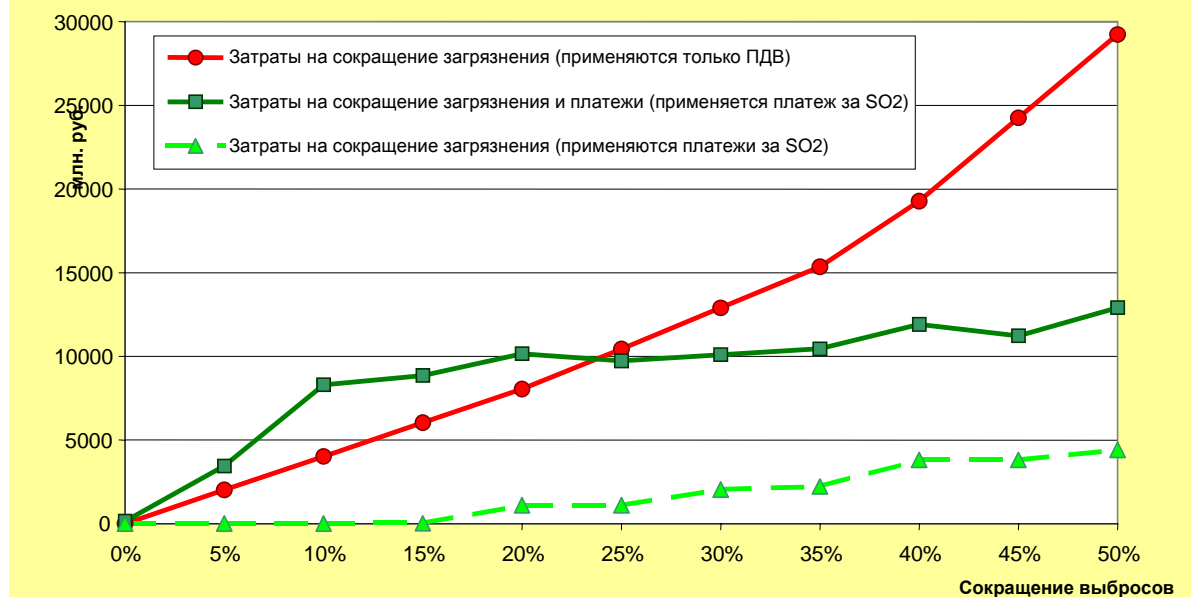
А.6. Экономическая эффективность смоделированного платежа за выброс SO_2

На рисунке А-9 показано воздействие платежа за выбросы SO_2 в размере до 10 руб./кг SO_2 (286 евро/т) на окружающую среду, затраты и доходы. Из рисунка видно, что экономическая эффективность платежа (соотношение между суммарным бременем затрат для промышленности и экологическим эффектом) резко уменьшается при ставках платежа выше 4 руб./кг. Тогда как при ставке в размере 4 руб./кг выбросы сокращаются почти на 50% по сравнению с настоящим уровнем, дальнейшее повышение ставки до 10 руб./кг не приведет к значительному дальнейшему сокращению выбросов, но обернется для промышленности как более высокими выплатами платежей, так и увеличением затрат на сокращение загрязнения. Поэтому ставку платежа за выбросы SO_2 в размере 4 руб./кг можно считать приближенной к оптимальной в кратко- и среднесрочной перспективе.



Согласно теории экологической экономики, затраты на сокращение загрязнения могут быть ниже при применении экономических инструментов (в данном случае – платежа за выброс SO_2), чем при использовании административных инструментов (ПДВ/ПДС). Одним из главных теоретических преимуществ платежей за загрязнение является то, что сокращение загрязнения может быть достигнуто наиболее экономически эффективным способом, так как предприятия-загрязнители могут принимать собственные решения о том, сокращать ли выбросы, исходя из экономических соображений.

Рисунок А-10. Суммарные затраты на сокращение выбросов SO₂ до 50% в результате применения платежа за SO₂ в сравнении с ПДВ



На рисунке А-10 сопоставляются суммарные годовые затраты российских предприятий (включенных в выборку ситуационного исследования) для сокращения выбросов SO₂ на 5-50%. На рисунке показано, что суммарные затраты на сокращение загрязнения (исключая выплату платежей) для сокращения предприятиями выбросов SO₂ до 50% будут самыми низкими при применении платежа за SO₂³⁷. Кроме того, рисунок показывает, что добавление выплат по платежам меняет картину: при сокращении выбросов приблизительно до 25% суммарные затраты предприятий (выплата платежей плюс внутренние затраты на сокращение загрязнения) будут выше по сравнению с прямым применением ПДВ. Данную разницу в затратах можно компенсировать путем частичного возврата доходов от платежей на субсидирование экологических инвестиций в промышленности.

³⁷ В данной теории делается допущение о том, что орган регулирования устанавливает один и тот же целевой показатель для всех источников выбросов. На практике так почти никогда не бывает: как правило, ПДВ устанавливаются на основе стандартов качества окружающей среды и/или исходя из технических соображений (например, наилучших доступных технических методов). Главный вывод теории об эффективности экономических инструментов обоснован, хотя оценки затрат при применении административных инструментов следует воспринимать с некоторым скептицизмом.

ПРИЛОЖЕНИЕ Б. СПИСОК УЧАСТНИКОВ СЕМИНАРА ЭКСПЕРТОВ

11 марта 2004 г., Москва, Высшая Школа Экономики

Ф.И.О.	Организация
ГАВРИЛОВ Всеволод Валерьянович	Министерство экономического развития и торговли, начальник управления
ГОЛУБЕВА Светлана Геннадьевна	Экологическая консультационная фирма «ICF/ЕКО», руководитель по развитию бизнеса
ДАЙМАН Сергей	Общество Эколайн, руководитель проекта
ДУНАЕВСКИЙ Леонид Владимирович	Центр электромагнитной безопасности, начальник отдела
ЗВЕРИНГ Альберт	Консультант
ЙАНТЦЕН Йохем	Институт прикладной экономики природопользования (ТМЕ), Нидерланды, директор
КЛИМАНОВ Сергей Александрович	Центр эколого-экономических исследований и информации, заместитель директора
КЛУШИНА Елена Валентиновна	Департамент природопользования и охраны окружающей среды г. Москвы, советник финансово-экономического управления
КОЗЕЛЬЦЕВ Михаил Львович	Российский Региональный экологический центр, исполнительный директор
КОРОБОВА Нина Леонидовна	Датское Агентство по охране окружающей среды (DEPA), координатор проектов по России
КРИВОВ Равиль Алексеевич	Министерство природных ресурсов
КУЗНЕЦОВ Александр Вадимович	ОАО «Нойзидлер», Сыктывкар, заместитель генерального директора
ЛИМОНОВА Ирина Васильевна	Министерство экономического развития и торговли, руководитель отдела
ЛОБАНОВА Елена Алексеевна	Центр эколого-экономических исследований и информации, директор
МАЗУР Евгений	ОЭСР, Директорат по охране окружающей среды, руководитель проекта
МАРТУСЕВИЧ Александр Петрович	ОЭСР, Директорат по охране окружающей среды, консультант
ПЕТРОВА Татьяна Владиславовна	Московский государственный университет, юридический факультет, кафедра земельного права, профессор

Ф.И.О.	Организация
РАЗБАШ Ольга Александровна	Российский Региональный экологический центр, администратор
ТЕРЕНТЬЕВ Андрей Анатольевич	Российский Региональный экологический центр, администратор
ФЕДОРОВ Андрей Сергеевич	Министерство по налогам и сборам, начальник отдела ресурсных платежей
ФОМЕНКО Георгий Анатольевич	НПО «Кадастр», Ярославль, генеральный директор
ШЕВЧУК Анатолий Васильевич	Министерство природных ресурсов, руководитель департамента
ШЕСТЕРЮК Анатолий Степанович	Департамент природопользования и охраны окружающей среды г. Москвы, начальник управления государственного экологического контроля
ШИЛКИНА Ольга	Министерство экономического развития и торговли, заместитель начальника отдела устойчивого развития
ЮДИНА Наталья Васильевна	Департамент природопользования и охраны окружающей среды г. Москвы, главный специалист финансово-экономического управления
ЯРОШЕВКИЙ Давид Михайлович	Институт водных проблем Российской Академии Наук, старший научный сотрудник

БИБЛИОГРАФИЯ

- Danish Environmental Protection Agency (DEPA), 1999, *Economic Instruments in Environmental Protection in Denmark*, Copenhagen.
- Economist, 2003, “Emerging market indicators”, November 29 – December 5, p. 108, London.
- ECOTEC, 2001, *Study on the Economic and Environmental Implications of the Use of Environmental Taxes and Charges in the European Union and Member States*. Report for the European Union http://europa.eu.int/comm/environment/enveco/taxation/environmental_taxes.htm.
- Ernst & Young, 2002, *Russian Tax Brief: August 2002*, Moscow, www.ey.com/russia
- Ernst & Young, 2003, *Oil and Gas Tax Guide to Russia*, Moscow.
- European Commission (EC), 1995, *Waste-Water Charge Schemes in the European Union*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- European Commission (EC), 2003, *Excise Duty Tables April 2003*, DG Taxation and Customs Union, Brussels.
- European Environment Agency (EEA), 2000, *Environmental Taxes: Recent Developments in Tools for Integration*, Copenhagen.
- Frøyen O. 1997, Policy Instruments to Achieve SO₂ Goals in the Nordic Countries, With a Focus in the SO₂ Tax System, in: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 1997, *Applying Market-Based Instruments to Environmental Policies in China and OECD Countries*, Paris.
- Goskomstat, 2002, *Report on Status of Environment in Russia in 2001*, in Statistical Bulletin No. 5, Moscow.
- Goskomstat, 2003, *Statistical Yearbook 2002*, Moscow.
- GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit), 2001, *Fuel Prices and Vehicle Taxation*, Eschborn, Germany.
- International Monetary Fund (IMF), 2002, *Russian Federation: Selected Issues and Statistical Appendix*, IMF Country Report No 02/75, Washington.
- International Energy Agency (IEA), 2002, *Russia Energy Survey 2002*, Paris.
- International Tax & Investment Center (IT&IC), 2002, *Special Report – The Taxation System and Economic Development in Select Countries of Eurasia*, Washington, www.iticnet.org
- IPTS, 2001, “Integrated Pollution Prevention and Control (IPPC), Reference Document on Best Available Techniques in the Non Ferrous Metals Industries”, Institute for Prospective Technological Studies

Seville, one of the seven scientific institutes making up the Joint Research Centre (JRC) of the European Commission, Spain.

- Kozeltsev M. and A. Markandya, 1997, Pollution Charges in Russia: The Experience of 1990-1995, in: Bluffstone R. and B. Larson (eds.) *Controlling Pollution in Transition Economies*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Kraemer R. A., 1995, *The Effectiveness and Efficiency of Water Effluent Charge Systems: Case Study on Germany*, OECD Environment Directorate ENV/EPOC/GEEI(95)12, Paris.
- Larson B. and Kozeltsev M., 1998, Implementation of ambient air quality protection measures: case of Tula Oblast, *Eco-funds strengthening and environmental management, part 1*, Higher School of Economics, Moscow, 1998.
- Ministry of Energy of the Russian Federation, 2001, "The Main Issues of Russia's Energy Strategy until 2020", Moscow.
- Ministry of Natural Resources of the Russian Federation, 2001, "Yearbook on Pollutant Emissions to the Atmosphere of Cities and Regions of the Russian Federation in 2000", Research Institute for Air Protection, St. Petersburg.
- Ministry of Natural Resources of the Russian Federation, 2002, "Yearbook on Pollutant Emissions to the Atmosphere of Cities and Regions of the Russian Federation in 2001", Research Institute for Air Protection, St. Petersburg.
- Ministry of Natural Resources of the Russian Federation, 2002, "State of Fulfilment of Obligations of the Russian Federation under the 1979 Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution", Moscow.
- Norilsk Nickel, 2003, Annual Report 2002, www.nornik.ru
- Nyström S. and A. Berqvist, 1997, Fiscal Reform and Environmentally Related Taxes: Policy Formulation and Experience in Sweden, in: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 1997, *Applying Market-Based Instruments to Environmental Policies in China and OECD Countries*, Paris.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 1997, *Environmental Taxes and Green Tax Reform*, Paris.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 1999a, *Environment in the Transition to a Market Economy Progress in Central and Eastern Europe and the New Independent States*, Paris.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 1999b, *Economic Instruments for Pollution Control and Natural Resource Management in OECD Countries: A Survey*. Revised Working Paper, March 1999, Paris.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 1999c, *OECD Environmental Performance Reviews Russian Federation*, Paris.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2000, *Economic Instruments for Pollution Control and Natural Resource Management: The Russian Federation – draft country chapter*, Paris.

- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2001, *Environmentally Related Taxes in OECD Countries: Issues and Strategies*, Paris.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2002a, *OECD Economic Surveys Russian Federation*, Volume 2002/5, Paris.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2002b, EAP Task Force, *Streamlining the Use of Economic Instruments of Environmental Policy in the Rostov Oblast, Russia*, Final Project Report, Paris, CCNM/ENV/EAP(2002)1
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2003a, EAP Task Force, *Developing Effective Packages of Environmental Policy Instruments in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia (EECCA): Experience and Directions for Reform*, Fourteenth EAP of the Task Force Meeting, 10-11 February 2003, Tbilisi, Georgia, CCNM/ENV/EAP(2003)4
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2003b, EAP Task Force, *The Use of Economic Instruments for Pollution Control and Natural Resource Management in EECCA*, Fourteenth EAP of the Task Force Meeting, 10-11 February 2003, Tbilisi, Georgia, CCNM/ENV/EAP(2003)5
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2003c, *Environmental Taxes and Competitiveness: An Overview of Issues, Policy Options, and Research Needs*, COM/ENV/EPOC/DAFFE/CFA(2001)90/FINAL.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2003d, *OECD Environmental Data Compendium 2002*, Paris.
- RAO-UES, 1999, "Emission Data for large Power Plants", United Energy Systems of Russia, Moscow.
- Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (REC), 2001, *Environmental Taxes in an Enlarged Europe: An Analysis and Database of Environmental Taxes and Charges in Central and Eastern Europe*, Szentendre, Hungary.
- RECEP, 2002, Russian Economic Trends Monthly, 14 October 2002, www.recep.org
- Söderholm P., 1999, *Environmentally Policy in Transition Economies: The Effectiveness of Pollution Charges*, Lulea University of Technology, Lulea, Sweden.
- Symons E.J., S. Speck and J.L.R. Proops, 2002, The Distributional Effects on Carbon and Energy Taxes: The Cases of France, Spain, Italy, Germany and the UK, *European Environment* Vol. 12, pp. 203-212.
- Tacis, 2003, *Support to the Implementation of Environmental Policies and NEAPs in the NIS – Sub-Project Georgia: Increasing the Effectiveness of Economic Instruments*, European Commission, Brussels.
- TME, 1999, "Using MOSES for Assessment of Costs and Cost Effectiveness of Environmental Policy: Some Applications", paper prepared for the workshop on "Technical-economic Databases on Production Processes and Related Emission Abatement Options", Angers (France), 28-29 October 1999 (www.tme.nu)
- UNECE, 2003, *Environmental Partnerships in the UNECE Region: Environment Strategy for Countries of Eastern Europe, Caucasus and Central Asia*, Strategic Framework, Geneva.

World Bank, 1998, *Pollution Prevention and Abatement Handbook*, Washington DC.

World Bank, 2002, *Generating Public Sector Resources to Finance Sustainable Development*, Final Draft
10. October 2002, Washington DC.

Zhnovsky G.M., 2002, "Technical data power plants in the Russian Federation", Power Engineering
Institute, Moscow.

Zinnes C., C. Tarhoaca and M. Popovici, 1998, *The Role of Enforcement and Economic Instruments in
Inducing Environmental Investment in a Transition Economy: The Water Sector in Romania*,
Harvard Institute for International Development (HIID), Environment Discussion Paper No. 42.