

ПРИНЦИП «ЗАГРЯЗНИТЕЛЬ ПРИРОДЫ - ПЛАТИТ» И СТАТИСТИКА

А.Д. Думнов, д-р экон. наук,

Национальное информационное агентство «Природные ресурсы»,

А.А. Романов, д-р экон. наук,

Московский государственный университет экономики, статистики и информатики,

А.А. Комягина,

Федеральное агентство водных ресурсов

Прошедший 2013 г., наравне с официально объявленным на международном уровне Годом статистики, в Российской Федерации также был официально прокламирован как Год охраны окружающей среды [1]. В составе немногих профильных мероприятий, осуществленных в рамках данного года, в декабре был проведен IV Всероссийский съезд по охране окружающей среды¹.

На съезде работало множество секций и групп. На одной из них - так называемой форсайт-сессии «Экономика и природа: где деньги?», на заседании которой присутствовало значительное число заинтересованных лиц - были кратко обсуждены различные аспекты экономики природопользования, совершенствования финансирования деятельности по охране окружающей природной среды (ОПС) и сопряженные вопросы. Среди всех проблем, затронутых выступившими учеными, экспертами и специалистами, в центре внимания оказались вопросы, связанные с платностью природопользования в целом, и платежами за негативное воздействие на ОПС в частности (далее для краткости - также природоохранные платежи, экоплатежи). Как известно, данные элементы являются основой рыночного принципа использования природных ресурсов и охраны ОПС, кратко формулируемого как «природопользователь - платит» (применительно к охране ОПС - «загрязнитель природы - платит»).

При подготовке данной статьи была поставлена задача конкретизировать обсуждение, проведенное на Съезде и касающееся финансирования мероприятий по охране окружающей природной среды, с позиций имеющейся статистической информации. Одновременно хотелось бы подойти с более широких позиций и кратко затронуть общие проблемы, сложившиеся в нашей стране в области статистики и экономики охраны ОПС. Среди множества актуальных экономико-статистических аспектов и направ-

лений исследования первоочередное значение, на наш взгляд, имеют следующие вопросы.

1. Исходной и важнейшей проблемой остается выявление причинно-следственных связей и четких трактовок, объясняющих сравнительную динамику показателей негативного воздействия на ОПС (см. таблицу 1).

Таблица 1

Динамика показателей, характеризующих негативное воздействие на окружающую природную среду России
(по данным Росстата, Росводресурсов и Росприроднадзора)

Вид воздействия	2000	2005	2012	2012 в % к 2000	2012 в % к 2005
Выбросы вредных веществ в атмосферный воздух от стационарных источников и автотранспорта, млн т	32,3	35,8	32,4	100,3	91
Сброс загрязненных сточных вод в поверхностные водные объекты, млрд куб. м	20,3	17,7	15,7	77	89
Размещение (на хранение и захоронение) отходов производства и потребления, млн т	...	2732*	2912	...	107**

* 2006 г.

** 2012 г. в % к 2006 г.

В частности, в настоящее время далеко не ясны конкретные факторы, обеспечивающие систематическое снижение в последние годы сброса загрязненных сточных вод, включая значительное уменьшение сброса в водоемы подавляющего числа вредных веществ. Характерно, что в области загрязнения атмосферного воздуха и размещения отходов имеют место иные тенденции. Внятные объяснения указанной динамики путем причинно-следственного (факторного и т. д.) анализа ныне практически отсутствуют. Таким образом, в стране происходят процессы, сущность которых в подавляющей части остается непознанной. В результате возможности действенного регулирования негативного воздей-

¹ Характерно, что III Всероссийский съезд по охране окружающей среды состоялся 10 лет назад - в ноябре 2003 г.

ствия на природу, не говоря уже о каком-либо эффективном управлении, во многом нивелируются.

В этой связи стоит двойственная задача: а) понять роль учетно-статистического фактора как такового, то есть оценить качество самих данных, адекватность используемой методологии учета и организации статистических наблюдений и т. д.; б) оценить *реальные* технические и экономические процессы, которые происходят в скрытом виде при загрязнении и охране ОПС и которые выражаются пока малопонятными цифрами и их труднообъяснимой динамикой в виде вершины всего информационно-статистического «айсберга».

Решение указанной задачи во многом является основой дальнейшего развития системы платности негативного воздействия на природу. При этом данное решение необходимо осуществить параллельно с выявлением более или менее точных параметров, которые бы отражали стимулирующее воздействие указанных платежей на собственно охрану окружающей природной среды. Дело в том, что в настоящий момент весьма сложно ответить на следующие вопросы: влияют ли рассматриваемые платежи на проведение природоохранных мероприятий или нет; если влияют, то в какой мере и в какую сторону; какова их конечная эффективность; какова их роль среди множества других социально-экономических и технических факторов, приводящих к изменению характера и структуры производства, а также побуждающих природопользователей осуществлять мероприятия по охране ОПС; и наконец, если рассматриваемые платежи имеют природоохранную результативность, то почему в сфере водных ресурсов она значительно отличается от результатов в области атмосферного воздуха и обращения отходов (обращения с отходами)?

Авторы настоящей статьи осознают всю сложность ответов на перечисленные вопросы. Более

того, очевидно, что эти ответы могут иметь только вероятностный характер (с определенными доверительными границами). Об этом свидетельствует, в частности, противоречивость и неопределенность имеющейся в настоящее время косвенной информации. Такая неопределенность не позволяет выявить в более или менее определенных статистических рамках результативность взимания экоплатежей для дела охраны ОПС как такового. Бытующее мнение о существовании чуть ли не прямой функциональной связи - «чем выше экоплатежи, тем выше стимулы к осуществлению природоохранной деятельности и тем она масштабнее» - представляется достаточно упрощенным (если не примитивным) и не учитывающим массу существующих реалий и нюансов. Необходимость целенаправленных исследований в данной области назрела уже весьма давно. При этом очевидно, что эти исследования должны носить многопрофильный характер, проводиться на основе различных концепций и методик, в том числе с использованием прямых статистических наблюдений предприятий-природопользователей, социологических опросов независимых экспертов и т. д.

О стимулирующей природоохранной роли платежей за негативное воздействие на ОПС было мало что известно четверть века назад, когда принцип «загрязнитель - платит» начал получать в стране широкое внедрение. Ныне ситуация по многим аспектам оказалась, к сожалению, гораздо более смутной. Поэтому без ответов на приведенные выше основополагающие вопросы все дальнейшие мероприятия по совершенствованию платности негативного воздействия на ОПС во многом теряют смысл.

2. Описанная ситуация осложняется тем, что в настоящее время в целом ряде случаев очень трудно адекватно прокомментировать изменения, происходящие в области природоохранных платежей (см., например, показатели на рисунке и в таблице 2).

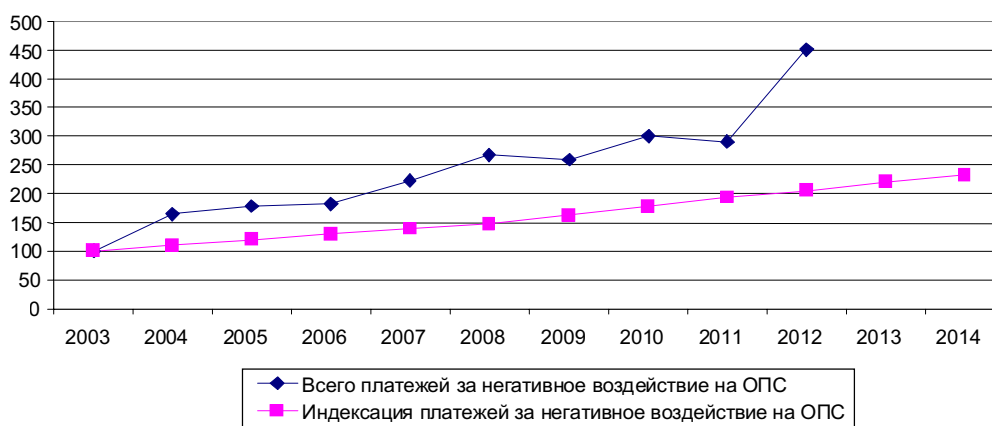


Рисунок. Динамика платежей за негативное воздействие на окружающую природную среду и официальной индексации ставок этих платежей в России (2003 г. = 100)

Таблица 2

**Динамика платежей за негативное воздействие на окружающую природную среду в России
в бюджеты всех уровней управления***
(по данным Росстата; млн рублей)

Платеж	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Всего платежей за негативное воздействие на окружающую природную среду	6573	10798	11745	11995	14672	17547	17000	19780	19155**	29742
в том числе за:										
негативное воздействие в пределах нормативов	3484	5890	...	6679	8548	9827	9990	11534	11822**	13885
сверхнормативное воздействие	3089	4908	...	5316	6123	7720	7010	8246	7283**	15857
Из общего объема платежи за:										
негативное воздействие на водные объекты - всего***	2037	3109	3219	2691	2981	3193	3858	3788	4558	4743
из них за:										
негативное воздействие в пределах нормативов	766	1196	...	932	954	996	1227	1255	1798	1347
сверхнормативное воздействие	1271	1912	...	1759	2027	2197	2631	2533	2760	3396
негативное воздействие на атмосферный воздух - всего***	2281	3561	3330	3525	4641	4091	4068	5420	4601	13600
из них за:										
негативное воздействие в пределах нормативов	919	1536	...	1612	2471	2127	2091	3054	2606	4181
сверхнормативное воздействие	1361	2025	...	1913	2170	1965	1977	2367	1994	9419
размещение в окружающей природной среде отходов производства и потребления - всего***	2225	4100	5174	5744	7009	10215	9035	10430	9897	11258
из них за:										
негативное воздействие в пределах нормативов	1779	3139	...	4109	5096	6680	6644	7121	7395	8313
сверхнормативное воздействие	446	962	...	1634	1912	3535	2391	3309	2503	2945

* Без платежей небольших (мелких) хозяйственных объектов. С учетом ежегодной индексации, устанавливаемой в федеральном законе о федеральном бюджете на соответствующий год.

** Без учета незначительной нераспределенной величины.

*** Сумма приведенных показателей не равна итоговым значениям из-за наличия других составляющих, величина которых относительно невелика.

До начала предметного статистического анализа целесообразно отметить ряд специфических аспектов. В частности, некоторый недоучет платежей, присутствующий в таблице 2 (см. первую сноску к ней), в рассматриваемом случае не имеет особого значения. Действительно, данные, получаемые бюджетно-финансовыми органами, имеют несколько большее значение, чем данные Росстата (примерно на 5-10%). Однако в настоящей статье предлагается в первую очередь проанализировать не абсолютные значения показателей, а их динамику от года к году плюс изменение структуры платежей. Для этих целей данные Росстата вполне приемлемы. В целом количество объектов, ежегодно охватываемых

органами государственной статистики при проведении соответствующего наблюдения по форме № 4-ос, в последнее время превышает 40 тыс. единиц и, по нашему мнению, достаточно репрезентативно².

Таблица 2 и рисунок начинаются с 2003 г., поскольку именно в этом году было принято целевое постановление Правительства Российской Федерации (от 12.06.2003 № 344). Этим нормативным документом были официально установлены новые ставки платежей за конкретные виды загрязняющих веществ и отходов. В 2005 г. эти ставки были несколько расширены и дополнены (см. постановление Правительства Российской Федерации от 01.07.2005 № 410).

² Следует также отметить, что федеральное статистическое наблюдение «Сведения о текущих затратах на охрану окружающей среды и экологических платежах» по форме № 4-ос, на основании которого построена таблица 2, обладает рядом бесспорных преимуществ по сравнению с иными статистическими наблюдениями и налогово-финансовой отчетностью по рассматриваемым вопросам. Например, показатели формы № 4-ос детально отражают объемы и структуру ряда природоохранных затрат отчитывающихся хозяйственных единиц. Данная информация значительно расширяет возможности анализа общей экономической нагрузки на предприятия-природопользователи, связанной с проведением природоохранной политики в стране. Кроме того, данные Росстата обобщаются не только в территориальном, но и отраслевом разрезе, что также имеет немаловажное значение при анализе сводных материалов.

Показательно также, что в 2012 г. данные сводного отчета по форме № 4-ос, отражающие экоплатежи учитываемых предприятий-природопользователей в целом по стране (29,7 млрд рублей), превзошли данные, характеризующие поступление этих платежей в бюджеты всех уровней управления (29,1 млрд рублей; см. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации в 2012 году», с. 433).

При построении графика на рисунке были использованы материалы федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующие годы, включающие нормативы индексации ставок рассматриваемых платежей. При этом динамика индексации ставок, установленных в 2005 г., на рисунке в целях упрощения не приводится. Соответствующие изменения осуществляются параллельно с индексацией ставок, установленных в 2003 г., и почти в тех же относительных пропорциях.

По результатам анализа таблицы 2 и рисунка возникает ряд определенных вопросов. В первую очередь обращает внимание тот факт, что динамика общей величины платежей и размеры индексации ставок этих платежей были относительно слабо связаны между собой за весь девятилетний период, приведенный в таблице и на рисунке. Более того, сам тренд платежей в целом несколько опережал указанную индексацию, хотя данное превышение происходило отнюдь не ежегодно, с колебательными отклонениями: от практической стабилизации и даже некоторого падения до резких (скачкообразных) возражений по отдельным годам. Скорее всего, приведенное опережение было связано с целым рядом факторов, конкретные параметры которых пока трудно объяснимы и доказуемы. В настоящее время можно с достаточным основанием сделать лишь следующий вывод: в стране за последнее десятилетие произошел рост экоплатежей (с учетом индексации их ставок), который определялся отнюдь не только этой индексацией³.

Однако наибольшее число вопросов вызывают не сводные данные по всем экоплатежам, а сведения по их отдельным видам и элементам. Здесь ситуация гораздо более неопределенная. Например, сокращение платежей за загрязнение атмосферного воздуха и размещение отходов в 2009 г. по сравнению с 2008 г. в какой-то мере можно объяснить экономическим кризисом и тяжелым финансовым положением предприятий. Указанный кризис выразился в том числе в падении производства многих товаров и услуг, а следовательно, в объективном снижении вредного воздействия на природу. Объем выбросов вредных веществ в воздушный бассейн от стационарных источников и автотранспорта снизился за 2009 г. на 5%, а объем размещения в ОПС твердых отходов - примерно на 7%. При этом размеры ставок платежей за подобное загрязнение были официально проиндексированы в соответствии с нормами Закона о федеральном бюджете на 2009 г. на 9% по

сравнению с уровнем 2008 г. (см. рисунок). Несмотря на эту индексацию, общая величина рассматриваемых выплат в 2009 г. уменьшилась по сравнению с предыдущим годом на 0,6% за загрязнение атмосферы и на 12% - за размещение отходов (см. таблицу 2). В данном случае логика изменения цифр и связь явлений в определенной степени прослеживаются, хотя и не имеют строго пропорционального (линейного) характера.

Однако в области загрязнения водных объектов подобная логика практически отсутствует. Сброс загрязненных стоков в водоемы в кризисном 2009 г. сократился на 7%; примерно адекватно снизился сброс содержащихся в них вредных веществ. В то же время сумма соответствующих платежей водопользователей возросла на 21%. Индексирование ставок «водоохранных» платежей, проведенное в соответствии с Законом о федеральном бюджете на 2009 г., не может служить приемлемым объяснением этого парадокса. Данная индексация распространялась на все виды вредного воздействия в одинаковых масштабах, включая загрязнение атмосферы и размещение твердых отходов (см. выше). Однако по этим видам воздействия на ОПС наблюдается совершенно иная статистическая картина.

Также трудно понять причины изменений объемов средств, выплаченных природопользователями-загрязнителями, в 2006 г. по сравнению с 2005 г. Из таблицы 2 следует, что рост общей величины платежей в 2006 г. по сравнению с предыдущим годом составил всего 2%. В то же время только за счет официальной индексации ставок платежей, предусмотренной в Законе о федеральном бюджете на 2006 г., эта величина должна была бы возрасти на 8%. Характерно также, что выбросы вредных веществ в атмосферный воздух от стационарных источников и автотранспорта, а также сброс загрязненных стоков за рассматриваемый период сократились всего лишь на 1-1,5%, а объем размещенных отходов возрос, по оценке, на 15-20%. Кроме того, 2006 г. считался годом устойчивого роста экономики - физический рост ВВП по сравнению с 2005 г. составил, по данным Росстата, 8,2%. Следовательно, вряд ли могли иметь место массовые задержки платежей природопользователей из-за их неблагоприятного финансового состояния, как это, наверняка, имело место в 2009 г.

Далеко не полностью объяснима ситуация, сложившаяся в 2011 г. Рассматриваемые платежи уменьшились по сравнению с 2010 г. на 3% при со-

³ О неполноте данной индексации, то есть ее отставании от фактического роста цен, см. далее.

ответствующей индексации примерно на 8%, а также росте выбросов в атмосферу на 1% и размещении отходов на 16%. Правда, сброс загрязненных стоков при этом сократился, однако это снижение составило лишь 3%. Объем ВВП в постоянных ценах возрос в 2011 г. по сравнению с предыдущим годом на 4,3%.

Еще менее внятное толкование в настоящее время можно дать результатам сравнения структуры платежей от года к году. Это касается, например, изменения пропорций между выплатами за загрязнение атмосферного воздуха и водных объектов. Непонятно, почему в отдельные годы соответствующие цифры относятся как 1 : 0,9 или почти 1 : 1 (2003-2005 гг., 2009 г., 2011 г.), а в другие годы эта пропорция уменьшается до 1 : 0,7 или даже до 1 : 0,6 (2007 г., 2010 г.).

По нашему мнению, более или менее внятное объяснение пока можно дать лишь по 2012 г. в области платежей за загрязнение атмосферы. Их скачкообразный рост по сравнению с предыдущим годом - в три раза, судя по всему, во многом определялся официальным увеличением выплат за загрязнение в результате сжигания на факельных установках и/или рассеивании попутного/нефтяного газа (см., в частности, постановление Правительства страны ниже). Более того, резко изменились пропорции между платой за нормативное и сверхнормативное загрязнение атмосферного воздуха. В 2012 г. вторая подгруппа оказалась больше первой в 2,3 раза. В 2007-2011 гг. ситуация носила обратный характер - первая подгруппа превышала вторую примерно на 5-30% в зависимости от конкретного года (см. таблицу 2). Судя по всему, основная масса производственных объектов, связанных с извлечением попутного/нефтяного газа, в 2012 г. оказалась не готова к внедрению соответствующих платежей, в результате чего была вынуждена выплачивать дополнительные суммы за сверхнормативное загрязнение атмосферы.

По имеющимся оценкам, в 2013 и 2014 гг. по этой же причине рассматриваемые платежи могут дополнительно и существенно возрасти. Данный прогноз вытекает в том числе из весьма жестких норм постановления Правительства Российской Федерации «Об особенностях исчисления платы за выбросы загрязняющих веществ, образующихся при сжигании на факельных установках и (или) рассеивании попутного нефтяного газа» от 08.11.2012 № 1148.

Авторы настоящей статьи в принципе не исключают существование реальных, но информационно скрытых (не выявленных) факторов, объясняющих приведенные статистические парадоксы. Потенциально сюда могут входить, например, изменения объема и структуры платежей в результате подвижек в составе выбрасываемых (сбрасываемых, размещаемых) вредных веществ и отходов, за которые производятся выплаты. Как известно, соответствующие ставки значительно отличаются в зависимости от опасности (токсичности и т. д.) того или иного ингредиента, а также иных особенностей. Однако качественные статистические оценки, детализирующие данную ситуацию, в настоящее время почти отсутствуют.

За пределами комплексного анализа остаются также вопросы изменения нормирования выбросов (сбросов, размещения) загрязняющих веществ и отходов в их увязке с корректировками соответствующих платежей. В настоящее время влияние данного фактора трудно оценить даже в самом приближенном виде.

Кроме того, не исключены и вполне вероятны воздействия, оказываемые изменениями пропорций между экоплатежами за загрязнение ОПС в пределах установленных нормативов и экоплатежами за сверхнормативное загрязнение (см., в частности, таблицу 2). Напомним, что за сверхнормативное (сверхлимитное) загрязнение ОПС ставки платежей по конкретным вредным веществам увеличиваются в пять и более раз⁴.

Из таблицы 2 следует, что соотношение между платежами за нормативное и сверхнормативное загрязнение ощутимо изменилось за анализируемый период. Так, если в 2003 г. оно составляло 1 : 0,9, то в 2006 г. оно было уже на уровне 1 : 0,8, в 2009 г. - 1 : 0,7 и в 2011 г. - 1 : 0,6. Иначе говоря, доля платежей за сверхнормативное загрязнение ОПС в общей сумме соответствующих выплат систематически снижалась. Однако в 2012 г. рассматриваемая пропорция имела, по существу, обратный характер - 1 : 1,14, то есть «сверхнормативные» платежи превысили «нормативные» выплаты на 14%.

Вопрос состоит отнюдь не только в том, почему это происходило и как все это влияло на общую динамику экоплатежей (некоторая ясность имеется лишь по 2012 г., см. об этом выше). В данном случае возникают вопросы гораздо более широкого и сопряженного плана. Например, не совсем понятен

⁴ Платежи за сверхнормативное негативное воздействие на ОПС не включают штрафы, взысканные в возмещение ущерба, нанесенного конкретными природопользователями. Величина таких штрафов значительно ниже объемов, выплаченных за сверхнормативное загрязнение. В частности, в 2010 г. они составили, по отчетным данным Росстата, суммарно 0,35 млрд рублей, в 2011 г. - 0,6 млрд и в 2012 г. - 1,2 млрд рублей.

порядок формирования бюджетных планов по поступлению доходов в виде рассматриваемых платежей при подобной динамике показателей. В частности, стоит вопрос: каким именно образом прогнозируются и закладываются в доходы бюджетов платежи за сверхнормативное негативное воздействие на ОПС, по сути и в значительной части являющихся штрафными сборами?

В качестве примера трудно объяснимых колебаний экоплатежей в два-три и более раза (как в сторону уменьшения, так и увеличения) в одних субъек-

тах Российской Федерации при их относительной стабильности в других субъектах можно привести данные таблицы 3. Они отражают динамику и соотношение платежей за негативное воздействие на водные объекты по соответствующим регионам. В области платежей за такое же воздействие на атмосферный воздух и за размещение в ОПС отходов ситуация выглядит еще более невнятной.

Характерно, что примерно такая же ситуация имеет место и при анализе экоплатежей в отраслевом разрезе (см. таблицу 4).

Таблица 3

**Общая величина платежей за негативное воздействие на водные объекты
в некоторых субъектах Российской Федерации***
(по данным Росстата; млн рублей)

Субъект Федерации	Выплачено водопользователями				
	2007	2009	2010	2011	2012
Российская Федерация - всего	2981	3858	3788	4558	4743
Воронежская область	25,4	44,4	48,6	33,7	20,7
Костромская область	6,0	6,4	4,6	5,6	4,0
Московская область	157,8	588,8	281,5	239,7	169,5
Рязанская область	3,1	9,6	11,3	37,5	71,4
Ленинградская область	376,6	232,5	80,1	92,4	90,4
Мурманская область	78,4	126,0	133,9	210,6	214,8
Ростовская область	29,7	32,5	39,0	33,0	30,3
Ставропольский край	9,3	9,1	10,6	13,3	9,7
Республика Башкортостан	75,1	66,4	116,3	109,3	140,5
Республика Мордовия	4,8	3,9	2,7	60,1	60,8
Оренбургская область	6,8	17,3	5,8	6,8	35,9
Свердловская область	233,0	136,3	243,8	183,6	274,4
Республика Саха (Якутия)	31,5	52,0	38,4	37,7	41,9
Приморский край	31,1	50,4	57,0	53,0	197,2
Амурская область	32,9	23,5	68,9	36,2	235,8

* В таблицах 3 и 4: без платежей небольших (мелких) хозяйственных объектов. С учетом ежегодной индексации, устанавливаемой в федеральном законе о федеральном бюджете на соответствующий год.

Таблица 4

Платежи за негативное воздействие на водные объекты по видам экономической деятельности в России
(по данным Росстата; в ценах соответствующих лет; млн рублей)

Вид деятельности	2007	2009	2010	2011	2012
Всего по России	2981	3858	3788	4558	4743
в том числе по предприятиям (организациям):					
сельского хозяйства, охоты и предоставления услуг в этих областях	329	66	160	94	79
добычи полезных ископаемых	290	510	418	418	531
обрабатывающих производств	965	1260	1025	1340	1294
производства, передачи и распределения электроэнергии, газа, пара и горячей воды	311	514	535	523	932
водопроводно-канализационного хозяйства*	795	768	1140	1567	1278
транспорта и связи	101	260	212	247	246

* Суммарно по видам деятельности «сбор, очистка и распределение воды» и «удаление и обработка сточных вод».

Среди всех явлений и процессов, которые в принципе способны оказывать существенное воздействие на величину и динамику экоплатежей, в явно недостаточной степени выявлена роль возможного уменьшения данных выплат за счет их реструктуризации, отсрочки, зачета и/или частичного погашения при проведении природоохранных мероприятий и т. д. Более того, сейчас зачастую практически невозможно сколько-нибудь статистически точно ответить даже на такой простой вопрос, как: имеют ли подобные льготы на практике относительно массовый характер или их частота и величина незначительны? Существующее законодательство, его разнообразные трактовки и фактическое применение, различные подзаконные акты также оставляют ответ на этот вопрос во многом неопределенным (см., например, [2-5 и др.]).

В этой связи небезынтересно мнение, что для крупных производственных объектов актуальны не столько льготы по экоплатежам, сколько льготные кредиты и преференции по налогу на прибыль при модернизации производства. В качестве примера приводится Магнитогорский металлургический комбинат, который ежегодно в среднем платит 120 млн рублей в виде платежей за негативное воздействие на ОПС, в то время как затраты на строительство природоохранных объектов достигают в отдельные годы почти 1,5 млрд рублей. В то же время призна-

ется, что для малого и среднего предпринимательства льготы по экоплатежам могут иметь более весомое значение [6].

Проблема заключается не только в неполноте или отсутствии сведений об объеме реально действующих льгот по экоплатежам. Также почти нет надежной статистической информации о динамике задолженности природопользователей - загрязнителей ОПС по совокупности рассматриваемых платежей в целом, и по конкретным элементам этих платежей в частности (с выделением докризисного, кризисного и посткризисного периодов).

Как и в случае с натуральными показателями негативного воздействия на ОПС, проблема адекватного и развернутого анализа экоплатежей, к сожалению, находится во многом вне области интересов не только природоохранных и финансовых, но и других компетентных органов общегосударственного управления и контроля.

В качестве сравнения авторы настоящей статьи провели анализ другого вида платного природопользования, которое связано с использованием водных ресурсов на различные цели. Выводы этого анализа свидетельствуют о гораздо большей логике и более тесной связи статистических рядов, характеризующих соответствующие натуральные и стоимостные показатели, нежели в случае с платежами за негативное воздействие на ОПС (см. таблицу 5).

Таблица 5

Динамика водозабора, производства гидроэлектроэнергии и платности за водопользование в России в 2006-2012 гг.

Показатели	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Забор воды из природных водных объектов на все нужды, млрд м ³	79,3	80,0	80,3	75,4	79,0	75,2	72,1
Производство гидроэлектроэнергии, млрд кВт·ч	175	179	167	176	168	165	165
Водный налог и платежи за водопользование, млрд рублей	14,3	14,9	15,2	13,6	14,5	13,7	13,6

В пояснение к таблице 5 можно отметить, что подавляющая часть водного налога и платежей за водопользование в нашей стране в последние годы приходится на забор воды для производственных целей и на нужды населения (порядка 85%). Соответствующие налог и платежи за использование водных ресурсов для целей гидроэнергетики, исчисляемые на основе выработки электроэнергии, составляют меньшую величину (14%). Платность за остальные виды водопользования обеспечивает незначительные поступления денежных средств (более подробно о платности водопользования см. в [7]).

Как следует из таблицы 5, динамика суммы поступлений от платности водопользования (в млрд

рублей) в целом корреспондируется и соответствует динамике водозабора (в млрд м³) и производства гидроэлектроэнергии (в млрд кВт·ч). При перекрестном анализе нами было учтено, что в соответствии с действующим законодательством многие виды водопользования, в том числе связанные с водозабором, освобождены от выплаты рассматриваемых налога и платежей. К ним, в частности, относятся такие водоемкие объекты, как сельхозпроизводители, предприятия рыбководства и т. д. [7, с. 14-15]. Кроме того, в отличие от платежей за негативное воздействие на ОПС ставки водного налога и платежей за водопользование не подвергались ежегодной индексации. Одновременно в данном случае не

предусматривалась возможность уменьшения налога и платежей при проведении водопользователем за свой счет масштабных и дорогостоящих работ, направленных на более рациональное использование водных ресурсов.

Естественно, прямая пропорциональная связь между показателями, приведенными в таблице 5, отсутствует. Более того, вряд ли здесь может иметь место даже более сложная, но четко выраженная функциональная связь. Некоторое воздействие стохастических факторов так или иначе неизбежно (например, из-за текущей задержки соответствующих выплат со стороны водопользователей, при их финансовой несостоятельности или прямом банкротстве и др.). Кроме того, статистическая ситуация осложнялась в связи с постепенной заменой лицензирования водопользования на заключение соответствующих договоров и, следовательно, заменой водного налога на платежи за водопользование. Это не могло не оказывать воздействия на динамику цифр. Имеются также иные причины, препятствующие установлению абсолютно четких линейных взаимосвязей между рассматриваемыми показателями. Тем не менее в данном случае все гораздо более понятно, объяснимо и, следовательно, прогнозируемо на перспективу, нежели в случае с платежами за негативное воздействие на ОПС.

По нашему мнению, несмотря на то, что система экоплатежей имеет более сложный и многогранный характер, нежели платность водопользования, их динамика и статика также вполне могут быть объяснимы. Однако для этого требуется соответствующая заинтересованность компетентных органов. Кроме того, необходимо будет организовать получение дополнительной и развернутой информации, осуществить ее независимый анализ со стороны различных исследователей.

3. Стоит задача определения роли природоохранных платежей среди всех других фискальных инструментов, оценка степени их участия в формировании доходов бюджетов различных уровней управления, а также покрытия разнообразных бюджетных расходов. Ранее эти вопросы нами уже были затронуты; рассмотрим их теперь более подробно.

Уже четверть века назад, то есть в самом начале внедрения платности негативного воздействия на ОПС в нашей стране, возникали трудноразрешаемые проблемы теоретического и практического характера. Так же как и по другим, уже названным аспектам, в целом ряде случаев эти проблемы за истекшие годы приобрели еще более сложный и разноректорный характер. К таким проблемам, в частности, относятся:

а) неизбежность приобретения с течением времени данными платежами фискального значения в целях пополнения бюджетов всех уровней управления и покрытия заранее планируемых разнообразных расходов (в том числе абсолютно не связанных с охраной ОПС);

б) возможность/невозможность корректировок (уменьшения, реструктуризации и т. д.) соответствующих платежей. Не следует забывать, что такого рода корректировки неизбежно вступают в противоречие с фискально-обязательным характером рассматриваемых выплат и планированием бюджетных расходов под такие бюджетные доходы;

в) оценка целевой природоохранной эффективности как самих экоплатежей, так и их корректировок в сторону снижения в качестве побудительно-стимулирующих инструментов осуществления масштабных природоохранных мероприятий;

г) взимание данных платежей с государственных (казенных и др.) предприятий и организаций, финансируемых из бюджетов различного уровня управления и т. д. Подобные факты имеют место на практике, однако они, по существу, представляют собой простое перекладывание денег из одного государственного «кармана» в другой государственный «карман». Взимание экоплатежей в рассматриваемом случае вряд ли способно иметь сколько-нибудь ощутимые природоохранные последствия. Одновременно все это ведет к усложнению расчетов, то есть увязке бюджетных доходов, получаемых от бюджетных хозяйственных единиц, с одновременными адекватными расходами этих же единиц, финансируемых из того же бюджета;

д) ряд других аспектов.

В этой связи рамки анализа платежей за негативное воздействие на окружающую природную среду должны быть существенно расширены. В первую очередь необходимы сопоставления и сопряженный анализ этих платежей с непосредственными затратами предприятий и организаций на снижение или устранение рассматриваемого воздействия (с учетом уменьшения и/или ликвидации вредного воздействия от ранее накопленных нарушений в ОПС). Данные затраты, имеющие как *текущий*, так и *капитальный* характер, более чем на порядок превышают величину платежей. Их величина в целом по России в 2012 г., с исключением повторного счета, значительно превышала 300 млрд рублей.

Решение приведенных задач с использованием методов статистического анализа так или иначе будет сопрягаться с ответом на близкий по существу вопрос: какое воздействие оказывают платежи за загрязнение на экономику конкретных видов и под-

видов деятельности? Дело в том, что в настоящее время далеко не всегда можно ограничиваться широко распространенным утверждением, что данные платежи практически не влияют на себестоимость выпускаемой продукции. Природоохранные платежи - это всего лишь один из элементов весьма сложной и многогранной фискальной системы России. Кроме бюджетообразующих налогов-«гигантов» типа НДС, налога на прибыль и др., имеется множество иных, более мелких налогов, платежей, обязательных выплат, сборов и др. Совокупное воздействие этой подгруппы фискальных инструментов на экономику больших, средних и малых хозяйственных единиц, относящихся к различным видам деятельности, может существенно различаться. Поэтому вполне возможно, что небольшим и средним предприятиям, выплачивающим такого рода «мелкие» налоги, зачастую все равно, какая именно «последняя фискальная соломинка» «сломает спину» их хозяйственной деятельности - экологическая или неэкологическая. Кроме того, дело здесь отнюдь не только во влиянии на себестоимость производства товаров и услуг. В соответствии с действующим порядком в себестоимость продукции подлежит включению лишь часть рассматриваемых выплат - платежи в пределах допустимых нормативов выбросов (сборов, размещения) загрязняющих веществ и отходов. Платежи за превышение допустимых нормативов осуществляются, как правило, за счет прибыли природопользователей. Вопрос заключается также в более широком спектре экономических и социальных последствий, связанных с осуществляемыми выплатами. Это касается, например, их «вклада» в ползучий рост цен и тарифов, в том числе на потребительские товары и услуги, а также в необходимость увеличения в этой связи бюджетных субсидий регионам и отраслям, расширения поддержки малообеспеченных слоев населения и т. д. (см. в качестве примера [7]).

4. Продолжает сохраняться малопонятная ситуация с масштабами ежегодного индексирования ставок платежей за негативное воздействие на ОПС. Уже давно очевидно, что это индексирование серьезно отстает от реального уровня инфляции в стране (хотя сама суммарная величина платежей растет не только за счет этой индексации, см. об этом ранее и рисунок). В результате, по нашим приблизительным расчетам, осуществленным на основе индекса-дефлятора ВВП, 100 рублей платежей за рассматриваемое негативное воздействие, выплаченные в 2003 г., на конец 2012 г. фактически равнялись всего лишь 66 рублям в «ценах» 2003 г. (см. об этом

более подробно в [7]). Другими словами, каждый рубль соответствующих платежей природопользователей за рассматриваемые девять лет обесценился, несмотря на индексацию, на треть.

К сожалению, здесь тоже далеко не все ясно. В частности, у авторов настоящей статьи, осуществивших вышеизложенные расчеты, имеются определенные сомнения в правильности выбора индекса-дефлятора, то есть конкретного индекса цен, лежащего в основе произведенных оценок. Не исключено, что обесценение имеет еще более значительные масштабы. Однако альтернативные расчеты других специалистов и серьезные теоретические обсуждения производятся в весьма ограниченной степени. Более того, существующие оценки, основывающиеся на дефлировании природоохранных платежей с использованием индексов, связанных с инвестициями, по нашему мнению, имеют еще более спорный характер, нежели наши оценки [8, с. 77]. Во-первых, из этих расчетов не ясно, какие именно «инвестиционные» индексы в данном случае использовались: сводный индекс цен строительной продукции или нечто иное? Во-вторых, весьма неоднозначным выглядит сам принцип дефлирования экоплатежей на основе инвестиционного подхода. Такой метод был бы в принципе приемлем тогда, когда все или подавляющая часть рассматриваемых платежей направлялась во внебюджетном порядке на инвестиционные мероприятия в области охраны ОПС. Однако на практике все обстоит отнюдь не так.

Имеются и иные замечания, свидетельствующие об экономической некорректности упрощенного подхода к решению обозначенной проблемы и подчеркивающие необходимость целенаправленного, углубленного и профессионального анализа.

5. В развитие всего вышеизложенного хотелось бы вернуться к началу статьи, вернее, к названию профильной форсайт-сессии в рамках IV Всероссийского съезда по охране окружающей среды. Деньги можно «взять» *только* при получении четких статистических ответов на вышеперечисленные вопросы и решении конкретных аналитических задач. Еще раз коротко напомним их суть. Требуется определить:

- что реально происходит в России с соответствующими платежами и их эффективностью?

- отражает ли статистическая информация фактически имеющее место, но скрытые и требующие дополнительного масштабного исследования процессы, или наблюдаются искажение данных, технические ошибки, недоучет, повторный счет и т. п.?

- если искажения учета и статистики реально происходят в значительных масштабах, то что конк-

ротно делается для наведения соответствующего порядка?

- если статистическая картина, ряды данных и их структура являются в целом надежными и отражают имеющиеся реалии, то когда именно будет организован комплексный и расширенный анализ соответствующей информации с привлечением дополнительных сведений и с получением четких выводов?

Примечание. По нашим оценкам, государственная статистика в целом достаточно объективно отражает общую структуру и тенденции в области экоплатежей. Однако этот тезис необходимо проверить на общую объективность, также как и на надежность конкретных аспектов.

Только после ответов на перечисленные вопросы и проведения углубленных исследований было бы логично ставить задачу пополнения «источника взятия денег». Другими словами, *только* после этого имеет смысл: а) изменять порядок нормирования выбросов, сбросов и размещения в ОПС вредных веществ и отходов; б) обосновывать увеличение соответствующих платежей путем изменения их ставок и/или расширения платежной базы, а также осуществлять более фундаментальные реформы налогообложения с общим повышением роли природо-сберегающих/природоохранных налогов, платежей и сборов; в) проводить реорганизацию взимания экоплатежей на основе наличия и внедрения наилучших доступных технологий (НДТ); г) реформировать порядок взимания и последующего расходования экоплатежей путем внедрения накопительных фондов, в том числе аккумулирующих средства в целях ликвидации накопленного ущерба при прекращении деятельности (закрытии) предприятий-природопользователей и др.

Без выяснения всех (или хотя бы основных) статистических аспектов рассматриваемых платежей также бессмысленно ставить более глобальные проблемы, например целевого налогообложения поступления в атмосферу «парниковых» газов или рыночного оборота квот на выбросы/сбросы и размещение в ОПС вредных веществ и отходов между предприятиями-природопользователями.

Это же замечание касается предлагаемого некоторыми специалистами целевого налогообложения производства и/или использования «экологически грязной» продукции, а также реализации обязательного экострахования. Пока что круг указанной продукции (то есть перечень конкретных товаров и ус-

луг) неизвестен даже на самом приблизительном уровне. Более того, отсутствует сколько-нибудь внятное и приемлемое определение этой категории в общем плане. Несомненно, что в сложившихся реалиях, включая отношение к анализу информации, при попытках внедрения налога на «экогрязную» продукцию может возникнуть еще большее число вопросов и отрицательных моментов, нежели имеется ныне по отношению к платежам за негативное воздействие на ОПС⁵. Что же касается экострахования, то обсуждение возможности и целесообразности его сколько-нибудь масштабного, добровольно-обязательного введения осуществляется в России уже более двух десятилетий.

Точно также за пределами рассмотрения были и остаются вопросы обоснованности (целесообразности) взимания платежей за негативное воздействие на ОПС при производстве товаров и оказании услуг целевого природоохранного назначения или выпуска «экологически чистой» продукции.

Масштабный анализ величины, структуры, организации сбора, финансовых результатов и природоохранной эффективности экоплатежей уже давно требуется провести по отношению к коммунальным канализациям и их абонентам (предприятиям, организациями и учреждениям, пользующимся услугами по транспортировке и очистке сточных вод). Далеко не всегда понятен порядок взимания (покрытия) этих платежей в условиях передачи стоков от одной хозяйственной единицы другой хозяйственной единице, особенно при внедрении системы аренды и/или концессий (аутсорсинга) на содержание и эксплуатацию канализационного комплекса. То есть необходимо четко ответить на вопрос: кто, кому и в каком объеме выплачивает соответствующие экоплатежи?

Не менее важно было бы провести всесторонний анализ, определяющий природоохранно-фискальную результативность функционирования в 1990-х годах в России целевых бюджетных экологических фондов, с комплексным изучением как положительных сторон, так и отрицательных аспектов и подведением своего рода баланса этих аспектов. Как известно, указанные фонды, действовавшие на федеральном, региональном и местном уровнях, были почти повсеместно упразднены более 10 лет назад. Однако сделано это было во многом волевым порядком, без указанного интегрального анализа. Одновременно несколько фондов и близких им структур как го-

⁵ Характерно, что в соответствии с частью I Налогового кодекса страны, принятой Федеральным законом Российской Федерации от 31.07.1998 № 146-ФЗ, в составе федеральных налогов и сборов предусматривался некий «экологический налог». Однако он не взимался, сущность его осталась неизвестной, и через несколько лет эта норма была исключена из налогового законодательства.

сударственного (регионального), так и негосударственного характера продолжали и продолжают функционировать. В ходе решения вопроса о восстановлении на реформированных началах государственных экофондов в принципе неизбежно проведение целевого статистического исследования, тем более что за последние годы здесь появился ряд новых и существенных нюансов⁶.

Не следует забывать еще об одной актуальной, но весьма сложной макростатистической проблеме - упорядоченном отражении соответствующих налогов, платежей и сборов в Системе комплексного природно-ресурсного и экономического учета (СПЭУ), являющейся автономным блоком общей системы национальных счетов. Элементы СПЭУ, касающиеся, в частности, построения счетов затрат на охрану ОПС, требуют четкого и мотивированного выделения различных экovyплат; которые в дальнейшем целевым образом поступают на финансирование природоохранной/природосберегающей деятельности. Кроме того, стоит типовая задача национального счетоводства по уточнению принадлежности всех существующих природоохранных/природосберегающих налогов, платежей и сборов к: а) налогам на продукты или б) другим налогам на производство. В сложившихся реалиях в нашей стране сделать это будет весьма непросто, тем более если статистическое отражение указанных выплат природопользователей будет продолжать показывать малопонятную картину.

6. Все представленные выше материалы свидетельствуют о настоятельной необходимости весьма осторожного (вернее, настороженного) отношения к возможному внедрению природоохранно-фискальных новаций, связанных со вступлением России в ВТО, и предполагаемому присоединению к Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) (то есть к новациям, учитывающим требования этих организаций).

Также осторожно-настороженно следует относиться к требованиям по корректировке экспортно-импортных пошлин и сборов, связанной с «экологичностью/неэкологичностью» реализуемых на международном рынке российских товаров и услуг, а также зарубежных товаров и услуг, реализуемых на российском рынке. Данное замечание касается, например, возможных дополнительных платежей, взимаемых с отечественного авиатранспорта из-за уров-

ня его шумности и вредных выбросов в атмосферу, или претензий к введенному в России утилизационному сбору на импортируемые автомобили. В рассматриваемых случаях требуется удвоенное внимание к надежности исходной статистической информации и к оценкам всех возможных последствий введения и/или отмены подобных новаций.

Одновременно требуется также весьма осторожно оперировать величинами, характеризующими экоплатежи в странах Европы и иных регионах мира, проводить сопоставления с отечественными платежами и тем более использовать зарубежный опыт в отечественной практике. В ходе сравнительно-прикладного анализа необходимо статистически корректно исследовать всю сферу сопряженных вопросов - от структуры экономики и общей эффективности производства до основных принципов построения доходной и расходной части бюджетов соответствующих государств, то есть проводить грамотные и комплексные международные сопоставления экоплатежей.

7. В завершение необходимо подчеркнуть, что в любом случае представляется неразумным брать денежные средства с чего-либо и выделять эти средства на что-либо при отсутствии удовлетворительного понимания целевой сущности, структуры, влияющих факторов и т. д. указанных выплат/расходов. При этом очевидно, что деньги в рассмотренном случае не могут считаться конечной целью. Это всего лишь средство. Природе в общем-то нужны не деньги как таковые, а продуманные, конкретные и масштабные мероприятия по ее охране. Формы и способы организации таких мероприятий могут быть весьма разнообразными. Поэтому если итоги развернутого статистического и иного анализа покажут недостаточную эффективность самого принципа «загрязнитель - платит» для охраны ОПС в нашей стране, то необходимо искать, находить и внедрять другие, в том числе нерыночные и гораздо более действенные методы природоохранной политики.

Литература

1. Указ Президента Российской Федерации от 10 августа 2012 г. № 1157 «О проведении в Российской Федерации Года охраны окружающей среды».
2. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая 2009 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положения подпункта «б» пункта 4 постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка

⁶ «Некоторые компании начали ... развитие экологических программ и взаимодействие с благотворительными экологическими организациями. Последний пункт - один из самых приятных для компаний, так как позволяет под видом реализации экологических программ повысить лояльность к бренду за счет самопиара. Вместе с бумом на корпоративные экологические проекты «родилось» понятие «гринвошинг» - «отмывание» репутации за счет «зеленых» программ, где основная цель - самопиар, а не практическая деятельность. Самый простой вариант «гринвошинга» - направить некоторую сумму денег в экологический фонд, желательно крупный и известный» [9].