

МЕТОДЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ: АНАЛИЗ ВЫБОРА ИНСТРУМЕНТОВ ПРИРОДООХРАННОЙ ПОЛИТИКИ И ИХ ЭФФЕКТИВНОСТИ

Целесообразность исследований эффективности природоохранной политики определяется двумя условиями: состоянием окружающей среды и оценкой эффективности существующей экологической политики в России. Первое условие обеспечивает возможность постановки задач в рамках охраны окружающей среды, если экологическая ситуация в России демонстрирует наличие проблем. Второе – позволяет оценить, желательны ли усовершенствования в сфере охраны окружающей среды.

Современное состояние окружающей среды в России в значительной степени определяется наследием административно-командной системы СССР. Низкая эффективность экономики СССР, обусловленная технологическим отставанием, привела к недооценке экологических проблем. В результате, по самым заниженным оценкам, не менее 15 % территории СССР оказалось в зоне экологического бедствия, вызванного неконтролируемым развитием промышленности и сельского хозяйства [22].

Начало трансформационных процессов в российской экономике привело к снижению техногенной нагрузки на окружающую природную среду в силу кризисных процессов в экономике. Однако, по данным Государственного доклада "О состоянии и охране окружающей среды Российской Федерации в 2003 году" [7], в последние годы наблюдается переход от перманентного снижения техногенной нагрузки на окружающую природную среду к усилению воздействия на нее в связи с ростом как потребления природных ресурсов, так и поступления в нее вредных веществ с отходящими газами, сточными водами и токсичными отходами различных производств. На отдельных территориях она остается близкой к критической. Основными экологическими проблемами по-прежнему являются:

- загрязнение водных объектов (Поволжье, Урал, Кузбасс, Северный Кавказ). Объем нормативно очищенных сточных вод ($2,3 \text{ км}^3$) – это всего лишь 10,8% объема сточных вод, требующих очистки ($21,3 \text{ км}^3$), что в ряде федеральных округов (Южный и Дальневосточный) обусловлено перегруженностью или отсутствием очистных сооружений, а в большинстве субъектов Российской Федерации – низкой эффективностью работы очистных сооружений. Качество воды в большинстве водных объектов России не отвечает нормативным требованиям. Не улучшилось за последние годы положение и с качеством питьевой воды;

- загрязнение атмосферного воздуха в результате выбросов промышленных предприятий (гг. Норильск, Нижний Тагил, Магнитогорск, Новокузнецк, Череповец и др.) и автотранспорта. С 2000 г. параллельно с восстановлением экономического роста в стране, отмечается ежегодный рост объемов выбросов загрязняющих веществ в атмосферу от стационарных источников в среднем на 1,5-2% в год. Эта ситуация сохраняется уже четыре года. Рост российского автомобильного парка происходит в условиях существенного отставания экологических показателей отечественных автотранспортных средств и используемых моторных топлив от мирового уровня, а также отставания в развитии и техническом состоянии улично-дорожной сети. В среднем по России вклад транспорта в загрязнение атмосферного воздуха составляет 40–45%, а в крупных городах – до 90%. Риск потери здоровья в результате загрязнения воздуха транспортными выбросами подвергаются не менее 15 млн. горожан. Около 35 млн. городского населения России проживает в условиях акустического дискомфорта, обусловленного шумовым воздействием транспорта;

- постоянно увеличивающееся количество отходов производства и потребления, в том числе токсичных (Московская, Кемеровская, Тюменская, Ярославская области и др.). Объем

образования отходов в 2003 г. составил 2,6 млрд. т (в 2002 г. – 2 млрд. т). Использовано и обезврежено 51,4% от образовавшихся отходов;

- загрязнение почв, опустынивание и деградация растительного покрова на многих территориях, сокращение видового состава флоры и фауны.

Отмечается, что рост промышленного производства может обострить экологическую обстановку в России, а также увеличить вероятность возникновения техногенных аварий с негативными экологическими последствиями.

В этой ситуации охрана окружающей среды должна занимать высокую позицию в списке приоритетов государственной политики, а решение масштабных экологических проблем при жестком бюджетном ограничении определяет актуальность анализа эффективности существующей природоохранной политики.

Такой анализ должен показать, насколько адекватными экологическому состоянию являются цели политики охраны окружающей среды в России и в какой степени используемые для этого средства способствуют ее достижению. Последнее означает оценку критериев выбора инструментов природоохранной политики, источников и объема финансирования, а также результатов реализации природоохранной политики. Анализ эффективности российской политики охраны окружающей среды в соответствии с выбранными критериями будет произведен на основе сравнения со странами Западной Европы и США.

Основы экологической политики России закреплены в Конституции Российской Федерации, Федеральном законе “Об охране окружающей среды” от 20.12.2001, указах Президента Российской Федерации “О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию” (от 1 апреля 1996 г. № 440) и “О Концепции национальной безопасности Российской Федерации” (от 10 января 2000 г. № 24), в Экологической доктрине Российской Федерации, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 г. № 1225-р.

Стратегической *целью экологической политики* государства, в соответствии с Экологической доктриной РФ [21] является сохранение природных систем, поддержание их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повышения качества жизни, улучшения здоровья населения и демографической ситуации, обеспечения экологической безопасности страны. Декларируются следующие принципы государственной политики в области экологии:

- устойчивое развитие, предусматривающее равное внимание к его экономической, социальной и экологической составляющим, и признание невозможности развития человеческого общества при деградации природы;
- приоритетность для общества жизнеобеспечивающих функций биосферы по отношению к прямому использованию ее ресурсов;
- справедливое распределение доходов от использования природных ресурсов и доступа к ним;
- предотвращение негативных экологических последствий в результате хозяйственной деятельности, учет отдаленных экологических последствий;
- отказ от хозяйственных и иных проектов, связанных с воздействием на природные системы, если их последствия непредсказуемы для окружающей среды;
- природопользование на платной основе и возмещение населению и окружающей среде ущерба, наносимого в результате нарушения законодательства об охране окружающей среды;
- открытость экологической информации;
- участие гражданского общества, органов самоуправления и деловых кругов в подготовке, обсуждении, принятии и реализации решений в области охраны окружающей среды и рационального природопользования.

В заявленных целях гармонично сочетаются экономические, экологические и социальные интересы общества, отражено стремление учесть долгосрочные последствия и

перспективы развития в России. Такая постановка целей, с одной стороны, адекватна современному состоянию эколого-экономической системы в стране, с другой – полностью соответствует новым мировым ориентирам в охране окружающей среды, основанным на концепции устойчивого развития.

Эти ориентиры, в свою очередь, означали признание в неверности принятых установок во взаимоотношении природы и общества, когда прогрессирующие усилия в деле охраны окружающей среды в развитых странах позволили лишь отчасти уменьшить остроту экологических проблем, но далеко не разрешить их [8, с. 27]. Основные положения, которые подверглись критике и переосмыслению, можно охарактеризовать следующим образом:

- убеждение в действенности административно-командных методов регулирования охраны окружающей среды и приоритет использования именно их в экологической политике;
- предпочтение быстрых и сравнительно дешевых природоохранных мероприятий в рамках стратегии «конца трубы» в ущерб кардинальным технологическим улучшениям;
- восприятие природоохранной деятельности на уровне предприятия как исключительно затратной, не улучшающей его текущее экономическое состояние.

В природоохранной политике новые ориентиры должны были вести к изменению *принципов*, которые лежат в основе выбора инструментов регулирования экологических проблем. Выделяют четыре основных принципа природоохранной политики:

- принцип первопричины – иначе называемый «загрязнитель платит»;
- принцип кооперативности - подразумевает взаимную ответственность и солидарность субъектов в рамках деятельности, наносящей вред окружающей среде, а также планирование и распределение ими деятельности по защите окружающей среды;
- принцип превентивности - мероприятия по охране окружающей среды должны осуществляться так, чтобы как можно раньше выявить и предотвратить опасность для нее;
- принцип коллективной ответственности – исходя из того, что в возникновении экологического ущерба виновны не только непосредственные загрязнители, - как правило, предприятия – но и потребители, предъявляющие спрос на продукт загрязняющей окружающую среду деятельности, государство использует общественные средства для предприятий-загрязнителей, чтобы снизить их негативное влияние на экологию.

Во второй половине XX века в экологической политике развитых стран наиболее широко использовался принцип первопричины. Смена приоритетов в отношении общества и природы ведет к усилению роли принципов превентивности и кооперативности. Это не означает, что принцип «загрязнитель платит» используется в меньшей мере, но перечень инструментов природоохранной политики, по всей видимости, изменится.

Природоохранная политика России, как видно из процитированной выше Экологической доктрины Российской Федерации, также должна строиться на сочетании принципов превентивности, первопричины и кооперативности.

Сравнительный анализ *инструментов природоохранной политики* в России и за рубежом предполагает наличие общей аналитической базы. В качестве таковой представим максимально широкий список инструментов, обсуждаемых в отечественной и зарубежной литературе по экономике природопользования (табл. 1). Широта списка должна позволить выявить инструменты, которые используются как в России, так и за рубежом; используются только в России или только за рубежом; в настоящее время не используются. Категории инструментов – также достаточно типичны в литературе по экономике окружающей среды: административно-командные инструменты, экономические и другие (информационные, организационные и добровольные) инструменты. Административно-командные инструменты представляют собой нерыночные решения, которые дифференцируются только между допустимым и недопустимым использованием окружающей среды. Редкость и распределение экологических благ определяется только централизованным государственным органом. По сравнению с административно-командным регулированием, экономические

МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ: МЕТОДЫ И РЕЗУЛЬТАТЫ

инструменты обеспечивают больше возможностей выбора поведения, поскольку представляют собой косвенные, мотивирующие поведение, а не предписывающие его методы. В категорию «Другие инструменты», соответственно, отнесены методы, которые явным образом не предусматривают ни прямого воздействия, ни очевидных стимулов, но формируют институциональные условия, позволяющие на добровольной основе принять экологически сознательные решения.

Таблица 1. Инструменты природоохранной политики

Инструменты природоохранной политики	Характеристика инструмента
Административно-командные инструменты	
Стандарты, в т.ч.	
- стандарты качества продукции;	Устанавливают предельные значения содержания вредных веществ в продуктах питания, питьевой воде, товарах народного потребления
- стандарты качества окружающей среды;	Регламентируют допустимое состояние элементов природной среды: воздушного и водного бассейнов, почвы, и др.
- стандарты воздействия;	Устанавливают уровень выбросов или сбросов вредных веществ из данного точечного источника
- технологические стандарты;	Устанавливают определенные требования для производственного процесса или технологии очистки
Запрещающие меры	Прямые запреты на осуществление какой-либо деятельности, если она связана с настолько нежелательным воздействием на окружающую среду, что эффективным становится только ее полное запрещение
Сертификация использования окружающей среды	Используется для ранжирования потенциально конкурентных природопользователей и дает временное или постоянное право на использование определенного участка земель, лесов, осуществление определенной эмиссии и т.п.
Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС)	Выявление, анализ и учет прямых, косвенных и иных последствий воздействия на окружающую среду планируемой деятельности в целях принятия решения о возможности или невозможности ее осуществления;
Разрешения и лицензии	Чаще всего привязаны к технологии реализации проекта или стандартам качества окружающей среды. Разрешения и лицензии выдаются на определенный период времени и возобновляются в установленный срок предприятиям, желающим активизироваться в той или иной сфере, оказывающей воздействие на окружающую среду.
Экономические инструменты	
Налоги и платежи	В идеале размер взимаемой платы соответствует величине ущерба, связанного с загрязнением, обеспечивая реализацию принципа «загрязнитель платит». Предоставляет загрязнителю свободу в выборе стратегии сочетания степени очистки и платы за остаточную эмиссию.
Торговля правами на загрязнение, в т.ч. банки и биржи прав на загрязнение, как модификации данного инструмента	Разрешения на выброс определенного количества загрязняющего вещества в пределах желательного размера эмиссии для региона в целом распределяется между загрязнителями (за установленную начальную плату или бесплатно), которые могут вести свободную торговлю ими. Загрязнитель минимизирует издержки на достижение стандарта, сокращая выбросы или покупая разрешение в зависимости от издержек этих вариантов.
Субсидии	Выплаты предприятиям-загрязнителям за сокращение выбросов
Законодательное закрепление ответственности за нанесение ущерба окружающей среде	Предусматривает обязательное возмещение ущерба по факту его нанесения для каждого конкретного случая
Другие инструменты	
Информационные и организационные инструменты, в т.ч., например,	
- эко-аудит;	Институциональная возможность независимой, комплексной, документированной оценки соблюдения субъектом хозяйственной и иной деятельности требований в области охраны окружающей среды и подготовки рекомендаций по улучшению такой деятельности

МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ: МЕТОДЫ И РЕЗУЛЬТАТЫ

Экологическое страхование	Механизм формирования денежных фондов или резервов за счет выплачиваемых загрязнителем страховых взносов для компенсации вероятных потерь и предотвращения загрязнения окружающей среды
- системы вторичной переработки материалов, в т.ч. залога-возмещения;	Институцированная возможность передачи использованного продукта или его компонентов во вторичную переработку. Подразумевает наличие сети пунктов приема материалов и их переработки, а также определенной системы стимулов экономических субъектов для передачи материалов в переработку, например, залоговая стоимость стеклянной тары при покупке напитка с выплатой залога при сдаче тары.
- экологическое информирование;	Предоставление максимально полной и достоверной информации об экологических последствиях производства и/или потребления блага с целью стимулирования экологически осознанного выбора
- экологическое воспитание	Деятельность, направленная на формирование в обществе экологической культуры, воспитание бережного отношения к природе, рациональное использование природных ресурсов
Добровольные соглашения	Не обязывающие и не принудительные обязательства бизнес-сообщества или его части в области охраны окружающей среды, согласованные с государственными органами в ходе переговорного процесса.

Как следует из государственного доклада "О состоянии и охране окружающей среды Российской Федерации в 2003 году" [7], основой природоохранной деятельности в России является *экологическое нормирование*. Действующие в Российской Федерации природоохранные нормы и правила рассредоточены более чем в 800 различных документах, причем 80 % из них имеет рекомендательный характер.

Базируется существующее экологическое нормирование на системе норм предельно-допустимых концентраций (ПДК) вредных веществ, предельно-допустимых выбросов и сбросов (ПДВ и ПДС), проектных нормах и др. [9]. ПДК – санитарный норматив концентрации вредных веществ в элементах окружающей среды, при которых длительное воздействие этих веществ на человека не наносит ему вреда. ПДВ и ПДС – динамический норматив выбросов или сбросов, при которых должны сохраняться ПДК за определенный промежуток времени. В идеале нормативы должны разрабатываться на основе данных экспериментальных исследований степени влияния загрязняющих веществ на живые организмы, причем воздействие будет иметь особенности в различных регионах страны, т.е., исследования должны проводиться с учетом пространственной дифференциации. Такие исследования сами по себе затратны, как с точки зрения необходимого финансирования, так и временных рамок, и говорить о наличии актуальных и систематических исследований такого рода в России сегодня нельзя. Как следствие, большинство существующих экологических нормативов носят выраженную технологическую направленность, имеет только косвенное отношение к экологической оценке качества окружающей среды и утратило свою значимость в современных условиях.

Кроме того, при обилии показателей ПДК (около 100 для различных элементов природной среды – воды, почв, воздуха) контроль проводится только по нескольким веществам, концентрации прочих веществ остаются неизвестными. И в целом, эффективность экологического нормирования как инструмента природоохранной политики в значительной степени определяется состоянием и возможностями системы экологического мониторинга. Во многом в силу недостатка финансовых средств состояние и организация аналитической базы государственного контроля не позволяла подразделениям Росприродконтроля МПР России эффективно выявлять нарушения установленных нормативов выбросов на основании непосредственных замеров.

Еще одним недостатком существующей системы экологического нормирования является то, что порой ПДК рассматриваются загрязнителями не как запреты, а как разрешения на выбросы определенного количества загрязняющего вещества. Достижение объявленных норм тогда считается успехом, а не необходимостью [9].

Притом, что экологические нормативы в России оцениваются, скорее, как жесткие, вышесказанное свидетельствует о наличии в системе нормирования существенных недостатков, значительно снижающих ее эффективность.

В настоящее время можно говорить о признании проблем экологического нормирования, для решения которых предполагается принятие Правительством Российской Федерации постановления “О нормировании в области охраны окружающей среды”. Кроме того, в 2003 г. принято решение о реформировании системы аналитических лабораторий МПР России. Вследствие этого с 2003 г. государственный экологический контроль, осуществляемый системой органов МПР России, приобрел характер планомерной деятельности. За год по стране Росприродконтролем МПР России проведены проверки соблюдения требований законодательства Российской Федерации в области природопользования и охраны окружающей среды почти на 128,8 тыс. объектов природопользования. В ходе проверок выявлено 204,3 тыс. нарушений, по которым выдано 169,6 тыс. предписаний по устранению этих нарушений, из них устранено около 69 %. Несмотря на сокращение числа проверок по сравнению с 2002 г. почти на треть, количество выявленных нарушений осталось на прежнем уровне, число выданных предписаний увеличилось на 17 тыс., а доля устраненных нарушений выросла на 9%. Все это свидетельствует о том, что структурные преобразования начали приносить практические результаты [7].

В природоохранной практике России применяются и такие административно-командные инструменты, как *прямые запреты и ограничения*. Так, в течение 2003 г. приостанавливалась, ограничивалась или запрещалась хозяйственная и иная деятельность более 3670 хозяйствующих субъектов.

Лицензирование деятельности в области охраны окружающей среды началось в России с принятия постановления Правительства РФ № 1416 «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 24.12.1994 [12] и было развито в последующих документах [13]. В соответствии с этими документами лицензированию подлежат:

- утилизация, складирование, перемещение, уничтожение, захоронение промышленных и иных отходов (кроме радиоактивных);
- проведение экологической паспортизации, сертификации, экологического аудирования;
- осуществление видов деятельности, связанных с работами (услугами) природоохранного значения;
- добыча, сбор, продажа, скупка, обмен, пересылка, содержание, хранение, вывоз за границу и ввоз в страну биологических коллекций и объектов;
- недр- и водопользование.

В целом перечень видов деятельности, подлежащих лицензированию, представляется адекватным. В силу неразвитости рынка подобных услуг использование данного инструмента регулирования охраны окружающей среды, видимо, имеет ограниченные масштабы. Хотя в целом отмечается усиление контроля за лицензированием: в 2003 г. число лицензий, действие которых прекращено в результате выявленных нарушений, увеличилось на 72%; количество лицензий, действие которых приостановлено, увеличилось в 3 раза. Проблемы применения данного инструмента связаны с отсутствием в ряде случаев необходимой квалификации у государственных органов, отвечающих за выдачу лицензий, и случаи злоупотребления своей властью, о наличии которых можно судить по ряду дел, получивших общественный резонанс.

Экологическая сертификация проводится в целях обеспечения экологически безопасного осуществления хозяйственной и иной деятельности, и может быть как обязательной, так и добровольной. Система обязательной сертификации по экологическим требованиям зарегистрирована в Государственном реестре постановлением Госстандарта России № 66-А от 1.10.1996 г. Объектами обязательной сертификации являются:

- предприятия, производства (в том числе опытно-экспериментальные);
- продукция, использование которой может причинить вред окружающей среде;
- отходы производства, обращение с ними.

В настоящее время Госстандартом России сформирован новый технический комитет по стандартизации (ТК 020 “Экологическая безопасность и экономика”), который будет участвовать в разработке общего технического регламента “Экологическая безопасность”. Главными разработчиками являются МПР России и Госстандарт России. Данным регламентом будет установлен Порядок обязательной экологической сертификации продукции [7].

Добровольная экологическая сертификация осуществляется на основе внедрения в Российской Федерации международных стандартов (МС) ИСО серии 14000. В Российской Федерации к началу 2004 г. принято 15 МС ИСО серии 14000 в статусе ГОСТ Р. [7]. Добровольная сертификация на основе МС ИСО 1400 позволяет: обеспечить снижение воздействия на окружающую среду наиболее экономически эффективным способом; увеличить эффективность использования первичных и вторичных ресурсов (из отходов, сбросов и выбросов); дополнить и частично заменить методы административного управления экологической деятельностью техническим регулированием на добровольной основе в области экологического менеджмента. Основным стимулом получения сертификата ИСО 1400 для российских предприятий является возможность выхода на рынки Западной Европы и США, привлечение иностранных инвестиций. По данным Общественного Регистра сертификации систем экологического менеджмента на начало 2005 г. В России насчитывалась 121 компания, сертифицированная на соответствие стандарту ISO 14001 [10]. Добровольная экологическая сертификация является основой работ по экологическому аудированию.

В соответствии с ФЗ «Об охране окружающей среды» [18], в России проводится *оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС)* в отношении планируемой деятельности, которая может оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду, независимо от организационно-правовых форм собственности субъектов этой деятельности. Она должна проводиться и при разработке всех альтернативных вариантов предпроектной, в том числе прединвестиционной, и проектной документации, обосновывающей планируемую деятельность, с участием общественных объединений. ОВОС тесно связана с экологической экспертизой, а точнее, входит в экологическую экспертизу, которая, в свою очередь, проводится в целях установления соответствия планируемой деятельности требованиям в области охраны окружающей среды. ФЗ «Об экологической экспертизе» от 23.11.1995 предусматривает обязательное проведение экологической экспертизы и возможность проведения общественной экологической экспертизы для любого проекта хозяйственной или иной деятельности.

Опыт проведения экспертизы показывает, что в технико-экономических обоснованиях проектов вопросы оценки воздействия на окружающую среду и раздел «Охрана окружающей среды» прорабатываются слабо: более 40 % рассматриваемой системой государственной экологической экспертизы документации возвращается на доработку. Этот факт позволяет заключить, что оценка воздействия на окружающую среду пока не является действенным инструментом экологической политики, а экологическая экспертиза как часть этой политики выполняет свои функции. Однако мероприятия по государственному экологическому контролю показывают, что реализация проектов без осуществления государственной экологической экспертизы в последние годы стала одним из наиболее распространенных нарушений природоохранных требований. Подобные факты отмечаются во всех регионах Российской Федерации, особенно в тех, где наметился подъем производства. Данный вид нарушений характерен для всех отраслей деятельности [7]. Так, в 2003 г. проверено более 8,6 тыс. объектов, в результате проверок выявлено 5,5 тыс. нарушений, устранено 3,4 тыс. Приостановлена или ограничена хозяйственная и иная деятельность 783 объектов.

Введение *платежей за загрязнение окружающей среды* предполагалось еще в 1972 г. в СССР, но не в качестве инструмента политики природопользования, а в качестве «теневой цены» загрязнения для использования в планировании народно-хозяйственной деятельности. [8, с.20] Введены же они были в 1991 г. в качестве природоохранного инструмента, а затем

скорректированы в 1992 г. Эта система платежей действует и по сей день, ее суть остается неизменной, вводятся лишь корректирующие коэффициенты для учета инфляционных процессов. Основывается она на совокупности показателей ПДК, которые являются базой для расчета ПДВ и ПДС. ПДВ и ПДС выступают в роли лимитов для установленных платежей за загрязнение, фактически – нормативно допустимого загрязнения - и входят в себестоимость продукции предприятия-загрязнителя. Превышение ПДВ и ПДС ведет к увеличению базовых нормативов платы за загрязнение в разной степени кратности и выплачивается предприятием из прибыли.

Эффективность платежей за загрязнение как средства решения экологических проблем определяется возможностью с их помощью реализовать принцип «загрязнитель платит». Это подразумевает, что:

- ущерб от загрязнения ложится на плечи загрязнителя;
- что негативные последствия загрязнения компенсируются;
- что создаются стимулы для перехода к более дружелюбной окружающей среде деятельности (технологии).

Однако в силу высокой степени монополизации российской экономики (по крайней мере, в отраслях, являющихся основными загрязнителями окружающей среды) бремя природоохранных платежей легко перекладывается на плечи конечных потребителей продукции. Сама расчетная база платежей существенно ниже экономического ущерба от загрязнения, что обусловлено, с одной стороны, общим низким уровнем платежеспособности загрязнителей в стране, с другой – высоким фискальным бременем для предприятия-налогоплательщика с преобладанием налогов и платежей другой, не экологической, направленности. В итоге платежи не только не стимулируют внедрение более экологичных технологий, но и не покрывают существующих издержек загрязнения для общества.

В России не применяются широко используемые в практике зарубежных стран *экологические налоги*, такие как налоги на потребление экологически вредной продукции: например, на некоторые виды упаковки, удобрений, автомобильные аккумуляторы, шины, топливо и техническое масло. Введение таких налогов предусмотрено Экологическим кодексом Российской Федерации, проект которого будет вынесен на обсуждение в 2006 г.

Инструменты залога-возмещения, эффективные в случаях, когда упаковка, тара или другая продукция может быть повторно использована или вторично переработана, или содержит вещества, особенно вредные для окружающей среды (автомобильные шины, аккумуляторы, лампы дневного света), не используются в масштабах, способствующих достижению значимого эколого-экономического эффекта.

Торговля разрешениями на загрязнение в Российской природоохранной политике в настоящее время не применяется в силу отсутствия соответствующей институциональной среды. Например, отсутствие общих региональных нормативов выбросов – тогда сделки по торговле разрешениями на выбросы могут быть опротестованы в судебном порядке, поскольку формально определены только нормативы выбросов для точечных источников [8, стр. 126].

В списке *субвенций, дотаций, субсидий* и возмещения затрат из средств федерального бюджета за 2004 и 2005 гг. природоохранная деятельность не обозначена [16, 17]. Вместе с тем федеральный бюджет предполагает финансирование федеральных целевых программ, в том числе экологической направленности, как, например, «Экология и природные ресурсы России (2002–2010 годы)»; «Ядерная и радиационная безопасность России»; «Национальная технологическая база» на 2002–2006 годы» [7]. Это означает, что на федеральном уровне не существует универсальных стимулов такого рода для любых субъектов, осуществляющих природоохранные мероприятия. Анализ Плана действий по реализации Экологической доктрины Российской Федерации на 2003–2005 годы, который является основным документом, определяющим профиль экологической политики России, показывает, что 75% включенных мероприятий будут реализовываться за счет средств, выделяемых из федерального бюджета соответствующим министерствам и ведомствам [7]. А это, в свою

очередь, не позволяет надеяться, что субсидии как инструмент природоохранной политики играют существенную роль – теперь уже за счет средств субъектов федерации.

В России законодательно закреплена *ответственность за нанесение ущерба окружающей среде* [18, статьи 76-80]. За нарушение законодательства в области охраны окружающей среды устанавливается имущественная, дисциплинарная, административная и уголовная ответственность в соответствии с законодательством. Возмещение вреда окружающей среде предусматривается в полном объеме в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, а при их отсутствии исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды. В последние годы наблюдается ужесточение мер воздействия к нарушителям в области охраны окружающей среды: количество дел, переданных в правоохранительные органы увеличилось на 44%; на 79% больше привлечено недропользователей к административной ответственности [7]. Органы надзора сообщают о снижении количества выявленных правонарушений и росте числа их оперативного устранения. Объясняют это повышением уровня законопослушности природопользователей. Вместе с тем отмечаются недостатки в работе всех систем, осуществляющих надзор в области охраны окружающей среды и природопользования, что свидетельствует о возможностях совершенствования применения данного инструмента природоохранной политики.

Такой инструмент, как *экологическое страхование*, которое могло бы позволить аккумулировать значительные финансовые средства для целевого использования на ликвидацию негативных последствий техногенных аварий, представляется актуальным в связи с высокой степенью вероятности аварийного загрязнения окружающей среды и низким уровнем природоохранных капиталовложений. Однако внедряется этот инструмент недостаточно активно и широко. Действующее законодательство (ФЗ «О промышленной безопасности опасных промышленных объектов» от 21.07.1997, статья 15) предусматривает обязательное страхование ответственности за причинение вреда окружающей природной среде в случае аварии лишь на производственных объектах, которые признаются опасными. Пока можно констатировать лишь признание государством значения данного инструмента и факта его недоиспользования: по данным Государственного доклада "О состоянии и охране окружающей среды Российской Федерации в 2003 году" [7], МПР России в последние годы уделяло особое внимание вопросам развития системы страхования в области природопользования и охраны окружающей среды. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 2003 г. № 442 разработаны и направлены на согласование в Минэкономразвития России и в Минфин России "Правила обеспечения финансовыми гарантиями при трансграничном перемещении опасных отходов и ядовитых веществ".

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» [18] предусматривает развитие систем *экологического информирования и воспитания*: «В целях формирования экологической культуры ... устанавливается система всеобщего и комплексного экологического образования, включающая в себя дошкольное и общее образование, среднее, профессиональное и высшее профессиональное образование, послевузовское профессиональное образование, профессиональную переподготовку и повышение квалификации специалистов, а также распространение экологических знаний, в том числе через средства массовой информации, музеи, библиотеки, учреждения культуры, природоохранные учреждения, организации спорта и туризма». Ответственность за реализацию и финансирования этих мероприятий лежит на субъектах федерации. Федеральный бюджет РФ на 2004 и 2005 годы не предусматривает выделение средств на проведение мероприятий в области экологического информирования и воспитания [16, 17]. По данному направлению можно отметить деятельность государственных органов по привлечению к ответственности за сокрытие экологической информации. Например, в 2003

г. выявлено 554 случая сокрытия экологической информации, привлечено к ответственности 76 юридических лиц, 323 должностных лица и 4 частных лица [7].

Практика *добровольных соглашений* бизнес-сообщества с государством в сфере охраны окружающей среды в России пока не сформировалась.

Подводя промежуточные итоги, можно сказать, что де-факто экологическая политика в России основывается на применении административно-командных методов регулирования (экологическое нормирование), платежи за загрязнение применяются, но как инструмент природоохранного регулирования неэффективны. Другие экономические, информационные и организационные инструменты либо только появились, но не играют значительной роли, либо еще находятся на стадии формирования или вообще отсутствуют.

Европейская экологическая политика в 1970-80-е гг. практически полностью была основана на административно-командных системах регулирования эмиссий и качества окружающей среды, процессов и технологий [2]. Однако в 80-х гг. интерес разработчиков политики сместился в сторону экологических налогов и других рыночно ориентированных инструментов (торговля разрешениями на загрязнения и проч.). На это повлиял ряд факторов:

- 1) растущее осознание силы и потенциала рынка и новая ориентация на рынки в общественной политике;
- 2) растущее осознание ограниченности государства в целом и традиционных административных методов регулирования ООС в частности;
- 3) растущее убеждение в том, что такие системы не вполне адекватно сочетаются с экологическими проблемами, но ведут к значительным экономическим издержкам. Это сместило внимание к новым инструментам, которые могли бы предложить более эффективную с точки зрения затрат экологическую политику;
- 4) желание достигнуть большего прогресса в применении принципа "загрязнитель платит", чтобы перевести экологические издержки в цены соответствующих товаров и услуг, а также растущее желание, с точки зрения экономии затрат, интегрировать природоохранную политику в другие политические сферы.

Другими словами, становилось ясно, что традиционная природоохранная политика, несмотря на некоторые успехи, не справляется с продолжающимся (и неприемлемым) ущербом окружающей среде, а издержки, необходимые для этого, были бы слишком велики. И в 1980-х гг. политики начали серьезно воспринимать доводы экономистов, что экологические цели с меньшими затратами могли бы достигаться посредством применения экологических налогов и платежей.

Одним из первых признаков перемен стал акцент, сделанный на экономических инструментах экологической политики в докладе Мировой Комиссии по окружающей среде и развитию в 1987. Далее - в начале 1990-х, когда спад, влекущий за собой безработицу, подтолкнул развитие общественной политики. Тогда обсуждалась возможность реформы зеленых налогов, посредством которой экологические налоги заменили бы налоги с работодателей, что способствовало бы достижению как экологических дивидендов, так и дивидендов по занятости. Значительная доля исследований в этой области по-прежнему остается незаконченной. Однако большая их часть свидетельствует о вероятном, как минимум, небольшом двойном дивиденде.

Ограниченный прогресс в использовании этих инструментов на уровне ЕС создает впечатление, что вопрос о них больше является дискуссионным или риторическим, нежели практическим. Это впечатление, однако, было бы явной недооценкой того прогресса, который имел место на национальном уровне за последние 10-11 лет.

В ряде стран экономические инструменты широко используются: в странах Бенилюкса, скандинавских странах, в некоторой степени в Великобритании, Франции, Италии и Германии. В переходных экономиках, таких как Польша, Венгрия и Эстония, экологические налоги и платежи, несмотря на многие проблемы применения, рассматриваются как многообещающий инструмент интеграции экономической и

экологической политик. В азиатских экономиках с быстрой индустриализацией, таких как Тайвань, Корея, Малайзия, Таиланд и Сингапур, рыночные инструменты применяются на протяжении последних десяти лет наряду с традиционными административными методами, которые все еще преобладают.

На уровне ЕС Packaging Waste Directive рекомендовала применять отдельным странам экономические инструменты в этой области, пока не выработан более гармоничный подход, но помимо установленных минимальных акцизных ставок, это, пожалуй, единственный прогресс, который можно отметить. Не последней причиной этому является то, что применение экономических инструментов завязано на более широкие вопросы налоговой политики на уровне ЕС. Гармонизация налогов требует открытости стран-членов, и хотя общие экологические налоги, такие как европейский налог на двуокись углерода, представляет собой шаг вперед на пути к интеграции, открытая поддержка в этой сфере пока не достигнута. Усилия ЕС в данный момент сосредоточены, таким образом, на поощрении стран-членов в использовании экономических инструментов природоохранной политики.

Гораздо более широкую картину обоснования использования инструментов природоохранной политики в рыночных экономиках представляет анализ движения к устойчивому развитию стран-участниц ОЭСР¹. На протяжении 1990-х гг. движение к устойчивому развитию осуществлялось странами-участницами преимущественно в национальных масштабах в соответствии с собственными приоритетами и располагаемыми ресурсами стран с минимальным международным сотрудничеством. Сейчас устойчивое развитие играет более важную роль в программе Организации. Первый цикл «горизонтальных взаимодействий» - с 1998 по 2001 гг. – завершился встречей министров в области экономики и экологии в 2001 г., на которой принята общая программа действий до 2004 г. Результаты этой работы можно обобщить следующим образом [5]:

- отлаживание системы индикаторов устойчивого развития и сравнительный анализ стран в соответствии с ними;
- снижение государственных субсидий, имеющих негативные экологические последствия;
- развитие системы экологических налогов;
- анализ социальных аспектов устойчивого развития;
- согласование национальных политик и интеграция.

Основной критерий для принятия эколого-экономических решений – минимизация затрат на достижение экологических целей (cost-effectiveness). В целом в 1990-х гг. отмечен успех экологических политик в рамках ОЭСР по целому ряду направлений, и установлены ориентиры для дальнейших улучшений. Однако в силу этих же причин растут и издержки охраны окружающей среды. Сейчас они составляют около 2 % ВВП в странах, установивших жесткие экологические стандарты, однако, могут быть снижены как минимум на 25 % для большинства стран-участниц за счет оптимизации использования природоохранных инструментов. При осуществлении этого процесса принимаются во внимание социальные и политические (внешнеполитические) последствия экологических политик. Эти критерии, в свою очередь, повышают издержки природоохранного регулирования для общества, поскольку иногда заставляют отказываться от наименее затратных способов достижения экологических целей.

Стандарты как инструмент экологической политики используются в ОЭСР повсеместно. Как отмечалось выше, существует тенденция к их ужесточению. Однако, признавая тот факт, что в некоторых случаях – это наилучший способ контролировать

¹Более широкая – в силу того, что членами Организации Экономического Сотрудничества и Развития являются 30 государств: Австрия, Австралия, Бельгия, Канада, Чехия, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Венгрия, Исландия, Ирландия, Италия, Япония, Корея, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Словакия, Испания, Швеция, Швейцария, Турция, Великобритания, США. Таким образом, анализ природоохранных инициатив стран-участниц ОЭСР дает представление об экологических политиках всех основных государств с развитой рыночной экономикой.

загрязнение, ОЭСР рекомендует своим членам уделять этому инструменту меньше внимания. Причина - в накоплении фактов, которые показывают, что стандарты могут удерживать компании от использования наиболее эффективного способа снижения эмиссии и, таким образом, увеличивать издержки регулирования для общества.

Все страны-участницы ОЭСР в том или ином виде используют *экологические налоги* для достижения экологических целей с меньшими издержками регулирования, а целый ряд стран существенно расширил их использование по сравнению с 1990-ми гг., доведя долю налоговых поступлений от экологических налогов до 2 % ВВП. Несколько стран осуществили «зеленые» налоговые реформы на основе нейтральности налоговых поступлений – когда рост энергетических налогов сочетается со снижением социальных налоговых обязательств бизнеса. По каждой экологической цели в отдельности около 25 % стран-участниц используют налоги, чаще всего – в форме сборов за изъятие или загрязнение воды, налогов на отходы, направляемые на свалки, налоги на эмиссию парниковых газов и других традиционных загрязнителей. Однако такие налоги редко устанавливаются на основе единой ставки для всех фирм, снижая, таким образом, их экономическую и экологическую эффективности; к тому же ставки часто устанавливаются на уровне ниже выгод предотвращения. И хотя в прошлом такие налоги разрабатывались на субоптимальном уровне, ОЭСР рекомендует продолжать расширение использования экологических налогов и торговли правами на загрязнение, чтобы достигать экологических целей с наименьшими издержками, а в случаях, когда это связано с негативными социальными последствиями, принимать компенсирующие меры в системе социального страхования или иными способами.

Отмечается, что побочным эффектом политики *государственного субсидирования* в ОЭСР часто является экологический ущерб. Каждый год совокупный объем государственных субсидий в рамках ОЭСР составляет около 400 млрд. долл. США, из них около 75 % предназначены сельскому хозяйству, около 10 % - транспорту, а остальное – рыболовной и лесной отраслям, производству энергии, продукции тяжелой и легкой промышленности. По высокой степени трансформации субсидий в деятельность, приводящую к ущербу для окружающей среды, можно выделить (в порядке убывания негативного эффекта): производство угля и нефтепродуктов; сельское хозяйство; рыболовство. Руководство ОЭСР призывает обратиться к другим способам достижения общественных целей субсидирования и напоминает, что это в целом неэффективный инструмент политики занятости.

Примерно треть стран-участниц ОЭСР уже имеют некоторый опыт в применении *торговли правами на загрязнение или использование ресурсов* – чаще всего это использование воды и других природных ресурсов, эмиссия парниковых газов и загрязнение воздуха в целом, хранилищ твердых отходов и их утилизация. Кроме того, некоторые страны экспериментировали с мелкомасштабными моделями, будь то торговля правами на загрязнение в пределах отрасли или ограниченной территории. Хотя у этого инструмента есть свои преимущества и недостатки, опыт его применения показал, что это эффективно с точки зрения общественных затрат регулирования и достижения экологических целей. В настоящее время в Организации идет работа по расширению применения торговли правами на загрязнение и созданию соответствующей инфраструктуры.

Добровольные соглашения использовались в области контроля за чистотой воздушного бассейна, ограничений эмиссии парниковых газов, увеличения эффективности использования энергии и расхода топлива в автомобилях, уменьшения отходов упаковочных материалов, контроля использования пестицидов и нитратов в сельском хозяйстве. К концу 1990-х гг. в 15 странах ЕС насчитывалось более 300 добровольных соглашений. Они могут быть эффективны для выявления издержек предотвращения загрязнений, в распространении информации об экологических издержках и последствиях и развития инфраструктуры, необходимой для введения альтернативных политических мер. Однако из-за асимметрии информации между государством и промышленностью последняя зачастую может

МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ: МЕТОДЫ И РЕЗУЛЬТАТЫ

ограничивать целевые показатели таких соглашений до легко достижимого уровня. Экологическая эффективность таких соглашений часто находится под вопросом, а экономическая эффективность в целом невысока. Поэтому ОЭСР рекомендует странам участницам пересмотр или даже отмену подобной практики.

Результаты анализа инструментария природоохранных политик в России и за рубежом обобщены в табл. 2.

Таблица 2. Сравнительный анализ инструментов природоохранной политики в России и за рубежом.

Инструменты природоохранной политики	Российская Федерация	Страны-участницы ОЭСР
Административно-командные инструменты		
Стандарты, в т.ч.	++++	++
- стандарты качества продукции;	Характеристики: - <i>уровень жесткости</i> довольно высокий, нет явных сдвигов к ослаблению или ужесточению; - <i>контроль соблюдения</i> низкий, предприняты организационные меры по усилению контроля; - <i>методологической базой стандартов</i> являются технологические параметры, слабо обозначена связь стандартов с состоянием окружающей среды	Характеристики: - <i>уровень жесткости</i> довольно высокий, обозначена тенденция к ужесточению; - <i>контроль соблюдения</i> высокий, - <i>методологической базой стандартов</i> являются прежде всего показатели качества окружающей среды и здоровья
- стандарты качества окружающей среды;		
- стандарты воздействия;		
- технологические стандарты;		
Запрещающие меры	+	+
	Характеристики: не обозначены факторы, определяющие тенденцию применения данного инструмента	Характеристики: использование инструмента будет активизироваться по мере продвижения стран-участниц к реализации стратегии устойчивого развития (например, эмиссии некоторых загрязнителей будут запрещены, а не ограничены)
Сертифицирование использования окружающей среды	++	+++
	Характеристики: обязательное сертифицирование проводится по ограниченному набору критериев; добровольное на основе ISO 14000 пока применяется ограниченно, но активно развивается вследствие желания интегрироваться в международный рынок	Характеристики: сертифицирование на основе ISO 14000 или других стандартов экологического менеджмента распространено повсеместно, поскольку фактически является обязательным для представительства на рынке многих стран
Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС)	+	+++
	Характеристики: признается наличие информационных и институциональных дефицитов, в силу которых эффективность инструмента падает	Характеристики: признается наличие значительных пробелов в понимании функционирования экосистем, взаимосвязи экономической и экологической сфер, однако инструмент применяется широко (институциональная готовность), а развитие систем индикаторов и показателей обозначается как наиболее приоритетное.
Разрешения и лицензии	+	+
	Характеристики: инструмент де-юре существует, но в силу неразвитости рынка экологических услуг применение ограничено. Природопользование лицензируется государством, как	Характеристики: развитый рынок экологических услуг снижает необходимость регламентации этой деятельности. Там, где государство является собственником недр,

МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ: МЕТОДЫ И РЕЗУЛЬТАТЫ

	собственником недр. Отчасти инструмент дискредитирован в глазах общества высоким уровнем коррупции в структурах государственной власти	природопользование лицензируется.
Экономические инструменты		
Налоги и платежи	+ Характеристики: природоресурсные платежи в основном имеют фискальные, а не экологические цели. Природоохранный налог, по сути, единственный (экологический налог). Неэффективен и недостаточен для достижения экологических целей.	++++ Характеристики: экологические платежи широко распространены, вариативны и признаются наиболее перспективным инструментом природоохранной политики. Пока, в большинстве своем, субоптимальны.
Торговля правами на загрязнение, в т.ч. банки и биржи прав на загрязнение, как модификации данного инструмента	-	++ Характеристики: инструмент на стадии активного внедрения. Признается одним из наиболее эффективных с точки зрения минимизации издержек регулирования и перспективных в дальнейшем использовании.
Субсидии	- Характеристики: субсидирование отраслей присутствует, но экологические последствия не учитываются. Экологического субсидирования нет.	++ Характеристики: субсидирование отраслей довольно развито, в основном, из соображений конкурентоспособности на мировом рынке. Оцениваются экологические последствия таких субсидий. Часть субсидий направляется непосредственно на природоохранные цели
Законодательное закрепление ответственности за нанесение ущерба окружающей среде	+ Характеристики: пока используется ограниченно(институциональная неготовность общества), но существует тенденция к улучшению исполнения	++ Характеристики: активно используется в силу развитой институциональной среды. Является эффективным стимулом профилактики нанесения ущерба окружающей среде.
Другие инструменты		
Информационные и организационные инструменты, в т.ч., например,		
- эко-аудит;	+ Характеристики: де-юре инструмент существует, однако не востребован на рынке и, соответственно, не развит.	++ Характеристики: широко представлен как одна из услуг на рынке экологических услуг
Экологическое страхование	+ Аналогично предыдущему	++/+++ Характеристики: представлен повсеместно, однако использование варьируется по странам. Активно используется, например, в Германии
- системы вторичной переработки материалов, в т.ч. залога-возмещения;	+ Характеристики: инструмент действует, как правило, локально и очень ограниченно. Системы сбора вторсырья деградируют	++/+++ Характеристики: представлен повсеместно, однако использование варьируется по странам. Активно используется, например, в Германии

МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ: МЕТОДЫ И РЕЗУЛЬТАТЫ

- экологическое информирование;	+ Характеристики: в начальной стадии развития	+++ Характеристики: общественная норма в силу эколого-ориентированных ценностей в обществе
- экологическое воспитание	+ Характеристики: в начальной стадии развития, пока без результатов в виде экологически-ориентированного сознания граждан	+++ Характеристики: широко развито, уже имеет результат в виде эколого-ориентированной гражданской позиции членов общества
Добровольные соглашения	-	+ Характеристики: инструмент используется, но его эффективность ставится под сомнение и, соответственно, предлагается пересмотр или отмена его использования

Можно заключить, что основа композиции инструментов природоохранной политики в странах-участницах ОЭСР формируется заданными самими же разработчиками критериями: соответствие цели – движение к устойчивому развитию; минимум издержек на достижение этой цели; максимум свободы в выборе действия субъекта под воздействием регулирования; неухудшение социальных условий в результате природоохранного регулирования; вовлечение негосударственного сектора в решение экологических проблем. В России же композиция инструментов природоохранной политики в значительной мере определяется внешними по отношению к разработчикам факторами: с одной стороны, наследие системы, которая с большей или меньшей эффективностью, но функционировала; с другой – незрелость институциональной среды для использования инструментов, более адекватных новым условиям хозяйствования. В первом случае управляемость, несомненно, выше, как и возможность оценивать эффективность предпринимаемых действий.

Но является ли повышение управляемости и эффективности экологической политики в России актуальным? Неоднозначность в ответе на этот вопрос определяется приоритетом задач экономической стабилизации и роста над решением экологических проблем в государственной политике России. В числе прочего, об этом говорит остаточное финансирование природоохранной деятельности (табл.3, 4). Так, доля расходов на охрану окружающей среды и природные ресурсы в консолидированном бюджете РФ на протяжении последних лет колеблется в размере 0,3-0,4 %. Это в 3-4 раза ниже, чем с США даже в относительных показателях, не говоря уже об абсолютных значениях. В государственном бюджете Германии на 2005 г. запланировано осуществить расходов на сумму 258,3 млрд. евро [3], и в том числе природоохранные расходы всех министерств и ведомств составят 7, 438 млрд. евро [4]. Таким образом, доля природоохранных расходов в государственном бюджете Германии составит 2,9 %, а это, в свою очередь, более чем в 2 раза выше аналогичного показателя в США и в 7-8 раз выше, чем в России.

Табл.3. Соотношение природоохранных расходов с расходами консолидированного бюджета РФ

		1997	1998	1999	2000	2001	2002
1	Расходы федерального бюджета по статье «Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия», млн. руб.	2600000	2200	2900	4100	5300	9900
2	Расходы консолидированного бюджета РФ, млн. руб.	904700000	894600	1320700	2613000	2652100	3741400

МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ: МЕТОДЫ И РЕЗУЛЬТАТЫ

3	Расходы консолидированного бюджета РФ по статье «Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия», млн. руб.	4100000	3400	5200	8200	10000	16000
4	Доля расходов на охрану окружающей среды в консолидированном бюджете РФ, %	0,4	0,3	0,4	0,3	0,4	0,4

Источник: *Российский статистический ежегодник. 2003: Стат.сб./Госкомстат России. - М., 2003. - стр. 549. Раздел: Финансы*

Табл.4. Соотношение природоохранных расходов и расходов Федерального агентства по охране окружающей среды США (Environmental Protection Agency (EPA)) с совокупными расходами бюджета США

		1990	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1	Расходы федерального агентства по охране окружающей среды (из ГБ), млн. долл.	5 380	6 478	7 037	7 260	7 328	7 625	7 840
	Расходы федерального бюджета США по статье «Природные ресурсы и окружающая среда», млн. долл.	17080	21227	22300	23968	25031	25623	29454
3	Доля расходов на охрану окружающей среды в федеральном бюджете США, %	1,3	1,3	1,3	1,4	1,47	1,37	1,46
4	Расходы ГБ США, млн. долл.	1253165	1 601 250	1652 585	1701 891	1788 77	1863 895	2010975
6	Доля расходов EPA в федеральном бюджете США, %	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,38

Источник: *Статистический портал федеральных агентств США <http://www.fedstats.gov/cgi-bin/A2Z.cgi>*

Если приведенный выше расчет доли природоохранных расходов в государственном бюджете позволяет оценить возможности участия государства в природоохранных мероприятиях, то сравнение природоохранных расходов государственного бюджета с общим объемом природоохранных инвестиций в экономике может показать либо масштабы ответной реакции негосударственных экономических субъектов на регулирующее воздействие государства в сфере экологии (что, в конечном счете, свидетельствует об эффективности или неэффективности экологической политики государства), либо уровень экологической сознательности негосударственных субъектов в осуществлении природоохранных мероприятий, если они не инициированы государством.

Как следует из Государственного доклада "О состоянии и охране окружающей среды Российской Федерации в 2003 году", общий размер природоохранных инвестиций в России в 2003 г. составил 35993,178 млн. руб., природоохранные расходы федерального бюджета – 8287 млн. руб.. Если, основываясь на соотношении 1 и 3 строк таблицы 2, предположить, что

МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ: МЕТОДЫ И РЕЗУЛЬТАТЫ

природоохранные расходы консолидированного бюджета примерно вдвое превышают аналогичные расходы федерального бюджета, то совокупные природоохранные инвестиции в стране будут, в свою очередь, в 2-2,5 раза превышать расходы государства на охрану окружающей среды и природные ресурсы. По данным ЕРА за 1990 год, ежегодно на внутренние природоохранные цели в США инвестируется значительно больше 100 млрд. долл. [1], что более чем в 5 раз превышает расходы федерального бюджета в этом году (табл. 3). В Германии негосударственный сектор тратит на охрану окружающей среды примерно в 2,5 раза больше, чем государство (табл. 4). Причем, как видно из таблицы, расходы государства год от года снижаются, а расходы негосударственного сектора – растут, как и природоохранные затраты в целом. Эта тенденция позволяет прийти к заключению об эффективности экологической политики в Германии.

Таблица 5. Природоохранные расходы в Германии, млн. евро (в текущих ценах)

	1998	1999	2000*	2001*
Крупные промышленные предприятия**, в т.ч.	8950	7410	5760	5840
- на управление отходами**	1680	1740	1180	1240
- на управление сточными водами**	2950	2440	2290	2190
- на уменьшение шумового загрязнения**	190	180	170	190
- на защиту воздушной среды**	4130	3040	2130	2220
Государство, в т.ч.	14110	10100	9550	9070
- на управление отходами	5480	4440	4170	4080
- на управление сточными водами	8440	5420	5220	4830
- на уменьшение шумового загрязнения	150	210	120	120
- на защиту воздушной среды	50	40	30	40
Мелкие частные предприятия, в т.ч.	12460	16420	16080	16470
- на управление отходами	6420	7660	7540	7890
- на управление сточными водами	6040	8760	8450	8580

*по предварительным данным

**в 2000 и 2001 гг. – без учета расходов на электричество, газ и воду

Источник: Федеральное статистическое бюро Германии, данные за 2004 г.:

<http://www.destatis.de/basis/e/fist/fist03.htm>

Неудивительно, что средств внебюджетных экологических фондов РФ, созданных в 1991 году для консолидации и целевого использования природоохранных платежей, хватало, в основном, на снижение напряженности в острых экологических ситуациях по принципу «конца трубы» [Гусев, с.31]. Хотя в целом наличие целевых источников финансирования природоохранных программ государства можно оценивать положительно. Однако одним из последних решений государства в области охраны окружающей среды является ликвидация внебюджетных экологических фондов, когда природоохранные и ресурсные платежи поступают в бюджеты разных уровней, расходы которых имеют многоцелевую направленность. Это означает, что, несмотря на заявление о целевых приоритетах использования данной категории бюджетных средств, не исключено их использование на любые сиюминутные нужды.

Таким образом, анализ практической деятельности государства в области охраны окружающей среды позволяет заключить, что она противоречит заявленному в Экологической доктрине РФ паритету экономических, социальных и экологических ценностей. Это определяется как соответствующим диспаратом ценностей на уровне государства, так и внешними, институциональными факторами, формирующими рельеф современной экологической политики в России. Тем не менее, состояние окружающей среды в стране – еще один внешний фактор – не позволит сохранять статус-кво в российской природоохранной политике, поскольку, в конечном счете, это чревато экологической деградацией и потерями, как в экономической, так и в социальной сфере. В связи с этим

поиск возможностей повышения управляемости и эффективности охраны окружающей среды представляется актуальной задачей экономической политики в России.

Список литературы:

1. Abramson, S.H. (1998). 'Legislating risk: the USA struggles to reform its policies for the assessment and management of risk', *Int. J. Environment and Pollution*, Vol. 9, No. 1, pp. 108-125.
2. Ekins, P., 1999. European environmental taxes and charges: recent experience, issues and trends. *Ecological Economics* 31 (1999), pp. 39-62.
3. Federal budget 2005 and financial plan 2004 to 2008. German Federal Ministry of Finance official web site. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.bundesfinanzministerium.de/cIn_01/nn_12742/EN/Federal_Budget/1000007.html 24/05/2005
4. Government billions for environmental protection. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.bmu.de/english/the_ministry/tasks/federal_billions_for_environmental_protection/doc/310_9.php 24.05.2005
5. Implementing sustainable development. Synthesis of the OECD work on sustainable development undertaken over the period 2001-2004. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/final_report.pdf
6. The gateway to statistics from over 100 U.S. Federal agencies. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.fedstats.gov/cgi-bin/A2Z.cgi> 17.05.2005
7. Государственный доклад "О состоянии и охране окружающей среды Российской Федерации в 2003 году" от 10.02.2005. <http://www.mnr.gov.ru/part/?pid=153>
8. Гусев, АА. (2004). Современные экономические проблемы природопользования. – М.: Международные отношения, 2004. – 208 с.
9. Думова, И.И. Социально-экономические основы управления природопользованием в регионе. – Новосибирск, 1996
10. Общественный Регистр сертификации систем экологического менеджмента [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.14000.ru/register/> 07.05.2005
11. Основные социально-экономические показатели России за 1995-2005 гг. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.budgetrf.ru/Publications/statistics/stat_budget3.htm 17.05.2005
12. Постановление Правительства РФ № 1416 «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 24.12.1994
13. Постановление Правительства РФ № 168 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности в области охраны окружающей среды» от 26.02.1996
14. Расходы главных распорядителей бюджетных средств на выполнение государственных функций. Расходы МПР России по статье «Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.budgetrf.ru/dbfree/VedBudget2003/table.php> 17.05.2005
15. Российский статистический ежегодник. 2003: Стат.сб./Госкомстат России. - М., 2003.
16. Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. N 186-ФЗ "О федеральном бюджете на 2004 год" [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.government.ru/data/structdoc.html?he_id=729 16.05.2005
17. Федеральный закон от 23 декабря 2004 г. N 173-ФЗ "О федеральном бюджете на 2005 год" [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.government.ru/data/structdoc.html?he_id=729 16.05.2005
18. ФЗ «Об охране окружающей среды» от 20.12.2001
19. ФЗ «О промышленной безопасности опасных промышленных объектов» от 21.07.1997
20. ФЗ № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» от 23.11.1995
21. Экологическая доктрина Российской Федерации (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-Р) <http://www.eco-net.ru/index.php?id=823>
22. Экология России на рубеже тысячелетий. Состояние окружающей среды в России. /Панкеев, И.А., Рыбальский Н.Г., Думнов А.Д., Снакин В.В., Федоров А.В., Горбатовский В.В. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.eco-net.ru/bib/ecoreport.doc> 20.04.2002