

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ ПЕРЕХОДА К РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКЕ

Гофман К.Г.

(Москва)

Рассматриваются проблемы обеспечения экологической безопасности хозяйственной деятельности в условиях перехода к рыночной экономике, методы экологизации финансово-кредитной и налоговой систем и формирования рынка экологических услуг.

Результатом господства административно-командного хозяйствования в нашей стране явилась беспрецедентная для экономически развитых стран напряженность экологической обстановки. Заняв ведущее место в мире по масштабам эксплуатации природных ресурсов и нарушению среды обитания (добыча полезных ископаемых, вырубка лесов, водопотребление, площадь сельскохозяйственных угодий, выбросы вредных веществ в окружающую среду и т.д.), по величине душевого дохода наша страна оказалась далеко позади стран с развитой рыночной экономикой.

Мировой опыт показывает, что рыночные механизмы обеспечивают более благоприятный "климат" для природосбережения, нежели жесткое административное принуждение. Они несовместимы с "дешевизной" природных ресурсов, культивируемой административно-командной системой. Законы рынка диктуют более высокий, отражающий степень их естественной ограниченности уровень цен на природные ресурсы относительно цен конечной продукции. Рыночный механизм расширяет границы прибыльных вложений в сбережение природных ресурсов с ростом их дефицитности, чем и объясняются достижения стран с развитой рыночной экономикой в области снижения природоемкости общественного производства.

Вместе с тем экологические блага, и в первую очередь чистота окружающей среды, имеют важную особенность, предопределяющую необходимость централизованного управления природоохранной деятельностью. Эти блага по сути являются коллективно потребляемыми: в отличие от других ресурсов они либо доступны всем, либо недоступны никому. Невозможна собственность любого вида на экологические блага как таковые, и не может существовать рынок, например чистого воздуха, подобный рынку нефти, автомобилей, капитала и т.д. Более того, конкурентная борьба на рынках традиционных благ заставляет предпринимателей приносить в жертву экологические блага, экономить на природоохранных затратах ради получения прибыли.

Поэтому вполне закономерно, что по мере обострения экологических проблем, начиная с 1960-х годов, во всех странах с развитой рыночной экономикой стали создаваться и усиливаться централизованные административные системы управления охраной окружающей среды (командно-контрольные системы по американской терминологии). Первоначально эти системы базировались на законодательном ограничении вредных воздействий на природу, государственном нормировании и контроле за такими воздействиями и использовании различного рода санкций к нарушителям, государственном субсидировании природоохранной деятельности.

Однако по мере роста затрат на охрану окружающей среды стала выявляться их малая эффективность, слабая по сравнению с другими сферами хозяйствования восприимчивость к достижениям НТП, недостаточность "силовых" методов охраны природы и необходимость их подкрепления мощной системой экономического стимулирования.

ния. На повестку дня в США и других развитых странах встала задача преобразования административных систем управления охраной природы в комплексные административно-экономические. Особенность последних — широкое использование рыночных регуляторов для поощрения предпринимательских инициатив в сфере охраны природы при сохранении и укреплении государственного контроля и нормирования.

Если в производстве и распределении традиционных хозяйственных благ государственное регулирование должно быть направлено на повышение действенности рыночных механизмов и предотвращение социально нежелательных последствий "свободной игры" рыночных сил, то в охране природы "компетенция" рынка суживается до выбора наиболее экономичных и надежных средств достижения экологических императивов — социально необходимых уровней экологической безопасности. Установление же этих уровней, их динамики и распределения между реципиентами (группами населения, природными объектами), равно как и институциональное гарантирование выполнения экологических императивов, — задачи, решаемые с помощью директивных (административных) методов управления. Но эффективное решение этих задач возможно лишь при развитии специальных рыночных механизмов достижения экологических целей.

"Встройка" экономических регуляторов в систему государственного управления экологической безопасностью — дело новое не только для нас, но и для стран с богатым опытом регулируемого рыночного хозяйствования. Тем важнее уже сейчас, в рамках общего перехода к рыночной экономике, не упустить драгоценное время и оказать ся на мировом уровне в решении этой важнейшей и для экономики, и для экологии задачи.

Цель нового экономического механизма природопользования и охраны окружающей среды — обеспечение выполнения заданий долгосрочной Государственной экологической программы с минимальными затратами материальных и трудовых ресурсов путем создания максимально благоприятного "экономического климата" для природоохранной и ресурсосберегающей деятельности предприятий на основе достижений НТП. Для выполнения этой цели необходимо решение следующих задач:

четкое разграничение источников финансирования мероприятий по охране, воспроизводству и сбережению природных ресурсов между предприятиями и централизованными (местными, республиканскими и союзными) источниками, обеспечение надежности и достаточности этих источников в рыночных условиях хозяйствования;

формирование рынка экологических услуг, в рамках которого должно быть обеспечено финансирование и кредитование мероприятий по оздоровлению окружающей среды, воспроизводству и улучшению природных ресурсов за счет средств предприятий-природопользователей, специализированных предприятий и организаций геологоразведки, лесного хозяйства, мелиорации и т.п., а также банковских кредитов;

создание системы платежей за природные ресурсы и экологических налогов, стимулирующей оздоровление экологической обстановки, воспроизводство и рациональное использование природных богатств, социально справедливое и экономически эффективное распределение рентных доходов от этих ресурсов.

Неотъемлемой составляющей механизма управления экологической безопасностью должна стать система централизованного регулирования финансово-кредитной базы экологически безопасного хозяйствования. В ее основу должен быть положен принцип целевого резервирования финансово-кредитных ресурсов на природоохранные нужды. О чем здесь идет речь?

В настоящее время в нашей стране на цели охраны природы расходуется примерно 1,3% валового национального продукта (ВНП). Как показывает зарубежный опыт, эффективное решение экологических проблем требует повышения этой доли минимум в 3—4 раза. Средства для экологического оздоровления целесообразно выделять из всех остальных составляющих ВНП подобно тому, как принято обособлять ресурсы простого воспроизводства (амортизации), накопления и потребления. Формирование финансовых ресурсов экологического назначения должно предшествовать распределению ресурсов для накопления и потребления, точно так же, как установление

экологических императивов предваряет формирование других целевых установок долгосрочного плана. Только при таком подходе становится возможным преодоление "остаточного принципа" аккумуляции ресурсов для решения задач экологического оздоровления.

В целях упорядочения источников финансового обеспечения природоохранной и природосберегающей деятельности предприятий необходимо создание целевых фондов охраны и воспроизводства природных ресурсов — экологических фондов (ЭФ) на предприятиях-природопользователях, при местных, республиканских и союзном бюджетах с последующей трансформацией этих фондов в экологические банки.

Предприятия-природопользователи должны образовывать ЭФ в размерах, достаточных для выполнения установленных для них лимитов воздействия на природную среду и изъятия (использования) природных ресурсов.

Источниками образования ЭФ предприятий должны являться:

амортизационные отчисления на восстановление природоохранных сооружений и объектов;

кредиты территориальных ЭФ (банков) на снижение вредных воздействий предприятия на окружающую среду и безвозвратные выплаты (субвенции) за такое снижение из средств указанных фондов (банков);

часть платежей предприятия за расход природных ресурсов в тех случаях, когда предприятие восстанавливает израсходованные ресурсы за счет собственных средств или банковских кредитов;

доходы (депозитный процент) от хранения в банке средств ЭФ предприятий.

При недостаточности указанных источников в ЭФ направляется часть балансовой прибыли предприятия.

Средства ЭФ предприятия образуются и расходуются под контролем банковских учреждений и органов охраны природы. Часть средств этого фонда может быть по согласованию с природоохранными органами направлена на совершенствование основного производства, обеспечивающее снижение вредного воздействия предприятия на природную среду и сбережение природных ресурсов.

Источниками средств территориальных ЭФ должны стать платежи (налоги) предприятий за загрязнение окружающей среды и расход природных ресурсов, доходы от выпуска природоохранных займов, субсидии из бюджетов, целевые местные налоги, добровольные взносы, проценты за природоохранные кредиты, взносы по страхованию от экологических аварий.

Распределение средств территориальных ЭФ между местными, республиканскими и союзными фондами нужно производить по специально устанавливаемым долгосрочным нормативам. Из средств территориальных ЭФ должны финансироваться (кредитоваться) расходы предприятий на снижение их вредного воздействия на окружающую среду в соответствии с заданиями долгосрочной Государственной экологической программы, на оплату услуг предприятий и организаций по созданию и реконструкции общегородских природоохранных сооружений и других услуг по улучшению местной экологической обстановки, по разведке запасов полезных ископаемых, лесовосстановлению, мелиорации, на выплату страховых сумм в компенсацию ущерба от экологических аварий и т.д.

Для формирования рынка экологических услуг необходимо предоставить предприятиям-природопользователям право выбора между осуществлением ресурсвосстанавливающей деятельности (разведка запасов полезных ископаемых, лесовосстановление, мелиорация, рекультивация земель и т.д.) за счет собственных средств (включая средства ЭФ предприятия), кредитов или с привлечением для этих целей на возмездных началах специализированных организаций (на основе подрядного договора). Одновременно нужно соответственно уменьшать платежи предприятия-природопользователя в территориальные ЭФ.

Следует также разрешить торговлю лимитами вредных воздействий на окружающую среду между предприятиями, которым установлены эти лимиты, при обязательном условии соблюдения нормативов экологической безопасности (экологических

императивов) на данной территории по всем лимитируемым показателям. Торговля лимитами вредных воздействий должна производиться под контролем местных природоохранных органов и при их участии в торговле путем выкупа (за счет средств территориальных ЭФ) части лимитов у предприятий-загрязнителей с целью финансового регулирования этого вида рынка экологических услуг. Образующиеся на рынке ставки платежей предприятиям за снижение их вредного воздействия на окружающую среду надо учитывать при определении субвенций предприятиям за такое снижение и условий кредитования их природоохранной деятельности.

Система платежей за природные ресурсы и экологических налогов должна экономически стимулировать экологичность хозяйственной деятельности предприятий и обеспечивать формирование централизованных (местных, республиканских, союзных) источников финансирования охраны и воспроизводства природных ресурсов.

В эту систему входят:

платежи за природные ресурсы — за расход (потребление) природных ресурсов и за право пользования природными объектами;

экологические платежи (налоги) за загрязнение окружающей среды;

косвенные экологические налоги;

льготы по налогообложению прибыли в зависимости от затрат и результатов природоохранной деятельности;

экономические санкции за нарушение правил и норм рационального природопользования.

К этой системе в дальнейшем должны быть подключены также льготные ставки процентов за кредит на осуществление природоохранных и природосберегающих мероприятий и льготные условия амортизации природоохранных объектов и сооружений.

Ведущим звеном в системе экономических регуляторов природопользования в условиях рыночного хозяйства должны стать платежи за природные ресурсы.

Несмотря на многолетнее господство догмы о бесплатном природопользовании, элементы платного пользования природными богатствами медленно и половинчато, но все же внедрялись в хозяйственную практику послевоенного периода. В 1949 г. был восстановлен ликвидированный в 1930-е годы платный порядок вырубки запасов леса на корню. В 1970-е годы сформировался режим платного расхода запасов полезных ископаемых при их добыче, в 1982 г. введена плата за пользование водными ресурсами. Однако в прежних условиях хозяйствования возмездный характер взаимоотношений между природопользователем и государством был сугубо формальным, не связанным с реальным перераспределением прав государства и природопользователей в части распоряжения и владения ресурсами.

Обеспеченность природными ресурсами предопределяет условия развития не только регионов, где они локализованы, но и общества в целом, причем как ныне живущих, так и будущих поколений. Именно это обстоятельство обуславливает превращение природных ресурсов в объект централизованного государственного управления. Но есть и другое обстоятельство, порождающее необходимость делегирования государством части прав по распоряжению природными богатствами регионам и отдельным природопользователям — трудовым коллективам и гражданам, непосредственно работающим на земле.

Опыт показывает, что рациональное природопользование невозможно, если природопользователь отчуждается от применяемых им природных ресурсов, т.е. если он не является их владельцем. Хозяевами земли могут быть лишь труженики, которым дано и надежно обеспечено право распоряжения землей.

Осуществляя изъятие части дифференциальной ренты у владельцев природных ресурсов в форме платежей за них, государство берет на себя ответственность за долгосрочное поддержание и улучшение природно-ресурсного потенциала в региональных, общегосударственных и во все большей мере планетарных масштабах. Но одновременно платежи за природные ресурсы в рамках правового государства становятся формой экономического гарантирования прав владельцев природных ресурсов на любые способы их использования, включая куплю-продажу и наследование природных объектов,

находящихся в индивидуальном владении, если только при этом не нарушаются долгосрочные социально-экологические интересы общества.

Наиболее эффективно экономическое регулирование природопользования может быть осуществлено при одновременном введении двух видов платежей за природные ресурсы — за их расход (потребление) и за право пользования природными объектами в пределах данной территории.

С помощью первого вида платежей (за расход запасов полезных ископаемых, вырубку леса, забор воды из природных источников) регулируется интенсивность потребления природных ресурсов их владельцами (арендаторами, пользователями) и обеспечивается накопление средств на их воспроизводство (восстановление). Нижний предел этих платежей по данному виду ресурсов — затраты на интенсивное (за счет запасосбережения) или экстенсивное (за счет освоения новых запасов) восстановление условий ресурсобеспечения (по топливу, минеральному, лесному сырью, водоснабжению). Фактическое значение этих платежей должно определяться на основе договорных отношений между природоэксплуатирующими предприятиями и органами управления (территориальными, отраслевыми), ответственными за ресурсосбережение. При этом должны приниматься во внимание (выступать в качестве ограничений) действующие цены на продукцию природоэксплуатирующих предприятий с учетом условий их формирования (свободные, лимитированные, жестко фиксированные государством).

Фиксированная часть поступлений в бюджет по платежам за расход природных ресурсов должна идти на финансирование ресурсовосстановительных работ и создание новых ресурсосберегающих технологий. По мере развития рыночных форм хозяйствования станет возможным ослабление и полный отказ от централизованной регламентации порядка использования средств, поступающих от предприятий в форме платежей за расход природных ресурсов.

Платежи за право пользования природными объектами в пределах данной территории (за земельный, горный отводы, забор воды из природного источника, вырубку леса и другую хозяйственную деятельность на землях лесного фонда и т.п.) регулируют распределение территории между "конкурирующими" видами природопользования. Эти платежи являются базой для формирования устойчивых (не зависящих от колебаний интенсивности природопользования) бюджетных доходов от возмездного пользования территориальными природными комплексами. За счет поступлений по таким платежам могут финансироваться любые (не только природоохранные) социальные и экономические нужды данной территории. Указанные платежи выплачиваются природопользователями сверх платы за расход природных ресурсов. Их ставки устанавливаются в арендных или иных договорах, определяющих условия владения или пользования соответствующим природным объектом. При этом учитывается кадастровая оценка природных ресурсов в пределах данной территории, альтернативные (по отношению к условиям договора) возможности их использования, предполагаемая величина рентных доходов от эксплуатации природного объекта при действующей на момент заключения договора системе цен и налогов на прибыль. Если цены на продукцию, получаемую от использования природного объекта, поддерживаются государством на уровне ниже цен свободного рынка, то вводятся льготные ставки платежей, а соответствующие потери местного бюджета должны компенсироваться вышестоящим бюджетом.

Система экологических платежей (налогов) за загрязнение давно известна в теории экологического регулирования рыночных процессов, однако ее применение даже в странах с развитым рыночным хозяйством наталкивается на сопротивление как предпринимателей, так и адептов командных методов охраны окружающей среды, усматривающих в таких платежах оправдание самого факта загрязнения ("загрязняй, но плати"). Между тем имеются поучительные примеры эффективного использования налогов на загрязнение. В Японии, например, в 1974–1986 гг. действовал налог на выброс окислов серы в атмосферу. Всего за 12 лет выброс этих опасных и трудно поддающихся улавливанию загрязнителей сократился в 5,7, а в расчете на единицу ВВП — в 14 раз [1].

Введение платежей за загрязнение воздуха, воды и складирование отходов проектируется в нашей стране в рамках перехода к рыночной экономике.

Предполагается ввести два вида платежей: 1) за выброс в окружающую среду загрязнений в пределах установленных лимитов (плата за нормативно допустимое загрязнение); 2) повышенных (штрафных) за превышение лимитов.

Первый вид должен учитываться в составе себестоимости продукции предприятия-загрязнителя и обеспечивать поступление в территориальные ЭФ средств, достаточных для компенсации предприятиям их затрат на снижение загрязнения (затраты на поддержание загрязнения в пределах действующих лимитов возмещаются предприятиями, как правило, за счет собственных средств), а также для финансирования общегородских и других межотраслевых природоохранных мероприятий. Ставки таких платежей определяются территориальными органами власти одновременно с установлением системы снижающихся (ступенчатых) лимитов выбросов загрязнений и должны отражать сравнительную вредность отдельных видов загрязнения для здоровья человека.

Второй вид платежей вводится в кратном размере по отношению к первому и выплачивается в территориальный ЭФ из прибыли, остающейся в распоряжении предприятий.

Косвенные экологические налоги (экологический налог с оборота) в экологически регулируемой рыночной экономике могут выполнять двоякую роль: служить средством вытеснения с рынка экологически опасных изделий; использоваться для компенсации бюджетных потерь от "экологических" льгот по налогообложению (см. ниже), а также бюджетных расходов на экологические нужды. Первоочередными объектами для введения экологического налога с оборота в нашей стране могли бы стать высокотоксичные пестициды и другие сельскохозяйственные химикаты, сельскохозяйственная техника с большим удельным давлением на грунт, сталь, выплавляемая в мартеновских печах, и др. Экологический налог с оборота будет ограничивать как производство экологически вредной продукции (низкая цена для производителя), так и ее применение (высокая цена для потребителя). Поступления по экологическому налогу с оборота должны как минимум компенсировать потери бюджета от льготного налогообложения прибыли предприятий по экологическим результатам их хозяйствования.

Экономические льготы с учетом экологичности хозяйственной деятельности предприятий в прежних условиях хозяйствования выступали главным образом в форме освобождения от платы за производственные фонды природоохранного назначения (доля таких фондов в стоимости основных производственных фондов промышленности составляет примерно 3%, достигая в некоторых отраслях 30–40%). Однако "интерес" предприятий к этой льготе (как и ко многим другим) был весьма невелик: известны случаи, когда предприятия переплачивали в бюджет солидные суммы в виде платы за фонды, не "удосужившись" исключить из балансовой оценки основных фондов стоимость природоохранных объектов.

Переход к системе налогообложения прибыли предприятий может существенно увеличить их экономическую заинтересованность в расходе средств на природоохранные и природосберегающие цели. Для этого следовало бы предусмотреть полное освобождение от налогов балансовой прибыли, направляемой в ЭФ предприятий топливно-энергетического, металлургического и химико-лесного комплексов и частичное — для предприятий других отраслей хозяйства.

В современных условиях необходимы также налоговые льготы для предприятий, выпускающих природоохранное оборудование, материалы и реагенты, приборы и оборудование для мониторинга окружающей среды, а также организаций по сооружению и реконструкции природоохранных объектов. Величина подлежащей налогообложению прибыли этих предприятий должна уменьшаться в соответствии с долей продукции природоохранного назначения в их товарной продукции. Целесообразно было бы и введение льготного налогообложения прибыли, полученной от повышения полноты и комплексности использования природных ресурсов.

Наряду с вышеуказанными штрафными платежами за сверхлимитное загрязнение окружающей среды органами управления могут быть наложены и другие виды санкций за нарушение природоохранных и природосберегающих нормативов, таких, как распаханность земельных угодий, расчетная лесосека и т.п. Они должны устанавливаться теми же органами, которые утверждают соответствующий норматив, по возможности одновременно. Размер санкций предполагается не ниже большей из двух величин: 1) выявленных потерь бюджета, предприятий и населения от того или иного нарушения; 2) неосуществленных затрат предприятия, виновного в нарушении природоохранных норм.

Штрафы должны выплачиваться из прибыли, оставшейся в распоряжении предприятий-нарушителей. По согласованию с местными органами охраны природы выплаты могут быть отсрочены или уменьшены с учетом затрат предприятия-нарушителя на ликвидацию последствий экологических нарушений.

Формирование системы экономических регуляторов природопользования и охраны окружающей среды — необходимое условие решения экологических проблем в рамках рыночного хозяйствования, но недостаточное. Эти экономические регуляторы могут эффективно работать лишь под контролем общественности. Справедливо ли распределение "бремени" экологических платежей между предприятиями-загрязнителями? Эффективно ли используются средства экологических фондов? Эти и многие аналогичные вопросы должны, на наш взгляд, стать предметом особой заботы общественных "зеленых" движений. И здесь придется преодолеть предубеждение против "экономизации" экологических проблем, стремление к экологическому оздоровлению любой ценой по принципу "моя (экологическая) хата с краю — ничего не знаю". Эти атрибуты антирыночной иждивенческой психологии еще очень сильны в массовом сознании. А ведь именно экономические регуляторы охраны природы способны обеспечить экологическую безопасность с минимальными затратами, что отнюдь немаловажно в настоящей экономической ситуации.

Развитие международного сотрудничества в области охраны природы открывает перспективы образования международных рынков экологических услуг, создания международных экологических банков, согласования национальных систем экологического налогообложения. Без использования этих экономических инструментов едва ли возможно решение таких глобальных проблем, как борьба с кислотными дождями, парниковым эффектом, разрушением озонового слоя стратосферы, загрязнением Мирового океана. Мы можем и должны стать активными участниками формирования экономических регуляторов международной экологической безопасности.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Imura H. Economic Incentives as a Means of Environment Policy. Interactive Effects of Standards and Economic Incentives in Air Pollution Control in Japan // Environmental Charges. An International Exchange of Experience. Berlin, 1990.*

Поступила в редакцию
24 VII 1990