

УДК 332.025 : 504.03

Виола Владиславовна Вамболь, профессор каф., д.т.н., доцент

Национальный университет гражданской защиты Украины

Майя Анатольевна Голованова, доцент каф., к.т.н., доцент

Национальный аэрокосмический университет им. Н.Е. Жуковского

«Харьковский авиационный институт»

**АНАЛИЗ ЭКОНОМИЧЕСКИХ МЕХАНИЗМОВ И ИНСТРУМЕНТОВ
РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ANALYSIS OF ECONOMIC MECHANISMS AND INSTRUMENTS OF
REGULATION OF ENVIRONMENTAL ACTIVITY**

Проведен анализ современного состояния экологического налогообложения в странах Евросоюза, его особенности и отличия в сравнении с национальным экологическим налогообложением. Предложены подходы к совершенствованию состава эколого-экономических инструментов, которые будут способствовать повышению уровня экологической безопасности.

Ключевые слова: *экономические механизмы, эколого-экономические инструменты, экологический налог, природоохранная деятельность.*

The analysis of the current state of ecological taxation in the EU countries, its features and differences in comparison with the national environmental taxation is carried out. Approaches to improving the composition of environmental and economic instruments that will contribute to improving the level of environmental safety are suggested.

Keywords: *economic mechanisms, ecological and economic instruments, ecological tax, nature protection activity.*

Постановка проблемы. Экологическая безопасность – это одна из составляющих национальной и транснациональной безопасности. Негативные последствия для окружающей природной среды при возникновении чрезвычайных ситуаций техногенного характера, несанкционированных выбросах вредных и токсичных веществ, нерациональном природопользовании не знают границ. Для наиболее эффективного сохранения, грамотного, рационального использования природы и природных ресурсов существуют разнообразные механизмы и инструменты. При этом наравне с организационно-техническими и технологическими методами обеспечения экологической безопасности серьезного внимания заслуживают экономические механизмы и инструменты регулирования и воздействия на природоохранную деятельность.

Анализ последних исследований и публикаций. В Украине базовые инструменты экономического механизма обеспечения охраны окружающей природной среды определены в Законе Украины «Об охране окружающей природной среды»¹. В налоговых системах большинства стран Евросоюза и экономически развитых странах мира в настоящее время существенное место занимают экологические инструменты в виде налогов и платежей. Основная их цель – стимулирование плательщика к позитивному поведению, с точки зрения охраны окружающей природной среды².

3. Постановка задания и его решение. Целью данного исследования является анализ экономических механизмов регулирования природоохранной деятельности и сравнение эффективности их реализации в Украине и странах Европейского Союза.

Объект исследования – экономические механизмы регулирования природоохранной деятельности.

Предмет исследования – анализ и сравнение эффективности реализации, указанных механизмов, в Украине и странах Европейского Союза. Экономический механизм природопользования можно рассматривать как

¹ Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», від 25.06.1991, № 1264-ХІІ, ст. 546

² United Nations Environment Programme, 2007, 36 pp.

систему организационно-экономических мер, направленных на обеспечение рационального природопользования и охрану окружающей среды, которая предусматривает наличие взаимосвязанных организационно административных и экономических мер, а также полный цикл внедрения целевых программ природопользования, осуществляемых с помощью механизма регулирования и управления природоохранной деятельности.

С другой стороны экономический механизм можно рассматривать только как экономические меры. При этом административное воздействие не рассматривается. Например, в Европейских странах широкое распространение получила практика производства и продажи экологически чистых продуктов (eco-product), за которые потребители согласны платить значительно больше. Такое поведение потребителей в свою очередь стимулирует сельхозпроизводителей поставлять на рынок именно такие продукты.

Среди экономических механизмов обеспечения рационального природопользования можно выделить три основных типа:

- *стимулирующий*, с преобладанием рыночных инструментов и созданием благоприятной экономической среды для развития экологически чистых производств;

- *жесткий*, с использованием административных и рыночных инструментов, направленных на сильное ограничение или подавление развития экологически опасных отраслей посредством жесткой правовой, налоговой политики или применения штрафных санкций;

- *мягкий*, с установлением ограничительных экологических рамок, слабо влияющих на темпы и масштабы экономического развития.

Для эффективной работы экономического механизма регулирования природоохранной деятельности необходимо применение соответствующих экономических инструментов, направленных на уменьшение негативного воздействия на окружающую среду и позволяющих проводить перераспределение ресурсов между владельцем источника негативного воздействия и обществом. К таким инструментам можно отнести:

1) *рыночно-ориентированные* – платежи за загрязнение среды, рыночные

цены на природные ресурсы, залоговая система, интервенции с целью коррекции рыночных цен, метод прямых рыночных переговоров;

2) *финансово-кредитные* – различные формы и методы финансирования кредитного механизма, займы, субсидии, режим ускоренной амортизации, экологические налоги, система страхования;

3) *административно-контрольные* – экологическое законодательство, экологический мониторинг, экологические стандарты и нормативы, лицензирование, экологический аудит и экспертиза, экологические целевые программы.

В различных странах состав экологических инструментов имеет свои особенности и определяется с учетом общенациональной экологической политики и методов управления. Большинство стран Европейского Союза на основе обобщения практического опыта решения глобальных экологических проблем используют общие подходы, которые были разработаны и согласованы на различных международных конференциях по охране окружающей природной среды, зафиксированы в международных договорах и конвенциях. К числу общих черт экологической политики европейских стран относится применение экономических механизмов экологического регулирования при одновременном применении механизма административно-контрольного воздействия.

В Украине практически отсутствуют эффективно действующие экономические механизмы и инструменты природопользования. К тому же ситуация усугубляется отсутствием эколого-экономической заинтересованности со стороны руководителей предприятий и низким уровнем экологической культуры общества.

Действующие в Украине экономические механизмы можно выделить в две группы.

1. Механизмы возмещения убытков, возникающих при техногенных и природных катастрофах. Они направлены на обеспечение проведения оценки ущерба, оценки потребности в компенсационных ресурсах и возмещения

расходов.

2. Механизмы предотвращения убытков. Их отличие от механизмов первой группы в том, что они направлены на правовую и экономическую защиту деятельности по предотвращению ущерба, ответственность за увеличение величины риска, заинтересованность субъектов хозяйствования и управления в предотвращении риска.

Хотя полностью оценить ущерб, нанесенный окружающей среде, крайне затруднительно, принято рассматривать нанесенный и возмещенный ущерб.

Нанесенный ущерб можно оценивать по таким ущербам: населению, окружающей природной среде, народному хозяйству.

При возмещении убытков целесообразно использовать систему компенсаций, построенную на механизмах страхования. Она позволит возместить убытки также незастрахованной части населения и предприятий, компенсировать потери здоровья, жилья, работы, продукции и т. п. При этом необходимо создавать дополнительные мощности и значительные запасы средств с целью возмещения потерь производственного и непроизводственного характера, расширять возможности системы здравоохранения, иметь резерв жилого фонда для беженцев. В систему компенсаций должна входить также инвестиционная деятельность длительного характера, которая позволит за счет специальных резервных фондов восстановить жилье, объекты экономики и утраченное экологическое равновесие. Механизмы предотвращения убытков можно представить в виде пяти групп:

1. Изменение структуры народного хозяйства в пользу отраслей, удовлетворяющих потребности человека при значительном сокращении удельного веса военно-промышленного комплекса, перевооружение отсталых отраслей промышленности, развитие производств по переработке отходов вторичных ресурсов.

2. Создание рынка платных квот за риск, что позволит использовать механизмы, направленные на снижение аварий, на поддержание минимального уровня риска в целом по региону (приобретение одними предприятиями у других

квот риска). При этом допускается субсидирование мероприятий по повышению безопасности и применение административно-экономических мер (система штрафов за превышение установленных квот за риск в регионе).

3. Замена и совершенствование технической базы, обновление оборудования, внедрение новых экологических технологий и информационных систем.

4. Расширение рынка квалифицированных кадров, внедрение системы экологических знаний.

5. Стимулирование инвестиций, которые предотвращали бы ущерб, с помощью налоговой политики. Средства местных фондов охраны окружающей природной среды следует использовать для целевого финансирования природоохранных и ресурсосберегающих мероприятий, а также мероприятий, направленных на снижение влияния неудовлетворительного экологического состояния окружающей среды на здоровье населения.

В настоящее время существуют разногласия по финансированию мероприятий обеспечения экологической безопасности. Так, например, в Украине основным источником финансирования природоохранных мероприятий является государственный бюджет, средства которого выделяются в виде лимитов капитальных вложений. Реальные объемы инвестиций устанавливаются в соответствии с планами природоохранной деятельности министерств и ведомств и из расчета экономических возможностей государственного бюджета. Одной из дискуссионных точек зрения является представление об исключительно рыночном регулировании природоохранной деятельности, в котором государство не принимает участие.

С начала 1970-х годов и после Саммита Земли (1992) устойчивое развитие и повышенное внимание к обеспечению экологической безопасности стали глобальными политическими целями, зафиксированными в ряде международных соглашений. Принцип «материальной ответственности за загрязнение» впервые появился на международном уровне в 1972 г. в

Рекомендации Совета ОЭСР о руководящих принципах международных экономических аспектов экологической политики и закреплен Принципом 16 Декларации Рио-де-Жанейро в 1992 г.

Всемирный Саммит по Устойчивому Развитию (WSSD) в 2002 г. подчеркнул важность энергетики для развития и необходимость экологического развития во всем мире на основе принципа «загрязнитель платит». Согласно этому принципу государственные власти должны стремиться поддерживать компенсацию внешних экологических издержек и применение экономических инструментов для регулирования природоохранной деятельности. Европейский Союз за последние 25 лет приобрел опыт использования налогов и инструментов финансовой политики, сборов за загрязнение окружающей среды, различных штрафов против стран-членов ЕС и промышленных отраслей в случае недостаточно эффективного исполнения ими условий законодательства.

Экологическое налогообложение, как правило, подразумевает изменение в философии налогообложения соответствующего государства, применяющего финансовые санкции за негативное воздействие на окружающую среду в результате производственной деятельности. Причем под производственной деятельностью понимается весь производственный цикл использования определенного вида сырья, производство и эксплуатация продукции, а также утилизация отходов производства и потребления. Основной лозунг или стимул таких Реформ экологического налогообложения (ETR) или Экологических Финансовых Реформ (EFR) звучит, как *«взимай налог не с хороших, а с плохих»*.

Существуют большие различия в структуре и методах применения национальных экологических налогов, которые оказывают существенное воздействие на условия развития экономики отдельных стран. Комиссия ЕС неоднократно ставила вопрос об их гармонизации в рамках Сообщества. Так, в 1991 г. в Совет ЕС был внесен проект Директивы о введении единого налога на энергоносители, призванного уменьшить загрязнение атмосферы выбросами углекислого газа (CO₂), направленный на стимулирование рационального

использования энергии и ориентацию потребителей на экологически более чистое топливо.

В странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) сдвиг налогового бремени в сторону экологических налогов – «Зеленая налоговая реформа» – начался в 1995–1996 годах (в Украине экологическое налогообложение официально стало применяться с 1999 г.). Опыт стран ЕС и ОЭСР показывает, что под экологическими налогами, составляющими значительную часть доходной базы бюджетов этих стран, понимают именно налоги на опасные для окружающей среды виды хозяйственной деятельности, т.е. все, что может вызвать неблагоприятные изменения в окружающей среде, может быть предметом экологического налогообложения. Исходя из этого, экологические налоги делят на семь групп по областям применения:

– *energy taxes*, энергетические налоги (на моторное топливо; на энергетическое топливо; на электроэнергию);

– *transport taxes*, транспортные налоги (налоги на пройденные километры; ежегодный налог с владельца; акцизы при покупке нового или подержанного автомобиля);

– *tax on emissions (I)*, платежи за загрязнения (эмиссии загрязняющих веществ в атмосферу и выбросы в водные бассейны) углекислым газом и другими вредными веществами (хлорфторуглеродов (ХФУ), оксидов серы и азота, свинца);

– *tax on waste*, платежи за размещение отходов на свалках и их переработку; налоги на ряд специальных продуктов (упаковка, батарейки, шины, смазочные масла и т. п.);

– *tax on emissions (II)*, налоги на выбросы веществ, приводящие к глобальным изменениям;

– *earmarked charges*, налог на шумовое воздействие;

– *royalty*, платежи за пользование природными ресурсами.

Экологические налоги в ЕС по секторам разделяют на 4 широкие вида:

энергетика, транспорт, загрязнение, природные ресурсы (рис. 1). За период с 1980 г. по 1994 г. в целом по ЕС доля таких налогов в совокупном ВВП стран-членов увеличилась с 2,6 % до 2,9 %. Небольшой рост отмечался в 1995–1996 гг. в основном за счет расширения состава членов ЕС. В 2007 г. 3/4 эконалогов занимали энергетические налоги, которые составляли 1/20 часть всех налогов и социальных поступлений. Транспортные налоги составили менее 1/4 эконалогов или 1 % всех налогов и социальных платежей. Налоги на загрязнение и природные ресурсы вместе составляли около 4,1 % всех эконалогов [2]. Как видим, роль налогов на загрязнение и природные ресурсы в ЕС чрезвычайно мала.

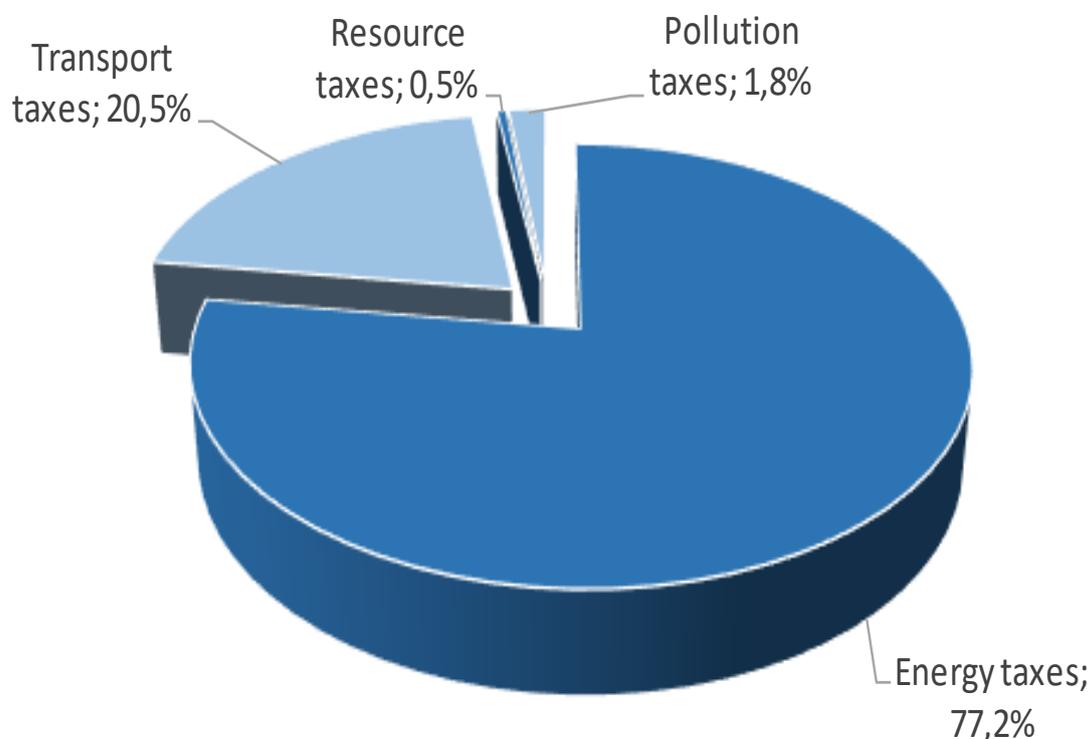


Рис. 1. Структура экологических налогов в ЕС, 2015 г.

По сравнению с 1995-1996 гг. в 2015 г. поступления от экологических налогов увеличились более чем на 100 млн. евро, (более, чем в 1,5 раза) но на уровне ВВП колебания незначительные. В доленом отношении к ВВП экологические налоги находятся на уровне от 2 до 3 % за весь рассматриваемый период (рис. 2). Что было обусловлено главным образом изменениями в доходах от прямых налогов и взносов на социальное страхование.

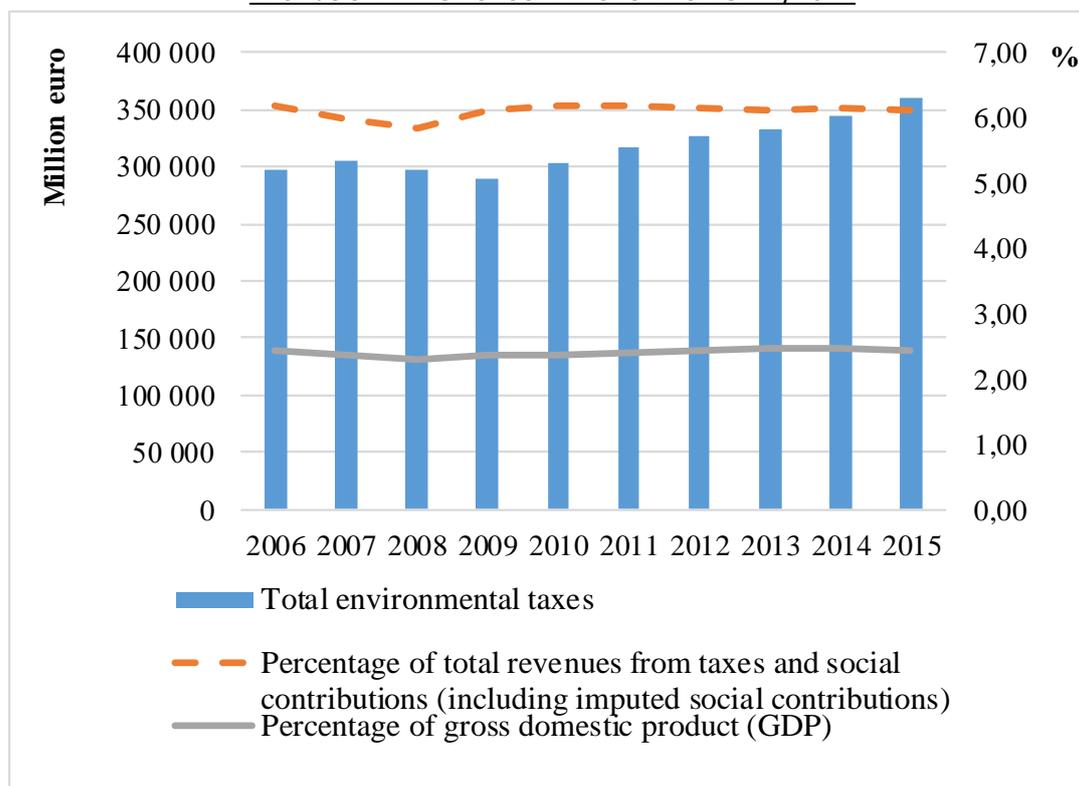


Рис. 2. Общий доход от экологических налогов в ЕС-28 в 2006 – 2015 гг.

Поступления от экологических налогов в странах ЕС увеличивались между 2002 и 2007 гг. в период до финансово-экономического кризиса и составили в 2007 г. 304473,31 млрд. евро, кризисные явления привели к снижению экономической активности и к падению налоговых поступлений в 2008 и 2009 гг. (297741,26 млрд. евро и 289615,19 млрд. евро соответственно). С 2010 года экологические налоговые поступления имеют тенденцию к росту, и в 2015 г. превысили пик уровня эконалогов 2007 г. на 54,8 млрд. евро (+18 %).

Общий доход от экологических налогов в ЕС-28 в 2015 году – 359294,43 млн. евро, этот показатель составил 2,44 % ВВП и 6,11 % от общего объема всех налогов и социальных взносов (рис. 2). Для сравнения в 2013 году – 330253,69 млн. евро, этот показатель составил 2,44 % ВВП и 6,13 % от общего объема всех налогов и социальных взносов, т.е. несмотря на рост экологических налогов, они формируют стабильную часть в общих налоговых поступлениях и в формировании ВВП³.

³ Environmental taxes in the EU, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Environmental_taxes

Следует отметить, что уровень и темпы экологического налогообложения варьируются в зависимости от стран Европы (рис. 3).

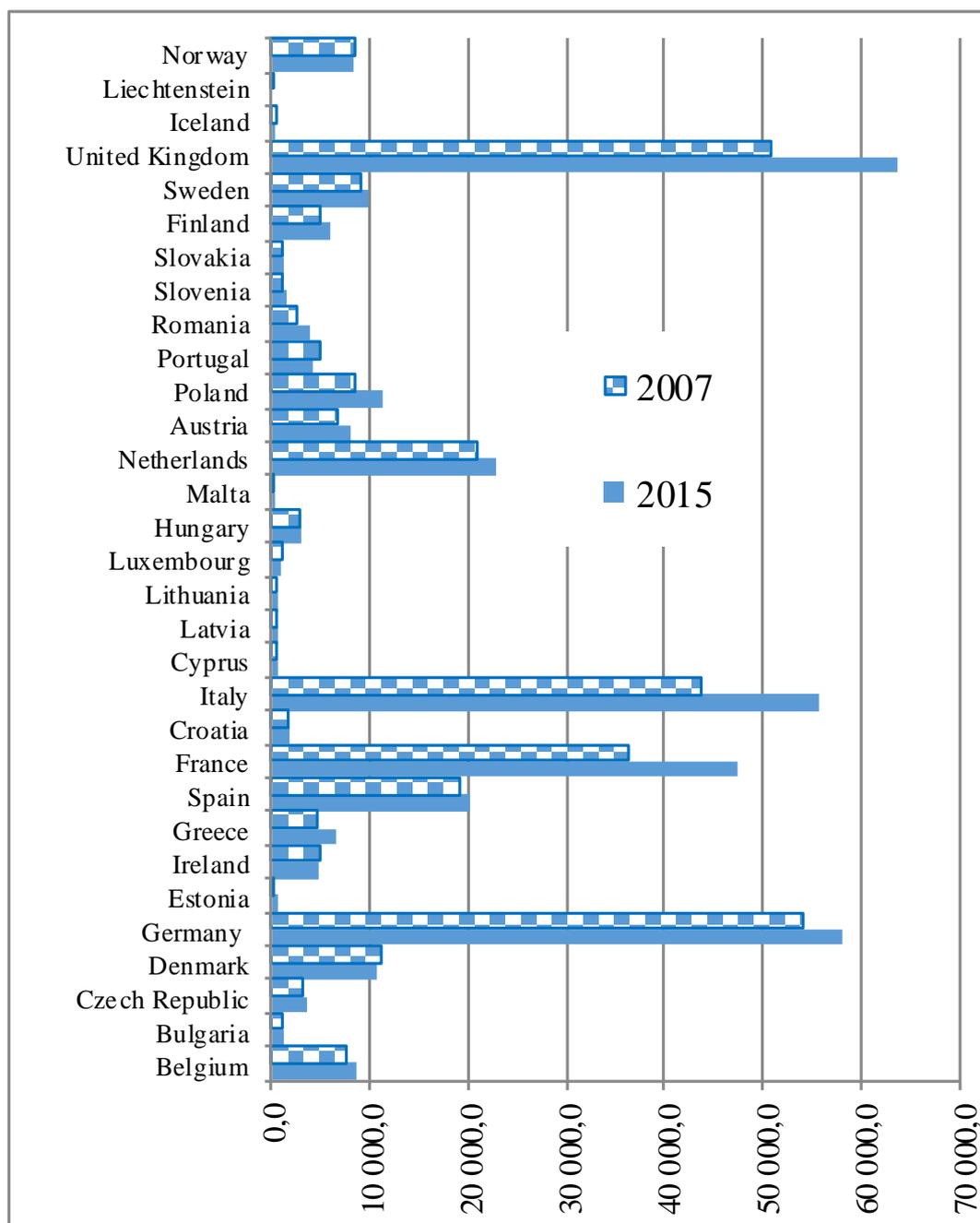


Рис. 3. Доход от экологических налогов по странам ЕС-28 в 2007 и 2015 гг., млн. евро

Анализ экологических налоговых поступлений в странах Евросоюза (ЕС-28) показывает следующее. Самые высокие налоговые поступления формируют такие страны как Великобритания, Германия, Италия и Франция – 62,7 % всех налоговых поступлений (225,14 млрд. евро). При этом в 2015 году в Сербии, Хорватии, Словении и Болгарии были самые высокие доли

экологических налогов в общем объеме поступлений от налогов и социальных взносов (10,94 %, 10,91 %, 10,54 %, 10 % соответственно). Рассмотрим индикаторы экологических налогов в структуре ВВП: во главе рейтинга экологических налогов находится Сербия (4,21 % ВВП), Хорватия (4,11 %) и Дания (3,99 %), затем Словении (3,92 %), Греция (3,73 %), Италия (3,39 %), Нидерланды (3,39 %). На другом конце рейтинга – Ирландия, Испания, Люксембург, Литва, Словакия и Исландия, здесь на протяжении последних нескольких лет установились относительно низкие уровни налоговых поступлений на защиту окружающей среды (менее 2 %) по сравнению с ВВП.

Формирование поступлений экологических налогов в зависимости от их вида происходит следующим образом.

Энергетические налоги (которые включают в себя налоги на топливо для транспорта) имеют наибольший удельный вес от общего объема налоговых поступлений окружающей среды и составили в среднем по ЕС-28 в 2015 г. 77,2 % (рис. 4). Этот вид налогов в Сербии, Литве, Польше, Люксембурге и Чехии составляет более 90 % экологических налоговых поступлений.

В тоже время на Мальте это вид налогов дает вклад до 51 % от всех экологических налогов и в Норвегии и Дании да 55 %.

Транспортные налоги дают второй наиболее важный вклад в общие доходы от экологических налогов (около 20 % в среднем по ЕС-28 в 2015 г.) Однако, их относительная значимость была значительно выше Норвегии (40,6 %), на Мальте (40,3 % всех доходов от экологических налогов), Ирландии (38 %) и Дании (38,7 %). Наименьшая доля транспортных налогов в общем объеме доходов от экологических налогов были в Эстонии и Литве (2,2 % и 2,5 %).

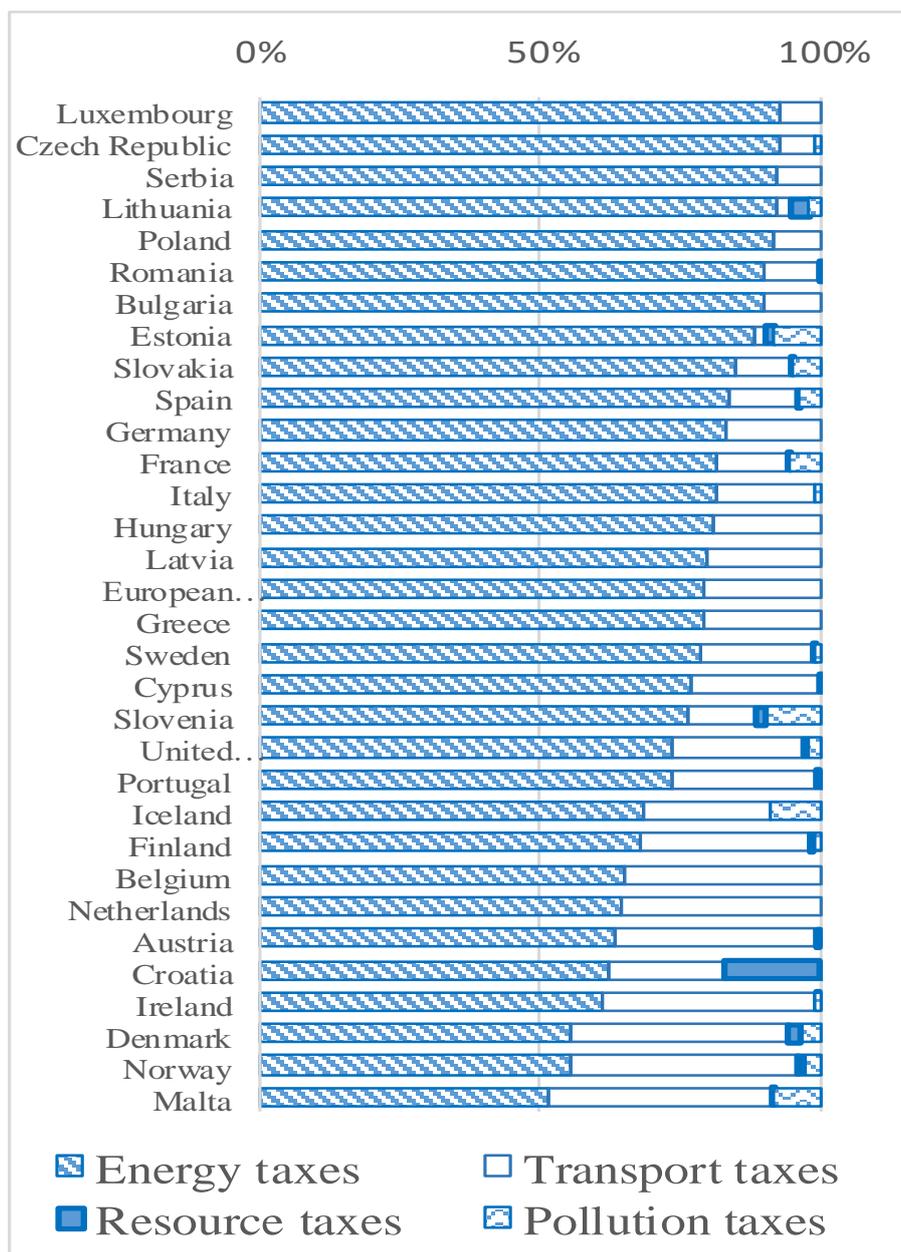


Рис. 4. Структура экологических налогов по странам ЕС, 2015 г.

Налоги на загрязнение и обеспечение ресурсосбережения представляют собой относительно небольшую долю (2,3 %) от общего экологического налоговых поступлений в ЕС-28 в 2015 г. При этом около 17 % налоговых экологических поступлений были получены от ресурсных налогов в Хорватии и 3,5 % в Литве. Налоговые поступления на загрязнение окружающей среды (порядка 8-9 %) формируют такие страны как в Словения, Эстония, Исландия и Кипр. В то время в таких странах как Нидерланды, Польша, Бельгия, Венгрия, Сербия, Люксембург, Болгария, Латвия не возникло никаких доходов от этих видов налогов (для сравнения в 2012 г. таких налоговых поступлений не было

только в Греции и на Кипре).

Одним из важнейших эколого-экономических инструментов природоохранной деятельности в Украине является плата за загрязнение окружающей природной среды, которая согласно Налоговому кодексу⁴, представлена в виде сбора за специальное водопользование, использование лесных ресурсов, недр и других природных ресурсов, а так же экологического налога. С 2011 года, согласно Бюджетному кодексу, экологический налог зачисляется в таких пропорциях: в специальный фонд государственного бюджета – 30 % и в специальный фонд городских бюджетов – 70 %, в том числе: в сельские, поселковые, городские бюджеты – 50 %, областные бюджеты – 20 %, бюджет города Киева – 70 %. В течение 2015 г. на охрану окружающей природной среды предприятиями, организациями и учреждениями было потрачено 24,6 млрд грн. (без НДС), в 2014 г. – 21,9 млрд. грн., что на 12,3 % и 20,7 % больше по сравнению с 2013 г. (20,38 млрд. грн.)⁵. В 2015 г.⁶ из общего количества затрат на охрану окружающей природной среды текущие расходы составили 16,974 млрд. грн. (69 %), капитальные инвестиции – 7,626 грн. (31 %). Для сравнения в 2013 году затраты распределились следующим образом: текущие расходы – 14339,0 млн. грн. (70 %), капитальные инвестиции – 6038,8 млн. грн., (30 %).

По отраслям народного хозяйства наибольший удельный вес в структуре капитальных затрат на охрану окружающей среды приходится на поставку электроэнергии, газа, пара и кондиционированного воздуха - 4433,7 млн. грн. (57,8 %) и перерабатывающую промышленность - 1730,9 млн. грн. (22,5 %), в то время как наибольшие текущие затраты - на добывающую промышленность, разработку карьеров - 4678,1 млн. грн. (27,7 %), перерабатывающую промышленность – 4425,1 (26,2 %), водоснабжение, канализация, обращение с отходами – 4313,5 млн. грн.

⁴ Податковий кодекс України, від 25.06.1991, № 1264-ХІІ, 2011, ст. 112

⁵ Витрати на охорону навколишнього природного середовища та екологічні платежі у 2015 р., Експрес-Випуск, www.ukrstat.gov.ua

⁶ Здесь и далее в 2015 г. без учета временно оккупированной территории Автономной Республики Крым, г. Севастополя и части зоны проведения антитеррористической операции

В 2015 г. предприятиям, организациям и учреждениям страны за загрязнение окружающей природной среды и нарушение природоохранное законодательство предъявлено экологических платежей на общую сумму 2434,4 млн. грн. Свыше 66 % экологических платежей представляют налоги за выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, почти 29 % - за размещение отходов, 4 % - за сбросы загрязняющих веществ у водоема и 1 % - штрафные санкции за нарушение природоохранного законодательства.

До настоящего времени в Украине использовались административные рычаги регулирования качества окружающей среды. Попытка внедрения системы экономических стимулов пока не дала ожидаемых и сравнимых с европейским опытом результатов.

На основе изученного опыта стран Евросоюза предлагается применять следующую систему эколого-экономических инструментов:

- *инструменты, направленные на создание рынка* (создание концессий, акционирование водоснабжения, права на рыбную ловлю, индивидуальные квоты с правом передачи другому лицу, лицензирование, права на застройку, которые могут быть переданы другому лицу, продаваемые квоты по застройке, продаваемые разрешения на сброс сточных вод, продаваемые разрешения на выбросы в атмосферу, продаваемые разрешения по выбросу CO₂, продаваемые квоты, по ХФУ, аукцион квот по ХФУ, сокращение выбросов углерода);

- *налоговые инструменты* (налог на прирост капитала, плата за сброс сточных вод, налоги на собственность, земельные налоги, плата за выброс загрязняющих веществ, дифференцированное налогообложение на собственность, налоги на выброс углерода, налог на БТЕ (британская тепловая единица));

- *системы взимания платы* (установление цен в сфере водопользования; тарифы в сфере охраны вод; плата за научный туризм; плата за водоочистку; плата за вывоз отходов; плата за мелиорацию; плата за застройку; плата за

землепользование; платные дороги; ввозные сборы)⁷;

- *финансовые инструменты* (поощрение лесовосстановления; займы на льготных условиях; стимулирование охраны почв (например, ссуды); субсидии по технологиям; займы на льготных условиях; стимулирование альтернатив ХФУ; соглашения по лесозащите);

- *обязательства и депозиты* (обязательства по лесовосстановлению, обязательства по лесопользованию; обязательства по утечке нефти, обязательства по улучшению земель, системы возмещения сборов, обязательства по завершению застройки);

- *регулирование прав собственности* (общественные права, права водопользования, права на разработку месторождений полезных ископаемых, патенты, права на разведку полезных ископаемых, продаваемые разрешения на выбросы в атмосферу, продаваемые обязательства).

Применение экологических инструментов налогообложения увеличатся налоги на использование энергии и потребление других ресурсов, а подоходный налог сократится. Постепенное введение подобной реформы будет способствовать развитию большего внимания обеспечению экологической безопасности.

Выводы.

1. Проведенный анализ показал, что экономические инструменты, применяемые для контроля загрязнения окружающей природной среды и рационального использования природных ресурсов, занимают важнейшие позиции в экологической политике Евросоюза.

2. Внедрение эффективных экономических механизмов в Украине будет содействовать усилению контроля со стороны местных органов власти за осуществлением природоохранных мероприятий, и стимулировать руководителей экологически-опасных объектов к выполнению природоохранных мероприятий.

⁷ Нечипорук Н.В., Голованова М.А., Вамболь В.В. Экономическая эффективность природоохранных мероприятий и оценки экономического ущерба, причиняемого народному хозяйству загрязнением окружающей среды, Х., 2012, 96 с.