

ФІСКАЛЬНІ ІНСТРУМЕНТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЕКОЛОГІЧНИХ ПОЛІТИК ПОСТСОЦІАЛІСТИЧНИХ КРАЇН СХІДНОЇ ЄВРОПИ

АНОТАЦІЯ. Стаття присвячена дослідженню сучасного етапу розвитку фіскальних механізмів реалізації екологічної політики у постсоціалістичних країнах Східної Європи (на прикладі України, Білорусі, Молдови та Росії), а також проблем і тенденцій їх адаптації до вимог ЄС.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: еколого-економічні політики, екологічний податок, збори за забруднення, ресурсні платежі, екологічні штрафи, секторальна інтеграція екологічних пріоритетів, адаптація екологічних стандартів ЄС.

АННОТАЦИЯ. Статья посвящена исследованию современного этапа развития фискальных механизмов реализации экологической политики в постсоциалистических странах Восточной Европы (на примере Украины, Беларуси, Молдовы и России), а также проблем и тенденций их адаптации к требованиям ЕС.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: эколого-экономические политики, экологический налог, сборы за загрязнение, ресурсные платежи, экологические штрафы, секторальная интеграция экологических приоритетов, адаптация экологических стандартов ЕС.

ABSTRACT. The article is devoted to the research of current stage of development of fiscal mechanisms for implementing environmental policy in the post-socialist countries of Eastern Europe (on the example of Ukraine, Belarus, Moldova and Russia), as well as issues and trends of their adaptation to EU requirements.

KEYWORDS: ecological and economic policies, environmental tax, fees for pollution, resource payments, environmental fines, sectoral integration of environmental priorities, adapting EU environmental standards.

Постановка проблеми. Тривалий час проблеми зовнішніх ефектів соціально-економічного розвитку у країнах постсоціалістичного простору належали щонайменше до рівня другорядних. Разом з тим, небайдужість світової та, насамперед, європейської спільноти до загострення глобальних екологічних проблем, активізація спільних міжнародних зусиль у сфері боротьби зі змінами клімату та поступове усвідомлення глобальним соціумом неминучості екологічних катаклізмів у випадку продовження нарощування негативного ан-

тропогенного впливу на стан навколишнього природного середовища призводять до поступового переосмислення концепції природоохоронної політики урядами країн Східної Європи. Очевидно, що затяжний період ринкової трансформації їх економік і соціально-економічні негаразди як внутрішнього походження, так і спричинені глобальною фінансовою нестабільністю неодноразово відсували на другий план і досі продовжують відтерміновувати вирішення нагальних проблем забезпечення сталості та «озеленення» економічного розвитку та їх врахування у національних стратегіях.

Врахування усіх зазначених детермінант у зовнішній політиці ЄС обумовило набуття першочергово значення ідеї просування високих екологічних стандартів на міжнародній арені. Сучасні досягнення Євросоюзу у сфері екологічної політики є вражаючими, проте подальше ігнорування необхідності системного врахування екологічних пріоритетів у всіх галузях і сферах політики деякими розвиненими неєвропейськими країнами, країнами-сусідами ЄС чи-то потенційними кандидатами на вступ не лише нівелює ефективність зусиль ЄС щодо спільного скорочення шкідливих викидів, але й створює ряд демотиваторів економічного характеру для європейського бізнесу, для якого спокуса винесення екологічно шкідливих виробництв за межі спільного ринку із його жорсткими екологічними правилами є надзвичайно великою у даний час.

Іншою поширеною у постсоціалістичному просторі проблемою є методологічна застарілість концептуальних підходів до розробки та реалізації національних стратегій екологічного розвитку. Природоохоронна політика часто розглядається як автономна функція держави, слабо пов'язана з її соціально-економічними функціями. Водночас, у ЄС принцип екологічного спрямування галузевих політик «*environmental mainstreaming*» уже зараз розвинувся у безперервний та інтенсивний процес інтеграції екологічних пріоритетів в абсолютно усі галузі і сфери державного та наднаціонального регулювання — т.зв. «*environmental integration*».

Таким чином, дослідження сучасних економічних і, насамперед, фіскальних механізмів регулювання природоохоронної діяльності та оцінка трансформацій у сфері інтеграції екологічних пріоритетів у секторальні політики країн Східної Європи, що мають спільні кордони з ЄС є актуальним науковим і практичним завданням, особливо вважаючи на хронічну нестачу офіційної інформації щодо екологічного стану постсоціалістичних країн цього регіону, нерозвиненість систем моніторингу результатів їх природоохоронної діяльності, нерідку декларативність законодавчо затверджених екологічних критеріїв і стандартів, а також недостатність фінансової бази

для створення дієвих систем екологічного контролю та моніторингу в цих країнах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Питанням розвитку природоохоронної діяльності та екологічної політики в країнах СНД, шляхам залучення інвестицій у природоохоронну сферу, оцінки взаємозв'язку між екологічною політикою та політикою безпеки, проблемам управління енергозбереження, економічним наслідкам зміни клімату присвячені численні публікації вітчизняних і зарубіжних учених, зокрема: О. Анісімова, А. Гінзбурга, Я. Глемарека, І. Грицевича, А. Кокоріна, А. Стеценка, А. Корольова, В. Матвесенка, М. Махніга, А. Степанової, І. Честіна та інших. Автори досліджують як механізми еколого-економічного регулювання у розвинених країнах Європи та світу, так і різні аспекти взаємозв'язку екологічної політики з іншими галузями та сферами державної політики. Значна увага питанням оцінки ефективності екологічної політики пострадянських країн відводиться у спеціальних звітах авторитетних міжнародних організацій, таких як Світовий Банк, ЮНЕП, Програма Розвитку ООН, ЄЕК ООН, ОЕСР, ВОЗ, Глобальний Екологічний Фонд, Фонд дикої природи, OXFAM, ЄБРР, Європейський ЕКО-форум, СРГ ПДОНС та інші регіональні екологічні центри у країнах постсоціалістичного простору. Разом з тим, існує об'єктивна проблема нестачі офіційних даних, статистичної інформації, а також експертно-аналітичних доповідей, які б проливали світло на сучасний стан і тенденції розвитку економічного механізму регулювання екологічних проблем країн регіону.

Виходячи із усього зазначеного, **метою статті** є дослідження сучасного етапу розвитку фіскальних механізмів реалізації екологічної політики у постсоціалістичних країнах Східної Європи (на прикладі України, Білорусі, Молдови та Росії), а також проблем і тенденцій їх адаптації до вимог ЄС.

Виклад основного матеріалу дослідження. Система економічних важелів екологічного регулювання в країнах ЄС є високо диверсифікованою в даний час. Її основу складають сучасні фіскальні механізми (стимулюючі та адміністративні) реалізації екологічної політики у практично усіх секторах економічної політики. Згідно класифікації Генерального Директорату з податків і митних зборів Європейської Комісії ідентифіковано сім типів екологічних податків, а саме: енергетичні податки (на моторне паливо, на енергетичне паливо, на електроенергію); транспортні податки (за кілометраж, щорічний податок з власника транспортного засобу, акциз при купівлі нового або підтриманого автомобіля); платежі за забруднення (викиди

забруднюючих речовин в атмосферу та скиди у водойми); платежі за розміщення відходів (розміщення на звалищах, переробка); податки на викиди речовин, що руйнують озоновий шар чи спричинять парниковий ефект; податок на шумове забруднення; платежі за користування природними ресурсами [6, с. 18—27]. При цьому, система екологічного оподаткування в ЄС покликана виконувати не лише фіскальну функцію (у випадку, наприклад, стягнення транспортних та енергетичних податків), але й сприяти відшкодуванню екологічних витрат (плата за природокористування, за забір води, за розміщення відходів, спеціальні податки на елементи живлення) та стимулювати екологічно відповідальну поведінку виробників і споживачів.

На пострадянському терені лідерами за багатьма напрямками реформування національних систем екологічного регулювання можна вважати країни Східної Європи. Про це свідчить хоча б той факт, що за офіційними даними станом на 2005 р. Україна отримала відповідних надходжень у розмірі 676 млн дол. США або 0,82 % ВВП, Російська Федерація — 465 млн дол. США (0,06 % ВВП), Білорусія — 365 млн дол. США (1,23 % ВВП), Молдова — 2,6 млн дол. США (0,09 % ВВП) [1, с. 78]. В Україні подвоєно розміри штрафів за забруднення навколишнього середовища, що забезпечило зростання бюджетних надходжень з 2 до 3,8 млн грн за період з 2000—2005 рр. [5, с. 113]. При цьому, постійно зростав рівень збору платежів — з 70 % у 2000 р. до 77 % у 2003 р. і більше 80 % у 2005 р. [5, с. 113], що обумовлено як поліпшенням фінансового стану підприємств, так і переданням відповідальності за справляння платежів від природоохоронних до податкових органів [1, с. 26].

Разом з тим, для країн регіону були характерні доволі неоднозначні тенденції у сфері екологічного оподаткування. Так, наприклад, у Білорусії платежі за викиди SO_2 і NO_x протягом 2003—2006 рр. збільшилися на 55 %, а в Україні — лише на 37 %; плата за шкідливі атмосферні викиди найбільше зросла у Білорусії (до 160 дол. США за тону SO_2 і 480 дол. США за тону NO_x) та меншою мірою — у Молдові та Україні, чого не можна відзначити про Російську Федерацію, де плата за забруднення до сьогодні складає лише 5—10 дол. США за тону; водночас в азійських пострадянських країнах (Азербайджан, Таджикистан, Туркменістан та Узбекистан) вона не перевищувала одного дол. США. Для порівняння: у 2000 р. в Чехії, Естонії, Латвії, Литві, Польщі і Словаччині середній рівень плати за забруднення складав близько 45 дол. США за тону SO_2 і близько 55 дол. США за тону NO_x [1, с. 36].

«Екологічна» складова вітчизняної податково-бюджетної системи репрезентована: рентними платежами, платою за землю, платою

за користування надрами, зборами за спеціальне використання природних ресурсів, зборами у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на електричну, теплову енергію та природній газ, екологічним податком (збором за забруднення навколишнього природного середовища), — усі вони згідно ст. 9 Податкового Кодексу України [3] є загальнодержавними обов'язковими платежами. Новий рівень нормативів платежів за забруднення, затверджений у 2010 році, було збільшено у 15–20 разів порівняно з рівнем 1999 р. [4], що свідчить про поступове їх наближення до сучасного рівня в ЄС. Такі прогресивні зміни можуть сформувати потужну фінансову основу для реалізації екологічної політики сучасного європейського рівня, адже ще за умов старої системи нормування в Україні за рахунок платежів за природокористування формувалося близько 7 % доходів Зведеного бюджету [2, с. 88]. Разом з тим, задіяні механізми не дають очікуваних результатів, що обумовлено цілою низкою факторів: по-перше, недосконалістю та неузгодженістю нормативно-правової бази; по-друге, переважно фіскальним характером платежів; по-третє, відсутністю цільового призначення надходжень, які таким чином разом з іншими податковими надходженнями формують дохідну частину державного бюджету країни; по-четверте, недостатньою прозорістю контролю за їх дотриманням; по-п'яте, загальним низьким рівнем екологічної свідомості суспільства. Крім того, в Україні поки-що відсутні екологічні податки, які притаманні системі оподаткування у країнах Євросоюзу, зокрема — відкладених платежів, що сприяють покриттю екологічних витрат, продуктових податків, які покликані обмежити або спонукати до ощадливого споживання товарів — потенційних забруднювачів довкілля.

Система екологічного оподаткування Білорусі включає плату за використання природних ресурсів, викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря, скиди стічних вод або забруднюючих речовин у навколишнє середовище, розміщення відходів виробництва; платежі за виробництво або імпорт пластмасової, скляної тари, тари на основі паперу і картону та інших товарів, після втрати споживчих властивостей яких утворюються відходи, що шкідливо впливають на навколишнє середовище і вимагають організації систем їх збору, знешкодження та використання; за імпорт і виробництво товарів, що містять більше 50 % летючих органічних сполук, а також за ввезення на митну територію озоноруйнуючих речовин. Економічне стимулювання охорони навколишнього середовища здійснюється на основі встановлення окремим категоріям платників податкових пільг за умови запровадження ними маловідхідних, енерго- і ресурсозберігаючих технологій, спеціального обладнання, що зменшує

шкідливий вплив на навколишнє середовище, при використанні відходів як вторинної сировини та здійсненні іншої природоохоронної діяльності; прискореної амортизації обладнання та інших об'єктів, призначених для охорони і відтворення навколишнього середовища. У 2008 р. істотно (в 11 разів) скорочено перелік оподатковуваних екологічним податком забруднюючих речовин, що викидаються в атмосферне повітря, при цьому збільшено ставки податку за викиди тих речовин, які ним обкладаються.

Державне фінансування заходів природоохоронної політики характеризується поступовим зростанням його обсягів у країнах регіону. Найбільш значущу частку у структурі державних витрат природоохоронні заходи займають у Росії (2,8 %), дещо менше — у Молдові (1,7 %) і Білорусі (1,6 %), та, на жаль, менше 0,4 % — в Україні [1, с. 77]. При цьому у Росії частка інвестицій в екологічні проекти зросла до 32 % від загальних природоохоронних витрат, у Білорусії — 40 %, тоді як у інших країнах СНД вона не перевищує 15 % [1, с. 77]. Світова фінансова криза мала негативний вплив на державні фінанси країн регіону: якщо у Білорусії у 2005 році питома вага витрат на охорону навколишнього середовища складала 1,5 % ВВП, то у період з 2006 по 2009 рр. вона суттєво знизилася і стабілізувалася на рівні 1,1—1,2 % [7, с. 128].

Для фінансування заходів раціонального використання природних ресурсів та охорони навколишнього середовища у Білорусі створюються державні цільові бюджетні фонди охорони природи. Джерелами їх формування є податки, кошти, отримані в рахунок відшкодування шкоди навколишньому середовищу, штрафи за її забруднення та за інші порушення природоохоронного законодавства. Разом з тим досвід пострадянських країн свідчить, що надходження від екологічних податків і платежів не здатні повною мірою компенсувати витрати на охорону навколишнього середовища. Так, частка надходжень, отриманих від стягнення екологічного податку у Білорусії, складала у 2009 р. 30 % від сукупних природоохоронних витрат (0,9 % доходів бюджету та 0,36 % ВВП [7, с. 130]). Отже, найважливішим джерелом фінансування природоохоронних інвестицій є витрати споживачів. Хоча у цьому аспекті бракує повної офіційної статистики, ймовірно, що платежі споживачів перевищують половину фінансових коштів, що спрямовуються на фінансування послуг у сфері водно-каналізаційного господарства та управління відходами. Суттєва роль у фінансуванні природоохоронних витрат належить приватному сектору: на приватні підприємства покладено майже всі витрати, пов'язані з контролем забруднення повітря, і значну частину витрат у сфері управління відходами, внаслі-

док чого приватний сектор витрачає на захист навколишнього середовища більше, ніж державний майже у всіх країнах, що аналізуються, за винятком Російської Федерації.

На фоні проаналізованих джерел «зелених» інвестицій доволі незначними є роль і внесок національних ринків капіталу (в силу об'єктивно низького рівня їх розвитку та слабкої інтегрованості до мережі глобальних фінансових центрів), а також міжнародної допомоги, обсяг якої склав лише 1/15 від загального обсягу екологічних витрат країн регіону.

Секторальний аналіз розподілу «зеленого» фінансування свідчить, що пріоритет належить проектам модернізації систем водовідведення та очищування стічних вод — близько 40 % екологічних витрат у Молдові та більшості країн СНД. Крім того, в Білорусі, Російській Федерації та Україні значна частина коштів спрямовується на заходи щодо контролю за забрудненням повітря (від 20 % до 43 %), у Молдові — на захист біорозмаїття та ландшафтів (37 %); в Україні — у сферу управління відходами (15 %) [1, с. 78]. У середньому за період з 2005 по 2009 рр. 54,4 % від загального обсягу природоохоронного фінансування Білорусі склали витрати саме на раціоналізацію водокористування, п'ята частина витрат припадає на охорону атмосферного повітря, шоста — на запобігання забруднення навколишнього середовища відходами виробництва [7, с. 129]. Водночас інвестиційні витрати природоохоронного комплексу (оновлення та капітальний ремонт основних фондів) отримали традиційно низьку частку — лише 2,8 %.

Висновки з проведеного дослідження. У цілому аналіз тенденцій розвитку еколого-економічних механізмів регулювання природоохоронного розвитку свідчить, що в екологічній політиці постсоціалістичних європейських країн-сусідів ЄС за часи ринкової трансформації відбувалися поступальні, повільні але прогресивні зрушення, а саме: запровадження та поступове підвищення нормативів платежів за забруднення навколишнього природного середовища шкідливими викидами, скидами та відходами; запровадження екологічного оподаткування та вдосконалення імплементаційних механізмів його функціонування; створення у деяких країнах (Білорусь) цільових державних фондів, надходження яких формуються за рахунок екологічних платежів, а витрати мають чітке цільове використання на благо природоохоронних заходів; значне зниження обсягів та інтенсивності викидів діоксиду вуглецю та інших парникових газів за рахунок прогресивних реформ у ПЕК та енергоємних підгалузях обробної промисловості.

Разом з тим, можна стверджувати, що для пострадянських країн притаманні спільні проблеми розвитку бюджетно-податкових важелів природоохоронної діяльності, зокрема:

— недостатній рівень екологічних платежів, обумовлений небажанням урядів створювати додаткові перешкоди для розвитку підприємств або неврахуванням витрат на запобігання забруднення та рівня заподіяних екологічних збитків;

— занижена вартість багатьох природних ресурсів на внутрішніх ринках (наприклад, енергоносіїв, води, лісоматеріалів);

— не виправдане субсидування та пільгове оподаткування виробників, що виснажують природні ресурси (наприклад, у гірничодобувній, лісопереробній галузях, рибальстві тощо).

— відсутність цільового гарантованого фінансування природоохоронних заходів за рахунок надходжень від екологічних податків та платежів;

— переважання примусових інструментів раціоналізації природокористування, які не створюють достатніх стимулів для підприємств промисловості щодо сталого використання природних ресурсів і запровадження інноваційних екологічних програм;

— недостатній рівень державного контролю за обсягами фактичних викидів (скидів) як наслідок недосконалості систем екологічного моніторингу, статистичної звітності, бухгалтерського обліку та контролю платіжних надходжень.

Література

1. Меры по улучшению экологической политики. Прогресс в регионе Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, ОЭСР. — 2007. — 157 с.

2. Національна екологічна політика України: оцінка і стратегія розвитку / Базілевич І., Борусевич А., Веклич О. та ін. — Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, Програма Розвитку ООН, Глобальний Екологічний Фонд. — К.: ТОВ «Компанія «ВАІТЕ»», 2007. — 186 с.

3. Податковий Кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI.

4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку встановлення нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища і стягнення цього збору» від 1 березня 1999 р. № 303.

5. Практика реализации экологического законодательства: ход модернизации систем экологического регулирования и контроля в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии / Перевод с англ. — ОЭСР, 2007. — 136 с.

6. *Серебрянський Д., Ющенко Ю.* Європейський досвід запровадження та функціонування системи екологічного оподаткування: уроки для України // Вісник податкової служби. — 2009. — №41. — С. 18—27.

7. Состояние окружающей среды Республики Беларусь : нац. доклад / М-во природ. ресур. и окружающей среды Республики Беларусь, Гос. науч. учр-е «Инс-т природопользования Нац. академ наук Беларуси». — Минск : Белтаможсервис, 2010. — 150 с.

8. The Low Carbon Transition: Special Report on Climate Change / European Bank for Reconstruction and Development, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment. — Fulmar, 2011. — 76 p.

Стаття надійшла до редакції 16.11.2012