

---

# ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ЭКОЛОГО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ВОЗМОЖНОСТИ ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

*Т.Д. Макарецкая*

Актуальность исследования зарубежного опыта эколого-экономического регулирования и возможностей его применения в Беларуси связано с тем, что в республике разрабатывается и функционирует хозяйственный механизм природопользования, адекватный устойчивому развитию государства [3, с. 5–6]. Между тем исследование и анализ практики эколого-экономического регулирования в республике свидетельствуют о его недостаточной эффективности и неполном использовании опыта развитых стран в рассматриваемой области.

Сегодня стало очевидным, что проблемы рационального природопользования, охраны окружающей среды и экономики взаимосвязаны: экономический рост не должен сопровождаться разрушением и истощением окружающей природной среды. Без учета и выполнения данного требования невозможно обеспечить устойчивое экономическое развитие государства.

Техническое и экономическое развитие не должно вступать в противоречие с интересами окружающей среды. Эколого-экономическое регулирование должно строиться так, чтобы производитель был экономически заинтересован в ресурсосберегающих технологиях, а требования поддержания благоприятной окружающей среды не должны означать свертывание производства. Они, напротив, обязаны стимулировать развитие новых ресурсосберегающих технологий и идей.

Эколого-экономическое регулирование должно сочетать решения технологически реализуемые, экономически возможные, социально желательные, экологически безопасные. Загрязнение не должно быть дешевле, чем его предупреждение.

Анализ экологической ситуации в Европе свидетельствует о том, что хотя страны

Евросоюза занимают менее 3% поверхности земного шара, они оказывают существенное влияние на глобальное состояние окружающей природной среды. На данные страны приходится пятая часть мирового энергопотребления и такая же доля выбросов загрязняющих веществ в атмосферу. Загрязнение окружающей среды наносит существенный ущерб экономике самих стран ЕС, который оценивается примерно в 6% их ВВП.

Среди наиболее острых экологических проблем стран ЕС следует выделить загрязнение атмосферного воздуха. Лидерами по выбросам в атмосферу окиси серы являются Польша, Великобритания, Германия, Испания; окиси азота – Великобритания, Германия, Франция, Италия; окиси углерода – Франция, Германия, Испания, Великобритания; двуокиси углерода – Германия, Великобритания, Италия.

Чрезвычайно актуальной для стран ЕС является также проблема качества пресных вод. Наиболее загрязнены реки в Германии, Великобритании, Польше, Чехии, где до 75 % поверхностного водотока относится к сильно и очень сильно загрязненным водам, что объясняется значительным появлением в экономике этих стран таких “водоемких” отраслей промышленности, как топливно-энергетическая, химическая, металлургическая, обеспечивающих основную часть сброса загрязняющих веществ в водоемы. Существенным загрязнителем водных объектов этих стран является сельское хозяйство, на долю которого приходится примерно треть потребляемых водных ресурсов.

В последние десятилетия многие страны ЕС столкнулись с лесохозяйственными проблемами. Хотя вырубка леса в Европе не носит массового характера и наблюдается главным образом в Карпатах, сильна деградация

лесов в результате загрязнения воздуха, возрастающая с запада на восток. При средней для Европы доле деградированных деревьев около 62 % в Литве и Латвии она составляет 70 %, Польше и Словакии – 90 %, Чехии – более 96 %. Из стран Западной Европы в наибольшей мере загрязнены леса в Испании – 71 %, Италии – 65 % [1, с. 73].

Еще одной важной проблемой лесов являются пожары. Ежегодные потери от них в странах ЕС составляют около 370 тысяч гектаров леса. Это приводит к исчезновению многих видов растений и животных, эрозии почв и является одной из причин потепления климата.

В Европе при высокой концентрации хозяйственной деятельности загрязнения распространяются за пределы отдельной страны. Например, 90 % кислотных дождей Скандинавских стран имеют зарубежное происхождение. Польша получает из-за границы около 40% всех загрязнений, Венгрия – до 35, Чехия и Словакия – 40–45%; в Австрии более 80 % выпадающей на ее территории окиси серы приносится из других стран.

Актуальность и значимость экологических проблем объективно обусловили разработку и внедрение в практику хозяйствования экономического и административного регулирования природопользования и охраны окружающей среды, а также выделения значительных финансовых ресурсов. Так, например, в Нидерландах удельный вес природоохранных затрат в ВВП составляет 2,5%, Австрии – 1,9, Германии, Польше, Словакии – 1,7, Великобритании и Франции – 0,9, Дании и Швеции – 0,8% [6, с. 15].

Экологическая политика в странах ЕС строится на согласованных в рамках Евросоюза принципах, основными из которых являются: принцип предупреждения и предотвращения вреда или загрязнения окружающей среды (превентивности действий), а также принцип «загрязнитель платит», сущность которого заключается в преимущественной ликвидации нанесенного окружающей среде вреда теми, кто его причинил. Государственное экологическое регулирование основывается на административно-правовом (запреты, ограничения, разрешения и т.п.) и экономическом инструментарии (налоги, платежи, цены и др.).

При административно-правовом (прямом) регулировании устанавливаются четкие нормы экологического поведения и обеспечивается контроль выполнения нормативных

требований. К инструментам административно-правового воздействия относятся: экологические лицензии, эмиссионные и товарные стандарты, уголовная и гражданская ответственность за аварийные выбросы, за невыполнение требований по снижению вредных выбросов и другие правонарушения экологического характера.

Наиболее распространенными среди этих инструментов являются экологические лицензии (разрешения), выдаваемые природоохранными ведомствами субъектам хозяйствования на строительство, ввод в действие и эксплуатацию промышленных объектов, установок и др. Экологические лицензии распространены в природоохранном регулировании Бельгии, Австрии, Греции, Великобритании, Испании, Португалии, Дании, Финляндии, Швеции, а также в странах Восточной и Центральной Европы – нынешних членах ЕС. В наибольшей степени они используются при регулировании состояния воздушной среды и качества вод. Достоинство лицензионной системы состоит в том, что она позволяет контролировать не только объемы текущих выбросов, но и общий уровень загрязнения окружающей среды в каждом регионе.

В последние годы в ряде стран (Франции, Швеции, Нидерландах, Великобритании) получила распространение модифицированная форма экологических лицензий – сертификаты на использование окружающей среды (так называемые зеленые сертификаты). Они являются инструментом экологической политики, который сочетает методы прямого административного регулирования с достоинствами рынка. Сертификаты выпускаются государством, а их смысл состоит в том, что они дают право на сброс определенного количества конкретного загрязнителя в заранее обусловленное время. Общее количество сертификатов определяется по каждому загрязнителю исходя из установленных стандартов. Подобным образом создается контролируемый государством рынок сертификатов. Государство, используя такой инструмент, гарантирует определенные верхние пределы загрязнения. С изменением стандартов государство скупает часть сертификатов, находящихся в обращении, или, напротив, выпускает дополнительные. Сертификаты получают всё большее распространение в энергетическом хозяйстве стран ЕС, заменяя методы прямого государственного вмешательства в экономику.

В странах ЕС всё более широкое применение находят методы косвенного регулирования природопользования, включающие платежи за использование ресурсов (минерально-сырьевых, водных, земельных, лесных), налоги на выбросы вредных веществ в окружающую среду, налоговые льготы и др. Данная группа методов предоставляет фирмам большую самостоятельность в выборе путей, средств и сроков совершенствования своей экологической политики, чем методы прямого регулирования.

Особое место среди инструментов косвенного регулирования природопользования в странах ЕС принадлежит налогам, при этом в полной мере используется их стимулирующая и регулирующая функции. Налоговые системы этих стран всё более активно выступают как средство воздействия на совокупный спрос и механизм стимулирования субъектов хозяйствования к рациональному использованию факторов производства и снижению негативного воздействия на окружающую среду.

В 90-е годы прошлого столетия в ряде стран ЕС (Германия, Швеция, Дания, Финляндия и др.) была проведена реструктуризация налоговых систем, в ходе которой при снижении общего уровня налогового бремени были увеличены количество и ставки экологических налогов, отменены субсидии «экологически грязным» отраслям (например, сельскому хозяйству, угольной промышленности). Другими словами, была осуществлена «экологизация» налоговых систем, направленная на стимулирование ресурсосбережения и снижение загрязнения окружающей среды.

В странах ЕС широкое распространение получили налоги на невозвратную тару для напитков, пластиковые мешки, элементы электропитания, химические удобрения и др. Например, в Италии действует налог на пластиковые пакеты, в Нидерландах и Швеции — на использование сульфатных удобрений, во Франции — на упаковочную тару из-под напитков (средства используются для решения проблем утилизации упаковочной тары). Налоги являются эффективным средством реализации экологической политики государства, так как стимулируют использование в производстве менее интенсивных по содержанию двуокиси углерода энергоносителей, способствуют сокращению объемов образования отходов и улучшают процесс их утилизации.

Для стран ЕС характерно также использование в практике хозяйствования экологического страхования хозяйственной деятельности, объектом которого является страхование риска загрязнения окружающей среды, а субъекты хозяйствования уплачивают страховые платежи в зависимости от степени их экологической опасности. Аккумулируясь в специальных страховых фондах, такие платежи создают основу для гарантированного возмещения ущерба, нанесенного окружающей среде и реципиентам.

По своему характеру страхование риска загрязнения окружающей среды может быть добровольным или обязательным. Обязательному страхованию подлежат наиболее экологически опасные субъекты хозяйствования. Все остальные природопользователи осуществляют добровольное экологическое страхование или создают собственный резервный фонд для компенсации эколого-экономического ущерба в случае аварийных выбросов загрязняющих веществ.

В Германии, Дании, Нидерландах и ряде других стран функционирует такой рыночный инструмент экологического регулирования, как торговля правами (разрешениями) на загрязнение [4, с. 66]. Так как фирмы имеют различные уровни предельных издержек по сокращению загрязнения окружающей среды, то между ними объективно возникают условия для подобного рода торговли. Сравнивая при этом размеры предельных издержек по снижению загрязнения с рыночной ценой разрешений, фирмы самостоятельно принимают решения о целесообразности покупки (продажи) таких разрешений и их количестве. В случае, если предельные издержки снижения загрязнения окружающей среды для фирмы превышают рыночную цену разрешений, ей выгоднее купить дополнительные разрешения на загрязнение, а не снижать объемы выбросов. И напротив, когда цена разрешения выше предельных издержек по снижению загрязнения, фирмы будут продавать разрешения (права) на загрязнение.

Что касается США, то основными принципами эколого-экономического регулирования в данном государстве являются предупреждение экологических последствий, их нейтрализация и компенсация ущерба. При этом если в 70-е годы основными являлись принципы предупреждения и нейтрализации неблагоприятных экологических последствий, то с начала 80-х годов значительное внимание стало уделяться принципу компенсации.

Государственное эколого-экономическое регулирование в США основывается на системе законодательных актов и ориентирует штаты на разработку планов природоохранных мероприятий, обеспечивающих выполнение установленных национальной программой стандартов. В 70-е годы приоритет отводился административно-правовым методам, среди которых основное место занимали нормативы (стандарты) и административные правила. Такие стандарты предусматривали обязательное соблюдение определенных количественных нормативов – предельной концентрации вредных веществ, время воздействия загрязнителей и т.д. Административные правила были основой программы мероприятий по достижению указанных стандартов. Эти правила требовали сбора и обобщения информации, определения минимальных требований для освобождения от налогов и предназначались для регулирования мощности основных источников загрязнения в США [5, с. 19].

Вместе с тем реализация государственной политики эколого-экономического регулирования невозможна без разработки и внедрения в практику хозяйствования методов экономического стимулирования, к которым относятся прямые и косвенные субсидии (инвестиционные и на покрытие эксплуатационных издержек) частным фирмам, региональным и местным органам власти; займы и кредиты по низким процентам ставкам, гарантии по банковским ссудам; предоставление режима ускоренной амортизации очистного оборудования и другой экотехники; льготные ставки по косвенным налогам на продажу экотехники или освобождение ее от налогообложения; налоговые льготы на доходы от природоохранных программ частным предприятиям; льготные тарифы фирмам на очистку стоков на муниципальных централизованных водоочистных сооружениях и др.

Изложенное свидетельствует, что в зарубежных странах накоплен значительный опыт использования административно-правовых и экономических инструментов регулирования природопользования и охраны окружающей среды. При этом наилучшего инструмента экологического регулирования не существует: каждый из них направлен на решение конкретных задач и в определенных случаях является более предпочтительным, чем другой. Иными словами, для зарубежных стран характерно сочетание разнообразных методов экологического регулирования, что позволяет

государствам проводить комплексную эколого-экономическую политику, охватывающую все уровни и сферы природопользования.

Из практики зарубежных стран для Республики Беларусь представляются актуальными разработка и внедрение механизма экологического страхования. Объектом страхования должен стать риск загрязнения окружающей среды, а субъекты хозяйствования обязаны уплачивать страховые платежи в зависимости от степени их экологической опасности. Аккумулируясь в специальных страховых фондах, такие платежи создадут основу для гарантированного возмещения ущерба, нанесенного окружающей среде и реципиентам.

По своему характеру страхование риска загрязнения окружающей среды может быть добровольным или обязательным. Обязательному страхованию должны подлежать наиболее экологически опасные субъекты хозяйствования. Все остальные природопользователи могут осуществлять добровольное экологическое страхование или создавать собственный резервный фонд для компенсации эколого-экономического ущерба в случае аварийных выбросов загрязняющих веществ.

Для гармоничного включения экологического страхования хозяйственной деятельности в систему эколого-экономического регулирования необходимо создать банк данных всех субъектов хозяйствования Республики Беларусь в зависимости от их отраслевой принадлежности и экологического риска, установить границы ответственности и разработать методики определения ставок страховых платежей, определить организацию-держателя страховых платежей (государственную или частную), осуществлять постоянный контроль за экологической деятельностью природопользователей и т.п. [2, с. 214].

Проведение операций по страхованию риска загрязнения окружающей среды требует соблюдения ряда условий. В перечень общих условий входят: наличие большого числа объектов страхования; случайность убытков, которые к тому же должны быть точно определены по времени и месту образования и исчислены в денежном выражении. Практика определения размера убытка должна основываться на опыте прошлых лет.

Страхование риска загрязнения окружающей среды гарантирует доступность страховых фондов как для компенсации убытков от загрязнения окружающей среды невиновной третьей стороне, так и для решения существующих экологических проблем. Процесс

страхования вознаграждает тех, кто минимизирует будущие риски и общественные издержки, уменьшая затраты общества на обеспечение экологической безопасности. В результате рыночные механизмы становятся инструментом государственного регулирования и управления риском с возможностью значительного снижения ущерба от загрязнения окружающей среды.

Актуальным для Беларуси представляется также использование опыта зарубежных стран в сфере платного природопользования. Сложившаяся в Республике Беларусь система платного природопользования нельзя назвать эффективной. Данное положение обусловлено тем, что невысокие ставки платежей не выполняют стимулирующей роли. С другой стороны, в случае аварийных сверхнормативных выбросов загрязняющих веществ в окружающую среду имеется объективная невозможность изъятия денежных средств у природопользователей по причине нехватки или вообще отсутствия денежных ресурсов.

В Беларуси есть ряд регионов, характеризующихся неблагоприятной экологической ситуацией вследствие функционирования крупных нефтеперерабатывающих, химических, машиностроительных и других предприятий (например, Новополоцк, Новолукомль, Жлобин, Светлогорск, Бобруйск и др.). В данных регионах сложно выполнять требования экологических нормативов, а используемая система налогообложения не обеспечивает достаточных стимулов для экологизации хозяйственной деятельности. В этой связи целесообразным представляется использование зарубежного опыта, в частности, торговли правами на загрязнение, что позволит выполнить требования экологических нормативов для региона, а также создаст материальную заинтересованность предприятий в вопросах экологизации хозяйственной деятельности. Кроме того, Беларусь является страной-участницей Киотского протокола.

Следовательно, чтобы эффективно принять участие в международной торговле выбросами парниковых газов, необходимо разработать и внедрить данный механизм первоначально в масштабах республики.

Актуальной для нас продолжает оставаться проблема отходов. Не уделяя им должного внимания, складывая их на свалках или в других не приспособленных для надежного хранения местах, человек теряет возможность контролировать их перемещение в природной среде и создает тем самым значительные экологические проблемы. Вместе с тем отходы – это часть сырья, которую современные технологические процессы в силу своего несовершенства или неправильной организации производства не позволяют превращать в конечный продукт. Накапливаясь в окружающей среде, отходы способствуют вторичному загрязнению и приводят к возникновению и развитию большого количества экологических проблем.

Отходы накапливаются или на территории предприятия, или в других местах, при этом зачастую на обустройство этих территорий денежных средств выделяется крайне недостаточно. Следовательно, занижается реальная стоимость производимой продукции и одновременно закладывается мина замедленного действия под нормальное функционирование природной среды. В этой связи актуальным представляется «экологизация» налоговой системы, использование принципа «кредитной нейтральности» при выдаче банками ссуд, создание и функционирование бирж отходов и т.п.

Изучение и более широкое использование в республике зарубежного опыта эколого-экономического регулирования позволит повысить эффективность государственной экологической политики, снизить уровень неблагоприятного воздействия на окружающую среду и будет способствовать продвижению Беларуси по пути устойчивого развития.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Альханакта, В.В. Эффективность сочетания административных и рыночных инструментов экологической политики / В.В. Альханакта // Белорус. экон. журнал. – 2007. – № 4. – С. 70–80.
2. Макарецкая, Т.Д. Страхование риска загрязнения окружающей среды в системе государственного регулирования экономики // Устойчивое развитие экономики: состояние, проблемы, перспективы: материалы II Международной научно-практической конференции, УО «Полесский государственный университет», г. Пинск, 15–17 апреля 2008 г. – Пинск: ПолесГУ, 2008. – С. 214–215.

3. Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 г. / Нац. комис. по устойчивому развитию Респ. Беларусь; редкол.: Л.М. Александрович [и др.]. – Минск: Юнипак, 2004. – 202 с.

4. Рыночные методы управления окружающей средой: учеб. пособие/ А.А.Голуб [и др.], под общ. ред. А.А. Голуба. – М.: ГУ ВШЭ, 2002. – 210 с.

5. Theys, J. Environment: Les problèmes prioritaires // Futuribles. – 2002. – №280. – P. 17–22.

6. Welford, R. Environmental Strategy and sustainable Development. The corporate challenge for 21 century / R. Welford. – London, New York: Pitman Publishing, 2005.

### РЕЗЮМЕ

В статье рассмотрены принципы и инструменты зарубежного опыта эколого-экономического регулирования природопользования, проанализирована практика реструктуризации и «экологизации» налоговой системы. Выявлены роль и значение торговли правами на загрязнение, экологического страхования хозяйственной деятельности и других методов для обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды. На основе анализа экологических проблем Республики Беларусь обоснована необходимость более широкого использования зарубежного опыта в практике государственного регулирования природопользования и охраны окружающей среды.

\* Статья поступила в редакцию 19 февраля 2009 г.