

*О.С. Шимова,
доктор экономических наук, профессор*

ПЕРСПЕКТИВЫ МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ БЕЛАРУСИ В ОБЩЕЕВРОПЕЙСКОМ КОНТЕКСТЕ

Фактически до конца 60-х гг. XX ст. ни одна страна мира не имела четко определенной экологической политики. Однако широкомасштабная просветительская деятельность, осуществляемая международным научным сообществом, доклады «Римского клуба», проведенная в 1972 г. в Стокгольме Конференция ООН по окружающей среде и последующие Саммиты Земли в Рио-де-Жанейро (1992 г.) и Йоханнесбурге (2002 г.) взбудоражили общественное мнение, привлекли внимание к природоохранным аспектам экономического развития, а также к общечеловеческим ценностям, обусловленным уровнем экологической безопасности существования. Государства, прежде всего Европы — густонаселенной, высокоурбанизированной части света, оказались перед необходимостью разработки принципов формирования экологической политики, поскольку стало очевидным, что дальнейшее нерациональное использование природных ресурсов и загрязнение окружающей среды представляют реальную опасность человеческому благополучию не только в национальном, региональном, но и глобальном масштабе. Географическое соседство и схожесть социально-экономического устройства европейских стран способствовали координации усилий в выработке общей политики природопользования как на государственном, так и общеевропейском уровнях.

В соответствии с Договором о ЕС 1997 г. (ст. 174) политика в области природопользования должна основываться на следующих принципах:

- превентивного действия и рационального, экономного использования природных ресурсов;
- постепенного сглаживания (по мере возможности) ущерба, уже нанесенного окружающей среде экономической деятельностью человека;
- основном принципе платного природопользования — «загрязнитель платит» [1].

В новейшей истории суверенной Беларуси основные положения государственной экологической политики сформулированы в ст. 7 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» (в последней редакции от 21.12.2007 г. № 298-З). В них учтены перечисленные выше общеевропейские принципы.

В условиях переходной экономики в реализации экологической политики все более приоритетной становится задача формирования эффективного экономического механизма природопользования, разработка экономической

политики природопользования, которая предполагает формирование новых экономических отношений в этой сфере, реализацию принципа «загрязнитель платит» (ПЗП), обеспечивающего материальную заинтересованность субъектов хозяйствования в результатах их природоохранной деятельности. Данный принцип стал широко применяться в странах ОЭСР с начала 1970-х гг. в целях возложения на предприятия-загрязнители ответственности за оказываемое ими воздействие на окружающую среду. В соответствии с ПЗП предприятия-загрязнители должны осуществлять затраты (без государственных субсидий) на меры по предотвращению и сокращению загрязнения до уровней, установленных законодательством. Однако у нас в стране ПЗП на официальном уровне истолковывается как применение различных платежей за природопользование к максимально широкому кругу субъектов хозяйствования.

В настоящее время существуют платежи за следующие виды природопользования:

- загрязнение атмосферного воздуха выбросами твердых частиц, отходящих газов и жидких веществ;
- сброс в водоемы и иные природные объекты производственных и хозяйственно-бытовых сточных вод;
 - добыча природных ресурсов — минеральных и водных;
 - размещение отходов производства и потребления;
 - пользование земельными ресурсами (земельный налог);
 - пользование растительным и животным миром.

Всеобъемлющая система платности природопользования стала складываться в Беларуси по сути дела с введением в конце 1991 г. экологического и земельного налогов. В условиях формирующихся новых экономических и институциональных отношений нормативно-правовая база, регламентирующая систему экологических платежей, постоянно трансформируется. За прошедшее с момента принятия время Закон Республики Беларусь «О налоге за использование природных ресурсов (экологический налог)» (1991 г.) претерпел 15, а «О платежах за землю» (1991 г.) — 20 редакций. И если в первоначальной версии Закона «О налоге за пользование природными ресурсами (экологический налог)» в состав экологического налога входили только платежи за выбросы/сбросы загрязняющих веществ и за пользование природными ресурсами, то в соответствии с последней его редакцией от 26.12.2007 г. № 302-З налог состоит:

- из платежей за использование (изъятие, добычу) природных ресурсов, платежей за выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, сбросы сточных вод или загрязняющих веществ в окружающую среду, платежей за размещение отходов производства и за размещение товаров, помещенных под таможенный режим уничтожения и утративших свои потребительские свойства, а также отходов, образующихся в результате уничтожения товаров, помещенных под этот режим;

- платежей за переработку нефти и нефтепродуктов организациями, осуществляющими переработку нефти;
- платежей за перемещение по территории Республики Беларусь нефти и нефтепродуктов;
- платежей за производство и (или) импорт пластмассовой, стеклянной тары, тары на основе бумаги и картона и иных товаров, после утраты потребительских свойств которых образуются отходы, оказывающие вредное воздействие на окружающую среду и требующие организации систем их сбора, обезвреживания и (или) использования, а также за импорт товаров, упакованных в пластмассовую, стеклянную тару и тару на основе бумаги и картона.

Перечисленные платежи взимаются со всех природопользователей, за исключением бюджетных организаций и индивидуальных предпринимателей — плательщиков единого налога, которые освобождаются от уплаты налога. Они являются существенным и стабильным источником доходов бюджетов разных уровней (платежи за использование природных ресурсов и переработку нефти и нефтепродуктов — местных бюджетов, за перемещение нефти и нефтепродуктов — республиканского бюджета) и целевых бюджетных фондов охраны природы (платежи за выбросы/сбросы, размещение отходов, за производство и (или) импорт пластмассовой тары) и фонда вторсырья (за производство и (или) импорт стеклянной тары, тары на основе бумаги и картона). Следовательно, их фискальная функция очевидна. Следует отметить, что платежи за загрязнение окружающей среды являются основным источником наполнения фонда охраны природы, средства которого за последние 6 лет ежегодно удваиваются (см. таблицу).

Таблица

Поступления платежей в республиканский целевой фонд охраны природы

Показатель	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2006 г.
Общий объем поступлений:						
в млрд р.	9	28	82	175	283	405
в млн дол. США	10	20	46	85	131	188
в % от ВВП	0,10	0,16	0,32	0,47	0,56	0,51

И с т о ч н и к: данные Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь.

Доходы целевого бюджетного фонда охраны природы используются в основном для финансирования государственных природоохранных программ, субсидирования экологических инвестиций субъектов хозяйствования и частичного покрытия административных расходов природоохранных органов. Так, из 405 млрд р., поступивших в 2006 г. в республиканский фонд охраны природы, 338 млрд р. были направлены на решение экологических проблем, значительная часть этих средств выделена производственным объектам. В принципе предоставление субсидий предприятиям-загрязните-

лям по европейским меркам противоречит ПЗП, а государственная поддержка той или иной фирмы — законам рынка. Однако субсидия может быть оправдана в том случае, если она целевая, т.е. направлена на осуществление четко обозначенных природоохранных мероприятий государственного значения, ее размер и срок действия ограничены и если она не служит средством лоббирования чьих-то частных интересов.

Зарубежные эксперты ЕЭК ООН и ОЭСР [2, 3] отмечают некоторые слабые стороны белорусской экономической политики природопользования и невысокую экологическую эффективность системы платности, причинами которой являются учет при взимании платежей чрезмерного, с их точки зрения, количества загрязняющих веществ и слишком низкие ставки этих платежей для оказания стимулирующего воздействия. Действительно, введение платежей за все ингредиенты, выбрасываемые в атмосферный воздух субъектами хозяйствования, при ограниченных финансовых ресурсах предприятий ведет к распылению этих средств и не позволяет установить реально стимулирующие ставки экологического налога. В Беларуси взимается плата за выбросы около 80 загрязняющих веществ, распределенных на четыре класса опасности, хотя объем большинства из них незначителен. Ставки платежей за сброс сточных вод устанавливаются в республике по категориям их качества и не зависят от агрессивности и фактического объема сбрасываемых загрязняющих веществ.

В то же время платежи за загрязнение как инструмент экологической политики используются в весьма немногих странах ОЭСР, поскольку в них усматривают своего рода разрешение загрязнять окружающую среду («плати и загрязняй»). Там, где они применяются, выбор небольшого числа ингредиентов, за которые взимаются платежи, определяется экологическими приоритетами и целевыми показателями качества среды. Так, в Швеции, Дании, Франции, Италии платежи осуществляются только за выбросы в атмосферу SO_2 и NO_x и применяются лишь для крупных котельных и теплоэнергетических объектов. Кроме того, большинство платежей за SO_2 взимается в зависимости от содержания серы в топливе, при этом установление достаточно высоких ставок приводит к сокращению загрязнения. К примеру, в Японии, где более 12 лет практиковали налог на выбросы SO_2 , произошло их сокращение в 5,7 раза, а в расчете на единицу ВВП — в 14 раз.

В Беларуси основными загрязнителями атмосферного воздуха, определяющими экологическое состояние окружающей среды, являются сернистый ангидрид, оксиды азота, оксид углерода и углекислый газ, которые в совокупности составляют более 90 % объема суммарных выбросов. Однако в соответствии с действующими ставками суммы налога за эти выбросы невелики в силу невысокого класса их опасности, а за выбросы углекислого газа налог вообще не взимается. Для усиления стимулирующей функции экологического налога нами предлагалось (в рамках НИР «Разработать новые методические подходы к установлению ставок налогов за ресурсопользование» по гранту Всемирного банка на институциональное развитие природоохранной

деятельности) изменить механизм построения экологических платежей с учетом мирового опыта, способных в существующих условиях обеспечить адекватную оценку степени воздействия хозяйствующих субъектов на окружающую среду, интернализировать внешние эффекты [4]. В частности, следует ввести платежи только за самые массовые загрязнения атмосферного воздуха республики — SO_2 , NO_x , CO , CO_2 — в соответствии с размером ущерба, наносимого этими выбросами. Указанные загрязняющие вещества существенно влияют на создание парникового эффекта, приводящего к изменению климата, образованию и выпадению кислотных осадков. Имеющийся в стране опыт определения экономического ущерба позволяет установить рекомендуемые ставки налога за указанные ингредиенты, размер которых обеспечивает увеличение налоговых поступлений и расширение налоговой базы за счет введения платежей за выбросы углекислого газа.

Представляется целесообразным отказаться от взимания экологического налога за сбросы загрязнений в водные объекты в зависимости от категории (степени очистки) и объемов сточных вод, перейдя к оплате фактических сбросов конкретных ингредиентов, как это практикуется в Европе, ограничив их перечень самыми массовыми: БПК (органические вещества), нефтепродукты, фосфаты, азотистые соединения, медь, другие металлы, фенолы. Расчет ставок налога может быть осуществлен исходя из размера остаточного ущерба от загрязнения водных объектов сточными водами, прошедшими очистку.

Экономически обоснованные ставки платежей за выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду, рассчитанные на основе предлагаемых подходов, позволяют довести суммарные годовые поступления от экологических платежей до величины, равной 1 % от ВВП. Вместе с тем возможен и обратный эффект: если ставки платежей за ограниченное количество самых объемных загрязнений окажут реальное стимулирующее воздействие, экологический налог приведет к сокращению загрязнения и, следовательно, снижению со временем доходов бюджета (фонда охраны природы) от поступлений экологического налога (возможно, доходы должны быть возвращены предприятиям для осуществления экологических инвестиций, с тем чтобы обеспечить политическую приемлемость высоких ставок платежей). Компенсировать потери бюджетов, обеспечив стабильный приток доходов для государственных природоохранных программ, можно за счет налога на продукцию, использование или производство которой оказывает негативное экологическое воздействие (например, моторное топливо) и облагаемая база которой предсказуема.

Что касается экологического налога на продукцию, то у Беларуси есть большие перспективы использования европейского и мирового опыта, поскольку в республике введены платежи лишь за утилизацию пластмассовой, стеклянной тары, тары на основе бумаги и картона. В то же время страны ОЭСР применяют широкий спектр таких платежей, прежде всего к продукции, приводящей к загрязнению после ее использования (батарейки, шины,

электролампы, аккумуляторы и т.п.). Мониторинг данных платежей легко осуществим, а административные издержки ниже по сравнению с платежами за загрязнение. Кроме того, они могут обеспечить более стабильный и предсказуемый поток поступлений.

Важным инструментом экономической политики природопользования являются платежи за использование (изъятие, добычу) природных ресурсов. В Беларуси устанавливаются фиксированные ставки налога за тонну добытых ископаемых без какого-либо научного обоснования этих ставок. В том виде, в котором они существуют в настоящее время, эти налоги не выполняют ни стимулирующей, ни природоохранной функции. Их основная цель — обеспечивать поступления в местные бюджеты.

В странах с развитой рыночной экономикой налоги за добычу полезных ископаемых обычно составляют определенный процент от их рыночной стоимости. Для повышения стимулирующего эффекта нами предлагается рентный подход при расчете ставок налога за пользование природными ресурсами. Его суть заключается в том, что государство как собственник минерально-сырьевых ресурсов должно получать в виде экономической ренты часть валового дохода от их эксплуатации. Стоимость имеющихся у государства запасов природных ресурсов можно сравнить с денежным капиталом, который, будучи размещенным в банк под ссудный процент, приносит ежегодный доход, равный размеру ренты. Иными словами, минимальная ставка налога за право пользования природными ресурсами должна быть не ниже складывающейся ставки банковского процента. При этом должны учитываться реальный уровень прибыльности разработки месторождений, совокупные издержки на геологоразведку, добычу и освоение минеральных ресурсов, а также та часть прибыли, которую следует оставлять производителю для последующего инвестирования добычи минеральных ресурсов.

С учетом этого предлагаемые ставки налога рассчитываются исходя из средней рыночной цены единицы ресурса, рентабельности добывающих предприятий и среднемесячной ставки рефинансирования Национального банка Республики Беларусь. Согласно предложенному расчету, государство с каждой единицы добываемых ресурсов получает часть фактически созданной прибыли в размере ставки банковского процента. Остальная часть прибыли остается у производителя для расширения производства. В целом объем поступлений от этих платежей должен возрасти не менее чем в 3,5—4 раза, что создаст вполне приемлемую финансовую базу для поддержания месторождений в пригодном для эксплуатации состоянии и возмещения наносимого окружающей среде ущерба.

Реальное увеличение ставок экологического налога при их определении по предлагаемой методике должно способствовать повышению заинтересованности предприятий в экологизации их хозяйственной деятельности. Однако для восприятия данных предложений необходимо изменение менталитета лиц, принимающих решения в природоохранных органах, отвечающих за научно-методическое обеспечение экономической политики природополь-

зования. В частности, необходимо четкое разделение стимулирующей функции системы платности природопользования и функции этой системы как источника бюджетных доходов, а также выработка шкалы предпочтений. На сегодняшний день очевидно, что предпочтение отдается фискальной функции экологических платежей в ущерб их основному предназначению — стимулированию охраны природы и ресурсосбережения. Однако необходимость сближения природопользования с общеевропейскими принципами требует модернизации экономических инструментов экологической политики, отвечающей реалиям рыночной экономики.

Л и т е р а т у р а

1. Формирование политики природопользования (зарубежный опыт). — М.: Информдинамика, 2000.
2. Вводный документ к международному совещанию заинтересованных сторон «Дальнейшее совершенствование экологической политики, инструментов и организационной структуры управления в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА)» (13—14 марта 2007 г., Брюссель) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://inspections.ru/ru/docs/1261>
3. Обзор результативности экологической деятельности. Беларусь. Второй обзор. — Нью-Йорк; Женева: Организация Объединенных Наций, 2005.
4. *Шимова, О.С.* Актуальные проблемы экологического менеджмента: экономический аспект / О.С. Шимова // Проблемы прогнозирования и государственного регулирования социально-экономического развития: материалы 5-й междунар. науч. конф., Минск, 21—22 окт. 2004 г.: в 5 т. — Минск: НИЭИ М-ва экономики Респ. Беларусь, 2004. — Т. 1. — С. 335—342.

О.С. Шимова,

доктор экономических наук, профессор

Л.И. Панкратская,

кандидат сельскохозяйственных наук, доцент

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ И ПРАКТИЧЕСКАЯ РЕАЛИЗАЦИЯ ИДЕЙ ОБРАЗОВАНИЯ ДЛЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

Важная роль в реализации принципов устойчивого социально-экономического развития отводится системе образования, поскольку в наши дни именно образование может стать проводником в практику прогрессивных идей. В гл. 36 «Повестки дня на 21 век» — Плана действий, принятого на Всемирном саммите по окружающей среде и развитию в г. Рио-де-Жанейро