

УДК 349.6

ДОСВІД ЄС В СФЕРІ ЕКОНОМІЧНОГО СТИМУЛЮВАННЯ ДО ОХОРОНИ НПС

Куц М.О., Авраменко Н.Л.

Університет державної фіскальної служби України

У статті розглядаються основні економічні методи стимулювання до охорони НПС і раціонального використання природних ресурсів. Розкрито основні аспекти європейської екологічної політики. Виокремлено пріоритети екологічної політики країн ЄС. Проаналізовано досвід країн ЄС в сфері застосування економічних методів управління природокористуванням та охороною НПС. Визначені перспективи удосконалення вітчизняної системи економічного стимулювання до мінімізації забруднень.

Ключові слова: економічне стимулювання, економіка природокористування, екологічне оподаткування, екологічні податки, екологічна політика.

Постановка проблеми. Нераціональне використання природних ресурсів, яке зумовлене низьким рівнем екологічної свідомості населення, призвели до значної деградації НПС України, надмірного забруднення поверхневих і підземних вод, повітря і земель, нагромадження в дуже великих кількостях шкідливих, у тому числі високотоксичних, відходів виробництва. Природно, що за таких умов вагомим значення набуває пошук оптимальних взаємозв'язків між економікою та довкіллям, між задоволенням потреб суспільства та захистом НПС.

Сьогодні, за оцінками В. Тарановського, тільки у країнах Європейської Союзу налічується понад 150 різних механізмів управління охороною НПС, які поділяються на адміністративні, економічні, ринкові і засновані на активній участі громадськості. Очевидно, що всі держави застосовують на своїй території ті механізми управління, що оптимально пристосовані до сформованої в країні ситуації [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз наукової літератури показав, що в останні роки в управлінні процесами охорони довкілля в країнах західної Європи важливою, на наш погляд стала тенденція, підтримувана багатьма фахівцями щодо звуження прямого державного управління в природоохоронній сфері і поступового переходу до більш широкого використання ринкових механізмів управління та механізмів управління, що дозволяють активізувати

участь громадян і підприємств в охороні НПС. До зарубіжного досвіду управління в галузі охорони НПС як до «ключа» вирішення вітчизняних проблем у цій сфері звертається багато українських вчених, серед яких Б. Данилишин, Г. Білявський, О. Лазор, В. Певчук, О. Веклич, Т. Галушкіна, В. Лук'янихін та ін. Проте, незважаючи на значну кількість публікацій, проблема розроблення ефективних механізмів управління охороною НПС в Україні потребує подальшого опрацювання [2].

Метою статті є аналіз досвіду країн ЄС щодо покращання екологічного стану НПС і можливість застосування його для вдосконалювання вітчизняної системи управління охороною довкілля.

Виклад основного матеріалу. Перехід економіки України від етапу трансформаційних ринкових перетворень до сталого економічного зростання вимагає першочергового визначення соціально-економічних і екологічних пріоритетів суспільного розвитку і формування відповідних механізмів їх реалізації.

Економіка України зараз знаходиться якраз у такій фазі, коли співпадають економічні і екологічні цілі та пріоритети. Україні потрібен екозбалансований тип інтенсивного економічного зростання за рахунок структурної перебудови народного господарства та екологізації суспільного виробництва шляхом впровадження ресурсозберігаючих і безвідходних технологій. Але сучасні тенденції економічного розвитку засвідчують низьку

ефективність державного механізму екологічного регулювання. Це пояснюється невідповідністю між нагальними потребами еколого-економічного розвитку країни і недосконалістю сучасних інструментів, методів і форм управління охороною навколишнього природного середовища та відсутністю дієвих економічних стимулів до раціонального природокористування [3].

В перших установчих документах (Римський установчий договір 1957 р.) ЄС не надавалося повноважень у галузі охорони довкілля, а природоохоронні заходи слугували засобами для досягнення економічно та соціально значущих цілей. Зі зростанням значимості охорони та збереження НПС в Європі на засіданнях глав держав ЄС приймалися рішення щодо розвитку діяльності організації у цій сфері. І поступово проблеми збереження довкілля фактично виявилися вмонтованими в діяльність майже всіх інститутів ЄС (Рада, Комісія, Європейський парламент, Суд, Рахункова палата), без перегляду положень основних договірних документів [4].

Питаннями захисту та поліпшення стану НПС відповідно до положень Договору та Програм дій Європейського Співтовариства у сфері довкілля опікується Європейське екологічне агентство (інша назва – Європейське агентство з питань довкілля), що здійснює моніторинг, збір та аналіз інформації про навколишнє середовище для оцінки ступеня екологічної небезпеки, створення умов для розробки законодавства і реалізації програм збереження довкілля.

Комісія ЄС отримує інформацію про законодавчі чи адміністративні наміри держав-членів. Вона відстежує якість впровадження державами-членами норм законодавства ЄС в національне законодавство й ініціює процедури проти держав, які або не імплементують положення щодо НПС цілком і точно, або не повідомляють про національні заходи в цій сфері.

Значний вплив в цьому процесі мають громадяни та неурядові організації (НУО) держав-членів, чії звертання можуть призвести до проведення розслідування та, у разі виявлення порушень, до застосування процедури, що передбачена в статті 226 Договору про ЄС. Директива 90/313/ЕЕС гарантує свободу доступу та поширення інформації про НПС, якою володіють органи влади, та визначає загальні умови, відповідно до яких інформація про стан довкілля має бути доступна громадянському суспільству. Останнє, через тиск, який може чинити на національну владу, здатне зробити значний внесок у підвищення поваги до екологічного законодавства [5].

Генеральний Директорат (ГД) з питань довкілля є підрозділом Європейської Комісії, який розробляє законодавство та політику Європейського Співтовариства щодо вирішення екологічних проблем та забезпечує виконання державами-членами узгоджених дій щодо цього. Цей ГД є одним з 36 генеральних директоратів та спеціалізованих служб, з яких структурно складається Європейська Комісія. Він розташований переважно в Брюсселі й налічує у своєму штаті близько 550 працівників. Перш ніж видати законопроект, ГД з питань довкілля проводить різнопланові консультації з представниками

урядів, екологічних НУО, промислових галузей, груп, які мають специфічні інтереси, та (якщо це необхідно) з технічними експертами. Комісія подає законодавчі пропозиції на розгляд до Ради Міністрів та Європейського Парламенту, а потім ці три інституції спільно працюють над остаточною версією документа. На сьогоднішній день ЄС має широку компетенцію в галузі вирішення екологічних питань, а екологічна інтеграція стала обов'язковою для всіх членів та кандидатів на вступ до ЄС [4].

З огляду на прагнення України укласти Угоду про асоціацію із Європейським Союзом, обов'язковою умовою в процесі її підготовки буде зобов'язання української сторони перейняти стандарти чистого НПС, адаптувати національне законодавство до європейського екологічного законодавства, а найголовніше – забезпечити правосуддя в сфері захисту довкілля. При цьому представники Єврокомісії в Україні постійно підкреслюють, що одним із першочергових завдань для нашої держави є завдання створити чіткі законодавчі рамки в сфері захисту НПС.

Для ЄС характерною є розробка єдиної екологічної політики, що, в свою чергу, є основою для розробки загальноєвропейського законодавства з охорони НПС і раціонального використання природних ресурсів. Екологічна політика Європейського Співтовариства характеризується своїм динамізмом, врахуванням потреб суспільства та інтересів окремих його членів. Екологічна політика ЄС пов'язана з прийняттям та реалізацією шести Програм дій щодо довкілля, на основі яких були підготовлені нормативні акти Європейського Співтовариства з охорони НПС в промисловості [6].

Відомо, що з 2001 по 2010 рр. в ЄС діяла Шоста Програма дій з охорони НПС «Навколишнє середовище 2010: наше майбутнє, наш вибір», яка передбачала, що екологічне законодавство залишається важливим інструментом у вирішенні проблем щодо охорони НПС в державах-членах ЄС. Суворе дотримання та вдосконалення законодавства є одним із пріоритетів в екологічній політиці Європейського Співтовариства. Європейська Комісія вповноважена застосовувати санкції (аж до відповідальності на рівні Європейського Суду) по відношенню до тих держав, що не виконують свої зобов'язання.

Іншими пріоритетами екологічної політики є, зокрема: кліматичні зміни, природне біорізноманіття, НПС та здоров'я населення, управління природними ресурсами та відходами, розвиток ринку екологічно чистих товарів шляхом дотримання вимог з охорони довкілля. Зазначені пріоритети вбачаються такими, що можуть бути реалізовані і в законодавчій діяльності [7].

Ряд директив ЄС містить стандарти в сфері охорони НПС від відходів виробництва та споживання. По-перше, до таких відноситься Директива ЄС про спалення небезпечних відходів (94/67/ЕЕС), в якій визначені заходи по попередженню і, якщо воно неможливе, по зниженню негативного впливу на НПС та здоров'я людини забруднення повітря, ґрунту і вод, що викликані спаленням небезпечних відходів. Визначені і умови нормування та здійснення викидів підприємствами. По-друге, важливе значення має Ди-

ректива 2008/98/ЄС від 19 листопада 2008 року про відходи та скасування певних Директив, яка встановлює заходи з розміщення, знищення небезпечних відходів. Підприємства та організації заборонено змішувати небезпечні відходи різних видів, небезпечні відходи з безпечними, окрім як у визначених обставинах. Вона уточнює дозвільні та інші вимоги до виробничої діяльності промислових підприємств, які не передбачені Директивою про управління відходами. Директива визначає стандарти для функціонування полігонів. Так, передбачається організація, управління, ліквідація та моніторинг місць їх розташування, можливість розміщення на них тих або інших відходів [8].

Протягом кількох десятиліть на екологічному міжнародному рівні вже окреслилася чітка тенденція вирішення багатьох екологічних проблем, яка представляється нам цінною у зв'язку з тим, що і наша держава, і більшість зарубіжних країн мають багато схожих проблем, пов'язаних із врегулюванням природокористування та природоохоронної функції держави.

Оцінюючи ефективність прийнятих зарубіжними країнами тих або інших рішень у сфері управління охороною навколишнього середовища, легше уявити собі проблеми, що можуть виникнути при застосуванні аналогічних методів державного регулювання в Україні, а отже, визначити найбільш перспективні для нас напрямки вдосконалення вітчизняної системи управління оздоровленням довкілля.

Найбільш широко розповсюдженими механізмами управління природоохоронною діяльністю, що застосовуються в європейських країнах, є економічні: екологічні платежі, такі як платежі за забруднення атмосферного повітря, водних ресурсів, шумове забруднення, утилізація відходів тощо. Ці платежі впроваджуються практично у всіх країнах Європейського Союзу і в сучасних умовах екологічні платежі розглядаються в якості одного з основних інструментів для боротьби з промисловим забрудненням: платежі за споживання водних, мінерально-сировинних, земельних і рибних ресурсів. Широке застосування таких платежів цілком відповідає прийнятій в даний час на Заході концепції, яка припускає, що найбільш ефективною стратегією охорони природи є не боротьба з уже виниклим забрудненням навколишнього середовища, а попередження виникнення забруднення на початкових стадіях процесу виробництва шляхом стимулювання виробників до максимально ефективного і раціонального використання ресурсів, зокрема, за допомогою впровадження маловідходних технологій. Відповідно до цієї концепції управління використанням природних ресурсів має пріоритетне значення порівняно з контролем забруднення; система застав, що являє собою систему надбавок до роздрібних цін на товари, утилізація яких доцільна для періоду експлуатації.

Система застави застосовується у більшості країн Європейського Союзу (Франції, Німеччині, Італії, Фінляндії, Австрії, Великобританії і багатьох інших країнах) при формуванні цін на використання беззаставної тари. У Швеції система застави використовується при продажу автомобілів. Завдяки цим заходам, більше 90% реалі-

зованих у Швеції автомобілів згодом здається на утилізацію; система пільгових кредитів і субсидій, що видаються, як правило, на конкурсній основі для вирішення різних природоохоронних програм. У деяких країнах фірмам надаються субсидії, якщо ці компанії відмовляються від застосування пестицидів і отрутохімікатів [9].

В останні роки в країнах Західної Європи намітилася тенденція до відмови від державних субсидій при реалізації добрив. У минулі роки часткове субсидування покупки добрив розглядалося в якості одного із ефективних заходів підтримки аграрного сектора. Тепер же відмова субсидіювати споживання добрив сприймається як спосіб, за допомогою якого можна зберегти ґрунти від забруднення внаслідок надмірного використання добрив і заохотити біологічні методи збільшення врожайності; податки за шкідливу продукцію (різні види пального, тару, міндобрива, пестициди, миючі засоби тощо); штрафи за адміністративні порушення природоохоронного законодавства, що стягуються на постійній основі, коли не застосовуються виплати чи платежі, а також місцеві збори за утилізацію, очищення твердих та стічних відходів.

Так, у Франції, Німеччині, Італії, Фінляндії, Австрії, Великобританії та низці інших країн введено податки на мастильні масла, сиру нафту і нафтопродукти. Цей податок регулює збір, зберігання і утилізацію використаних масел. У Норвегії і Швеції введено податок на мінеральні добрива і пестициди. У Нідерландах на цей час застосовується податок на паливо, надходження від якого використовуються для фінансування державних природоохоронних витрат і стимулювання зниження викидів двоокису сірки. За рахунок податку покривається 50% витрат Міністерства екології, включаючи витрати на запобігання і відшкодування збитку, субсидування впровадження передових прогресивних технологій з очищення і переробки, а також фінансування розміщення хімічних відходів [10].

Низка країн ЄС устанавлюють вимоги до рециркуляції металів, мета яких – формування ринку вторинних ресурсів. Для виконання цих вимог виробники будуть розробляти матеріали й технології для рециркуляції, що в цілому зменшить екологічний вплив.

Непряме керування здійснюється за допомогою економічних важелів. Засобами непрямого контролю є різні збори, мита, податки, пільги, субсидії, засоби фінансового впливу тощо. Наприклад, в Австрії існує інвестиційна премія за капітальні вкладення в охорону навколишнього середовища. У Нідерландах на 10-15% знижене оподаткування інвестицій у зниження забруднення НПС. В Іспанії на інвестиції, які направляються на дослідницьку діяльність по моніторингу й запобіганню забруднення навколишнього середовища, діють податкові пільги, що дозволяють направляти на дані цілі до 30% всіх інвестицій.

Для стимулювання приватних інвестицій в природоохоронну сферу в країнах ЄС використовують механізми прискореної амортизації, який дозволяє знизити податкові платежі корпорацій, стабілізують їх фінансове положення і знижують ризик, пов'язаний з використанням нової техніки [11].

Так, у Німеччині діє система прискореної амортизації очисних споруд і обладнання, а також обладнання, що дозволяє знижувати шумове забруднення. Рівень прискореної амортизації становить 60% в перший рік і 10% в подальші чотири роки, в той час як загальноприйнята норма становить 6,67%. Введення прискореної амортизації в зарубіжних країнах сприяло найшвидшому накопиченню капіталу для оновлення морально застарілої техніки і переходу на обладнання, що мінімально шкодить навколишньому середовищу. Для очисного обладнання у Великобританії, ФРН передбачений п'ятирічний термін амортизації. У Франції 50% очисного обладнання амортизується за один рік, в Італії до 45% обладнання за три роки [10].

Окрім вище наведених економічних механізмів у Західних країнах використовують таку їхню форму, як задаток. Схеми повернення задатку отримали широке розповсюдження в європейських країнах по відносно металевих склянок, скляних пляшок і пластмасової тари і є приклади їх використання стосовно люмінесцентних ламп, автомобільних акумуляторів і автомобільних кузовів.

Джерелом фінансових зборів природоохоронного призначення можуть бути частина податків, зборів, штрафів за порушення природоохоронного законодавства, які акумулюються в спеціальних екологічних фондах підприємств і використовуються на фінансування природоохоронних розробок, екологічних програм, компенсацію нанесеного збитку. Такий досвід накопичений у Німеччині, Польщі, Франції, Нідерландах. При цьому ставки податків, зборів і платежів, як правило, пов'язані з рівнем фактичного забруднення [4].

Висновки і пропозиції. Таким чином, сучасний європейський механізм захисту екологічних прав має істотний потенціал для розвитку та удосконалення найближчим часом, що цілком може привести до позитивних наслідків, але вже у віддаленій перспективі, до формування на рівні Союзу основних екологічних прав серед основних прав і свобод, які включаються в перелік прав людини. Цей досвід є надзвичайно корисним для нашої держави, перед якою постають серйозні виклики в сфері екології.

Застосування принципу екологічної орієнтованості, врахування необхідності при законотворенні в природоохоронній сфері керуватись передусім правами людини на безпечне навколишнє середовище вбачається ключовим для України при здійсненні правотворчої діяльності. Крім того, необхідно із врахуванням положень законодавства ЄС (зокрема, вище вказаних директив) вдосконалити правове регулювання механізму участі громадськості в прийнятті рішень, що стосуються екологічної безпеки та здійснювати заходи, необхідні для сприяння реалізації відповідних положень, зокрема, Орхуської конвенції про доступ до інформації, участь громад-

ськості в прийнятті рішень і доступі до правосуддя у справах екологічного характеру [12].

Вихід із екологічної кризи, що склалася в Україні, слід шукати в екологічному оновленні устаткування, інфраструктури виробництва, в реформуванні системи управління охороною НПС, удосконаленні законодавчо-правового та економічного механізмів регулювання виробничої діяльності юридичних і фізичних осіб щодо охорони, використання природних ресурсів та їх відходів. Проте формування ефективної системи управління охороною довкілля неможливе без досконалого вивчення зарубіжного досвіду: порівняльного аналізу даних, виявлення специфічних особливостей і причин, які визначають вибір конкретних механізмів управління [2].

Отже, сучасний економічний механізм управління природоохоронною діяльністю в Україні характеризується негнучкістю свого інструментарію, неконструктивністю щодо подолання суперечностей взаємодії суспільства з навколишнім середовищем. У чинному економічному механізмі України відсутні такі інструменти, як кредитування природоохоронних заходів та пільгове оподаткування. Таким чином, необхідним є вдосконалення механізмів управління охороною НПС на основі використання зарубіжного досвіду [13].

Рухаючись у цьому напрямі, потрібно внести зміни до системи екологічного оподаткування в Україні, а саме:

- запровадити оподаткування упаковки та продукції, що містить екологічно небезпечні речовини, або ж яка з втратою споживчих (експлуатаційних) властивостей може відходити;

- запровадити пільгове кредитування підприємств, які ефективно здійснюють охорону НПС (шляхом зниження відсотка за користування кредитом або безвідсоткове надання кредитних коштів);

- розробити систему податкових пільг для підприємств, що використовують екологічні технології і встановлюють обладнання з високим рівнем безпеки;

- запровадити екологічний акцизний збір на екологічно шкідливі для виробництва та споживання товари. В європейських країнах існує податок за виробництво шкідливої продукції, зокрема різних видів пального – у Великобританії; тари, міндобриків, пестицидів – у Норвегії та Швеції тощо;

- встановити ліміти викидів і скидів шкідливих речовин, підвищити ставки оподаткування понадлімітних обсягів;

- запровадити податок на шумовий вплив [14].

Для України вартим уваги є досвід країн Європейського Союзу, які докорінно змінили як саму систему державного управління охороною природного середовища, так і переглянули співвідношення компетенції органів управління різного рівня.

Список літератури:

1. Поддубный И.А., Слюсаренко В.К. Международная эколого-экономическая деятельность: Учебн. пособие. – Харьков: ИД «ИНЖЭК», 2005. – 200 с.
2. Сахаев В.Г., Шевчук В.Я. Экономика и организация охраны навколишнього середовища. – К.: Вища школа, 1995. – 27 Екологія. Підручник / С. І. Дорогунцов, К.Ф. Коценко, М.А. Хвесик та ін. – К.: КНЕУ, 2005. – 371 с.

3. Хвесик М.А., Горбач Л.М., Кулаковський Ю.П. Економіко-правове регулювання природокористування. – К.: Кондор, 2004. – 479 с.
4. Аналіз досвіду Європейського співробітництва щодо формування і втілення інституцій та інструментів екологічної політики. – Назва з екрана. Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/840/>.
5. Уварова О.М. Роль екологічного налогообложення в бюджетній системі України / О.М. Уварова // Вісник СумДУ. – 2004. – № 5. – С. 185-190.
6. Право Європейського Союзу / Под ред. Кашкіна С.Ю. – М.: Юристъ, 2002. – 925 с.
7. Macrory R. Reflections on 30 years of Environmental law: a high level of protection? / R. Macrory // Europe Law Publishing. – 2006. – 628 p.
8. Jack B. Agriculture and EU environmental law / B. Jack // Ashgate Publishing, Ltd. – 2009. – 273 p.
9. Мартиненко В.О. Досвід країн ЄС щодо сучасних механізмів управління охороною навколишнього середовища в Україні. – Назва з екрана. Режим доступу: <http://dspace.uabs.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/896/1/5.pdf>
10. Маликова О.И. Управление охраной окружающей среды в Федеративной республике Германии / О.И. Маликова // Вестник Московского университета. – Экономика. – 2001. – № 1. – Сер. 6. – С. 71-82.
11. Грушева Т.І. Зарубіжний досвід та міжнародні аспекти управління природокористуванням / Т.І. Грушева // Менеджер. – 2007. – № 4 (42). – С. 192-198.
12. Wolf S., Stanley N. Wolf and Stanley Environmental Law / S. Wolf, N. Stanley // Taylor & Francis. – 2009. – 576 p.
13. Мартиненко В.О. Досвід країн ЄС щодо сучасних механізмів управління охороною навколишнього середовища в Україні [Електронний ресурс] / В.О. Мартиненко. – Режим доступу: <http://dspace.uabs.edu.ua/bitstream/123456789/896/1/5.pdf>
14. Салатюк Н.М. Зарубіжний досвід регулювання природокористування та охорони навколишнього середовища / Н.М. Салатюк // Наукові праці НУХТ. – 2010. – № 36. – С. 210-214.

Куц М.А., Авраменко Н.Л.

Университет государственной фискальной службы Украины

ОПЫТ ЕС В СФЕРЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СТИМУЛИРОВАНИЯ К ОХРАНЕ ОПС

Аннотация

В статье рассматриваются основные экономические методы стимулирования к охране окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. Раскрыты основные аспекты европейской экологической политики. Выделены приоритеты экологической политики стран ЕС. Проанализирован опыт стран ЕС в сфере применения экономических методов управления природопользованием и охраной НПС. Определены перспективы совершенствования отечественной системы экономического стимулирования к минимизации загрязнений.

Ключевые слова: экономическое стимулирование, экономика природопользования, экологическое налогообложения, экологические налоги, экологическая политика.

Kushch M.A., Avramenko N.L.

State Fiscal Service of Ukraine University

EU EXPERIENCE IN THE FIELD OF ECONOMIC INCENTIVE FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION

Summary

This paper examines the main economic incentives for environmental protection and rational use of natural resources. It outlines the main aspects of European environmental policy. To prioritize the EU environmental policy. The experience of EU countries in the application of economic methods of environmental management and protection of the NPC. The prospects of improvement of the national system of economic incentives to minimize contamination.

Keywords: economic incentives, environmental economics, environmental taxation, environmental taxes, environmental policy.