

Copyright © 2014 by Academic Publishing House *Researcher*



Published in the Russian Federation
European Researcher
Has been issued since 2010.
ISSN 2219-8229
E-ISSN 2224-0136
Vol. 88, No. 12-1, pp. 2069-2080, 2014

DOI: 10.13187/er.2014.88.2069
www.erjournal.ru



Economic sciences

Экономические науки

UDC 338.246+502/504](4-11)

Mechanisms and Instruments for Realizing the Environmental-Economic Policies of Eastern European Post-Socialist Countries

¹Tetiana Y. Obolenska

²Viktor I. Chuzhykov

³Kateryna A. Leschenko

¹ Kyiv National Economics University named after Vadym Hetman, Ukraine
Vice-rector on scientific and pedagogical work,
Professor, Doctor of Economics,
54/1, Prospect Peremogy, 03680, Kyiv
E-mail: obolenska1@gmail.com

² Kyiv National Economics University named after Vadym Hetman, Ukraine
Head of the Department of European Integration,
Professor, Doctor of Economics,
54/1, Prospect Peremogy, 03680, Kyiv
E-mail: chuzhykov.viktor@mail.ru

³ Kyiv National Economics University named after Vadym Hetman, Ukraine
Assistant of the Department of European Integration,
54/1, Prospect Peremogy, 03680, Kyiv
E-mail: kateryna.leshchenko@gmail.com

Abstract

This article addresses the issue of creating effective mechanisms and instruments for the formation of the environmental-economic policy of European CIS countries. The author points up a convergence in approaches to ecological planning between Ukraine, the Russian Federation, Belarus, Moldova, and a number of new EU members. That said, the author reveals that the pace of rapprochement has been quite slow, and, instead of the unification of economic activities, we are witnessing an increase in disproportions in the process of regulating common ecological systems. The author proposes ways to optimize the environmental-economic policy of the countries within the region in conjunction with that pursued in EU countries.

Keywords: environmental-economic policy; ecologization of economic development; national strategy for ecological development; nature-protection policy.

Введение

На протяжении многих лет проблемы идентификации качества эколого-экономического развития в постсоциалистических странах относились, как правило, к числу второстепенных. Вместе с тем, озабоченность мирового и, прежде всего, европейского сообщества обострением глобальных экологических проблем, активизация совместных международных усилий в сфере борьбы с изменениями климата и постепенное осознание глобальным социумом неизбежности экологических катаклизмов в случае продолжения наращивания негативного антропогенного воздействия на состояние окружающей среды, приводят к постепенному переосмыслению концепции существовавшей в предыдущие годы природоохранной политики правительствами постиндустриальных государств в т.ч. стран Восточной Европы. Очевидным является тот факт, что продолжительный период рыночной трансформации стран региона, а также внутренние и внешние социальные и экономические шоки, главной причиной которых была глобальная финансовая нестабильность, неоднократно отодвигали на второй план в прошлом и продолжают откладывать сейчас решения неотложных проблем обеспечения устойчивости и гармонизованого эколого-экономического развития, что находит соответствующее отображение в разрабатываемых системных мероприятиях охраны окружающей среды.

Материалы и методы

Системность в исследовании характера воздействия на окружающую среду в т.ч. особенностей антропогенного влияния на неё, являет собой сложный комплекс оценивания технических, социальных, экономических направлений, которые в значительной мере определяют эффективность проводимой той или иной страной экологической политики. Следовательно, методологической основой изучения пропорциональности развития того или иного конкретного государства может служить компаративный страновой анализ, который и был положен в основу предлагаемого исследования. Вместе с тем, принципиально важным может считаться метод моделирования, предложенный Т. Börzel для европейских стран, определения формата экономики окружающей среды Т. Jeppesen и характера имплементации экономических регуляторов, модернизируемой в условиях глобализации экологической политики, предложенный в своё время М. Glachant. Описанные выше подходы и лежащая в их основе методическая составляющая были положены в основу данного исследования.

Экономические механизмы экологического взаимодействия в Европе.

Современные достижения Евросоюза в сфере экологической политики являются общепризнанными, однако дальнейшее игнорирование необходимости системного учета природоохранных приоритетов во всех отраслях и сферах политики некоторыми развитыми неевропейскими государствами, в частности странами-соседями ЕС или потенциальными кандидатами на членство, не только нивелирует общую эффективность усилий ЕС относительно сокращения вредных выбросов, но и создает ряд сложностей экономического характера прежде всего для европейского бизнеса, у которого всегда есть соблазн вынесения экологически вредных производств за пределы своего пространства и прежде всего в те государства, где соответствующие ограничения являются не такими жесткими.

Другой распространенной в постсоциалистическом пространстве проблемой является методологическое несовершенство концептуальных подходов к разработке и реализации национальных стратегий экологического развития. Природоохранная политика часто рассматривается ими как автономная составляющая стратегии государства, которая слабо связана с его социальными и экономическими функциями. В отличии от этого в ЕС принцип экологической направленности секторальных политик уже сейчас превратился в непрерывный и интенсивный процесс интеграции экологических приоритетов во все без исключения отрасли и сферы государственного и наднационального регулирования – так называемый «environmental integration» (интеграция окружающей среды).

Таким образом, исследования современных экономических механизмов регулирования природоохранной деятельности и оценка трансформаций в сфере интеграции экологических приоритетов в секторальные и горизонтальные политики стран Восточной Европы, имеющих общие границы с ЕС, является актуальной научной и практической задачей, прежде всего учитывая хроническую нехватку официальной

информации об экологическом состоянии постсоциалистических стран этого региона, неразвитость систем мониторинга, оценивания результатов их природоохранных мероприятий, значительную декларативность законодательно утвержденных экологических критериев и стандартов, нехватку финансовых ресурсов для создания действенных систем экологического контроля и многочисленные злоупотребления. Сказанное выше позволяет утверждать, что проблема экологической конвергенции европейских стран далеко не всегда находится в компетенции Евросоюза.

Из этого выходит, что исследования современного этапа развития механизмов реализации эколого-экономических политик постсоциалистических стран Восточной Европы (в частности Украины, Беларуси, Молдовы и РФ), а также необходимость и алгоритм их гармонизации со стандартами ЕС представляет собой актуальную цель исследования.

Согласно классификации Генерального Директората по налогам и таможенным сборам Европейской Комиссии по состоянию на начало 2013 г. в ЕС было идентифицировано семь типов экологических налогов, а именно: энергетические налоги (на моторное топливо, на энергетическое топливо, на электроэнергию); транспортные налоги (за километраж, ежегодный налог с владельца транспортного средства, акциз при покупке нового или подержанного автомобиля); платежи за загрязнение (выбросы загрязняющих веществ в атмосферу и сбросы в водоемы); платежи за размещение отходов (размещение на свалках, переработка); налоги на выбросы веществ, разрушающих озоновый слой или вызывающих парниковый эффект; налог на шумовое загрязнение; платежи за пользование природными ресурсами (Серебрянский Д., Ющенко Ю., 2009). При этом система экологического налогообложения в ЕС призвана выполнять не только фискальную функцию (в процесс оплаты транспортных и энергетических налогов), но и способствовать возмещению экологических издержек (плата за природопользование, за забор воды, за размещение отходов, специальные налоги на элементы питания) и стимулировать экологически ответственное поведение производителей и потребителей.

На постсоветском пространстве лидерами по многим направлениям реформирования национальных систем экологического регулирования следует считать страны Восточной Европы. Наиболее ощутимыми такие действия правительств стран этого региона проявили себя на протяжении 2000–2007 гг. Так, по официальным данным на 2005 г., Украина получила соответствующих поступлений в размере 676 млн долл. США или 0,82 % ВВП, Российская Федерация – 465 млн долл. США (0,06 % ВВП), Белоруссия – 365 млн долл. США (1,23 % ВВП), Молдова – 2,6 млн долл. США (0,09 % ВВП) (Меры по улучшению экологической политики..., 2007, с. 78). Именно в этот период в Украине были удвоены размеры штрафов за загрязнение окружающей среды, что обеспечило рост бюджетных поступлений с 2 до 3,8 млн грн. в течение 2000–2005 гг. (Практика реализации экологического законодательства, 2007, с. 113). При этом, постоянно увеличивался уровень сбора платежей – с 70 % в 2000 г. до 77 % в 2003 г., а уже в 2005 г. он превысил отметку в 80% (Практика реализации экологического законодательства, 2007, с. 113), что было обусловлено как улучшением финансового состояния предприятий, так и переносом функции за взимание платежей от природоохранных к налоговым органам (Меры по улучшению экологической политики ..., 2007, с. 26).

Вместе с тем, для стран региона на протяжении рассматриваемого периода характерными стало наращивание асимметричных тенденций в сфере экологического налогообложения. Так, например, в Республике Беларусь платежи за выбросы SO₂ и NO_x соединений в течение 2003–2006 гг. увеличились на 55%, а в Украине – на 37%; плата за вредные выбросы в атмосферу также существенно выросла в Белоруссии (до 160 долл. США за тонну SO₂ и 480 долл. США за тонну NO_x), что нельзя сказать о Молдове и Украине. Вместе с тем, в Российской Федерации плата за загрязнение составляла всего 5-10 долл. США за тонну (Меры по улучшению экологической политики ..., 2007, с. 36). Одновременно в азиатских постсоветских странах, таких как Азербайджан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан, она все еще не превышала одного долл. США. Для сравнения: в 2000 г. в Чехии, Эстонии, Латвии, Литве, Польше и Словакии средний уровень платы за загрязнение составлял около 45 долл. США за тонну SO₂ и около 55 долл. США за тонну NO_x (Меры по улучшению экологической политики ..., 2007, с. 36).

«Экологическая» составляющая украинской налогово-бюджетной системы представлена: рентными платежами, платой за землю, платой за пользование недрами, сборами за специальное использование природных ресурсов, сборами в виде целевой надбавки к действующему тарифу на электрическую, тепловую энергию и природный газ, экологическим налогом (сбором за загрязнение окружающей природной среды), – все они согласно Налоговому Кодексу Украины (Налоговый Кодекс Украины № 2755-VI от 02.12.2010. – Ст. 9) являются общегосударственными обязательными платежами. Новый уровень нормативов платежей за загрязнение, который был утвержден в 2010 году, оказался в 15–20 раз больше, по сравнению с тем, который существовал в 1999 г. (Постановление КМУ № 303 от 1 марта 1999 г.), что, по нашему мнению, свидетельствует о постепенном их приближении к современному уровню стран ЕС. Введенные в Украине меры могут в дальнейшем сформировать мощную финансовую основу для реализации национальной экологической политики европейского уровня, поскольку в условиях старой системы нормирования в Украине за счет поступления платежей за природопользование формировалось около 7 % доходов Государственного бюджета (Национальная экологическая политика Украины, 2007, с. 88). Вместе с тем, задействованные механизмы слабо коррелируются с ожидаемыми эффектами, что обусловлено целым рядом факторов: во-первых, несовершенством и несогласованностью нормативно-правовой базы; во-вторых, преимущественно фискальным характером платежей; в-третьих, отсутствием целевого назначения поступлений, которые вместе с другими налоговыми поступлениями формируют доходную часть государственного бюджета страны; в-четвертых, недостаточной прозрачностью контроля за их соблюдением; в-пятых, общим низким уровнем экологического сознания общества. Кроме того, в Украине до сих пор отсутствует целый ряд экологических налогов, которые присущи системе налогообложения в странах Евросоюза, в частности речь идет о так называемых отложенных платежах, способствующих покрытию экологических издержек, продуктовых налогах, стимулирующих закрепление соответствующего уровня ограничения потребления товаров – потенциальных загрязнителей окружающей среды. Тем не менее постсоветские страны реагируют на эту новацию ЕС по-разному.

Современная система экологического налогообложения Беларуси включает плату за использование природных ресурсов, выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, сбросы сточных вод или загрязняющих веществ в окружающую среду, размещение отходов производства; платежи за производство или импорт пластмассовой, стеклянной и бумажной тары, а также других товаров, после утраты потребительских свойств которых образуются отходы, негативно влияющие на состояние окружающей среды и требующие специальной организации систем их сбора, обезвреживания и утилизации; за импорт и производство товаров, содержащих более 50 % летучих органических соединений, а также за ввоз на таможенную территорию озоноразрушающих веществ.

Экономическое стимулирование охраны окружающей среды осуществляется на основе установления отдельным категориям плательщиков определенных налоговых льгот в условиях введения ими малоотходных, энерго- и ресурсосберегающих технологий, специального оборудования, которое уменьшает вредное воздействие на окружающую среду, при использовании отходов в качестве вторичного сырья и осуществлении другой природоохранной деятельности; ускоренной амортизации оборудования и других объектов, которые предназначены для охраны и воспроизводства ресурсов. В 2008 г. (существенно, в 11 раз) был сокращен перечень облагаемых экологическим налогом загрязняющих веществ, выбрасываемых в атмосферный воздух, одновременно в Беларуси были увеличены ставки налога за выбросы тех веществ, которые им облагаются.

Государственное финансирование мероприятий природоохранной политики характеризуется постепенным ростом его объемов в странах региона. Наиболее значительная часть расходов, которая была направлена на природоохранные мероприятия, приходилась в докризисный период на Российскую Федерацию (2,8 %), несколько меньшей она была в Молдове (1,7 %) и Беларуси (1,6 %), и существенно меньше 0,4 % – в Украине (Меры по улучшению экологической политики, 2007, с.77). При этом в России доля инвестиций в экологические проекты выросла до 32 % общих природоохранных расходов, а в Белоруссии она достигла 40 %, тогда как в других странах СНГ указанный индикатор не

превышал 15 % (Меры по улучшению экологической политики, 2007, с.77). Мировой финансовый кризис оказал негативное влияние на государственные финансы стран региона у т.ч. те, которые направлялись на экологические программы: если в Белоруссии в 2005 г. удельный вес расходов на охрану окружающей среды составил 1,5 % ВВП, то в период с 2006 по 2009 гг. он существенно снизился и стабилизировался на уровне 1,1–1,2 % (Состояние окружающей среды Республики Беларусь, 2010 г., с. 128). Для финансирования мероприятий по рациональному использованию природных ресурсов и охраны окружающей среды в Беларуси создаются государственные целевые бюджетные фонды охраны природы. Источниками их формирования являются налоги и другие средства, полученные в счет возмещения причиненного окружающей среде вреда, а также штрафов за ее загрязнение и нарушения природоохранного законодательства.

Вместе с тем, опыт постсоветских стран свидетельствует, что суммарные поступления от экологических налогов и платежей не способны в полной мере компенсировать понесенные государством затраты на охрану окружающей среды. Например, доля полученных от взимания экологического налога в Беларуси средств составляла в 2009 г. 30 % совокупных природоохранных расходов (0,9% доходов бюджета и 0,36 % ВВП) (Состояние окружающей среды Республики Беларусь, 2010 г., с. 130). Следовательно, получается, что важнейшим источником финансирования природоохранных инвестиций в странах СНГ по-прежнему остаются расходы потребителей. Одновременно многие исследователи отмечают, что для воссоздания полной картины состояния окружающей среды не хватает официальной статистики. Но и те данные, которые получают статистические комитеты государств СНГ, свидетельствуют, что платежи потребителей превышают половину тех средств, которые направляются на финансирование услуг в сфере водопроводно-канализационного хозяйства и управления отходами. Существенная роль в финансировании природоохранных расходов принадлежит негосударственному сектору: на частные предприятия возложены почти все расходы, связанные с контролем за состоянием загрязнения воздуха, и значительная часть расходов в сфере управления отходами, в результате чего этот сектор национальной экономики тратит на защиту окружающей среды больше, чем государственный почти во всех анализируемых. Исключение при этом составляет, разве что, Российская Федерация.

Учитывая доминирующую роль государства в создании «зеленых» инвестиций, вклад местных рынков капитала (в силу их объективно низкого уровня развития и слабой интегрированности в сеть глобальных финансовых центров) выглядит незаметным. То же самое можно сказать и о международной помощи, удельный вес которой составляла всего 1/15 общего объема экологических издержек стран региона.

Сказанное выше позволяет утверждать, что для системы защиты окружающей среды стран бывшего СССР (за исключением государств Балтии) присущи во многом сходные проблемы влияния бюджетно-налоговых механизмов на проведение природоохранных мероприятий:

- недостаточный сбор экологических платежей, обусловленный нежеланием правительств создавать дополнительные ограничения для развития предпринимательства или неучетом расходов на предотвращение загрязнения и реальных размеров причиненного экологического ущерба;

- искусственно заниженная на внутренних рынках стоимость многих природных ресурсов (например, энергоносителей, воды, древесины);

- неоправданное субсидирование и льготное налогообложение производителей, истощающие природные ресурсы (например, в горнодобывающей, лесоперерабатывающей отрасли, химической и пищевой промышленности, рыболовстве и т.д.);

- недостаточный уровень поступления платежей и отсутствие механизмов принудительного взимания платы в некоторых странах (например, в Российской Федерации);

- незначительная доля платежей за загрязнение в структуре доходов национальных бюджетов (в странах-лидерах она достигает 10% бюджетных поступлений, тогда как в Российской Федерации поступления от платежей за загрязнение воды составляли в 2005–2008 гг. только 0,02–0,03 %);

- отсутствие целевого гарантированного финансирования природоохранных мероприятий за счет взимания экологических налогов и платежей;

- преобладание принудительных инструментов рационализации природопользования, которые не создают достаточных стимулов для предприятий промышленности по устойчивому использованию природных ресурсов и внедрения инновационных экологических программ;

- неурегулированность и неопределенность процедурных моментов при определении размеров экологических штрафов и платежей, что, нередко стимулирует чиновничий субъективизм и коррупцию;

- недостаточный уровень государственного контроля за объемами фактических выбросов (сбросов) как следствие несовершенства систем экологического мониторинга, статистической отчетности, бухгалтерского учета и контроля платежных поступлений. Подобные проблемы характерны и для других стран СНГ.

Отраслевые приоритеты. Секторный анализ распределения так называемого «зеленого» финансирования показывает, что приоритет принадлежит прежде всего проектам модернизации систем водоотведения и очистки сточных вод – около 40% экологических издержек в Молдове и большинства стран СНГ. Кроме того, в Беларуси, Российской Федерации и Украине значительная часть средств направляется на мероприятия по контролю за загрязнением воздуха (от 20 % до 43 %), в Молдове – на защиту биоразнообразия и ландшафтов (37 %); в Украине – в сферу управления отходами (15 %) (Меры по улучшению экологической политики, 2007, с. 78). В среднем за период с 2005 по 2009 гг. расходы на рационализацию водопользования достигали 54,4% общего объема природоохранного финансирования Беларуси, пятая часть которых приходится на охрану атмосферного воздуха, шестая – на предотвращение загрязнения окружающей среды отходами производства (Состояние окружающей среды Республики Беларусь, 2010, с. 129). Вместе с тем удельный вес инвестиционных расходов природоохранного комплекса (обновление и капитальный ремонт основных фондов) составил – всего лишь 2,8 %.

В период, предшествовавший распаду СССР, ценообразование в водохозяйственной сфере этой страны носило нерыночный характер, однако в период рыночной трансформации нередко были меры, которые способствовали экономии воды. Эффективность управления водопроводно-канализационным хозяйством (ВКХ) достигалась преимущественно за счет совершенствования тарифной политики и более полного учета затрат предприятий ВКХ. Так, тарифы на воду были существенно повышены в Беларуси (вдвое для населения и на 18 % для промышленных предприятий), Молдове (на 13 % для промышленных предприятий), Российской Федерации (на 70 % для промышленных предприятий и на 17 % для населения) (Меры по улучшению экологической политики, 2007, с. 51), подобные действия имели место и в Украине. В то же время, тарифы для промышленных пользователей в странах региона редко превышают 0,10 долл. США / м³.

Современное состояние местных бюджетов не позволяет обеспечить необходимый уровень инвестиции в инфраструктуру ВКХ, ведь в странах региона он оказался в 5-10 раз ниже того, который необходим для поддержания и модернизации существующей инфраструктуры (Меры по улучшению экологической политики, 2007, с. 39). Это, в частности, объясняется тем, что в большинстве стран региона роль частных операторов в секторе ВКХ остается крайне низкой. Так, в Российской Федерации местные частные операторы работают в 20 крупных городах, удельный вес которых превышает отметку в 10% городского населения страны (Меры по улучшению экологической политики, 2007, с. 41).

Несмотря на сравнительно низкие (но постоянно растущие) тарифы на энергоносители, воду и другие услуги, отличается существенное увеличение расходов домохозяйств в регионе, которое приходится на коммунальные платежи, тогда как финансовая стабильность компаний в сфере ЖКХ остается низкой, что требует их финансовой реструктуризации. По оценкам многих международных организаций, субсидии в странах этого региона продолжают играть крайне важную роль в реализации жилищно-коммунальной политики, поглощая в отдельных случаях 30% ВВП («Зеленый» рост и Природоохранное управление..., 2011, с. 5). Из этого выходит, что страны СНГ продолжают возглавлять рейтинг государств мира, где сохраняется высокий уровень субсидий на потребление ископаемого топлива. Очевидно, что дальнейшее субсидирование будет

являться основной причиной низких показателей в сфере обеспечения энергоэффективности и производства энергии из возобновляемых источников. Становится очевидным, что в странах СНГ плата за истощение природных ресурсов и загрязнение окружающей среды требует коррекции, по крайней мере, до уровня, который обеспечит эффективность использования ресурсов и экосистем. Понимая это, отдельные страны СНГ уже сейчас начали реализацию системы мер, которые направлены на преодоление подобных асимметрий.

Первой сферой, которая претерпела существенные изменения, стала тарифная политика. Так в Молдове действуют наиболее высокие среди стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии тарифы на электроэнергию – около 6 центов США / кВт-ч; существенно вырос уровень тарифов в Украине, Российской Федерации и Беларуси (на 80% для промышленных предприятий Беларуси и на 60% для предприятий АПК) и населения Российской Федерации (Меры по улучшению экологической политики, 2007, с. 61) и сейчас в среднем составляет около 4 центов США / кВт-ч. В пределах постсоветского пространства именно восточноевропейские страны достигли наибольших положительных сдвигов в сфере повышения тарифов на электроэнергию, в то время как, этого нельзя сказать о странах Центральной Азии и государствах кавказского региона, где тарифные ставки за электроэнергию намного ниже, а в Туркменистане население до недавнего времени вообще бесплатно получало электрическую энергию, что в целом не стимулирует применение берегающих технологий.

Тем не менее, экономическое возрождение постсоветских стран обусловило постоянное увеличение удельного веса среднего класса, который все в большей степени перенимает западноевропейскую модель потребления. Это в свою очередь существенно повлияло на сферу управления отходами и химическими веществами. Например, среднегодовой прирост объемов сбора коммунальных отходов в России и Украине в предкризисный период приблизился к 9 %, а уже в послекризисные времена вырос до 10 % (ЕАОС, 2007). Кроме того, ввиду высокой стоимости накопления опасных отходов на территории ЕС имело место незаконное перемещение целого ряда высокотоксичных веществ в Украину и Беларусь, что создает дополнительное давление на окружающую среду, соответствующим образом ухудшая его качество. По оценкам экспертов ОЭСР, страны Восточной Европы и Россия недостаточно уделяют внимание предотвращению образования отходов. Некоторое исключение составляет разве что Беларусь, где введена расширенная ответственность производителей за производство отходов. Использование экономических инструментов в странах региона является ограниченным и неэффективным, поскольку платежи, взимаемые в сфере управления отходами, не связаны с регуляторными механизмами, а средства, собираемые за счет этих платежей, не направляются на строительство и развитие объектов инфраструктуры управления отходами. Более того, разделение различных типов коммунальных отходов на местах их образования, как правило, не происходит, а прогресс в области переработки и вторичного использования коммунальных отходов все еще является незначительным. В странах СНГ до сих пор осуществляется преимущественно переработка промышленных отходов, что в основном мотивировано экономическими факторами (стоимость сырья).

Вместе с тем, потребность в природоохранных мероприятиях в постсоветских странах очевидна и требует четкой регламентации прогнозных подходов при ее комплиментарной оценке. Можно утверждать, что в настоящее время в большинстве стран СНГ многочисленные отраслевые стратегии содержат и экологические задачи. При этом наиболее прогрессивные сдвиги были достигнуты в сфере сельскохозяйственной политики, наименьшие – в транспортном секторе. Вместе с тем, слабость институционального обеспечения имплементации европейских экологических принципов связана с тем, что отраслевые министерства не проявляют высокую активность при разработке экологической стратегии, что существенно препятствует эффективному согласованию экологических и секторальных программ. Даже тогда, когда экологические цели включаются в отраслевые стратегий, они, как правило, не проходят экологической экспертизы.

В последнее время одним из основных инструментов интеграции экологических ценностей в секторальные стратегии и программы развития становится стратегическое экологическое оценивание. Присоединение стран региона к международной Конвенции об

идентификации характера воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо), позволило начать ряд инициатив в поддержку разработки и внедрения систем стратегической экологической оценки.

По имеющимся данным, основным источником выбросов парниковых газов в Украине является использование энергоресурсов. Согласно Национальному кадастру выбросов и поглощения парниковых газов по состоянию на 2010 г. 69 % общего объема выбросов парниковых газов были связаны с использованием энергоресурсов, из них 83 % – со сжиганием топлива, 22 % связаны с промышленными процессами, из которых 67 % приходилось на металлургическую промышленность и 18 % – на производство минеральных продуктов.

В 1990-е годы значительное сокращение энергопотребления в регионе СНГ вследствие экономической реструктуризации привело к снижению загрязнения воздуха и выбросов парниковых газов: по оценкам специалистов ЕБРР (*The Low Carbon Transition ...*, 2011, с. 2) в регионе Восточной Европы и Кавказа за период 1990–2008 гг. произошло 56-процентное снижение парниковых выбросов. Очевидно, что резкое сокращение подобного рода загрязнения в период до 1990 г. на фоне стабильного роста среднемирового показателя было обусловлено, прежде всего, коллапсом экономики бывших республик СССР. Начиная с 2000 года объем региональных выбросов снова начал расти, достигнув в конце 2010-х гг. уровня середины 1970-х годов, но не превышая уровень 1990-го года – базового для Киотского Протокола (*The Low Carbon Transition ...*, 2011, с. 8). Основным фактором декарбонизации энергетического сектора было снижение спроса на углеродосодержащее топливо в промышленности и электроэнергетике, что способствовало уменьшению производства энергии в т.ч. тепловой на основе сжигания угля. Эта тенденция наиболее рельефно проявила себя и в постсоветских странах, где произошло существенное сокращение производства электроэнергии из угля и соответствующих услуг центрального отопления. В балансе потребления первичной энергии в странах Восточной Европы резко возросла доля природного газа – на 10 п.п., одновременно существенно сократился удельный вес нефти – на 15,6 п.п. в Восточной Европе и на 10 п.п. – в России. Сокращение потребления нефтепродуктов произошло за счет уменьшения потребления продуктов переработки нефти транспортным сектором и для производства электроэнергии и отопления (*The Low Carbon Transition ...*, 2011, с. 11). Кроме того, значительный прогресс в повышении энергоэффективности отмечался в металлургическом комплексе России и Украины. В России объем выбросов CO₂ на тонну произведенной стали сократился с 2,6 % в 1990 году до 2,0 % в 2008 году, а средняя производительность энергетики на рубеже тысячелетий была всего на 15 % ниже среднего уровня по ЕС.

Вместе с тем, в регионе существуют все условия для дальнейшего сокращения выбросов CO₂ на тонну произведенной стали, поскольку в указанных странах все еще широко используются мартеновские печи, что обусловлено низкой стоимостью природного газа на внутреннем рынке России и отсутствием финансирования альтернативных (более современных) способов выплавки металла в Украине (*The Low Carbon Transition ...*, 2011, с. 33). Так, металлургическое производство в Украине требует вчетверо больших затрат энергии, чем в Китае, а эффективность промышленных бойлеров в России является на 30% ниже среднемирового показателя («Зеленый» рост и природоохранное управление, 2011, с. 4). Потенциал же роста энергоэффективности России идентифицируется на уровне 2% глобального потребления энергии, что позволит сократить объем в Великобритании. Более того, в случае если показатели энергоэффективности в Российской Федерации приблизятся к аналогичным показателям в странах ОЭСР, в течение следующих десятилетий развитие страны может происходить вообще без дополнительных энергозатрат.

Таким образом, несмотря на введение некоторых прогрессивных экономических инструментов экологической политики, показатель энергоемкости в странах региона по-прежнему будет в 2,5 раза превышать средний уровень стран ЕС и оставаться на 50 % выше среднемирового индикатора. При таких условиях выбросы парниковых газов на единицу создаваемого ВВП в России и Украине в 2–3 раза будут превышать аналогичные показатели в КНР (*The Low Carbon Transition ...*, 2011, с. 10). Повышение цен на нефть и газ во время и после мирового финансового кризиса привело к росту спроса на наиболее экологически опасный вид топлива – уголь, что способствовало дальнейшему увеличению объемов

выбросов парниковых газов. К тому же мощности введенных возобновляемых источников энергии сократились в 2003 г. до 81 % уровня 1992 г. (ЕАОС, 2007). По показателю углеродных выбросов на единицу экспорта (небезосновательно) первое место принадлежит Украине, третье – России, что существенно превышает индикаторы Индии и Китая (The Low Carbon Transition ..., 2011, с. 17).

Экологическая ситуация в регионе Восточной Европы имеет тенденцию к ухудшению по мере развития экономики и роста ВВП, вопреки тому, что страны принимают определенные меры, направленные на улучшение состояния окружающей среды. Так, Указом Президента Республики Беларусь от 15 ноября 2007 №575 была утверждена Комплексная программа модернизации основных производственных фондов Белорусской энергетической системы, энергосбережения и увеличения доли использования в республике собственных топливно-энергетических ресурсов на период до 2011 года, которой было определено строительство 8 энергетических станций, работающих на древесном топливе. Согласно Концепции энергетической безопасности Беларуси, планируется сократить энергоемкость ВВП по сравнению с уровнем 2005 г. на 50 % до 2015 г., и на 60 % к 2020 году. Разработан новый программный документ – Стратегия развития энергетического потенциала Республики Беларусь на 2011–2015 годы и на период до 2020 года, – в результате реализации которого республика максимально приблизится по уровню энергоемкости ВВП к аналогичному показателю развитых стран, который сейчас есть в 2,5–3 раза ниже, чем тот, что существует в Беларуси (0,24 килограмма нефтяного эквивалента на доллар США) (Изменение климата в Восточной Европе, 2011, с. 33). Согласно Энергетической стратегии Украины на период до 2030 г., потребление энергоресурсов на единицу продукции в стране также должно существенно сократиться. Планируется, что уже в 2020 г. энергоемкость ВВП снизится на 26 % по сравнению с 2007 годом.

В восточноевропейских постсоциалистических странах на долю транспорта приходится более 80 % общего загрязнения воздуха выбросами, более того, именно этот сектор генерирует около 8 % выбросов парниковых газов (ЕАОС, 2007). Так, например, в Российской Федерации внешние издержки автомобильного транспорта достигают 9 % ВВП: 48 % – за счет аварий, 33 % – дорожных пробок, 19 % – загрязнения воздуха (Donchenko V., 2004). Эти негативные последствия усиливаются из-за значительной изношенности автомобильного парка (срок эксплуатации почти 90 % легковых автомобилей в Беларуси уже сейчас превышает 10 лет) и низким качеством топлива.

Механизмы конвергенции экологических политик стран СНГ с аналогичной, существующей в государствах-членах ЕС, требует существенной институциональной перестройки. Ее началом могло бы стать создание межведомственных рабочих групп, по которым соответствующие министерства поддерживают между собой регулярные контакты (Украина, Молдова), образования в составе отраслевых министерств и ведомств специальных подразделений, ответственных за имплементацию экологических принципов в отраслевые политики, а также систематическое повышение экологических компетенций и квалификации сотрудников государственных органов. Целесообразными могли бы стать и некоторые экономические механизмы. В частности, в некоторых странах в последние годы были повышены акцизы на топливо (в Беларуси – с 2003 г. они выросли втрое, в Украине транспортный налог включен в стоимость автомобильного топлива, что обусловило более чем двукратный рост цен реализации конечному потребителю). Положительной евроинтеграционной тенденцией устойчивого развития транспортного сектора стран должно стать постепенная имплементация европейских норм выбросов для автотранспорта. Так, в 2006 году стандарт EURO II был утвержден в Украине и Российской Федерации. Прогрессивным шагом представляется также установление запрета на ввоз и эксплуатацию старых автомобилей или тех, которые не оборудованы устройствами контроля выхлопных газов.

В Белоруссии на отдельных участках автомобильных дорог, пересекающих пути сезонных миграций копытных животных, устанавливаются специальные дорожные знаки. На ряде отрезков крупных транспортных магистралей, в частности на территории Березанского биосферного заповедника, реализуются проекты по строительству подземных переходов для сезонных миграций амфибий к местам их размножения. Вместе с тем, нередко такие проекты натываются на непонимание необходимости поддержки

биоразнообразия и недостаточность финансирования соответствующих проектов (Конвенция о биологическом разнообразии, 2009, с. 55).

Заключение

В целом анализ тенденций развития эколого-экономических механизмов регулирования природоохранного развития свидетельствует, что в экологической политике постсоциалистических европейских стран-соседей ЕС в процессе их рыночной трансформации происходили поступательные, медленные но прогрессивные сдвиги, а именно: введение и постепенное повышение нормативов платежей за загрязнение окружающей природной среды вредными выбросами, сбросами и отходами; внедрение экологического налогообложения и совершенствования имплементационных механизмов его функционирования; создание в некоторых странах (Беларусь) целевых государственных фондов, поступления которых формируются за счет экологических платежей, а расходы имеют четкое целевое предназначение для проведения природоохранных мероприятий; значительное снижение объемов и интенсивности выбросов диоксида углерода и других парниковых газов за счет реализации прогрессивных реформ в ТЭК и энергоемких подотраслях обрабатывающей промышленности.

Вместе с тем, ряд секторальных и внешних политик нередко имеют такие цели и инструменты реализации, которые входят вразрез с экологической политикой, о чем свидетельствует, в частности, использование в отдельных странах повышенного уровня ставок импортной пошлины на ввоз новых легковых автомобилей со сроком эксплуатации до трех лет; нехватка инвестиций в энергетическую и транспортную инфраструктуру пассажирских перевозок; несоответствие стандартов качества транспортного топлива требованиям ЕС (Current status of Lead and Sulphur, 2009); низкий уровень оснащенности государственных органов оборудованием для контроля качества топлива. Сближение с экологическими требованиями ЕС и поэтапная имплементация европейской нормативной базы будет способствовать значительному прогрессу создания в странах СНГ эффективной модели защиты окружающей среды.

Примечания:

1. Börzel T. (ed). Coping with accession to the European Union. New Modes of Environmental Governance. – London: Palgrave Macmillan, 2009. – 244 p.
2. Jeppesen T. (ed). Environmental Regulation in a Federal System. – Cheltenham: Edward Elgar, 2002. – 214 p.
3. Glachant M. Implementing European Environmental Police. – Cheltenham: Edward Elgar, 2001. – 203 p.
4. Серебрянский Д., Ющенко Ю. Европейский опыт внедрения и функционирования экологического налогообложения: уроки для Украины // Вестник налоговой службы. – 2009. – №41. – С. 18-27.
5. Меры по улучшению экологической политики. Прогресс в регионе Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. – ОЭСР, 2007. – 157 с.
6. 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.
7. Налоговый кодекс Украины. №2755-VI від 02.12.2010. – С. 9.
8. Постановление Кабинета Министров Украины (КМУ) «Об утверждении Порядка установления нормативов сбора за загрязнение окружающей среды и удержания этого сбора». – № 303 от 1 марта 1999 г.
9. Национальная экологическая политика Украины: оценка и стратегия развития / И.Базилевич, А. Борусевич и др. – Киев: Министерство охраны окружающей среды Украины, Программа Развития ООН, Глобальный Экологический Фонд, 2007. – 186 с.
10. Состояние окружающей среды Республики Беларусь: нац. доклад / Министерство природных ресурсов и окружающей среды Республики Беларусь, Гос. науч. учр. «Институт природопользования Нац. акад. наук Беларуси. – Минск: Белтаможсервис, 2010. – 150 с.
11. «Зеленый» рост и природоохранное управление в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии: резюме, ОЭСР, 2011. – 11 с.

12. ЕАОС. Окружающая среда Европы, четвертая оценка (Europe's Environment: the Forth Assessment). – Копенгаген: ЕАОС, 2007. – 55 с.

13. 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.

14. Donchenko V. Policies Ensuring the Sustainable Development of Urban Transport Systems in Russia. European Conference of Ministers of Transport. – Paris, 2004. – 126 p.

15. Конвенция о биологическом разнообразии: четвертый национальный доклад. Республика Беларусь. Минск: Министерство природных ресурсов и окружающей среды Республики Беларусь, 2009. 102 с.

References:

1. Börzel T. (ed). Coping with accession to the European Union. New Modes of Environmental Governance. – London: Palgrave Macmillan, 2009. 244 p.

2. Jeppesen T. (ed). Environmental Regulation in a Federal System. – Cheltenham: Edward Elgar, 2002. – 214 p.

3. Glachant M. Implementing European Environmental Police. – Cheltenham: Edward Elgar, 2001. – 203 p.

4. Serebryanskii D., Yushchenko Yu. Evropeiskii opyt vnedreniya i funktsionirovaniya ekologicheskogo nalogooblozheniya: uroki dlya Ukrainy // Vestnik nalogovoi sluzhby. – 2009. – №41. – S. 18-27.

5. Mery po uluchsheniyu ekologicheskoi politiki. Progress v regione Vostochnoi Evropy, Kavkaza i Tsentral'noi Azii. – OESR, 2007. – 157 s.

6. Praktika realizatsii ekologicheskogo zakonodatel'stva: khod modernizatsii sistem ekologicheskogo regulirovaniya i kontrolya v stranakh Vostochnoi Evropy, Kavkaza i Tsentral'noi Azii / Perevod s angl. – OESR, 2007. – 136 s.

7. Nalogovyi kodeks Ukrainy. №2755-VI vid 02.12.2010. – S.9.

8. Postanovlenie Kabinetа Ministrov Ukrainy (KMU) «Ob utverzhdenii Poryadka ustanovleniya normativov sbora za zagryaznenie okruzhayushchei sredy i uderzhaniya etogo sbora». – № 303 ot 1 marta 1999 g.

9. Natsional'naya ekologicheskaya politika Ukrainy: otsenka i strategiya razvitiya / I.Bazilevich, A. Borusevich i dr. – Kiev: Ministerstvo okhrany okruzhayushchei sredy Ukrainy, Programma Razvitiya OON, Global'nyi Ekologicheskii Fond, 2007. – 186 s.

10. Sostoyanie okruzhayushchei sredy Respubliki Belarus': nats. doklad / Ministerstvo prirodnykh resursov i okruzhayushchei sredy Respubliki Belarus', Gos. nauch. uchr. «Institut prirodnopol'zovaniya Nats. akad. nauk Belarusi. – Minsk: Beltamozhservis, 2010. – 150 s.

11. «Zelenyi» rost i prirodnookhrannoe upravlenie v stranakh Vostochnoi Evropy, Kavkaza i Tsentral'noi Azii: rezyume, OESR, 2011. – 11 s.

12. ЕАОС. Окружающая среда Европы, четвертая оценка (Europe's Environment: the Forth Assessment). – Копенгаген: ЕАОС, 2007. – 55 с.

13. 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.

14. Donchenko V. Policies Ensuring the Sustainable Development of Urban Transport Systems in Russia. European Conference of Ministers of Transport. – Paris, 2004. – 126 p.

15. Konventsiya o biologicheskome raznoobrazii: chetvertyi natsional'nyi doklad. Respublika Belarus'. – Minsk: Ministerstvo prirodnykh resursov i okruzhayushchei sredy Respubliki Belarus', 2009. – 102 s.

УДК 338.246+502/504](4-11)

**Механизмы и инструменты реализации эколого-экономических политик
постсоциалистических стран Восточной Европы**

¹Татьяна Евгеньевна Оболенская

²Виктор Иванович Чужиков

³Екатерина Андреевна Лещенко

¹ Киевский национальный экономический университет имени Вадима Гетьмана, Украина
доктор экономических наук, профессор
проспект Победы, 54/1, Киев, Украина, 03680
E-mail: obolenska1@gmail.com

² Киевский национальный экономический университет имени Вадима Гетьмана, Украина
заведующий кафедрой европейской интеграции,
доктор экономических наук, профессор
проспект Победы, 54/1, Киев, Украина, 03680
E-mail: chuzhikov.viktor@mail.ru

³ Киевский национальный экономический университет имени Вадима Гетьмана, Украина
преподаватель кафедры европейской интеграции
проспект Победы, 54/1, Киев, Украина, 03680
E-mail: katelyna.leshchenko@gmail.com

Аннотация. Статья посвящена проблеме создания эффективных механизмов и инструментов формирования эколого-экономической политики европейских стран СНГ. Отмечена конвергенция в подходах экологического планирования между Украиной, Российской Федерацией, Беларусью, Молдовой и рядом новых членов ЕС. Вместе с тем подчеркивается, что сближение позиций идет довольно медленными темпами, а вместо унификации экономических мероприятий имеет место увеличение диспропорций в процессе регулирования общих экологических систем. Предложены пути оптимизации эколого-экономической политики стран региона с той что реализуется в странах ЕС.

Ключевые слова: эколого-экономическая политика; экологизация экономического развития; национальная стратегия экологического развития; природоохранная политика.