

ENVIRONMENT DIRECTORATE
ENVIRONMENT POLICY COMMITTEE
TASK FORCE FOR THE IMPLEMENTATION OF THE ENVIRONMENTAL ACTION
PROGRAMME FOR CENTRAL AND EASTERN EUROPE, CAUCASUS AND CENTRAL ASIA

**ПЕРЕОРИЕНТАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ И ДРУГИХ ФИНАНСОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ ДЛЯ
ПОВЫШЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ: КАК РАЗБЛОКИРОВАТЬ РЕФОРМЫ
В СТРАНАХ ВЕКЦА**

Проект отчета, август 2012

Ежегодная встреча СРГ ЦДОЭС, 24-25 сентября 2012 г.

Пункт повестки дня: 3 (ii).

Основным слабым местом в применении финансовых инструментов для предотвращения и сокращения загрязнения в странах ВЕКЦА за последние 20 лет было недостаточное внимание к вопросу их экологической эффективности. Нечеткое определение и искажение надлежащих функций отдельных финансовых инструментов и исключительный акцент на получении доходов являются основными препятствиями к совершенствованию этих инструментов в соответствии с международной практикой. Цель данного отчета - помочь странам ВЕКЦА преодолеть эти препятствия и создать пакет экономических и финансовых инструментов, который внесет вклад в общую экологизацию экономики.

ТРЕБУЕМЫЕ ДЕЙСТВИЯ: Делегатам предлагается обсудить целесообразность рекомендаций отчета и предоставить письменные комментарии до 20 октября 2012 г.

Данный документ является неофициальным переводом с английского языка.

За дополнительной информацией просьба обращаться к г-ну Евгению Мазуру по электронному адресу eugene.mazur@oecd.org или по телефону +33 1 45 24 76 92.

Complete document available on OLIS in its original format

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ОСНОВНЫЕ ПРОГРАММНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ.....	3
1. ВВЕДЕНИЕ.....	5
1.1 Рамки и цели исследования	5
1.2 Роль финансовых инструментов в поддержке зеленого роста	6
1.3 Методология исследования и структура отчета	6
2. ВИДЫ И ФУНКЦИИ ФИНАНСОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ, ИСПОЛЬЗУЕМЫХ В СТРАНАХ ВЕКЦА ДЛЯ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ ЗАГРЯЗНЕНИЯ	8
2.1 Платежи за загрязнение.....	8
2.2 Налоги на экологически вредную продукцию	13
2.3 Административные штрафы	16
2.4 Возмещение экологического ущерба	18
3. ПЕРЕОРИЕНТАЦИЯ И ОПТИМИЗАЦИЯ ФИНАНСОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ	20
3.1 Фокусирование и укрепление налогов на загрязнение	20
3.2 Налоги на продукцию как инструмент экологизации экономики.....	24
3.3 Повышение роли штрафов за нарушение требований	26
3.4 Устранение, а не компенсация экологического ущерба.....	27
4. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАКТИКИ ПРИМЕНЕНИЯ ФИНАНСОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ	28
4.1 Свобода действий компетентных ведомств	28
4.2 Взимание платежей и целевое ассигнование поступлений	29
4.3 Взыскание платежей	31
5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ	32
БИБЛИОГРАФИЯ.....	35

Таблицы

Таблица 1. Ставки экологического налога на некоторые товары в Армении и Молдове (% от стоимости)	13
--	----

Рисунки

Рис. 1. Базовые нормативы платы за выбросы SO ₂ в ряде стран ВЕКЦА (2012 г.)	10
Рис. 2. Базовые нормативы платы за сбросы нитратов в ряде стран ВЕКЦА (2012 г.).....	10
Рис. 3. Акцизы на моторное топливо в ряде стран ВЕКЦА и в среднем по ОЭСР	14
Рис. 4. Штрафы и экономическая выгода от природоохранных нарушений в Азербайджане.....	18
Рис. 5. Кривая предельных затрат на сокращение выбросов SO ₂ в Российской Федерации	23

Вставки

Вставка 1. Налоги на экологически вредную продукцию в странах ОЭСР	15
Вставка 2. Целевое ассигнование средств: преимущества и недостатки	30

ОСНОВНЫЕ ПРОГРАММНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Настоящий отчет подготовлен для помощи государственным органам стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) в выявлении путей повышения эффективности финансовых инструментов в соответствии с целью «зеленого роста». В отчете рассматриваются инструменты, наиболее часто используемые в странах ВЕКЦА для предотвращения и сокращения загрязнения, включая налоги или плату за загрязнение и за экологически вредную продукцию, штрафы за нарушение природоохранных требований и компенсационную плату за ущерб окружающей среде.

2. В последнее десятилетие страны ВЕКЦА прилагают усилия по совершенствованию дизайна и применения этих финансовых инструментов. Их административная эффективность (включая собираемость) в регионе ВЕКЦА значительно повысилась. Увеличились ставки природоохранных налогов и платежей; в ряде стран число облагаемых налогами/платежами загрязняющих веществ сократилось с нескольких сотен до более практически разумных уровней (двадцати и менее); шире используются налоги на экологически вредную продукцию и административные штрафы для юридических лиц.

3. И все же дизайн и взаимодействие этих инструментов содержат серьезные изъяны. Чрезмерный акцент на получении доходов, искажающий функции отдельных финансовых инструментов, подрывает доверие к целям правительства и негативно сказывается на их природоохранной эффективности.

4. ***Прояснение и реализация надлежащих функций финансовых инструментов являются первоочередными для их совершенствования.*** Правительствам стран ВЕКЦА – и прежде всего министерствам экономики, финансов и охраны окружающей среды – необходимо прийти к согласию относительно основных функций каждого инструмента:

- Сокращение выбросов/сбросов в окружающую среду опасных загрязняющих веществ – функция налогов/платы за загрязнение;
- Изменение моделей поведения и получение финансовых поступлений – функция налогов на продукцию;
- Предотвращение нарушений путем изъятия экономической выгоды нарушителей от несоблюдения требований – функция штрафов; и
- Обеспечение финансирования восстановления окружающей среды стороной, ответственной за причинение ущерба, – функция компенсационной платы за ущерб окружающей среде.

5. ***Для поддержания данных функций необходимо усовершенствовать дизайн каждого инструмента и повысить их природоохранную и фискальную эффективность,*** что потребует следующих мер:

- Необходимо ограничить налоги/плату за загрязнение несколькими неопасными веществами – загрязнителями воздуха и воды, которые в основном выбрасываются крупными точечными стационарными источниками и мониторинг которых требует умеренных затрат. Каждая единица определенного параметра должна оплачиваться по единой ставке, превышающей затраты на снижение загрязнения, связанного с данным загрязняющим веществом;
- Следует расширить применение налогов на продукцию в отношении загрязнения передвижными источниками (налоги на топливо и транспортные средства), диффузного загрязнения в сельском хозяйстве (пестициды и удобрения) и управления отходами (аккумуляторные батареи, шины и т.д.). Их широкая применимость может сделать такие налоги основным источником природоохранных денежных поступлений. Методология определения ставок налогов и уроки их использования в странах ОЭСР должна быть предметом дальнейшего анализа;
- Для того, чтобы административные штрафы для юридических лиц были эффективным инструментом правоприменения, их размер должен превышать экономическую выгоду, извлекаемую хозяйствующими субъектами из нарушений, а также адекватно и прозрачно отражать серьезность нарушений; и
- Необходимо переориентировать режим ответственности за экологический ущерб с тем, чтобы основная его цель заключалась не в наказании нарушителя, а в устранении ущерба.

6. Реформирование финансовых инструментов природоохранной политики в рамках общей «экологизации» налогообложения или в контексте разработки стратегии зеленого роста поможет дать ему критически важную политическую поддержку. Выполнение данных рекомендаций потребует координации и тесного взаимодействия различных государственных ведомств – в первую очередь, министерств экономики, финансов, юстиции и охраны окружающей среды. Такое взаимодействие может быть организовано на основе широких официальных консультаций и/или межведомственных комитетов и рабочих групп, которые бы занимались подготовкой и сопровождением реформ путем диалога на базе политического консенсуса о необходимости общей экологизации экономики. Анализ и диалог будут необходимы для преодоления озабоченности заинтересованных сторон, особенно в отношении возможных негативных последствий для конкурентоспособности отдельных отраслей, равно как и негативных социальных последствий.

7. Одновременно с этим правительствам стран ВЕКЦА следует продолжить работу над повышением административной эффективности финансовых инструментов и прозрачности их применения. Последнее особенно важно с точки зрения обеспечения общественной поддержки реформы в будущем.

8. *Продолжение международного обмена опытом* внутри региона и между странами ВЕКЦА и их партнерами в ОЭСР, в том числе в рамках процесса «Окружающая среда для Европы» и в более широком контексте поможет природоохранным ведомствам стран ВЕКЦА в укреплении их административного и аналитического потенциала, необходимого для проведения реформ. Международный обмен опытом может также быть полезен в решении таких вопросов как снижение конкурентоспособности, перевод производства в другие юрисдикции и отсутствие равных условий для ведения бизнеса. Кроме того, международные партнеры могут помочь странам ВЕКЦА в оценке целесообразности внедрения новых инструментов, таких как плата за экосистемные услуги, и в их последующем применении.

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Рамки и цели исследования

9. Для реализации принципа «загрязнитель платит» страны ВЕКЦА используют как «обычные» экономические инструменты предотвращения и сокращения загрязнения (плата за загрязнение и налоги на продукцию), так и финансовые инструменты, связанные с другими регуляторными режимами – с правоприменением (штрафы) и экологической ответственностью (компенсация ущерба) – и обычно не рассматриваемые в числе экономических инструментов в странах ОЭСР. Тем не менее, они также анализируются в настоящем отчете, поскольку в регионе ВЕКЦА их функции частично совпадают с функциями «обычных» экономических инструментов в воздействии на экологическое поведение экономических субъектов. Более того, правительства стран ВЕКЦА уже долгое время считают эти инструменты центральными в своей природоохранной политике и попросили о помощи в пересмотре существующей системы в продолжение предшествовавшей работы над отдельными инструментами. Эти инструменты и анализируются в первую очередь в отчете, содержание которого не охватывает плату за природопользование, субсидии и тарифы за водозабор, сточные воды и отходы, рассматриваемые в других проектах СРГ ПДООС.¹

10. Основным недостатком практики применения финансовых инструментов предотвращения и сокращения загрязнения в странах ВЕКЦА в последние 20 лет было то, что они использовались главным образом для получения доходов, а не в природоохранных целях. Это, наряду с недостаточным пониманием государственными органами и другими заинтересованными группами надлежащих функций отдельных финансовых инструментов, и является основным препятствием к совершенствованию этих инструментов в соответствии с лучшей международной практикой. Поэтому настоящий отчет в первую очередь посвящен повышению экологической эффективности инструментов, а не их доходному потенциалу.

11. Отчет призван помочь странам ВЕКЦА в преодолении названных препятствий, затрудняющих проведение реформ, и в создании согласованного, последовательного и экологически эффективного механизма, сочетающего экономические и иные финансовые инструменты предотвращения и сокращения загрязнения. К целевой аудитории отчета относятся ключевые государственные ведомства (министерства окружающей среды, экономики, финансов и юстиции), неправительственные организации и академические институты.

¹ Специальная рабочая группа по реализации Программы действий по охране окружающей среды для стран Центральной и Восточной Европы (СРГ ПДЦОС, www.oecd.org/env/eap), Секретариат которой действует при ОЭСР, с 1993 г. поддерживает реформы природоохранной политики в странах региона. В настоящее время сфера деятельности СРГ ПДООС включает, среди прочего, экономические инструменты управления водными ресурсами и экологически вредные субсидии.

1.2 Роль финансовых инструментов в поддержке зеленого роста

12. Налоги на загрязнение (или на вызывающую загрязнение продукцию), если они хорошо разработаны, способствуют снижению негативного воздействия на окружающую среду с наименьшими издержками (так называемая статическая эффективность), а также стимулируют и направляют зеленые инновации (динамическая эффективность), которые в свою очередь позволяют сокращать загрязнение с наименьшими экономическими затратами и снижают налоговую нагрузку на загрязнителя. Налоги и другие экономические инструменты дают бизнесу определенную уверенность в окупаемости инноваций и инвестиций, направленных на снижение экологического ущерба.

13. Более широкое применение экологических налогов является важным компонентом «зеленой» налоговой реформы, позволяющей облегчить налоговую нагрузку на бизнес и частных лиц (подходный налог и социальные отчисления), препятствующую экономическому росту. Кроме того, фискальная реформа, мотивируемая природоохранными целями, поможет создать новые источники поступлений для финансирования важных социальных программ (по здравоохранению, образованию, экологии и т.д.). «Зеленая» налоговая реформа будет способствовать переориентации экономики, для нынешнего состояния которой характерно недостаточное использование трудовых ресурсов и чрезмерное потребление природных. Начиная с 1990-х годов некоторые страны ОЭСР (включая скандинавские страны, Нидерланды и Германию) проводят всестороннее «зеленое» реформирование своих налоговых систем, которое нейтрально по отношению к финансовым поступлениям и в рамках которого новые экологические налоги компенсируются снижением других. Этот опыт может стать моделью и для стран ВЕКЦА.

14. Эффективное применение штрафов за нарушения и продуманный режим экологической ответственности ведут к созданию равных условий для участников экономической деятельности, исключая порочную практику, позволяющую извлекать экономическую выгоду из экологических нарушений, и способствуют восстановлению природных активов, пострадавших от причиненного им ущерба.

1.3 Методология исследования и структура отчета

15. К настоящему времени СРГ ПДООС провела значительную работу относительно планирования и применения экономических инструментов сокращения загрязнения в ВЕКЦА, включая всесторонний обзор и анализ использования этих инструментов в различных странах региона (OECD, 2003), руководство по определению и применению административных природоохранных штрафов (OECD, 2009a), недавнее исследование о режимах ответственности за экологический ущерб в странах ВЕКЦА и приведении их в соответствие с лучшей международной практикой (OECD, 2012) и ряд исследований по отдельным странам. Настоящий отчет опирается на анализ и рекомендации, представленные в упомянутых исследованиях, а также на результаты обширной работы ОЭСР в сфере экологических налогов, включая Базу данных по экономическим инструментам, которую совместно ведут ОЭСР и Европейское агентство по охране окружающей среды (OECD, 2012a).

16. В рамках настоящего исследования Секретариатом СРГ ПДООС была подготовлена (при активном участии Российского и Центрально-Азиатского региональных экологических центров) анкета, направленная экспертам в каждой стране ВЕКЦА. Полученные ответы позволили обновить и пополнить информацию о применении различных экономических инструментов в странах региона, а на встрече 5-6 марта 2012 г. в Варшаве, Польша, эксперты смогли обсудить направление и предварительные результаты исследования. Рекомендации, представленные в отчете, будут обсуждаться на заседании СРГ ПДООС 24-25 сентября 2012 г. в Осло, Норвегия.

17. Структура отчета отражает различные аспекты работы по устранению существующих препятствий к реформированию финансовых инструментов в странах ВЕКЦА. В Главе 2 содержится обзор нынешней практики применения финансовых инструментов для предотвращения и сокращения загрязнения. В Главе 3 даются рекомендации относительно дизайна основных видов финансовых инструментов. Глава 4 посвящена полномочиям компетентных ведомств в применении этих инструментов и вопросам взимания платежей. Наконец, в Главе 5 представлены основные выводы по результатам анализа.

2. ВИДЫ И ФУНКЦИИ ФИНАНСОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ, ИСПОЛЬЗУЕМЫХ В СТРАНАХ ВЕКЦА ДЛЯ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ ЗАГРЯЗНЕНИЯ

18. Финансовые инструменты предотвращения и сокращения загрязнения применяются во всех странах ВЕКЦА. Помимо платы за загрязнение, наиболее широко используемой в регионе (во всех странах, кроме Грузии), в ряде стран существуют налоги на экологически вредную продукцию. Системы экологической ответственности задействованы во всех странах, а в некоторых применяются административные штрафы для юридических лиц (наряду со штрафами для физических). Новые инструменты – такие как плата за экосистемные услуги или торговля разрешениями на выброс парниковых газов – находятся на ранней стадии разработки, и перспективы их внедрения в регионе еще не ясны.

19. Страны ВЕКЦА начали использовать финансовые инструменты экологической политики в начале 1990-х; с тех пор дизайн этих инструментов стал отличаться от одной страны региона к другой, хотя ряд общих для всего региона элементов сохраняется. Заявленная цель их применения – изменение экологического поведения хозяйствующих субъектов: сокращение загрязнения, снижение производства и потребления экологически вредной продукции, предотвращение нарушений и компенсация экологического ущерба. Однако, как показывают предыдущие исследования (например, OECD, 2003а), на практике все эти инструменты разработаны и используются с одной целью – получения доходов, будь то для государственного бюджета (в большинстве случаев) или для целевых экологических фондов.

20. Данная глава посвящена обзору существующей практики применения основных видов финансовых инструментов в регионе ВЕКЦА, включая основные функции этих инструментов, их взаимозависимость и экологическую эффективность.

2.1 Платежи за загрязнение

Текущая практика

21. ОЭСР различает плату за загрязнение и налог на загрязнение: как правило, «плата» производится в обмен на ту или иную услугу, в то время как некомпенсируемый платеж обычно называют налогом. Однако в странах ВЕКЦА платеж является налогом только в том случае, если он регулируется налоговым кодексом, и сейчас загрязнение оплачивается в форме «налогов» только в Беларуси, Украине и Казахстане. В других странах для этого используется «плата». Считая, что по своей природе они являются налоговыми платежами, в настоящем документе мы все же будем придерживаться терминологии, принятой в странах ВЕКЦА.

22. Налоги/плата за загрязнение – наиболее широко используемый экономический инструмент экологической политики в регионе. Он применяется во всех странах ВЕКЦА, кроме Грузии, где плата за загрязнение была отменена в 2005 г. Исторически, она имела универсальное применение и собиралась со всех «природопользователей» (юридических и физических лиц), обязанных иметь природоохранные разрешения. Эта система до сих пор сохраняется в некоторых странах, например, в Азербайджане и Молдове. В большинстве других стран от платы за загрязнение освобождаются государственные компании (а в Беларуси, по данным Всемирного Банка, на них приходится 55% производства) и государственные или муниципальные бюджетные организации. Освобождаются от платы также фермерские хозяйства (в Беларуси) и предприятия по вторичной переработке отходов (в Украине), в целях создания более благоприятных экономических условий для этих секторов.

23. В регионе ВЕКЦА платежи за загрязнение традиционно устанавливались в отношении сотен веществ, загрязняющих воду и атмосферный воздух (в соответствии с числом веществ, регулируемых нормативами качества окружающей среды), и «размещения» (хранения и захоронения) нескольких (обычно четырех) категорий опасных отходов и одной или двух категорий нетоксичных твердых отходов. *В последнее десятилетие число загрязняющих веществ по воздуху и воде, на которые распространяются платежи, было существенно сокращено* во всех странах, кроме Молдовы, Украины и Туркменистана.² Например, в Казахстане число параметров по воздуху и воде было сведено до 16 и 13, соответственно (а десять лет назад их было более тысячи); в Армении - до 6 по воздуху и 14 по воде.

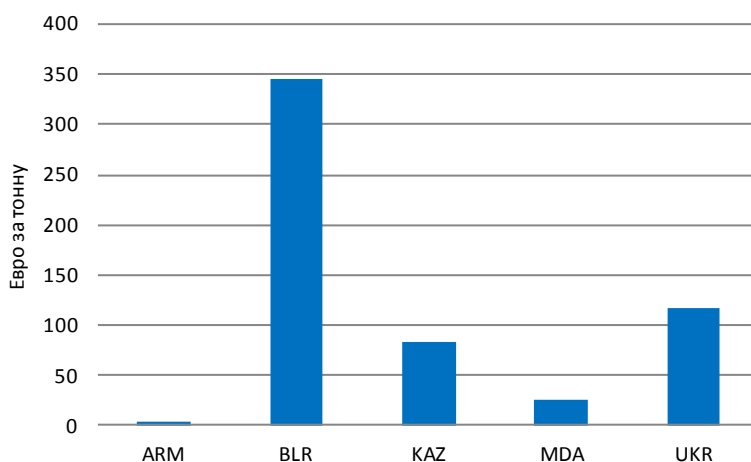
24. Углеродное налогообложение имеет в регионе ВЕКЦА крайне ограниченное применение. Налог на выбросы CO₂ ввела Украина, но его размер - 0,02 евро за тонну - ничтожен, особенно в сравнении с ценами на углеродные квоты на европейском рынке. В Казахстане была принята общая правовая база для торговли углеродными квотами, и пока этот инструмент в полной мере не разработан.

25. Еще одной исторически обусловленной особенностью региона ВЕКЦА является то, что система платежей за загрязнение ориентирована на многократную дифференциацию ставок по отдельным загрязнителям между «базовыми» ставками, применяемыми к выбросам/сбросам в пределах установленных лимитов, и ставками на сверхлимитные выбросы/сбросы. Этот порядок до сих пор сохраняется в Азербайджане, Армении, Казахстане, Кыргызстане, России и Узбекистане и фактически выполняет функцию наказания за сверхлимитное загрязнение. Кроме того, в некоторых странах (например, в Армении и Кыргызстане) более высокая ставка применяется к загрязнению, произведенному в отсутствие разрешения. Коэффициенты за загрязнение сверх установленных лимитов или в отсутствие разрешения варьируются от двух в Казахстане до 25-ти в России. Впрочем, в других странах ВЕКЦА – в частности, в Беларуси, Молдове и Украине – отказались от использования таких коэффициентов и применяют одни и те же ставки к выбросам/сбросам в пределах установленных лимитов и в их превышение.

26. Базовые ставки платы за загрязнение существенно различаются между странами даже в отношении основных загрязняющих веществ. Так, на рис. 1 и 2 даны базовые ставки по выбросу диоксида серы в атмосферу и сбросу нитратов в водные объекты в тех странах ВЕКЦА, где они самые высокие (в других странах они значительно ниже). Столь же большой разброс имеет место и в отношении образования отходов: от 0,03 евро за тонну наиболее опасных отходов (категория 1) в Азербайджане до 513 евро за тонну токсичных отходов той же категории в Беларуси.³

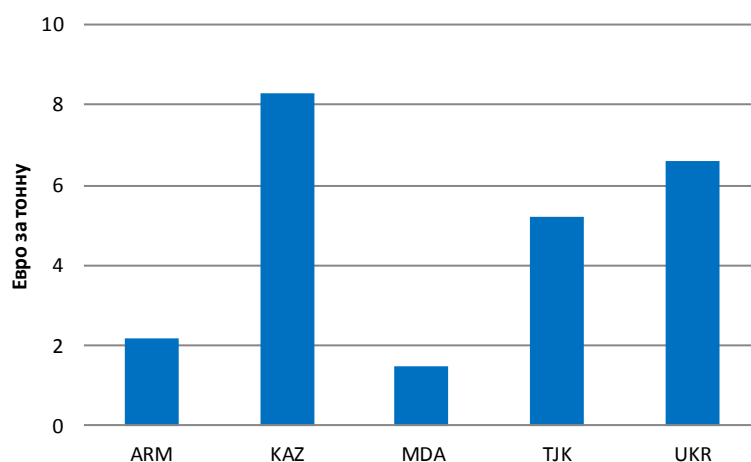
² В Туркменистане и Беларуси платежи в отношении сточных вод не дифференцируются по загрязняющим веществам, а привязаны к объему сбросов.

³ Все значения пересчитаны из национальных валют в евро по обменным курсам февраля 2012 г.

Рис. 1. Базовые нормативы платы за выбросы SO₂ в ряде стран ВЕКЦА (2012 г.)

Source: Источник: ответы на анкету ОЭСР/СРГ ПДООС, 2012 г.

Рис. 2. Базовые нормативы платы за сбросы нитратов в ряде стран ВЕКЦА (2012 г.)



Source: Источник: ответы на анкету ОЭСР/СРГ ПДООС, 2012 г.

27. Только в шести странах региона – в Беларуси, Казахстане, Кыргызстане, России, Украине и Таджикистане – налоги/плата за загрязнение ежегодно пересчитываются с поправкой на инфляцию (на основе коэффициента, который определяется законом о годовом бюджете и который зачастую значительно ниже реального уровня инфляции). В Молдове ставки платежей привязаны к размеру минимальной оплаты труда, который периодически пересматривается.

28. В большинстве стран ВЕКЦА используются различные коэффициенты, увеличивающие плату за загрязнение в зависимости от местных экологических условий и распространяющиеся на атмосферные выбросы в городах, сбросы стоков в определенные водные объекты, загрязнение на охраняемых природных территориях и в рекреационных зонах и т.д. Такие коэффициенты могут устанавливаться местными исполнительными органами (как в России) или субнациональными (как в Казахстане). В Беларуси и Украине местные коэффициенты вообще не используются.

29. С другой стороны, Казахстан снижает ставки платы за загрязнение для компаний с системами экологического менеджмента, сертифицированными по стандарту ISO 14001, а также для энергетических компаний и муниципальных служб водоснабжения, канализации и сбора и утилизации отходов. Россия сейчас рассматривает правовую норму, освобождающую от платы за загрязнение компании, использующие наилучшие доступные технологии. В Беларуси и Молдове разрешается вычитать природоохранные расходы (в Беларуси – только в части капиталовложений) из сумм платежей за загрязнение. В России и Украине такая практика сейчас не применяется, поскольку она противоречит бюджетным кодексам этих стран, но они изучают правовые возможности возврата к этой системе, несмотря на то, что она уже долгое время подвергается критике из-за ее непрозрачности (OECD, 2003a).

Экологическая эффективность

30. Платежи за загрязнение призваны повысить стоимость выброса/сброса загрязняющих веществ в окружающую среду и прямо стимулировать загрязнителей к сокращению загрязнения. Их экологическая эффективность оценивается по тому, в какой степени они выполняют эту задачу. В регионе ВЕКЦА не проводилось всестороннего макроэкономического анализа воздействия этого инструмента на совокупный объем загрязнения отдельными загрязняющими веществами,⁴ но есть причины сомневаться в его действенности как стимула к сокращению загрязнения.

- ***Система не сфокусирована на принципиальных загрязняющих веществах, что подрывает ее эффективность.*** Налоги/плата за загрязнение применяются к десяткам и сотням веществ, загрязняющих воздух и воду, не отражая стратегических целей или приоритетных проблем загрязнения (что в странах ВЕКЦА является общим недостатком природоохранной политики). Хотя четыре страны региона (Армения, Беларусь, Казахстан и Кыргызстан) существенно сократили количество параметров, к которым применяется плата за загрязнение, сделав свои системы сопоставимы с системами некоторых стран ОЭСР (например, облагаются платежами 11 загрязнителей воздуха в Чешской Республике и 15 в Эстонии), распыленность налоговой базы продолжает ослаблять стимулирующее действие данного инструмента.
- ***Экологическая эффективность платежей за загрязнение страдает и от того, что выбросы/сбросы обычно оцениваются, а не измеряются.*** Оценка выбросов/сбросов привязана к сырьевым и технологическим характеристикам производства (зачастую заложенным на этапе проектирования, а не текущие показатели), и фактическое сокращение загрязнения не обязательно ведет к снижению соответствующих платежей, не давая предприятию финансового вознаграждения за улучшение его экологического менеджмента. Кроме того, расчет платежей производится в отсутствие надлежащего административного контроля: предприятий слишком много, и у природоохранных органов нет возможности в каждом случае проверять достоверность представленной отчетности об уровнях загрязнения.

⁴ Тенденции, прослеживаемые в отношении совокупного загрязнения воздуха и воды на протяжении десяти лет (OECD, 2012c), указывают на то, что сейчас экономический рост и нагрузка загрязнений менее жестко связаны, но сами по себе эти наблюдения не проясняют роль в этом процессе налогов/плат за загрязнение, применяемых к отдельным параметрам.

- В теории, экологические налоги позволяют использовать различные возможности для сокращения загрязнения, стимулируя компании (отрасли) с наименьшими затратами на сокращение загрязнения к его максимальному снижению, приводя к распределению сокращения загрязнения с минимальными затратами. На практике же *в большинстве стран ВЕКЦА налоги/плата за загрязнение ниже предельных затрат на его сокращение, и существующая система не дает действенных стимулов к сокращению загрязнения*. Только в Беларуси, Казахстане и Украине⁵ базовые ставки для SO₂ выше стоимости самой дешевой технологии сокращения выбросов SO₂ – около 100 евро за тонну (OECD, 2003b). В этих трех странах для промышленных предприятий, являющихся источниками серьезного загрязнения атмосферного воздуха, сокращение выбросов может оказаться дешевле, чем уплата соответствующего налога, но в других странах региона такой эффект маловероятен. Напротив, в Дании стимулирующий налог на выбросы SO₂ равен 1460 евро за тонну⁶ (OECD, 2012a). Аналогичные сравнения можно провести и в отношении загрязнения водной среды: самая высокая в ВЕКЦА ставка для нитратов – в Казахстане, чуть более 8 евро за тонну, а в Дании – 2680 евро.

31. Министерства финансов (и в значительной степени министерства окружающей среды) стран ВЕКЦА рассматривают налоги/плату за загрязнение в основном как источник пополнения бюджета. В целях получения дохода министерства окружающей среды применяют налоги/плату за загрязнение к широкому спектру параметров и большому числу загрязняющих предприятий, коренным образом подрывая эффективность системы. В то же время львиная доля поступлений генерируется за счет очень небольшого числа загрязняющих веществ. Например, в 2002 г. в Армении 93% поступлений от платы за загрязнение воздуха было получено за счет всего трех параметров – пыли, оксидов азота и диоксида серы; по воде 93% поступлений приходилось на два параметра – БПК и взвешенные частицы (OECD, 2004a).

32. В странах ВЕКЦА плата за сверхлимитные выбросы/сбросы является суррогатом административного штрафа. Такой порядок был введен в то время, когда административные штрафы могли применяться только к физическим лицам, но не к юридическим. В результате правительства были заинтересованы в том, чтобы лимиты были как можно более жесткими с тем, чтобы максимизировать сверхлимитные компонент платежей за загрязнение. В последнее время от этого компонента отказались в Беларуси, Молдове и Украине (и это хорошая тенденция), но он сохраняется в Азербайджане, Казахстане и России, где были введены административные штрафы за экологические нарушения для юридических лиц (см. Раздел 2.3), и где он фактически дублирует основную функцию таких штрафов – наказание нарушителя. Вообще стоит отметить, что при определении размера штрафа и ставки налога за загрязнение должны использоваться совершенно различные методологии (этот вопрос рассматривается в Главе 3 ниже).

⁵ В Беларуси ставка по SO₂ – 345 евро за тонну (хотя от платы освобождаются государственные предприятия, преобладающие в Беларуси и, вероятно, выбрасывающие большую часть SO₂); в Украине она достигнет 116 евро в 2014 г. Использование Казахстаном в плате за загрязнение «сверхлимитного» коэффициента в делает ее ставки сопоставимыми с затратами на сокращение загрязнения.

⁶ В центрально-европейских странах – членах ОЭСР (например, в Польше, Словакии, Чешской Республике, Эстонии) налоги на загрязнение воздуха значительно ниже и имеют меньшее стимулирующее действие.

2.2 Налоги на экологически вредную продукцию

Текущая практика

33. Налоги на экологически вредную продукцию (например, на топливо и импортируемые автомобили) есть во всех странах ВЕКЦА, но лишь в немногих из них есть такие налоги, введенные природоохранным законодательством.

34. Наиболее обширная система налогов (также иногда называемых платежами) на экологически вредную продукцию – в Армении и Молдове. В Армении ими охвачены 29 категорий импортируемых товаров и 26 категорий продукции, производимой внутри страны (в Армении не делают автомобилей, так что у налога есть только импортная составляющая). Ставка определяется в процентах от таможенной стоимости импортируемых товаров (от 0,5% до 3%, за исключением импорта поддержанных автомобилей – до 20%); для продукции, произведенной внутри страны, – те же проценты, но от товарооборота. Налог установлен для широкого перечня продукции: нефть и нефтепродукты (за исключением бензина и дизельного топлива, которые облагаются акцизами), аккумуляторные батареи, асбестосодержащие материалы, детергенты, пластиковые упаковочные материалы, шины, озоноразрушающие вещества и т.д. Впрочем, этот перечень не вполне последователен и содержит нечеткие определения: например, асбестосодержащая продукция находится в одной группе с тормозной жидкостью, а в отношении детергентов одновременно действуют и налог на продукцию, и плата за загрязнение водной среды (OECD, 2004a).

35. В Молдове такие налоги установлены лишь для 16-ти категорий продукции, с дифференциацией ставок для бензина (по содержанию свинца), мазут (по содержанию серы), пестициды и аккумуляторные батареи (по химическому составу). Кроме того, в Молдове есть налог на пластиковую упаковку для напитков (кроме молочных продуктов), для которого используются абсолютные значения – между 0,05 и 0,2 евро за единицу. Данные о размере налогов для основных категорий продукции в Армении и Молдове сопоставляются в Таблице 1 ниже.

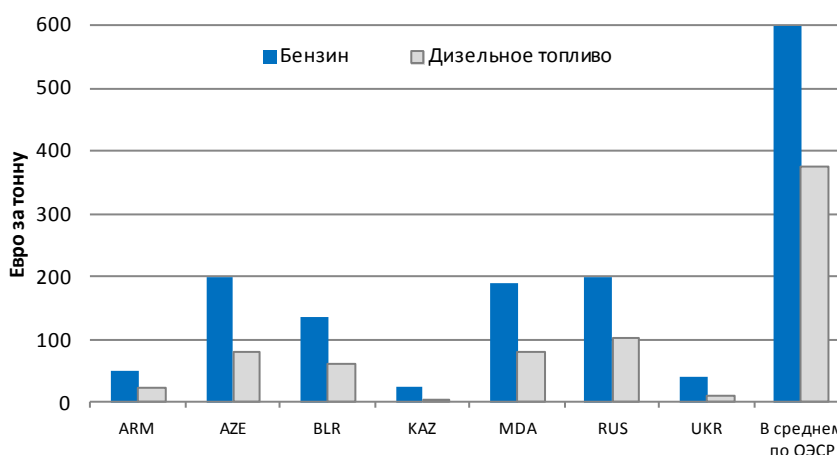
Таблица 1. Ставки экологического налога на некоторые товары в Армении и Молдове (% от стоимости)

Продукция	Армения	Молдова
Асбестосодержащие материалы	3,0	3,0
Свинцовые автомобильные аккумуляторы	3,0	3,0
Литиевые автомобильные аккумуляторы	2,0	3,0
Люминесцентные ртутьсодержащие лампы	3,0	3,0
Детергенты	0,5	-
Удобрения	-	1,5
Озоноразрушающие вещества (фреоны, галоны)	2,0	-
Автомобили	до 20 (в зависимости от возраста автомобиля)	0,5

Source: Источник: ответы на анкету ОЭСР/СРГ ПДООС, 2012 г.

36. Акцизы на моторное топливо есть во всех странах региона, и везде акцизы на бензин выше, чем на дизельное топливо – как и в странах ОЭСР, но в абсолютных значениях они значительно ниже, чем средние акцизы в странах ОЭСР (Рис. 3). В ряде стран ВЕКЦА используется дальнейшая дифференциация акцизов в зависимости от качества продукции (уровни которого привязаны к экологическим параметрам). Например, в России акцизы на дизельное топливо примерно в два раза ниже акцизов на бензин. С 2011 г. акцизы на бензин, соответствующий стандартам качества «Евро-4» и «Евро-5», ниже акцизов на топливо, не соответствующее этим стандартам.

Рис. 3. Акцизы на моторное топливо в ряде стран ВЕКЦА и в среднем по ОЭСР



Source: Источник: OECD, 2012a; анализ данных в интернете.

37. Кроме того, в некоторых странах ВЕКЦА (Азербайджан, Казахстан, Кыргызстан и Украина) существуют специальные платежи «за выбросы в атмосферу из передвижных источников», которые по сути являются налогами на топливо. В Азербайджане, Кыргызстане и Украине они взимаются с компаний, производящих или импортирующих моторное топливо. В Казахстане иная система: этот сбор оплачивается компаниями, владеющими автотранспортными средствами, но не распространяется на частных владельцев, автомобили которых и являются крупнейшим источником выбросов. В Казахстане и Кыргызстане данный налог выше на дизельное топливо, чем на неэтилированный бензин; в Азербайджане ставка в семь раз ниже для дизельного топлива, чем для бензина; в Украине эти ставки одинаковые. В Украине ставки для дизельного топлива дифференцируются в зависимости от содержания серы. В целом, природоохранные налоги на моторное топливо в регионе очень низкие; самый большой – в Украине, менее 7 евро за тонну.

38. В ряде стран ВЕКЦА планируется ввести экологические налоги на широкий диапазон продукции. Так, в России разрабатывается технический регламент по экологически вредной продукции, на основе которого будут определены соответствующие ставки налогов. Этот вопрос активно изучается и в Украине.

39. Напротив, Беларусь в последние годы отказалась от налогов на экологически вредную продукцию, за исключением озоноразрушающих веществ. Для топлива они были отменены в 2010 г., для продукции, содержащей растворители, пластмассы, стекла и бумаги – в 2011 г. Это решение было принято после проведения исследования, которое показало, что административные расходы на сбор этих налогов превышают поступления от них. Вместо экологических налогов на продукцию в Беларуси внедряют систему расширенной ответственности производителя, требующей, чтобы производители и импортеры экологически вредной продукции собирали и утилизировали определенную ее часть.

Экологическая эффективность

40. Налоги на экологически вредную продукцию вводятся для того, чтобы воздействовать на поведение потребителей и сокращать спрос на такие товары и/или с целью пополнения бюджета или финансирования природоохранных программ по переработке, повторному использованию или безопасной утилизации соответствующих отходов. Ставки налогов могут дифференцироваться с тем, чтобы сокращать спрос на продукцию, содержащую загрязняющие вещества, и стимулировать использование более чистых заменителей. Этот инструмент эффективнее всего применяется к продукции, потребляемой в больших количествах и в различных обстоятельствах (энергоснабжение, транспортные средства, удобрения, пестициды, смазочные масла и т.д.). Примеры его использования в странах ОЭСР даны во Вставке 1 ниже.

Вставка 1. Налоги на экологически вредную продукцию в странах ОЭСР

Налоги/сборы на экологически вредную продукцию есть в большинстве стран ОЭСР. Наиболее широко применяются налоги на энергоснабжение. Они дифференцируются в зависимости от степени воздействия на окружающую среду: например, в дополнение к акцизам в стране может быть «налог на энергоснабжение» (как в Нидерландах), «налог на минеральное топливо» (как в Австрии), «углеродный налог» (как в Ирландии), «налог на CO₂» (как в Дании) или налог «на изменение климата» (как в Великобритании). Львиная доля поступлений, собираемых за счет таких налогов, приходится на энергоснабжение. Вслед за энергоснабжением налоги чаще всего применяются к следующим видам продукции (в скобках указаны не все страны, применяющие тот или иной налог):

- аккумуляторные батареи (Бельгия, Венгрия, Дания, Италия, Словакия, Швеция);
- автомобили (прямые налоги, привязанные к весу автомобиля или мощности двигателя, в Австралии; во многих других странах – дифференцированные регистрационные и дорожные сборы);
- различные виды упаковки (Бельгия, Венгрия, Дания, Нидерланды, Польша);
- смазочные масла (Венгрия, Канада, Словакия);
- пестициды (Дания, Канада, Норвегия);
- шины (Дания, Канада, Польша, Словакия);
- озоноразрушающие вещества (Польша, Чешская Республика);
- краски и иная продукция, содержащая растворители (Бельгия, Канада);
- электрические лампы (Дания, Словакия); и
- электротехническое и электронное оборудование (Венгрия, Канада, Польша, Словакия).

Источник: OECD, 2012a

41. Виды продукции, перечисленные выше, и продукция, облагаемая налогами в Армении и Молдове, в основном совпадают, за некоторыми исключениями (например, электротехническое и электронное оборудование). Главное различие заключается в том, как устанавливаются ставки налогов. В Армении и Молдове это налог с цены (такие налоги обычно применяются к импортируемым товарам), а в странах ОЭСР – в основном, налог с количества или объема: за килограмм или, например, литр, а иногда на единицу продукции (например, для шин или аккумуляторных батарей).⁷ Таким образом, трудно сравнить уровни налогов без тщательного анализа цен на соответствующие товары. Пожалуй, единственным исключением является налог на пластиковую упаковку в Молдове – он сопоставим с аналогичным налогом в Дании (0,11 евро за единицу продукции). Как уже говорилось выше, в регионе ВЕКЦА налоги на моторное топливо, рассчитываемые с объема, значительно ниже, чем в странах ОЭСР.

42. В Армении, Молдове и других странах ВЕКЦА не проводился экономический анализ стимулов, создаваемых налогами на экологически вредную продукцию. Таких исследований немного и в странах ОЭСР (например, Convery and McDonnell, 2003), что объясняется двумя основными причинами: отсутствием достаточных эмпирических данных о реакции потребителей на экологические налоги и тем, что зачастую воздействие налога на потребление и производство слишком сложно отделить от других факторов (OECD, 2006b). Для того, чтобы эти налоги были экологически эффективными, необходимо наличие более чистых товаров-заменителей (иногда их просто нет в странах ВЕКЦА), а размер налогов на вредную продукцию должен быть достаточно высоким для того, чтобы заметная разница в ценах стимулировала потребителей к использованию альтернативных товаров.

2.3 Административные штрафы

Текущая практика

43. Во всех странах ВЕКЦА уже давно существуют административные штрафы за нарушения, совершенные физическими лицами, а в последнее десятилетие Россия, Казахстан, Беларусь, Азербайджан и Грузия ввели административные штрафы и для юридических лиц. Минимальные и максимальные размеры штрафов для различных категорий экологических правонарушений устанавливаются Кодексами об административных правонарушениях (КоАП) этих стран.

44. Как правило, КоАП определяет общие критерии, на основе которых компетентные органы принимают решение о размере штрафа в каждом отдельном случае. При этом могут приниматься во внимание смягчающие обстоятельства – например, добровольное сообщение нарушителем о совершенном им правонарушении до того, как его выявит контрольно-надзорный орган, и отягчающие – например, повторное или продолжающееся правонарушение несмотря на требование контрольно-надзорного органа. При этом, как правило, КоАП стран ВЕКЦА не содержат критериев оценки тяжести правонарушения.

45. Исключением является Казахстан, где согласно КоАП превышение крупными предприятиями лимитов на выбросы в атмосферный воздух наказывается административным штрафом, равном десятикратному налогу за сверхлимитные выбросы (т.е. по ставке, в 100 раз превышающей базовую). Для нарушений в отношении сбросов сточных вод и отходов, совершаемых крупными предприятиями, Кодекс устанавливает штраф, равный денежному выражению ущерба окружающей среде вследствие нарушения (что тоже привязывает штраф к ставкам налога на загрязнение – см. Раздел 2.4).

⁷ В странах ОЭСР налоги с цены используются редко. Среди немногих примеров – налог на пестициды в Дании и на пластиковую упаковку в Польше.

46. В правовых актах странах ВЕКЦА нет формального требования устанавливать размер штрафа в зависимости от экономической выгоды, полученной нарушителем в результате нарушения (тем более, что штрафы для юридических лиц есть только в нескольких странах региона), или в зависимости от умысла нарушителя или его способности заплатить штраф.

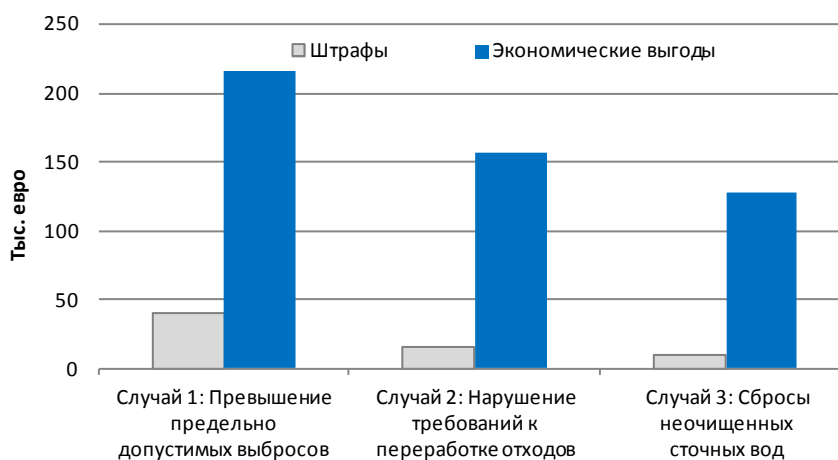
Экологическая эффективность

47. Основная цель штрафа – удерживать от совершения правонарушения. Угроза штрафа должна заставить нарушителя принять меры, которые позволят ему не повторить нарушение; возможность штрафа будет удерживать от нарушения и другие предприятия. Эффективное удерживание от нарушений – самый действенный инструмент защиты окружающей среды. Кроме того, оно способствует снижению издержек, связанных с правоприменительной деятельностью. Опыт стран ОЭСР показывает, что возможность использования крупных административных штрафов делает правоприменение более быстрым и эффективным (OECD, 2009a).

48. Экономисты-экологи традиционно исходят из рационального поведения регулируемых субъектов в том, что касается принятия решений о соблюдении или несоблюдении требований: они сравнивают предполагаемую «стоимость соблюдения» (например, расходы на необходимые технологические усовершенствования и повышение эффективности управления предприятием) и «стоимость несоблюдения» (размер штрафов, финансовая ответственность за ущерб окружающей среде и т.д.). Если для предприятия дешевле нарушить природоохранное требование, оно идет на нарушение. Для обеспечения желаемого сдерживающего эффекта соответствующие органы должны увеличить для нарушителя «стоимость нарушения». Для этого нужно повысить вероятность обнаружения нарушения (путем интенсивной инспекционной деятельности) и наказания за него; быстро и твердо реагировать на выявленные нарушения; применять достаточно высокие штрафы, перевешивающие экономическую выгоду, извлекаемую из несоблюдения требований.

49. Как уже говорилось выше, в странах ВЕКЦА, в которых ввели административные штрафы для юридических лиц, при определении размера штрафа не учитывается экономическая выгода от нарушения. Нарушителю выгодно не соблюдать требования, поэтому штрафы не имеют сдерживающего действия и, следовательно, экологически неэффективны. Яркий пример этому дает Азербайджан, где самый высокий номинальный размер административных штрафов в регионе ВЕКЦА – до 14 тысяч евро для юридических лиц. Анализ нескольких случаев из практики правоприменения в Азербайджане (OECD, 2010a) показал, что во всех этих случаях экономическая выгода от нарушения превышала сумму наложенных штрафов (даже когда применялся максимальный размер штрафа для данного типа нарушения) – см. Рис. 4.

Рис. 4. Штрафы и экономическая выгода от природоохранных нарушений в Азербайджане



Source: Источник: OECD, 2010

50. Роль штрафов за нарушение природоохранных требований сведена в странах ВЕКЦА к увеличению денежных поступлений, и иногда природоохранные органы рассматривают ежегодные оценки поступлений от штрафов как плановые задания по их начислению и сбору. При этом собираемость административных штрафов в регионе довольно низкая: например, в Азербайджане и Грузии взыскивается менее 40% наложенных штрафов из-за неэффективности правоприменения в отношении платежей (OECD, 2009a; 2010a).

2.4 Возмещение экологического ущерба

Текущая практика

51. Во всех странах ВЕКЦА действуют правовые нормы, обязывающие субъектов, причинивших ущерб окружающей среде (при отсутствии четкого понятия экологического ущерба; в России оно было сформулировано совсем недавно), выплатить государству соответствующую денежную компенсацию. Законодательство стран ВЕКЦА отдает предпочтение денежной компенсации ущерба, а не «физическому» устранению нарушителем вреда, причиненного окружающей среде (хотя к этому его может обязать суд, наряду с денежной компенсацией).

52. При расчете ущерба ведомства традиционно полагаются на методологии, которые носят слишком теоретический характер. Советская «Временная типовая методика... оценки экономического ущерба, причиняемого народному хозяйству загрязнением окружающей среды» (1983 г.) была первым документом, рассматривавшим вопросы экологического ущерба в условиях плановой экономики. Этот документ послужил основой *нормативного подхода* к определению размера ущерба в странах ВЕКЦА. В нормативном подходе используются фиксированные ценовые параметры в качестве суррогата фактических затрат на восстановление окружающей среды для расчета определенного значения, которое считается ущербом. Расчет ущерба таким образом чрезвычайно упрощается и осуществляется без дорогостоящего сбора данных и экономических оценок и обоснования независимых экспертов. Однако, как показывает практика, их применение ведет к значительному занижению ущерба.

53. Во многих странах ВЕКЦА величина ущерба рассчитывается исходя из действующих ставок налогов/платы за загрязнение, не имеющих никакого отношения к масштабу ущерба или затратам на его устранение. Так, в Казахстане ущерб от несанкционированного выброса/сброса определенного загрязняющего вещества или размещения определенного вида отходов вычисляется прямо пропорционально массе загрязняющего вещества, выброшенного сверх установленного лимита, и ставке налога/платы для этого вещества (умноженной на 10). Привязка к ставкам платы за загрязнение чаще всего используется в методиках, относящихся к загрязнению воздуха (например, «Инструкция по расчету ущерба от загрязнения атмосферного воздуха стационарными источниками» 2004 г. в Молдове), и это не случайно – ведь почти невозможно оценить в денежном выражении вред от эпизодического увеличения выбросов в атмосферу.

Экологическая эффективность

54. В большинстве стран ОЭСР ответственность за экологический ущерб понимается как обязанность ответственной стороны оплатить расходы на восстановление окружающей среды. Обычно устранение ущерба производится причинившим его субъектом в силу административного предписания или постановления суда и в соответствии с правилами, относящимися к ликвидации последствий, очистке, восстановлению и т.д. В большинстве стран ОЭСР в случае угрозы здоровью населения, чрезвычайной экологической ситуации, невыполнения предписаний о восстановлении окружающей среды или неопределенности относительно ответственного субъекта власти могут сразу приступить к его ликвидации, а затем потребовать с ответственной стороны возмещения издержек в гражданско-правовом порядке. То, в какой мере ответственные субъекты несут прямые затраты на устранение вызванного ими ущерба, является мерой экологической эффективности режима ответственности (который, если он грамотно разработан, выполняет еще и функцию предотвращения ущерба).

55. Напротив, в странах ВЕКЦА денежная компенсация экологического ущерба как правило поступает в бюджет *без каких-либо гарантий того, что взысканные средства будут направлены на восстановление окружающей среды*. В Молдове ответственная сторона может заплатить денежную компенсацию в Экологический фонд или провести природоохранные мероприятия, стоимость которых соответствует величине ущерба (рассчитываемой по сложной формуле) и которые не обязательно должны быть направлены именно на устранение причиненного ущерба. По той же логике, в Узбекистане государственные предприятия освобождаются от денежной компенсации причиненного ими экологического ущерба (чтобы не переводить деньги с одного государственного счета на другой). Все это говорит о том, что в своем нынешнем виде этот инструмент преследует в странах ВЕКЦА только одну цель, а именно – получение доходов.

56. В последние годы в большинстве стран региона появились правовые нормы, *допускающие* оценку ущерба исходя из реальных затрат на его ликвидацию, однако даже в тех случаях, когда у государственных органов есть желание поступить таким образом в конкретной ситуации, в плане нормативных рекомендаций им не на что опереться в оценке нужд восстановления окружающей среды (масштаб ущерба) и стоимости восстановления. Недавно принятыми нормативными документами провозглашаются принципы определения размера ущерба исходя из фактических затрат на восстановительные меры, однако эти положения находятся в полном отрыве от методов, применяемых на практике. Очень немногочисленны – если вообще существуют – нормативы оценки риска объектов и воздействия, выбора технических методов и определения уровня ликвидации последствий загрязнения. Кроме того, в регионе недостаточны кадровый потенциал и уровень профессиональных знаний в сфере определения размера ущерба: круг местных экспертов по-прежнему узок, а международные консультанты слишком дорогостоящи для их регулярного использования.

3. ПЕРЕОРИЕНТАЦИЯ И ОПТИМИЗАЦИЯ ФИНАНСОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ

57. В Главе 2 говорилось о том, что чрезмерный акцент на получении доходов ведет к непоследовательности и искажению функций отдельных финансовых инструментов, что является одним из основных препятствий к реформе. Следовательно, для повышения экологической эффективности используемых инструментов и оптимизации взаимосвязей между ними необходимо усовершенствовать каждый инструмент в соответствии с лучшей международной практикой.

3.1 Фокусирование и укрепление налогов на загрязнение

58. Налоги, которые применяются к объемам загрязнения, попавшего в окружающую среду, могут преследовать две широкие цели, определяющие два основных вида этого инструмента:

- Стимулирующие налоги, главная цель которых – изменение поведения, причиняющего ущерб окружающей среде, а не получение доходов для государства (если этот инструмент эффективен, финансовые поступления будут сокращаться вместе с выбросами, к которым относится данный налог). Для того, чтобы стимулы были действенными, нужно, чтобы загрязнители были чувствительны к изменениям в стоимости производства, вызванными налогом на загрязнение, а он был достаточно высок для того, чтобы сокращать загрязнение было выгодно; кроме того, требуются надежный мониторинг загрязнения и эффективная система начисления и взимания платежей.
- Налоги, предназначенные для получения существенных поступлений для финансирования целевых природоохранных программ, но еще и влияющие на поведение загрязнителей. Для эффективного получения поступлений нужна достаточно стабильная облагаемая база, обеспечивающая прогнозируемые денежные потоки; налоговая нагрузка должна либо широко распределяться, либо ложиться на ту часть регулируемого сообщества, которая более всего выигрывает от распределения дохода; административные издержки должны быть низкими. Поскольку эти условия трудновыполнимы в рамках системы налогов на загрязнение, особенно когда она охватывает большое число загрязняющих веществ, в странах ОЭСР этот инструмент в общем считается неэффективным как источник поступлений (OECD, 2001), в отличие от налогов на экологически вредную продукцию.

Облагаемая база

59. Какой бы ни была основная цель налога на загрязнение (но особенно если они призваны сократить уровни загрязнения), необходимо, чтобы они распространялись только на ограниченное количество нетоксичных загрязняющих веществ. Верность этой рекомендации подтверждается передовой международной практикой. В тех странах Западной Европы, где существуют налоги на выбросы в атмосферу (Швеция, Дания, Норвегия, Италия), они есть только для SO₂ и/или NO_x (OECD, 2012a). Более того, как правило, налоги на SO₂ фактически применяются к содержанию серы в используемом топливе, что способствует дальнейшему сокращению административных расходов. Так же обстоит дело и с налогами на загрязнение водной среды: в странах ОЭСР они распространяются на небольшое число основных загрязняющих веществ. Например, в Дании, применительно к сточным водам, их всего три: азот, фосфор и органические вещества. Для сравнения, во многих странах ВЕКЦА облагаемая база охватывает десятки параметров загрязнения водной среды. При этом нужно иметь в виду, что административный потенциал в регионе ВЕКЦА, в общем, намного слабее, чем в странах Западной Европы.

60. Действие налогов на загрязнение должно быть ограничено несколькими приоритетными параметрами загрязнения воздуха и воды. Определить те параметры, плата за которые сохранится, следует на основе анализа основных экологических проблем. Чтобы иметь стимулирующее действие, налог должен применяться к нескольким основным веществам (наиболее важным с точки зрения государственных природоохранных программ), выбрасываемым относительно небольшим числом крупных стационарных источников и поддающимся мониторингу с приемлемыми затратами. Например, в отношении загрязнения воздуха он должен содействовать сокращению выбросов SO_2 , NO_x , пыли и, возможно, некоторых летучих органических соединений экономическими секторами, на которые приходится наибольшая часть выбросов (и поступлений от налогов на загрязнение). Тот же подход рекомендуется и в отношении загрязнения водной среды: следует ограничиться небольшим количеством загрязняющих веществ, таких как органические вещества (выражаемые через БПК и/или ХПК), взвешенные частицы, фосфор и азот. Когда загрязнение в основном создается многочисленными мелкими, передвижными или рассеянными источниками (например, в сельском хозяйстве), налоги на загрязнение не являются эффективным инструментом природоохранной политики.

61. Целесообразно исключить из перечня облагаемых параметров опасные загрязняющие вещества. Токсичные вещества – тяжелые металлы, фенолы и т.д. – должно строго регулироваться соответствующими разрешениями, на основе технологических факторов и систематического мониторинга. Любой аварийный выброс таких веществ может представлять опасность для здоровья населения и окружающей среды, что является предметом правоприменения и экологической ответственности. Налоги на такие вещества не создают никаких стимулов, которые бы дополняли командно-административное регулирование, а большое число таких веществ лишь перегружает систему.

62. ОЭСР также рекомендует странам региона (OECD, 2003a) заменить налоги/плату за промышленные отходы пользовательской платой за услуги по управлению отходами. В странах ВЕКЦА лимиты на образование промышленных отходов в разрешениях определяются с учетом действующих технологий и производственных процессов, поэтому налоги/плата за загрязнение никак не стимулируют минимизацию отходов. Собираемые по ним поступления не резервируются для целевого финансирования сферы управления отходами и ее развития (как это делается в большинстве стран ОЭСР, где применяются такие налоги). Это, вместе со слабым командно-административным регулированием обращения с опасными отходами, и объясняет ненадлежащую практику размещения отходов (в том числе, в месте их образования). Разрабатывая комплексную систему регулирования обращения с промышленными отходами, страны ВЕКЦА должны разрешить поставщикам услуг по сбору, перевозке, хранению, переработке и утилизации отходов напрямую получать с предприятий плату за эти услуги с целью полного возмещения затрат на безопасное управление отходами.

63. Сокращение количества загрязняющих веществ и промышленных объектов, облагаемых налогами на загрязнение, уменьшит административную нагрузку, связанную с начислением и взиманием платежей. Это в свою очередь должно повлечь за собой повышение административной эффективности этого инструмента (см. Главу 4).

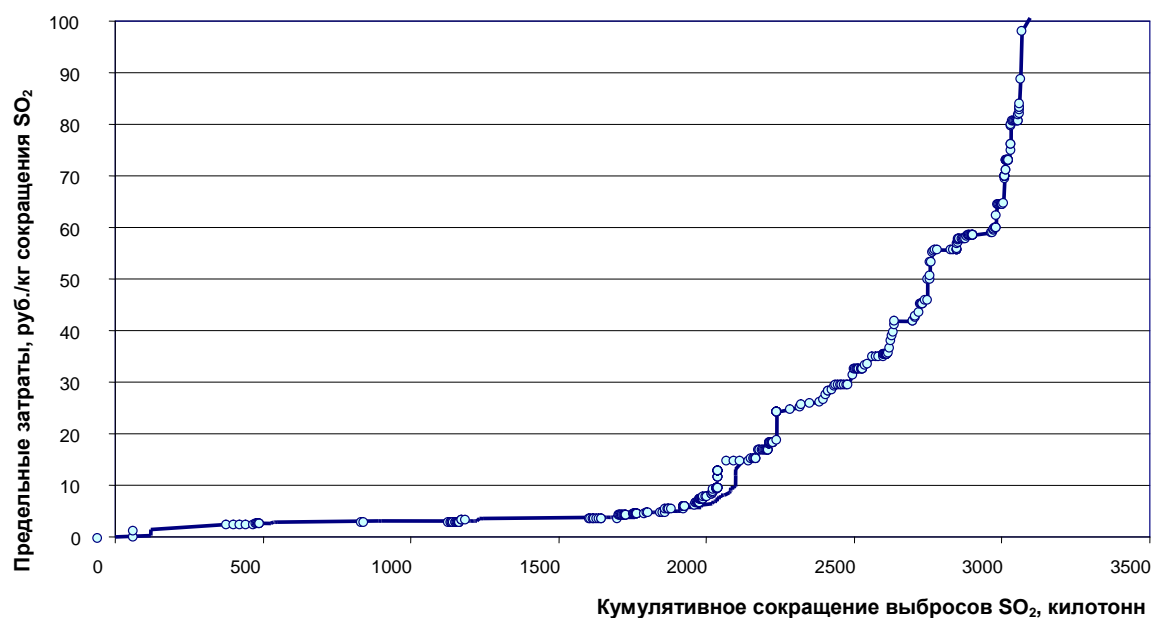
64. Хотя в последние десять лет в большинстве стран ВЕКЦА существенно уменьшилось число веществ, облагаемых налогами/платой за загрязнение, дальнейшее его сокращение может встретить сильное противодействие на политическом уровне, поскольку считается, что это отрицательно скажется на доходах от них. Однако, как уже упоминалось в Разделе 2.1, почти 90% этих поступлений приходится на небольшое количество основных загрязняющих веществ, и возможное сокращение поступлений, которого опасаются, будет вполне компенсировано увеличением ставок для этих загрязняющих веществ (ниже говорится об этом подробнее).

65. Еще одно возражение против сокращения облагаемой базы заключается в том, что оно ослабит и без того несовершенную систему производственного самоконтроля, поскольку предприятия будут отчитываться только за вещества, включенные в облагаемую базу. На это можно ответить, что требования производственного самоконтроля, устанавливаемые в разрешениях, должны выполняться независимо от сферы применения тех или иных налогов. Более того, в настоящее время отчетность по выбросам и сбросам, по которой рассчитываются налоги/плата за загрязнение, лишь в редких случаях готовится по результатам реальных измерений. Зачастую она фальсифицирована или просто неточна, и при нынешней сложной системе проверить ее достоверность весьма затруднительно.

Ставки налога

66. После того, как облагаемая база сокращена, в отношении нескольких остающихся в ней загрязняющих веществ следует провести анализ, призванный оценить типичное налоговое бремя для предприятий и их расходы на сокращение загрязнения, в разбивке по секторам и размерам предприятий. Затем необходимо определить возможное увеличение налогов/платы за загрязнение применительно к нескольким веществам, остающимся в облагаемой базе. Задача заключается в том, чтобы усилить стимулирующее действие налогов/платы за загрязнение, оставаясь в рамках экономической целесообразности и политической приемлемости этой меры. Экономическую целесообразность здесь следует понимать в том смысле, что у загрязнителей (особенно в госсекторе) должны быть финансовые ресурсы для сокращения выбросов, к которому их подталкивает налог на загрязнение. При отсутствии достаточных финансовых ресурсов (например, у муниципальных предприятий энергоснабжения или водоснабжения/водоотведения) возможны промежуточные решения: например, распланированное и постепенное увеличение налоговых ставок параллельно с повышением эффективности управления предприятиями.

67. Для иллюстрации того, как может разрабатываться налог на выбросы SO_2 , на Рис. 5 представлены результаты анализа для России (OECD, 2003b). На основе реестра источников выбросов SO_2 в России и базы данных по технологиям их снижения использовались модель для определения кривой предельных затрат на сокращение загрязнения, от самых дешевых до более дорогих решений. Из диаграммы видно, что даже самые дешевые решения - менее 10 рублей на сокращение килограмма SO_2 - позволяют уменьшить совокупные выбросы SO_2 в России более чем на 60%. Таким образом, даже весьма умеренный налог на SO_2 в размере 4-5 руб./кг (около 100 евро за тонну) может стимулировать существенное снижение выбросов SO_2 . (Для сравнения, сейчас базовая ставка платы за загрязнение для SO_2 в России - всего 0,5 евро за тонну, что меньше, чем 1,2 евро в 2002 г. - ставки были скорректированы российским правительством в 2003 и 2005 гг.).

Рис. 5. Кривая предельных затрат на сокращение выбросов SO₂ в Российской Федерации

Source: Источник: OECD, 2003b

68. Ставки налога на загрязнение не должны зависеть от лимитов, установленных для отдельных предприятий; они должны быть одинаковыми (за единицу загрязнения) для любых объемов загрязнения, то есть «фиксированными». Фиксированные ставки будут продолжать стимулировать сокращение выбросов, даже когда они не превышают разрешенные лимиты, поскольку сокращение загрязнения становится для предприятия экономически целесообразным. Такой порядок будет способствовать усилению общего стимулирующего действия налога/платы за загрязнение и ограничивать административную свободу действий в их применении. Кроме того, фиксированная плата исключает соблазн скорректировать установленные лимиты загрязнения для тех или иных предприятий в зависимости от их налоговой нагрузки.

69. Ставки также должны быть едиными для всей страны с тем, чтобы обеспечить равные для всех условия экономической деятельности. Повышать их следует постепенно, заблаговременно предупреждая об этом хозяйствующих субъектов, что смягчит для предприятий первоначальный эффект от повышения налога/платы и даст им время сравнить затраты на сокращение загрязнения, с одной стороны, и предстоящих расходов на платежи за загрязнение, с другой, и скорректировать свои инвестиционные планы. Вероятно, высокая плата за загрязнение повлечет за собой увеличение производственных затрат и снижение конкурентоспособности отраслей-загрязнителей, однако в долгосрочной перспективе она может привести к структурным изменениям в сторону экологизации экономики (OECD, 2006b). В определенной степени, озабоченность конкурентоспособностью можно смягчить за счет распространения лучшей информации о реальном воздействии политики на конкурентоспособность, используя для этого либо оценку уже проведенных аналогичных реформ, либо моделирование результатов реформы в будущем (OECD, 2009b).

70. Хотя освобождение от налога на загрязнение или его снижение для каких-то предприятий уменьшает эффективность инструмента и генерируемые им поступления, специальные режимы для отдельных хозяйствующих субъектов есть и в странах ОЭСР. Например, некоторые экономические секторы могут освобождаться от налога на определенное загрязняющее вещество, если их доля в его совокупном выбросе незначительна, а источники выброса небольшие и/или их трудно контролировать (в таких случаях предпочтительнее командно-административное регулирование в чистом виде). Неопределенность экономических последствий, особенно в плане снижения конкурентоспособности тех или иных отраслей, также может быть причиной налоговых льгот.

71. Кроме того, есть примеры освобождения предприятий от природоохранных платежей с тем, чтобы избежать негативных экономических последствий для населения (OECD, 2001). Такие налоговые льготы должны быть закреплены законом и быть равными для всех хозяйствующих субъектов, без права усмотрения у властных органов (с тем, чтобы избежать коррупцию).

72. Со временем, если стимулирующий налог на загрязнение эффективен, он приведет к снижению загрязнения, а вместе с ним и финансовых поступлений. Хотя желаемые стимулы могут быть обеспечены сокращением количества облагаемых налогом загрязняющих веществ в сочетании с увеличением ставок для остальных параметров, источником стабильных поступлений для финансирования государственных природоохранных программ должны быть налоги на экологически вредную продукцию (например, на моторное топливо), имеющие предсказуемую базу налогообложения (см. Раздел 3.2).

3.2 Налоги на продукцию как инструмент экологизации экономики

73. В странах ОЭСР налоги на экологически вредную продукцию чаще всего применяются в форме сборов «за обращение» с продукцией, которую трудно утилизировать (например, смазочные масла, аккумуляторные батареи, пестициды). Такие налоги также используются для того, чтобы снизить потребление экологически вредных энергоносителей и транспортных средств с низкой топливной эффективностью. Часто налоги сочетаются с финансовыми стимулами (бонусы и другие субсидии), поддерживающими использование более экологически чистых альтернатив (например, возобновляемых источников энергии, электрических и гибридных автомобилей), что способствует общей экологизации экономики. Этот инструмент наиболее целесообразен для сокращения загрязнения из передвижных источников и рассеянного загрязнения в сельском хозяйстве, а также для решения проблем с отходами.

74. Вместе с тем, он применим далеко не во всех случаях. Для минимизации вредного воздействия того или иной высокотоксичного вещества иногда правильнее его просто запретить, а налоги на некоторые виды экологически вредной продукции могут быть заменены на «залогово-возвратную систему» (этот инструмент почти не применяется сейчас в странах ВЕКЦА) или программу расширенной ответственности производителя (как в Беларуси – см. Раздел 2.2).

75. В идеальной ситуации ставки налога на экологически вредную продукцию должны отражать природоохранные издержки, связанные с каждым этапом жизненного цикла продукции, и быть достаточно высокими для того, чтобы сделать невыгодным ее потребление, хотя на практике довольно трудно выбрать ставку налога, которая даст желаемое изменение модели потребления. Зачастую ставки налогов определяются не с тем, чтобы влиять на потребление, а для того, чтобы собрать средства на переработку или повторное использование соответствующей продукции или на более широкие природоохранные программы или же просто для пополнения государственного бюджета (при условии, что повышение стоимости продукции будет политически приемлемым).

76. Административные издержки применения налогов на экологически вредную продукцию невелики, так как налог входит в стоимость товара и собирается посредством уже существующего фискального механизма. Как правило, гораздо эффективнее применять налоги, позволяющие использовать рыночных данные, чем налоги, требующие измерения загрязнения у большого количества источников, поэтому *странам ВЕКЦА следует изучить возможность замены ряда налогов на загрязнение налогами на экологически вредную продукцию.*

77. В большинстве стран ОЭСР ставки налогов на моторное топливо дифференцируются, тем или иным образом, в зависимости от экологических критериев, таких как содержание свинца (там, где этилированный бензин еще не запрещен окончательно), бензола и серы. Дифференцируются и налоги на автомобили (широко применяемые в странах ОЭСР) – в зависимости от оценки выброса CO₂ на километр пути. Такие налоги с дифференцированными ставками стимулируют потребление более экологически чистого топлива и приобретение более экологически чистых автомобилей (дифференциация налога может быть или не быть нейтральной в отношении генерируемого им дохода). Тем не менее, хотя анализ экологического воздействия от использования литра бензина и литра дизельного топлива указывает на то, что дизельное топливо должно облагаться налогом по более высокой ставке, чем бензин, на практике обычно происходит наоборот⁸ (OECD, 2001).

78. Рекомендовать странам ВЕКЦА методологию расчета налогов на экологически вредную продукцию можно будет только после дополнительных исследований, но ясно, что благодаря довольно стабильной облагаемой базе такие налоги обеспечат прогнозируемые финансовые потоки. Например, в 2011 г. налоги на экологически вредную продукцию составили 86% поступлений в Национальный экологический фонд Молдовы.⁹ В странах ОЭСР, в среднем, налоги на топливо и автомобили дают более 90% совокупных поступлений от экологических налогов (OECD, 2012a). Введение или увеличение экологических налогов на продукцию должно проводиться в контексте более широкой «зеленой» реформы системы налогообложения, чтобы не допустить увеличения налоговой нагрузки на экономику и обеспечить общественную поддержку реформ.

79. Принято считать, что экономические инструменты экологической политики регрессивны, то есть они сильнее воздействуют на менее обеспеченные группы населения. Этот аргумент может быть использован против введения экологических налогов на продукцию в странах ВЕКЦА, однако результаты нескольких исследований указывают на то, что налогообложение транспортного топлива с точки зрения распределения доходов либо нейтрально, либо прогрессивно (пусть в незначительной степени), поскольку более обеспеченные граждане чаще пользуются автомобилями (OECD, 2001; 2006b).

80. Есть и другие препятствия к внедрению налогов на экологически вредную продукцию в странах ВЕКЦА. Так, в Украине правительство, заинтересованное во введении этого инструмента, столкнулось с юридической проблемой двойного обложения: производители указывают на то, что они уже платят за загрязнение (по очень длинному списку параметров) и не должны платить дважды за одно и то же воздействие на окружающую среду. Для решения этой проблемы необходимо отменить налоги на загрязнение в отношении опасных загрязняющих веществ (о чем говорится в Разделе 3.1) и не применять одновременно налог на загрязнение и на экологически вредную продукцию к одному и тому же загрязнителю (например, налог на выбросы SO₂ и налог на содержание серы в топливе).

⁸ Топливная эффективность у дизельных двигателей выше, но при сжигании одного литра дизельного топлива выделяется больше CO₂, чем при сжигании одного литра бензина. Кроме того, по сравнению с бензиновыми двигателями у дизельных более вредные эмиссии NO_x и пыли.

⁹ Личное общение с представителями Министерства окружающей среды Республики Молдова, июнь 2012 г.

3.3 Повышение роли штрафов за нарушение требований

81. Опыт стран ОЭСР демонстрирует, что возможность налагать на компании значительные административные штрафы делает экологическое правоприменение более быстрым и эффективным (OECD, 2009a). Этот инструмент должен быть усилен и в регионе ВЕКЦА, в большинстве стран которого он сейчас второстепенен по отношению к налогу/плате за загрязнение, с коэффициентами для сверхлимитного загрязнения (см. Раздел 2.1). Штрафы могут применяться не только к загрязнению сверх разрешенных лимитов, но и к другим экологическим нарушениям. Грамотно построенная система штрафов может стать эффективным сдерживающим механизмом.

82. Для этого нужно, чтобы денежные штрафы (санкции) за природоохранные нарушения исключали для предприятий возможность извлекать из нарушений какие-либо финансовые выгоды, чтобы штрафы соответствовали характеру нарушения и были пропорциональны причиненному экологическому ущербу. И нарушители, и общественность должны знать, что штрафы ставят нарушителей в худшее положение по сравнению с предприятиями, своевременно обеспечившими соответствие природоохранным требованиям. И наоборот, позволяя нарушителю выигрывать от нарушения, государство ставит в невыгодное конкурентное положение тех, кто добросовестно выполняет требования, тем самым поощряя несоблюдение требований.

Изъятие экономической выгоды от невыполнения требований

83. Предприятия могут получать экономическую выгоду, откладывая выполнение требований, не соблюдая требования или пользуясь неправомерными конкурентными преимуществами. В первом случае нарушители рано или поздно обеспечивают соответствие, но до этого имеют возможность использовать средства для инвестиций, дающих прибыль, вместо того, чтобы потратить их на выполнение природоохранных требований. Можно сказать, что они получают процентный доход с суммы, которую обязаны были израсходовать на предотвращение и контроль загрязнения. Не выполняя требования, нарушитель не несет издержек, необходимых для их соблюдения. Предприятие может иметь неправомерные конкурентные преимущества, продавая продукцию, запрещенную законом, начав ту или иную деятельность до того, как получит на нее разрешение, используя природные ресурсы сверх установленных лимитов и т.д.

84. Для того, чтобы штрафы изымали какую-либо существенную экономическую выгоду от нарушения, требуется простые, но надежные методы расчета «составляющей выгоды». В рекомендациях по определению и применению административных штрафов, подготовленных ОЭСР для природоохранных органов стран ВЕКЦА (OECD, 2009a), рекомендуется модель, которая используется с этой целью американским Агентством по охране окружающей среды с 1984 г. При разработке методов оценки экономической выгоды было бы полезно изучить опыт санкций за налоговые и таможенные нарушения.

85. Некоторые нарушения не содержат ни отложенных или неосуществленных расходов, ни каких-либо неправомерных конкурентных преимуществ. Обычно это нарушения, касающиеся документации (например, отсутствие разрешения). Хотя последствия такого нарушения могут быть катастрофическими, нарушитель не извлекает из него никакой выгоды. В таких случаях штрафы должны определяться только исходя из серьезности нарушения.

Учет серьезности нарушения

86. Изъятие экономической выгоды от несоблюдения требований ставит нарушителя в то же положение, в котором он был бы при своевременном их выполнении. Однако принцип сдерживания и обычная справедливость диктуют, чтобы наказание было несколько большим и экономически нарушитель оказался бы в худшем положении, чем при надлежащем соблюдении закона. Как правило, это дополнительная сумма в размере штрафа отражает серьезность нарушения, поэтому иногда ее называют «составляющей тяжести».

87. Во всех странах ВЕКЦА природоохранным органам следует разработать систему количественной оценки серьезности нарушений природоохранного законодательства, в пределах установленных соответствующим КоАП. Это обеспечит аналогичное наказание для нарушений примерно одинаковой тяжести. Денежная оценка серьезности нарушений неизбежно субъективна, поэтому всегда, когда это возможно, система должна ориентироваться на объективные показатели, фактическую сторону каждого отдельного нарушения, включая его потенциальные или реальные последствия (но без расчета экологического ущерба), и «регуляторную важность» невыполненного нарушителем требования. Кроме того, необходимо отделять часть штрафа, отражающую серьезность нарушения, от оценки ответственности за причиненный экологический ущерб и расчета платы за загрязнение.

88. Для должного учета экономической выгоды от нарушений и их серьезности понадобится увеличить верхние пределы административных штрафов, установленных КоАП для разных категорий нарушителей. Необходимо удлинить и сроки, отводимые компетентным органам на наложение штрафов, с тем, чтобы у них было время для надлежащей оценки двух компонентов штрафа – составляющей выгоды и составляющей тяжести. Принятие этих мер и разработка связанных с ними нормативных методик потребуют широкого диалога с участием заинтересованных сторон, включая министерства окружающей среды, юстиции и финансов.

3.4 Устранение, а не компенсация экологического ущерба

89. Анализ систем экологической ответственности в регионе ВЕКЦА (OECD, 2012b) показал, что в ряде стран уже внедряются некоторые элементы лучшей международной практики (например, Россия и Казахстан двигаются в сторону оценки ущерба на основе фактических затрат на его ликвидацию). Тем не менее, предстоит еще многое сделать для того, чтобы режим экологической ответственности стал эффективным инструментом предотвращения и устранения ущерба.

90. Среди прочего, странам ВЕКЦА следует переориентировать системы экологической ответственности на цели восстановления окружающей среды. В отличие от региона ВЕКЦА в странах ОЭСР режим экологической ответственности – это не система наказания виновного в причинении ущерба (или просто в несоблюдении требований), сколько механизм предотвращения и ликвидации экологического ущерба. Так, Директива ЕС об экологической ответственности (2004/35/ЕС) устанавливает режим административной ответственности за ущерб, причиненный охраняемым видам и среде обитания, за загрязнение земель и ущерб поверхностным, подземным и прибрежным водам (но не атмосферному воздуху, поскольку в этом случае фактический ущерб оценить невозможно). Согласно Директиве, компетентные государственные ведомства обязаны распорядиться о принятии мер к предотвращению или ликвидации ущерба, без предварительного судебного решения. Таким образом, возмещение ущерба понимается не как денежное взыскание с виновной стороны государством, а как устранение ущерба самим виновником или компенсация им затрат, понесенных государством на восстановление окружающей среды.

91. В странах ВЕКЦА определение размера экологического ущерба должно быть в первую очередь основано на оценке потребностей и затрат, связанных с восстановлением природных ресурсов или экологических услуг, которым причинен ущерб. Эта рекомендация отражает верховенство цели восстановления окружающей среды. Четкие и предсказуемые требования по устранению ущерба могут быть установлены компетентными ведомствами. Странам ВЕКЦА следует разработать нормативные процедуры, обеспечивающие оценку масштаба необходимых мер и строгий контроль за их исполнением. Нормативный метод (на основе формул) оценки ущерба и денежной компенсации нужно применять только при невозможности устранения ущерба (например, в случае гибели рыбы и т.п.). Необходимо также уточнить административные и судебные полномочия по предписанию мер по устранению ущерба.

4. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАКТИКИ ПРИМЕНЕНИЯ ФИНАНСОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ

92. Совершенствование практики применения финансовых инструментов необходимо для повышения их убедительности и, в конечном счете, их эффективности. В этой связи следует обратить внимание на три вопроса:

- На какие ведомства возлагается расчет соответствующих платежей и какая у них будет свобода действий для корректировки их размера с учетом конкретных обстоятельств;¹⁰
- Куда будут поступать собранные средства, и будут ли они резервироваться для определенных целей; и
- Какими мерами будет обеспечено взыскание платежей с регулируемых субъектов.

4.1 Свобода действий компетентных ведомств

93. В странах ВЕКЦА *налоги/плата за загрязнение* определяются контрольно-надзорными природоохранными органами на основе отчетности, предоставляемой юридическими лицами, загрязняющими окружающую среду. Как правило, плата рассчитывается исходя из ставок и коэффициентов, установленных на национальном уровне, однако в ряде стран (например, в Беларуси и Молдове) природоохранные ведомства наделены правом снижать размер платежей в обмен на обязательство предприятия направить равную сумму на согласованную программу экологических мероприятий (так называемый «взаимозачет»).

94. Необходимо ограничить свободу действий природоохранных ведомств, ответственных за установление платежей. Правила снижения платежей или освобождения от них должны быть прозрачными и одинаково применяться всеми региональными или местными природоохранными органами страны. Кроме того, финансовые стимулы, поощряющие предприятия к экологическим мероприятиям, должны распространяться только на компании, исправно вносящие платежи за загрязнение, и проекты, соответствующие заявленным государственным приоритетам. Введение фиксированных ставок налогов/платы за загрязнение (см. Раздел 3.1) лишит природоохранные ведомства возможности увеличивать поступления за счет снижения предельно допустимых уровней загрязнения в выдаваемых ими разрешениях.

95. В странах ВЕКЦА природоохранные органы пользуются весьма значительной свободой действий при определении размера *административных штрафов за экологические нарушения* в пределах, установленных КоАП, но в отсутствие прозрачной процедуры (см. Раздел 2.3).

¹⁰ Из всех финансовых инструментов, рассматриваемых в настоящем отчете, вопрос свободы действий имеет значение только для налогов/платы за загрязнение и административных штрафов. Налоги на экологически вредную продукцию применяются в рамках других фискальных механизмов.

96. Последовательное применение штрафов важно, чтобы регулируемые предприятия не рассматривали их как произвольные. Вместе с тем, справедливая система расчета штрафов должна быть достаточно гибкой для того, чтобы принимать во внимание реальную разницу между схожими нарушениями. Хотя количественная оценка составляющих экономической выгоды и тяжести нарушения на основе определенной методологии (см. Раздел 3.3) в значительной степени обеспечивает равноправное отношение к нарушителям, она не учитывает многочисленные различия между отдельными ситуациями, включая:

- наличие умысла и/или халатность нарушителя;
- историю нарушений;
- наличие у нарушителя возможности заплатить штраф;
- степень сотрудничества нарушителя с природоохранным органом; и
- другие факторы, характеризующие данную ситуацию или данного нарушителя.

97. Гибкость в учете этих факторов должна зависеть от способности нарушителя доказать, что он заслуживает снижения штрафа. Сокращение административных штрафов за экологические нарушения не должно превышать половину «составляющей тяжести» (которая, в отличие от составляющей экономической выгоды, является чистой санкцией). Кроме того, возможны варианты частичной замены денежной выплаты штрафа расходами предприятия в природоохранных целях.

98. Для того, чтобы обеспечить последовательность и прозрачность правоприменительной практики в масштабах страны (в том числе в отношении административных штрафов), странам ВЕКЦА следует разработать государственную политику экологического правоприменения, которая определит ограниченную свободу действий природоохранных органов в оценке обстоятельств каждого случая. Такая политика потребует от природоохранных органов объяснения и обоснования своих решений, особенно когда они отклоняются от положений политики. В регионе ВЕКЦА уже есть опыт такого подхода – например, в 1999 г. Государственная экологическая инспекция Украины издала для своих инспекторов соответствующее руководство (OECD, 2004b).

4.2 Взимание платежей и целевое ассигнование поступлений

99. В тех странах ВЕКЦА, где есть налоги на загрязнение окружающей среды (определяемые налоговым кодексом), они поступают в государственный бюджет. В большинстве стран региона, где плата за загрязнение не включена в налоговый кодекс, поступления идут во внебюджетные экологические фонды (национальные и/или местные), используемые для поддержки различных природоохранных проектов. Исключениями являются Россия и Армения, где плата за загрязнение поступает в бюджет (в России она распределяется между федеральным, региональными и местными бюджетами), а также Узбекистан, где она делится между государственным бюджетом и экологическими фондами. Исторически, в странах ВЕКЦА за сбор платы за загрязнение отвечали природоохранные инспекции. Этот порядок сохраняется в тех странах, где эти поступления идут в экологические фонды, но в странах, где поступления направляются в бюджет (хотя в некоторых из этих стран они имеют целевое назначение), сбор налога за загрязнение было передано налоговым органам, что способствовало повышению его административной эффективности.

100. Налоги на экологически вредную продукцию собираются таможенными органами в отношении импортируемой продукции, и налоговыми органами в отношении производимой внутри страны товаров. Доходы идут в государственный бюджет в Армении и в Национальный экологический фонд в Молдове.

101. Административные штрафы взимаются либо самими природоохранными инспекциями (например, в Армении и Молдове), либо исполнительным органом при министерстве юстиции (как в Грузии). В большинстве стран ВЕЦКА (например, в России, Армении, Кыргызстане) поступления от административных штрафов идут в государственный бюджет (что соответствует международной практике), а в некоторых других (например, в Молдове и Узбекистане) – в экологические фонды. Компенсационные платежи за экологический ущерб собираются и распределяются тем же образом, обычно без прямой связи с расходами на восстановление окружающей среды (см. Раздел 2.4).

102. Поскольку все эти финансовые инструменты рассматриваются государственными органами стран ВЕКЦА исключительно как источник доходов, зачастую составляются фискальные планы по сбору таких поступлений. В то же время, между министерствами окружающей среды и финансов существует постоянное напряжение относительно целевого ассигнования доходов от природоохранных платежей. В странах, где нет экологических фондов, министерства окружающей среды ссылаются на то, что целевое ассигнование средств позволит направить собранные средства на природоохранные цели, а министерства финансов – на необходимость консолидации бюджета, особенно в условиях финансового кризиса. Целевое ассигнование имеет место во многих странах ОЭСР, хотя и носит ограниченный характер – например, поступления от налогов на экологически вредную продукцию используются для финансирования программ, связанных с ее переработкой и вторичным использованием. Тем не менее, эта практика зачастую неэффективна, и поэтому, как правило, не рекомендуется (Вставка 2).

Вставка 2. Целевое ассигнование средств: преимущества и недостатки

Целевое ассигнование обычно привязывает доходы от отдельных налогов к финансированию конкретных государственных программ. Природоохранные ведомства традиционно выступают за ассигнование средств, поступающих от экологических платежей и налогов на финансирование экологических проектов – через государственный бюджет или через экологические фонды, управляемые природоохранными министерствами.

Широко принято, что целевое ассигнование ограничивает гибкость в расходовании средств и может быть препятствием к эффективному распределению ресурсов на приоритетные для общества цели. Кроме того, чрезмерное использование целевого ассигнования ведет к нежелательной фрагментации бюджета. Тем не менее, в определенных условиях целевое ассигнование предпочтительно в обеспечении предсказуемого финансирования приоритетных природоохранных мероприятий, которые иначе не удалось бы реализовать. Оно также делает более приемлемыми новые налоги, давая дополнительные средства для государственных программ.

Рассматривая предлагаемые схемы с целевым ассигнованием средств, следует в каждом отдельном случае учитывать преимущества и недостатки этого механизма, основные из которых перечислены ниже.

Преимущества:

- Способствует приемлемости новых налогов, увязывая доходы с расходами;
- Обеспечивает прозрачность использования собранных поступлений;
- Может быть полезен для финансирования наиболее приоритетных природоохранных программ.

Недостатки:

- Приводит к неэффективному расходованию бюджета;
- Может препятствовать комплексному управлению государственным бюджетом;
- Лишает процесс гибкости, необходимой для быстрой адаптации к меняющимся приоритетам;
- Может стать причиной чрезмерных инвестиций и необязательных расходов;
- Имеет тенденцию сохраняться дольше сроков, необходимых для выполнения задач программы (в чем могут быть заинтересованы организации, управляющие расходами, и бенефициары программ).

Источник: OECD, 2006a

4.3 Взыскание платежей

103. Передав налоговым органам сбор поступлений по налогам на загрязнение, несколько стран региона существенно улучшили их собираемость. У налоговых органов стран ВЕКЦА она обычно превышает 90%, в то время как природоохранные инспекции располагают более ограниченным арсеналом механизмов взыскания платежей, и у них собираемость заметно ниже (например, 80% в Молдове, 70% в Таджикистане). Этот показатель еще меньше в отношении административных штрафов – обычно в пределах 60-80% (ОЕСД, 2009а). В основном это связано с тем, что природоохранные инспектора неохотно обращаются в суд после истечения сроков платежей, и часто соглашаются на перенесение платежных обязательств на более позднее время.

104. Любой финансовый инструмент эффективен только тогда, когда субъекты регулирования знают, что начисленный платеж будет обязательно взыскан. В большинстве стран ВЕКЦА есть несколько механизмов взыскания задолженности – примерно таких же, как в странах ОЭСР. Неэффективность взыскания задолженности в регионе ВЕКЦА объясняется тем, что имеющиеся правовые инструменты зачастую не используются в надлежащих случаях. Это вызвано: (1) отсутствием политической воли на высоком правительственном уровне для принятия жестких мер к предприятиям, имеющим важное экономическое и социальное значение; и (2) неосведомленностью, особенно в природоохранных органах, об имеющихся средствах взыскания задолженности и их судебном-правовом применении.

105. В зависимости от правовой и институциональной системы страны для взыскания платежей используются следующие механизмы:

- Взыскание фискальными органами, которые могут направить в банк, обслуживающий неплательщика, распоряжение о списании средств или заморозить его банковские счета;
- Взыскание задолженности в гражданско-правовом порядке, через суд, который может арестовать не только денежные средства должника, но и принадлежащее ему имущество; или
- Административные меры – например, приостановление действия разрешения до выполнения платежа.

106. Любой из этих вариантов должен предусматривать ежедневное начисление процентов на сумму причитающегося платежа до тех пор, пока он не выплачен полностью, а процентная ставка должна быть достаточной для того, чтобы лишить неплательщика любых выгод, которые он бы мог извлечь из задержки платежа.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

107. Анализ дизайна и практики применения финансовых инструментов предотвращения и сокращения загрязнения в ВЕКЦА показывает, что ни один из четырех рассматриваемых типов инструментов не может в настоящее время быть признан экологически эффективным. В основном это объясняется смешением функций этих инструментов и преобладанием фискальных целей.

- Налоги/плата за загрязнение в целом не стимулируют к сокращению загрязнения, а в ряде стран ВЕКЦА служат суррогатом денежной санкции за несоблюдение требований (например, предприятие может быть освобождено от штрафов, если оно заплатило за сверхлимитное загрязнение) и даже подменяют методологию оценки размера компенсации за причиненный экологический ущерб;
- Налоги на экологически вредную продукцию не стимулируют совершенствование структуры производства и потребления и не увязаны с какими-либо инициативами по вторичной переработке или безопасной утилизации экологически вредной продукции;
- Административные штрафы за экологические нарушения применяются к юридическим лицам только в пяти из двенадцати стран ВЕКЦА, но и в этих странах штрафы не выполняют функцию сдерживания, поскольку они систематически ниже экономической выгоды, извлекаемой нарушителями из несоблюдения требований; и
- Компенсация экологического ущерба, в целом, не привязана к мерам по восстановлению окружающей среды и служит лишь еще одним источником пополнения бюджета.

108. Корректировка подобного искажения функций является наиболее насущной мерой по совершенствованию системы финансовых инструментов. Для восстановления надлежащих функций и повышения эффективности рассматриваемых инструментов должны быть приняты следующие меры:

- **Налоги/плата за загрязнение** должны использоваться для стимулирования сокращения выбросов/сбросов основных веществ, загрязняющих атмосферу и водную среду, из крупных стационарных источников, мониторинг которых требует умеренных затрат (этот инструмент неэффективен применительно к загрязнению из небольших, рассеянных или передвижных источников). Выбор нескольких параметров, которые можно эффективно облагать налогами/платой за загрязнение, должен базироваться на определении приоритетных экологических проблем. Вероятно, этими параметрами будут неопасные загрязняющие вещества, платежи за которые уже сейчас составляют большую часть денежных поступлений от данного инструмента.

Для того, чтобы налоги/плата за загрязнение имели в странах ВЕКЦА значительный стимулирующий эффект, их ставки должны быть существенно увеличены. Они не должны использоваться в качестве денежной санкции за превышение установленных лимитов или отсутствие разрешения – это роль штрафов и других механизмов правоприменения. Они должны иметь фиксированные ставки за единицу загрязнения, общие для всей страны.

Сбор поступлений налоговыми органами, а не природоохранными – одно из главных условий обеспечения административной эффективности этого инструмента. Что касается опасений в отношении распределительного эффекта реформы и ее последствий для конкурентоспособности предприятий, то эти проблемы можно предотвратить путем постепенного увеличения налоговых ставок, а также частичного и/или временного перераспределения финансовых поступлений в пользу регулируемого сообщества и негативно затрагиваемых групп населения.

- **Налоги на продукцию и их дифференциация на основе экологических факторов**, при надлежащем дизайне, дадут мощный стимул как к сокращению загрязнения (например, налоги на моторное топливо могут привести к сокращению его потребления), так и к появлению на рынке более экологически чистой продукции (например, дифференциация налогов на автомобили, детергенты, аккумуляторные батареи и т.д. может стимулировать рынок более чистых альтернатив). Налоги на продукцию эффективны с административной точки зрения, а некоторые из них (например, на топливо и транспортные средства) могут генерировать значительные финансовые потоки. Поступления от налогов на продукцию может помочь смягчить дефицит бюджета и финансировать целевые природоохранные программы (например, по вторичной переработке), или дать возможность правительству снизить другие налоги для устранения дисбаланса на рынках труда или капиталов. Следует также изучить возможность использования залогово-возвратных схем и режима расширенной ответственности производителей для определенных категорий продукции.
- **Административные штрафы** для юридических лиц могут стать эффективным инструментом правоприменения, если их размер, как минимум, не меньше экономической выгоды, извлекаемой нарушителем из несоблюдения природоохранных требований, и учитывает серьезность нарушения. Хотя в краткосрочной перспективе такие штрафы, вероятно, существенно пополняют доходы бюджета, их сдерживающее воздействие на нарушителей в дальнейшем резко сократит эти поступления. Необходимо также отделить компонент штрафа, связанный с серьезностью нарушения, от оценки ответственности за ущерб окружающей среде и от расчета платы за загрязнение. Национальным природоохранным контрольно-надзорным органам стран ВЕКЦА следует разработать политику правоприменения, предоставляющую компетентным органам на местах достаточную, но ограниченную свободу действий для учета конкретных обстоятельств отдельных нарушений, но обеспечивающую прозрачность и последовательность правоприменительных решений на всей территории страны.
- **Режим ответственности за экологический ущерб** должен быть переориентирован с целей наказания виновной стороны на цели ликвидации ущерба. Компенсацию экологического ущерба следует понимать не как денежную санкцию, подлежащей уплате государству (или увязанной тем или иным образом со штрафами или платежами за загрязнение), а как устранение ущерба самим виновником или возмещение им затрат, понесенных государством на восстановление окружающей среды. Такая компенсация не должна быть источником пополнения бюджета.

109. Реализация описанных выше мер потребует согласованной поддержки правительства. Выведение реформ финансовых инструментов на высокий государственный уровень в рамках «зеленой» реформы налоговой системы и, даже шире, зеленого роста может содействовать обеспечению критически важной политической поддержки для ее реализации. Политической и социальной приемлемости реформ будет способствовать создание общего понимания всеми заинтересованными сторонами недостатков существующей системы природоохранных финансовых инструментов и согласование мер для их устранения. Такой консенсус может быть достигнут в

процессе широких официальных консультаций в межведомственных комитетах или рабочих группах, отвечающих за подготовку реформ и контроль за их проведением в рамках общей экологизации экономики.

110. Такие консультативные органы должны включать представителей различных министерств (экономики, финансов, юстиции, окружающей среды, энергетики, промышленности, сельского хозяйства), соответствующих отраслей экономики, природоохранных НПО, а также технических экспертов. Последним предстоит провести тщательный анализ в поддержку реформ, включая оценку затрат и выгод, связанных с предлагаемыми мерами. Исходя из такого технического анализа, заинтересованные стороны смогут договориться о ключевых элементах реформы (см. Главу 3), их очередности и сроках выполнения. После согласования и утверждения плана реформ консультативный орган может также участвовать в мониторинге и оценке процесса их реализации.

111. Важный фактор успеха – эффективное информационное обеспечение. Потребуется скоординированные усилия, направленные на разъяснение широких политических целей реформ, с тем, чтобы убедить различные институциональные группы, регулируемое сообщество и широкую общественность в необходимости и выгоды реформ. Средствами такого информационного обеспечения могут быть программы обучения, форумы для бизнеса и общественности и средства массовой информации.

112. Безусловно, проведение этих реформ займет время; потребуется несколько попыток, пока они не приведут к положительным результатам. Одним из главных препятствий в настоящее время является нехватка координации и взаимодействия как на межведомственном уровне, так и внутри отдельных министерств. Другой ключевой проблемой является недостаточный административный и аналитический потенциал природоохранных органов в ВЕКЦА, в отношении как числа, так и компетенции их персонала. Решению этой проблемы может помочь расширение обмена опытом внутри региона и между странами ВЕКЦА и их партнерами в ОЭСР.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Convery, F. and S. McDonnell (2003), *Applying Environmental Product Taxes and Levies – Lessons from the Experience with the Irish Plastic Bag Levy*, Environmental Studies Research Series, University College Dublin, <http://www.ucd.ie/gpep/publications/archivedworkingpapers/2003/03-01.pdf>.
- OECD (2001), *Environmentally Related Taxes in OECD Countries: Issues and Strategies*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (2003a), *The Use of Economic Instruments for Pollution Control and Natural Resource Management in EECCA*, CCNM/ENV/EAP(2003)5, Task Force for the Implementation of the Environmental Action Programme for Central and Eastern Europe, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, www.oecd.org/dataoecd/37/18/26732337.pdf.
- OECD (2003b), *Reform of Pollution Charges in the Russian Federation: Assessment of Progress and Opportunities and Constraints for Further Improvement*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, www.oecd.org/dataoecd/20/36/34500191.pdf.
- OECD (2004a), *Environmental Pollution and Product Charges in Armenia: Assessment of Reform and Progress and Directions for Further Improvement*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, www.oecd.org/dataoecd/62/42/34500203.pdf.
- OECD (2004b), *Assuring Environmental Compliance: A toolkit for building better environmental inspectorates in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, www.oecd.org/dataoecd/61/62/34499651.pdf.
- OECD (2006a), *Draft Council Recommendation on Good Practices for Public Environmental Expenditure Management*, C(2006)84, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (2006b), *The Political Economy of Environmentally Related Taxes*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (2009a), *Determination and Application of Administrative Fines for Environmental Offences: Guidance for Environmental Enforcement Authorities in EECCA Countries*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, www.oecd.org/dataoecd/32/44/42356640.pdf.
- OECD (2009b), *Making Reform Happen in Environmental Policy*, ENV/EPOC/WPNEP(2009)4/FINAL, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (2010a), *Removing Economic Benefits of Environmental Violations in Azerbaijan*, Case study report, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (2010b), *Taxation, Innovation and the Environment*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

OECD (2011), *Taxation and Green Growth*, Note by the Secretariat, CTPA/CFA(2011)1, Centre for Tax Policy Administration, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

OECD (2012a), OECD/EEA Economic Instruments Database, www.oecd.org/env/policies/database, accessed 18 May 2012.

OECD (2012b), *Liability for Environmental Damage in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia: Implementation of Good International Practices*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

OECD (2012c), *Green Growth and Environmental Governance in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

UNEP (2010), *Driving a Green Economy Through Public Finance and Fiscal Policy Reform*, Working Paper v. 1.0, United Nations Environmental Programme.