

УДК 339.982+336.027:504.064.2

О. Н. ГАРКУШЕНКО,
кандидат экономических наук,
старший научный сотрудник
отдела финансово-экономических проблем использования производственного потенциала
Института экономики промышленности НАН Украины
(Киев)

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ: НЕОБХОДИМОСТЬ ИЛИ НАЛОГОВОЕ И ПОЛИТИЧЕСКОЕ ДАВЛЕНИЕ

Рассмотрено, при каких условиях применение экологических налогов может быть расценено как налоговое и политическое давление, а не один из экономических инструментов улучшения состояния окружающей природной среды. Обосновано, что указанные условия не могут применяться к Украине с учетом уровня экономического развития и опыта экологического регулирования.

Ключевые слова: экологическое регулирование экономики, экологические налоги, политическое давление, налоговое давление, международные отношения.

O. N. GARKUSHENKO,
Cand. of Econ. Sci.,
Senior Sci. Researcher
of the Department of Financial Economic Problems of Productive Potential Application,
Institute of Industrial Economy of the NAS of Ukraine
(Kiev)

ENVIRONMENTAL TAXATION: NECESSITY OR TAXATION AND POLITICAL PRESSURES

The conditions, under which the application of environmental taxes can be regarded as the taxation and political pressures, rather than as one of the economic tools for the improvement of the state of the natural environment, are considered. It is substantiated that the mentioned conditions cannot be applied to Ukraine in view of the level of economic development and the experience of ecological regulation.

Keywords: ecological regulation of the economy, environmental taxes, political pressure, taxation pressure, international relations.

У современного человека благодаря усилиям Римского клуба, ООН, Greenpeace и других экологических групп не возникает сомнений относительно необходимости охраны окружающей природной среды (ОПС). Однако правительства стран мира не пришли к окончательному мнению по поводу того, как именно должно осуществляться экологическое регулирование экономики, какие экономические инструменты и с какой интенсивностью следует применять. Опыт последних 5–10 лет показы-

© Гаркушенко Оксана Николаевна (Garkushenko Oksana Nikolaevna), 2016; e-mail: garkushenko_o_n@rambler.ru.

вает, что особенно это касается экологических налогов. В большинстве случаев налогоплательщики расценивают их как усиление налогового давления или даже угрозу возможностям экономического развития. В условиях глобализации и интеграционных процессов использование странами экологических налогов в целом и их ставки в частности иногда приобретают политическую окраску и могут стать аргументом в борьбе национальных производителей и ТНК с национальными правительствами.

В мире эта проблема актуальна, но в Украине она детально не освещалась. Между тем само существование экологических налогов является постоянным предметом полемики между чиновниками и учеными. Так, несмотря на закрепленные в Соглашении об ассоциации между Украиной и ЕС требования относительно усиления мер по охране ОПС, анализ Налогового и Бюджетного кодексов Украины свидетельствует об уменьшении роли этих налогов в стране и отношении к ним как к еще одному фискальному, а не экономическому инструменту влияния на качество ОПС. Это подтверждается исследованиями О. Веклич и В. Мищенко, которые неоднократно выступали против таких тенденций и называли пути выхода из экодеструктивной ситуации [1; 2].

Таким образом, **цель статьи** — проанализировать, при каких условиях экологические налоги могут стать инструментом политического и налогового давления, а также возможности трансграничного загрязнения, необходимость использования экологических налогов с позиций заключенных международных соглашений, экономической и экологической ситуации.

Продолжительность, интенсивность использования и технико-технологические ограничения экологических налогов

Европу можно считать пионером в сфере экологического регулирования и экологического налогообложения. Так, экологическое регулирование экономики осуществляется там с 1967 г., а экологические налоги на уровне ЕС получили законодательное обоснование в мае 1992 г. Все страны — члены этого объединения должны гармонизировать свое природоохранное законодательство и налоговые системы в соответствии с общеевропейскими требованиями.

С учетом весомости энергетической составляющей в развитии экономики современных стран, наиболее важными экологическими налогами в ЕС выступают энергетические экологические налоги, к которым относятся налоги на топливо, на выбросы CO_2 , оксидов азота и двуокиси серы. Их доля в общей сумме поступлений от экологических налогов в странах — членах ЕС составляет до 50%. Налоги за загрязнение ОПС, пользование природными ресурсами и неэнергетические транспортные налоги появились позднее, и их значение меньше. В сумме они обычно не превышают 5% общих размеров поступлений от экологических налогов. В относительном выражении такие поступления в ЕС — по сравнению, например, с поступлениями НДС — незначительны и не превышают 3% ВВП стран-членов. Однако в абсолютном выражении в некоторых государствах они превышают даже годовые бюджеты менее развитых стран мира (в Германии они традиционно высоки — более 50 млрд. евро в год *).

Ставки экологических налогов в ЕС существенно разнятся. Для корректного сопоставления, в частности, ставок энергетических экологических налогов, взимаемых с разнообразных видов топлива и энергии, применяется особая расчетная

* Environmental tax revenue / European Commission Eurostat : Офіційний сайт. — 2015. — 30 червня [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>.

единица измерения – ставка энергетического налога, конвертированная в евро из расчета на 1 т выбросов CO₂. В странах ЕС она колеблется от 20 евро/т CO₂ (Австрия) до 90 евро/т CO₂ (Норвегия) *. В то же время ставка энергетического налога исключительно на моторное топливо составляет от 130 евро/т CO₂ (Испания) до 260 евро/т CO₂ (Великобритания) **. Однако даже самые низкие значения этих ставок в тысячу раз выше, чем ставка на выбросы CO₂ в Украине (0,33 грн./т ***).

В рамках экономической теории утверждается, что установленные на оптимальном уровне ставки экологических налогов создают загрязнителям стимулы для переоценки всех выполняемых ими операций (или применяемых ресурсов). В своей деятельности загрязнитель сравнивает, что выгоднее – заплатить экологический налог (придерживаться стандартов) или применить новые технологии для снижения уровня загрязнения. Если выбор делается в пользу новых технологий и от принятого решения объемы производства не сокращаются, значит, ставка экологического налога (экологические стандарты) установлена на оптимальном уровне. Результатом этого выступают снижение уровня загрязнения ОПС, а также применение на практике природоохранных инноваций. Однако, если в стране на данном этапе ее развития исчерпаны технические и технологические возможности для сокращения загрязнения, то слишком высокие ставки экологических налогов могут привести к попыткам загрязнителей уклониться от их уплаты или к остановке деятельности, что не всегда приемлемо для общества.

Так, например, в Швеции, являющейся мировым лидером в сфере технологий снижения выбросов загрязняющих веществ, образующихся в энергетической отрасли и на транспорте, с 2004 г., из-за технологических ограничений и высоких административных расходов на аккумулирование энергетических налогов, промышленность платит только 21% от стандартной ставки экологического налога на выбросы углекислого газа. Однако на тот момент доля энергии, производимой в стране из возобновляемых, “чистых” источников, превышала 59% [3, р. 19–20]. С развитием фундаментальной и прикладной науки и техники (или даже с переходом на новые уклады) появятся и новые природоохранные технологии, что позволит повысить ставки экологических налогов.

На данном этапе для Украины проблемы технических и технологических ограничений удалены во времени. Сегодня поступления от экологического налога и платежей за пользование природными ресурсами у нас в несколько раз ниже, чем аналогичные показатели в ЕС, и в 300 раз меньше, если брать их в абсолютном выражении [4]. Сами же поступления от экологических налогов “растворяются” в доходной части бюджета ****, что резко снижает возможности финансирования государством экологических программ как общегосударственного, так и местного уровней [1].

По структуре в Украине на долю платежей за специальное использование природных ресурсов приходится 50–59% поступлений от экологических налогов. Доля энергетических экологических налогов, к которым в Украине до начала 2015 г. относились экологический налог на выбросы в атмосферный воздух загрязняющих

* OECD. Taxing energy use 2015: OECD and selected partner economies. – Paris : OECD Publishing. – 2015. – Р. 62 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264232334-en>.

** Там же. – Р. 47.

*** Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. Редакція від 01.08.2016 р. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/ed20120612.

**** Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [Электронный ресурс]. – Режим доступа : zakon.rada.gov.ua/go/2456-17.

веществ передвижными источниками загрязнения * и налог на выбросы в атмосферный воздух CO_2 стационарными источниками загрязнения **, значительно ниже европейской. Как следствие, в 2014 г. поступления от налога на топливо в Украине составили лишь 0,02% ВВП ***. Учитывая, что в декабре 2014 г. ст. 244 была исключена из Налогового кодекса Украины, можно утверждать, что доля энергетических экологических налогов в Украине фактически составляет 0%. Следует заметить, что акцизы на топливо не являются энергетическими экологическими налогами. Они выполняют исключительно фискальную функцию, хотя в последние годы Правительство Украины пытается их дифференцировать по экологическим характеристикам топлива.

Повышение ставок экологических налогов должно было бы мотивировать загрязнителей к применению на практике природоохранных мероприятий. По оценкам Организации экономического сотрудничества и развития, в Украине еще не использованы все относительно дешевые технико-технологические возможности для уменьшения загрязнения ОПС ****, тогда как ставки экологических налогов у нас ниже стоимости большинства таких технологий, что фактически нивелирует стимулирующую функцию экологических налогов. Для сравнения: в Дании ставка экологического налога на выбросы SO_2 составляет 1460 евро/т, а в Украине именно на выбросы этого вещества ставка не установлена, однако ставка экологического налога на выбросы SO_3 (более опасное соединение серы) составляет 69,47 евро/т по текущему курсу валют.

Экологические налоги и уровень доходов на душу населения

Можно заметить, что продолжительность применения и высокие ставки экологических налогов в странах — членах ЕС, Японии и США обусловлены высоким уровнем доходов на душу населения. Это согласуется с теорией Гроссмана — Крюгера, согласно которой на определенном этапе экономического развития страны повышение уровня доходов на душу населения стимулирует снижение уровня загрязнения ОПС [5, р. 15–16]. По оценкам авторов теории, это наблюдается в случае, когда уровень доходов на душу населения составляет 5–14 тыс. дол. в ценах 1985 г. Если же уровень доходов на душу населения ниже этого показателя, объемы загрязнения увеличиваются с ростом доходов на душу населения.

В странах с более низким уровнем благосостояния и таких, где экономическая ситуация улучшилась недавно, отношение к экологическому регулированию и экологическим налогам несколько иное. Так, лидеры стран БРИКС делают акцент на меньшей важности экологического регулирования по сравнению с экономическим и социальным. Однако в большинстве этих стран применяются меры по охране ОПС: в Индии, ЮАР, Китае и Бразилии правительства активно используют командно-контрольные инструменты экологического регулирования, в частности государственные программы поддержки "зеленых" технологий путем предоставления грантов, субсидий и налоговых инвестиционных кредитов. Экологические же налоги

* Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. — Ст. 244 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/ed20120612.

** Там же. — Ст. 243. — П. 4.

*** Звіт про виконання Зведеного бюджету України станом на 1 січня 2014 р. / Державна казначейська служба України : Офіційний сайт [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=212666&&documentList_stind=21.

**** ОЭСР. Переориентация экономических и других финансовых инструментов для повышения экологической эффективности: Как разблокировать реформы в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии / OECD, 2012. — С. 14.

там имеют ограниченное применение. Например, в Индии, где доходы на душу населения ниже среднемировых, с 2010 г. введен налог на потребленный уголь со ставкой 50 индийских рупий (0,7 евро) за 1 т, которая была повышена в июле 2014 г. до 100 рупий (1,39 евро) за 1 т, в феврале 2015 г. — до 200 рупий (2,78 евро). Средства от этого налога (приблизительно 25–30 млрд. рупий, или 348–417 млн. евро в 2010 г.) поступили в Национальный фонд чистой энергии, который финансирует исследования и разработки в сфере уменьшения влияния энергетики на ОПС *.

В то же время Россия, которая относится к странам с высоким уровнем доходов на душу населения, временно (с июня 2015 г. по 1 января 2019 г.) отказалась от применения платы за загрязнение ОПС, поскольку считает, что она отрицательно влияет на национальную промышленность и предпринимательство **.

Учитывая возрастающую роль Китая, Индии и России в международной торговле и политических отношениях, такой незначительный у них, по сравнению с ведущими странами мира, уровень экологического регулирования привел к тому, что в последние 2–3 года представители промышленных кругов ЕС, США и Японии оказывают политическое давление на правительства своих стран с целью снижения ставок экологических налогов. Аргументацией выступает проигрыш конкурентных позиций на мировых рынках странам БРИКС из-за более низких расходов в них на охрану ОПС и, как следствие, снижения себестоимости продукции. Однако эта позиция не находит убедительных подтверждений в науке и на практике.

Что касается Украины, то действующие ставки экологических налогов слишком низкие, чтобы заметно влиять на уровень цен и конкурентоспособность национальных товаропроизводителей и продукции. Так, например, ставки налога на неэтилированный бензин в Украине в 2013 г. были приблизительно в 60 раз меньше минимальных европейских [4], а после резкого изменения курса валют в 2014 г. — в 140 раз. Иначе говоря, если в цену этилированного бензина в Украине включалось лишь 5,03 коп./л (6,49 коп./л в 2014 г.) экологического налога, то после повышения ставок этого налога до европейского уровня указанная сумма должна была возрасти до 3,02 грн./л в 2013 г. и 9,08 грн./л в 2014 г.

Как отмечает Дж. Саймон, для того чтобы экологическая ситуация начала действительно улучшаться, необходимо часть национального дохода тратить на охрану ОПС и прилагать соответствующие усилия со стороны как чиновников, так и большинства членов общества [6, с. 291, 299]. Этому способствует высокий уровень доходов на душу населения. Однако, как показывает опыт Индии, ЮАР и Бразилии, страны даже с низким уровнем доходов могут применять эффективные природоохранные мероприятия. Таким образом, можно утверждать, что низкая эффективность природоохранных мероприятий в Украине в большинстве случаев обусловлена недостатком стимулов к природоохранной деятельности, а не уровнем доходов населения страны.

Экологические налоги, налоговая конкуренция и трансграничное загрязнение

Наличие экологических налогов и их ставки могут вызывать политические противоречия по двум причинам: возможная налоговая конкуренция и трансграничное загрязнение. Разница в уровнях экологических налогов может стимулировать

* OECD. Taxing energy use 2015: OECD and selected partner economies. — Paris : OECD Publishing, 2015. — P. 127–131 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264232334-en>.

** Правительство Российской Федерации. Совещание о предельном уровне неналоговых платежей предпринимателей и организаций от 1 июня 2015 г. / Правительство России : Официальный сайт [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://government.ru/news/18316/>.

перемещение "грязных" производств из стран с высокими налогами в страны, где такие налоги ниже или вообще отсутствуют. С упразднением границ и упрощением таможенных режимов, как это происходит в международных интеграционных объединениях по примеру ЕС, вопросы предотвращения проявлений налоговой конкуренции обостряются.

В случае с экологическими налогами перемещение "грязных" производств из одних стран в другие в пределах одного объединения со временем приведет к увеличению загрязнения в странах и с низкими, и с высокими экологическими налогами из-за переноса загрязняющих веществ непосредственно через границы. Следовательно, попытки стран с высокими ставками экологических налогов улучшить за их счет состояние ОПС сведутся не только к экономическим потерям из-за перемещения производств, но и к потере, как минимум, части достигнутых экологических результатов и ухудшению состояния ОПС в таких "старых" странах — членах ЕС из-за трансграничного загрязнения.

Таким образом, требования "старых" стран — членов ЕС повысить качество экологического регулирования и налогообложения, предъявляемые к "новым" странам-членам (вступившим в ЕС после 2004 г.) и странам, пытающимся войти в его состав (как Украина), вполне оправданны. Это не столько политический вопрос, сколько проблема сохранения достигнутых ценой серьезных усилий в "старых" странах — членах ЕС экологических результатов и предотвращения проявлений налоговой конкуренции. С этой позиции считать экологические требования политическим или налоговым давлением, тем более, что "новые" страны — члены ЕС имеют свои причины для нахождения в этом объединении, нелогично. Следует отметить, что правительства большинства "новых" стран осознают это и успели адаптироваться к природоохранным требованиям ЕС. Так, в Польше, Румынии и Чехии используется схожая со "старыми" странами-членами структура распределения поступлений от экологических налогов, и их объемы в относительном выражении приближаются к средним показателям ЕС.

Иная ситуация складывается в странах, которые не входят в состав ЕС и не имеют обязательств по гармонизации своих природоохранных норм, стандартов и налогов с европейскими, или же в странах с более жесткими природоохранными стандартами (например, России, Китае и др.). В этом случае также будет происходить трансграничное загрязнение с территорий стран с менее жестким природоохранным регулированием на территории более "чистых" стран, что уже наблюдается в США и Мексике [5, р. 2]. Но с целью предотвращения обвинений в политическом давлении и посягательстве на суверенитет со стороны стран с менее жестким экологическим регулированием экономики более целесообразным представляется не давление мировой общественности и стран — лидеров в сфере охраны ОПС с требованием повысить ставки экологических налогов, а заключение международных соглашений по созданию и реализации механизмов контроля за уровнями трансграничного загрязнения.

Выводы

В современном мире экологические налоги становятся тем экономическим инструментом экологического регулирования, который некоторые страны применяют для мотивации экономических агентов (населения, предприятий, организаций) к сокращению образуемых ими объемов загрязнения, рациональному использованию природных ресурсов и аккумулируют за счет налоговых поступлений средства для финансирования программ по улучшению состояния ОПС. Но не создают

ли такие налоги дополнительное налоговое и политическое давление на их плательщиков и даже на целые страны?

Об этих видах давления в контексте применения экологических налогов речь может идти в трех случаях:

1) давление крупного промышленного капитала на правительство с целью снижения налоговых обязательств первого;

2) давление правительства на загрязнителей в случае достижения технико-технологического лимита уменьшения загрязнения, когда дальнейшее улучшение состояния ОПС невозможно без существенных прорывов в фундаментальных науках и проведения продолжительных и затратных исследований в прикладных науках;

3) требования государств – лидеров экологического регулирования экономики и мировой общественности к введению экологических налогов и их ставок в странах, где за последние 10–15 лет наблюдается быстрое развитие промышленности при одновременном увеличении их долей в мировой торговле и усилении их политического влияния на международной арене.

Третий случай является примером политического и налогового давления на международном уровне, второй – на национальном. Первый случай в результате развития ТНК вышел за национальные рамки, следовательно, может носить признаки политического и налогового давления на международном уровне.

В свою очередь, следует подчеркнуть, что политическое и налоговое давление правительства на загрязнителей может быть вызвано как необходимостью выполнения требований заинтересованных экологических групп и широких слоев избирателей (то есть здесь также имеет место давление на правительство), так и исключительно фискальными соображениями, не связанными с улучшением качества ОПС. Это особенно актуально в тех случаях, когда поступления от экологических налогов не имеют целевого закрепления только за мерами природоохранного назначения, а “растворяются” в доходной части бюджета, как, например, в Украине.

Однако, если страна вступила (или пытается вступить) в международные интеграционные объединения с продолжительной историей эффективного экологического регулирования экономики (экологического налогообложения), не исчерпав технических и технологических возможностей сокращения уровня загрязнения, имеет существенные проблемы с качеством ОПС, снижением уровня ее загрязнения, а также резервы для повышения ставок экологических налогов до уровня, способного обеспечить увеличение поступлений от экологических налогов без отрицательного влияния на деятельность предприятий-загрязнителей, то утверждение о политическом и налоговом давлении в отношении экологических налогов необоснованно.

Именно к таким странам относится Украина. Поэтому требования по активизации действий в сфере охраны ОПС в целях приближения норм, стандартов и налогообложения в этой сфере к европейским * в данном контексте оправданны.

Для выполнения таких требований в Украине необходимо осуществить комплекс первоочередных мер:

– постепенно приблизить ставки экологических налогов к европейским с учетом как состояния ОПС в стране, так и уровня экономического развития без оказа-

* Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16.09.2014 р. № 1678-VII [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1678-18/paran2#n2>.

ния отрицательного влияния на экономику и социальную сферу (что будет отвечать требованиям Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС *), в частности, повысив, как минимум, в 50–60 раз ставку налога на выбросы CO₂;

– изменить структуру экологических налогов в стране в пользу энергетических и транспортных экологических налогов, где доля первых будет составлять до 50% всех поступлений от экологических налогов, а доля вторых – до 20%;

– закрепить в Бюджетном кодексе Украины требование целевого использования поступлений от экологических налогов исключительно на экологические цели;

– для предотвращения трансграничного загрязнения с территории стран бывшего СССР пересмотреть действующие природоохранные соглашения с ними и заключить новые, если они не отвечают текущей ситуации и не отражают наличие более низких, чем в Украине, стандартов в сфере охраны ОПС.

Список использованной литературы

1. Веклич О.А. Первые итоги финансово-бюджетной децентрализации экологического налогообложения // Экономика Украины. – 2016. – № 3. – С. 60–74.
2. Мищенко В.С. Укрепление базы экологического налогообложения в Украине: методология и практика // Экономика Украины. – 2016. – № 3. – С. 75–87.
3. Heine D., Norregaard J., Parry I. Environmental tax reform: principles from theory and practice to date // IMF Working Paper. – 2012. – № WP/12/180. – 39 p.
4. Гаркушенко О.Н. Состояние и перспективы применения экологических налогов в Украине // Экономика промисловості. – 2013. – № 3. – С. 37–46.
5. Grossman G.M., Krueger A.B. Environmental impacts of a North American free trade agreement // National Bureau of Economic Research. – 1991. – № 3914. – 57 p.
6. Саймон Дж. Неисчерпаемый ресурс ; [пер. с англ.]. – Челябинск : Социум, 2009. – 797 с.

References

1. Veklich O.A. *Pervye itogi finansovo-byudzhethnoi detsentralizatsii ekologicheskogo nalogooblozheniya* [First results of fiscal decentralization of environmental taxation]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 2016, No. 3, pp. 60–74 [in Russian].
2. Mishchenko V.S. *Ukrepnenie bazy ekologicheskogo nalogooblozheniya v Ukrainе: metodologiya i praktika* [Strengthening the environmental taxation base in Ukraine: methodology and practice]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 2016, No. 3, pp. 75–87 [in Russian].
3. Heine D., Norregaard J., Parry I. Environmental tax reform: principles from theory and practice to date. IMF Working Paper, 2012, No. WP/12/180.
4. Garkushenko O.N. *Sostoyanie i perspektivy primeneniya ekologicheskikh nalogov v Ukrainе* [The state and perspectives of the application of environmental taxes in Ukraine]. *Ekonomika Promysl. – Econ. of Industry*, 2013, No. 3, pp. 37–46 [in Russian].
5. Grossman G.M., Krueger A.B. Environmental impacts of a North American free trade agreement. National Bureau of Economic Research Working Paper, 1991, No. 3914.
6. Simon J. *Neischerpaemyi Resurs* [The Ultimate Resource]. Chelyabinsk, Sotsium, 2009 [in Russian].

Статья поступила в редакцию 29 июня 2016 г.

* Там же. – Розд. V.