

## РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПОВ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В УКРАИНЕ: РЕАЛИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Избыточное потребление материальных благ при одновременном росте численности населения планеты привело к интенсификации производства и соответственно загрязнению окружающей природной среды (ОПС) в масштабах, угрожающих существованию человечества. При этом именно деятельность промышленных предприятий приводит к возникновению наибольших как по объемам, так и по экологической опасности загрязнений, добровольно сокращать которые владельцы данных предприятий не спешат.

Данная ситуация выявила необходимость выработки экологической политики, в рамках которой проводились бы природоохранные мероприятия и осуществлялось экологическое регулирование. Такая политика должна основываться на четких и понятных всем экономическим агентам (в первую очередь – руководству промышленных предприятий) принципах, что будет способствовать повышению ее эффективности.

В мире научные исследования, посвященные поиску и реализации на практике принципов экологической политики, осуществляются с 1970-х годов. Так, положения, которыми должны руководствоваться страны мира при разработке и претворении в жизнь экологической политики, закрепляются в декларациях об ОПС и устойчивом развитии, принимающихся по результатам работы конференций Организации Объединенных Наций (ООН)<sup>1</sup> и впоследствии отражающихся в законодательстве и экологической политике ведущих стран мира. То есть тезисы

<sup>1</sup> Последняя из них проходила в г. Рио-де-Жанейро (Бразилия) 20-22 июня 2012 г. [7]. (UN (2012). RIO+20: the future we want. Available: <http://www.un.org/en/sustainablefuture/>. Last accessed 23th Oct 2012).

деклараций об охране ОПС и устойчивом развитии действительно реализуются на практике, а не остаются благими пожеланиями.

Кроме того, то, как принципы экологической политики реализуются на практике, в некоторой мере освещается в отчетах специалистов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) [1, 2]. Также есть научные исследования, посвященные отдельным принципам экологической политики (история возникновения, проблемы с реализацией в некоторых странах мира, дискуссионные вопросы и возможные ответы на них), например, у К.Г. Вайтсайд [3].

Для Украины экологическое регулирование и связанные с ним исследования являются сравнительно новым направлением. Несмотря на то что в стране более 10 лет существуют кодексы и законы, касающиеся использования и охраны природных ресурсов, принята стратегия о направлениях экологической политики в Украине и взимаются платежи за загрязнение ОПС и использование природных ресурсов, состояние ОПС остается крайне неудовлетворительным, что подтверждается представленной в ежегодных Национальных докладах о состоянии ОПС в Украине информацией [4].

Не в последнюю очередь это вызвано тем, что отечественной экологической политике недостает основ, на которых она должна строиться, а также системности, последовательности и научной обоснованности. Поэтому представляется актуальной задача анализа принципов, на которых базируется экологическая политика в ведущих зарубежных странах и в Украине с целью определения того, что из зарубежного опыта может быть полезным и применимым в условиях Украины.

Экологическая политика по сути представляет собой многоуровневую конструк-

цию, в верхней части которой находятся общие принципы, цели и предназначенные для их достижения инструменты, а в нижней части – мероприятия, которые можно применить в конкретных ситуациях.

Учитывая, что цель – это "предмет стремления, то что надо, желательно осуществить" [5], а принцип – "основополагающая этическая норма, которая может быть ... или субъективной – максимой – и направляет волю, поскольку она выступает как руководящий по отношению к отдельным индивидам момент, или объективной – законом – и в таком случае признается значимой для воли каждого разумного существа" [6, 363], то связь между принципами и целями экологической политики означает, что любые экологические цели, которых стремится достичь общество, должны быть реализованы в соответствии с принципами. Таким образом, принципы экологической политики служат ограничением на средства, с помощью которых может происходить достижение целей экологического регулирования.

Каждый из нижних уровней экологической политики должен строиться в точном соответствии с тем, что заложено на вышестоящих уровнях. То есть происходит "наследование" признаков высших уровней на нижних уровнях, где они, в свою очередь, могут дополняться присущими именно им признаками. Поэтому от полноты реализации в конкретной стране основных принципов экологической политики не в последнюю очередь будет зависеть эффективность инструментов экологической политики, в том числе экологических налогов.

Специалисты ОЭСР отмечают, что в странах-членах этой организации экологическая политика построена на трех основных принципах:

1) "загрязнитель платит" (Polluter pays principle);

2) предупреждения образования загрязнения у источника (Prevention of pollution at source principle);

3) интеграции экологической политики (Environmental policy integration principle) [8, 38].

Главным принципом экологической политики является принцип "загрязнитель

платит". В 1972 г. специалисты ОЭСР впервые предложили его определение: "The principle to be used for allocating costs of pollution prevention and control measures to encourage rational use of scarce environmental resources and to avoid distortions in international trade and investment is the so-called "Polluter Pays Principle". This principle means that the polluter should bear the expenses of carrying out the above mentioned measures decided by public authorities to ensure that the environment is in an acceptable state" [2, с. 16].

В таком значении принцип "загрязнитель платит" касается того, кому следует платить за загрязнение ОПС, а не того, сколько следует платить. Ответ на последний вопрос будет зависеть от условий страны, в которой осуществляется регулирование. В свою очередь, такие условия могут быть обусловлены идеологическими, политическими, юридическими, социальными, информационными, мониторинговыми, принудительными и многими другими причинами [9].

В полной мере этот принцип реализовался бы в случае введения в странах налога Пигу, который, однако, имеет ограничения. Так, если им облагается единица продукции (то есть объем выбросов загрязняющих веществ связывается с объемом производства), то это не всегда будет эффективным, поскольку может не быть прямой зависимости между объемами выбросов и производства [10].

Кроме того, даже если в краткосрочном периоде установлена ставка налога Пигу, при которой произойдет интернализация негативной экстерналии, со временем при получении новых научных знаний и информации о загрязняющих веществах может выясниться, что уровень загрязнения был выше или опаснее, чем считалось ранее. В таких условиях общество недополучит средства от предприятия-загрязнителя.

Для исправления ситуации потребуются изменить ставку налога и компенсировать нанесенный ущерб, что может повлечь за собой недовольство плательщиков налога.

Ввиду этого на современном этапе развития общества в ведущих странах мира используется система экологических налогов, льгот, штрафов за несоблюдение норм при-

родоохранного законодательства [11, с. 289-296] и другие инструменты экологического регулирования, что позволяет точнее оценить конкретную ситуацию с загрязнением ОПС и восполнить (либо предотвратить) ущерб от него.

Следует отметить, что хотя опеределение принципу "загрязнитель платит" было дано 40 лет назад и он реализуется в ряде ведущих стран, все еще есть проблемы, ограничивающие более широкое его распространение в мире. К ним относятся опасения потерять конкурентную позицию на рынке и проблема "утечек".

Первая проблема связана с мнением загрязнителей о том, что в результате реализации природоохранных мероприятий в рамках принципа "загрязнитель платит" увеличатся их производственные расходы, что вызовет повышение цен на продукцию, снизит ее конкурентоспособность и ухудшит положение предприятий на внутреннем и внешних рынках. Поэтому такие загрязнители предлагают смягчить для них экологические требования или же освободить их от них [1, с. 7; 12, с. 12-13]. Очевидно, что подобный подход к экологическому регулированию не будет способствовать повышению его эффективности.

Однако подобные опасения не всегда обоснованы, что можно показать на примере экологических налогов. Так, если на предприятии используются изношенные основные фонды и "грязное" сырье (например, уголь с высоким содержанием серы), то это ведет к образованию значительных объемов загрязняющих веществ и соответственно необходимости платить большие суммы экологических платежей. В свою очередь, эксплуатация производственных мощностей, при разработке которых учитывались последние экологические требования, будет сопровождаться меньшими объемами загрязнения ОПС, а значит, уменьшатся обязательства загрязнителей по экологическим платежам.

Уменьшить негативное отношение экономических агентов к перспективе проведения более жесткой экологической политики можно, предоставив им детальную информацию о будущих изменениях: цель экологической политики, средства ее достиже-

ния, нормы экологического регулирования, критерии оценки уровня загрязнения, дата начала природоохранных мероприятий, период их действия и так далее. Такая политика государства, а также ведение диалога между органами власти и субъектами хозяйственной деятельности позволит снизить инвестиционные риски и обеспечить большую стабильность деловой активности.

Помимо опасений утратить конкурентные позиции осложняет реализацию на практике принципа "загрязнитель платит" проблема "утечек" [11, с. 266].

Производители могут решить переместить производство из страны с жесткими требованиями к охране ОПС (А) в более либеральную в этом отношении юрисдикцию (Б). Это уменьшит объем выбросов в А, но приведет к увеличению выбросов в Б. Однако поскольку ни одна страна мира не может похвастаться изолированной экосистемой, то со временем выбросы в Б начнут влиять и на А, что снизит эффективность принятых в А мер по экологическому регулированию.

Пока такую возможность можно считать гипотетической, поскольку по результатам последних исследований "...neither the investment data nor the evidence on location decisions show evidence of industrial migration or pollution havens in response to differential environmental standards" [1, с. 36].

Тем не менее решением проблемы "утечек" может стать стандартизация и унификация на международном уровне требований к охране ОПС, в том числе за счет реализации экологической политики, базирующейся на одинаковых принципах.

В целом, учитывая отмеченное, принцип "загрязнитель платит" "...reasonable if it is understood as mandating laws forbidding various types of environmental degradation (thereby forcing those who would cause such degradation to absorb the costs of preventing it); if it requires those engaged in environment-transforming activities to anticipate the consequences of their activities for others; and if it includes narrow exception for special hardship cases" [1, с. 53].

Под *принципом предупреждения образования загрязнения у источника* подразумевается, что экономические агенты должны

тщательным образом изучить возможные последствия своих действий для ОПС до начала любой деятельности, а также после ее завершения (например, по окончании разработки карьера нужно провести мероприятия по предупреждению обвала его склонов или эрозии).

Подобные предупредительные меры будут способствовать минимизации экономического ущерба для жизни и здоровья населения, а также вреда для ОПС уже на начальном этапе работ благодаря возможности внесения соответствующих поправок. Кроме того, это связано с меньшими расходами для предприятий, реализующих такие проекты, поскольку "prevention is often less expensive than after-fact measures. For the same environmental benefits, retrofitting existing plant has been found to be three to five times as expensive as up-front measures" [13, с. 7].

На практике принцип предупреждения образования загрязнения у источника может реализовываться в форме разработки и внедрения в процессы производства подходов, направленных на их совершенствование. Сюда можно отнести применение экологичного (чистого) сырья, а также техники и технологий, использование которых сопровождается образованием пониженных объемов загрязняющих веществ. Также к данной группе мер можно отнести реализацию на промышленных предприятиях стратегии "избежания образования отходов" (waste avoidance) – комплекса действий, выполняющихся для предотвращения образования отходов, и проведение утилизации – комплекса действий, с помощью которых отходы становятся полезным ресурсом в других производственных процессах, что устраняет необходимость их последующего удаления (например, на мусорные полигоны) [13, с. 29].

Отмеченные выше мероприятия взаимосвязаны и взаимозависимы. Так, использование чистого сырья еще не гарантирует уменьшения негативного давления на ОПС. Если экономические агенты применяют в своей деятельности экологически опасные технику и технологии или оборудование плохо настроено, то даже при использовании самого экологически безопасного сырья может образовываться загрязнение. Поэтому в

рамках реализации принципа предупреждения образования загрязнения у источника экономическим агентам предлагается разрабатывать, проектировать и эксплуатировать оборудование, разрабатывать новые технологии и осуществлять свою деятельность, учитывая необходимость наиболее эффективного использования энергии и ресурсов, минимизации негативного влияния на ОПС и образования отходов.

Стимулировать экономических агентов к таким действиям можно, сделав дорогим нерациональное (с позиции использования ресурсов и загрязнения ОПС) поведение, чему, например, могут способствовать высокие экологические налоги.

В целом реализация принципа предупреждения образования загрязнения у источника требует:

1) четко определенных государством правовых рамок – то есть загрязнители и их жертвы должны знать свои права и обязанности, в частности – максимально допустимый с позиции общества уровень загрязнения, санкции за нарушение природоохранного законодательства и тому подобное;

2) установление на адекватном загрязнению ОПС уровне экологических платежей и штрафов за нарушение природоохранного законодательства;

3) учет при установлении нормативов выбросов (сбросов, образования отходов) общественных интересов, а также существующего уровня развития техники и технологии для обеспечения наиболее благоприятного с позиции общества качества ОПС при сохранении приемлемого уровня производства;

4) формирование в обществе сознательного отношения к природным ресурсам и их использованию.

Следующим общепринятым принципом экологической политики является *принцип интеграции*. В июне 1992 г. на проходившей в Рио-де-Жанейро конференции ООН была принята Декларация об ОПС и развитии, 4 пунктом которой значилось: "in order to achieve sustainable development, environmental protection shall constitute an integral part of the development process and cannot be considered in isolation from it" [14].

В дальнейшем формулировка принципа интеграции была расширена [15, *article 3c*]: "Environmental protection requirements must be integrated into the definition and implementation of the Community policies and activities referred to in Article 3, in particular with a view to promoting sustainable development."

То есть принцип интеграции значит, что экологическую политику нужно рассматривать не как изолированную от других видов политики, а только как их неотъемлемую составляющую [16, с. 5], поскольку любая человеческая деятельность влияет на ОПС.

Одним из примеров реализации принципа интеграции экологической политики на практике в ведущих зарубежных странах является "зеленая налоговая реформа" [1, с. 18], заключающаяся в том, что экологические платежи вводятся в налоговую систему не как отдельная, оторванная от других фискальных инструментов мера регулирования, но с учетом и в тесном взаимодействии с этими инструментами. Такой подход позволяет более гармонично включить в действующую налоговую систему и жизнь общества мероприятия по охране ОПС и предотвращению ее загрязнения.

В более широком смысле принцип интеграции значит, что экологическую политику необходимо сделать частью общемировой политики для того, чтобы иметь возможность решать глобальные экологические проблемы, предотвращать "утечки", чрезмерную эксплуатацию природных ресурсов и/или концентрацию загрязняющих предприятий в отдельных государствах, что может возникнуть вследствие принятия недостаточных мер по экологическому регулированию в них.

Принципы "загрязнитель платит", предупреждение загрязнения у источника и интеграции взаимосвязаны. Упрощенно это можно представить так: в соответствии с первым из перечисленных принципов загрязнитель должен платить за загрязнение. Если он хочет уменьшить подлежащую уплате сумму, то должен соблюдать второй принцип. А на макроуровне интеграция этих двух принципов в проводимую государством политику будет способствовать поддержке наименее загрязняющих ОПС отраслей, про-

дукция которых по причине их экологической безопасности может быть конкурентоспособной на внутреннем и внешних рынках.

Выше были кратко освещены те принципы экологической политики, которые можно назвать стандартными для развитых промышленных стран. Однако помимо них существуют менее распространенные принципы, применение которых на практике сопровождается дебатами заинтересованных групп не только внутри отдельных стран, но и на международном уровне. К таким принципам относятся: принцип предосторожности, принцип кооперации, принцип делегирования полномочий и ответственности.

Соблюдение *принципа предосторожности* (precautionary principle) означает, что все экономические агенты осознают опасность возникновения чрезвычайных экологических ситуаций и принимают меры по их предотвращению.

Широкой общественности данный принцип стал известен благодаря принятой в 1992 г. Декларации об ОПС и развитии. Так, в п. 15 отмечено: "In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by the States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, the lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation" [14].

В соответствии с данным документом применение "принципа предосторожности" можно считать скорее пожеланием, чем указанием на необходимость осуществления природоохранных мероприятий. Кроме того, представленная в Декларации формулировка принципа является недостаточно четкой, из-за чего его иногда воспринимают как попытку замедлить или даже остановить научно-технический прогресс и не дать обществу возможность получать связанные с этим экономические выгоды.

Тем не менее это ошибочное представление. Во-первых, экономическим агентам присуща ограниченная рациональность. То есть в данном случае под рациональностью имеется в виду, что все экономические агенты полностью осведомлены об опасности тех или иных видов загрязнения ОПС для жизни



и здоровья живых организмов и принимают все меры по сокращению его объемов до минимально возможного. Однако на практике это не выполняется, что обусловлено спецификой проблемы, заключающейся в сложности определения природы загрязнения и выявления его виновника. Также загрязнение является неоднородным: в ОПС поступает ряд веществ и предметов, сопутствующих жизнедеятельности человека (например, бытовые отходы), вопросы физико-химического взаимодействия которых и их влияния на здоровье человека, состояние ОПС и экономику зачастую еще недостаточно изучены, что затрудняет задачу предупреждения негативных последствий от их накопления в среде обитания.

Кроме этого, человеческие познания не являются абсолютными. В процессе исследований может выясниться, что технологии или вещества, ранее считавшиеся безопасными, приводят к неожиданным негативным последствиям для ОПС и человека. Например, ряд разновидностей асбеста, которые в 1970-х годах широко использовались в качестве изоляционного материала, оказались канцерогенными [17, с. 710-713].

Причиной такой ситуации может быть то, что при создании новых технологий и продуктов тестирование проводится специалистами узкого профиля в лабораторных условиях. Однако даже если в этих условиях получают сведения о безопасности новых технологий и продуктов, это не значит, что за пределами лаборатории, где существует масса не учтенных в процессе тестирования факторов, ситуация не изменится.

Тем не менее на рынок продолжают поступать недостаточно проверенные продукты и технологии. Это обусловлено тем, что компании-производители пытаются как можно быстрее вывести их на рынок ради получения прибыли и быстрой окупаемости своих инвестиций. Поэтому они могут оказывать давление на регулирующие органы с целью получения необходимых разрешений. А в регулирующих органах, в свою очередь, обычно недостаточно финансовых и человеческих ресурсов для проведения тщательной проверки и исследований. Поэтому, например, в США наблюдается парадоксальная

ситуация, когда регулятивные агентства выдают разрешения на распространение новых продуктов и технологий, основываясь на статистических материалах и результатах лабораторных исследований (достаточно ограниченных), которые им предоставляют сами компании-производители [3, с. 16].

Учитывая это, а также негативный опыт использования новых технологий и веществ, с которым человечество уже столкнулось во второй половине XX века, в ряде стран была осознана необходимость проведения более детальных исследований и принятия мер, которые могли бы: во-первых, предоставить больше информации о новых продуктах, во-вторых, способствовать минимизации негативных последствий от производства и потребления таких продуктов в случае их неожиданного возникновения и более скорому устранению их влияния на ОПС и здоровье человека. Именно в этом заключается сущность принципа осторожности, а не в ограничении научно-технического прогресса.

Что касается применения принципа предосторожности в ведущих странах мира, то здесь до сих пор возникают разногласия. Помимо недопонимания сущности самого принципа, еще одна причина этого заключается в разном понимании того, насколько целесообразно в нормативно-законодательной документации использовать слово "принцип".

Так, в законодательстве ЕС закреплен именно термин "принцип предосторожности", то есть, как отмечалось в начале статьи, соблюдение предосторожности в этом международном объединении является законом, которым должны руководствоваться в своей деятельности все экономические агенты [3, с. 74].

В то же время в законодательстве США принцип предосторожности не имеет закрепленного в законодательстве статуса [3, с. 64]. Предосторожность трактуется по большей части как "преференция" или "подход", то есть по отношению к принципу предосторожности используются категории, не имеющие силы закона, что позволяет всем экономическим агентам использовать этот принцип в зависимости от собственных

предпочтений и желания, от случая к случаю, непоследовательно [3, с. 69].

Это тем более удивительно, учитывая то, что еще в 1960-е годы в США проводились работы по введению в нормативно-законодательную базу страны положений, в соответствии с которыми изобретатели новых технологий и производители новых видов продукции или проектов были бы обязаны проводить детальное изучение возможных последствий для ОПС и здоровья человека этих проектов (товаров, технологий) не только в ближайшее время (1-2 года) на достаточно ограниченной территории (лаборатория, экспериментальные поля), но и в более отдаленной во времени и пространстве перспективе.

Однако вследствие лоббирования государственных структур представителями промышленных и финансовых кругов уже в 1971-1976 гг. политика государства в этом направлении изменилась на очень либеральную [3, с. 12].

В ведущих странах ЕС принцип предосторожности начал применяться позже, чем в США, однако экологическая политика в этой части света характеризуется большей последовательностью, примером чего является отношение в странах ЕС и США к генно-модифицированным организмам (ГМО).

Так, в настоящий момент в США ГМО считаются обычными продуктами, которые никак не маркируются. Кроме этого, безопасность ГМО практически не проверяется: если лекарственные препараты в стране тестируются в течение 10-15 лет, прежде чем поступить в продажу, то ГМО – приблизительно 10 месяцев с момента их создания [3, с. 7].

В странах ЕС, наоборот, с большой осторожностью относятся к ГМО, что отражено в соответствующих нормативно-законодательных актах. Например, во Франции и Германии такие продукты не считаются "обычными". В соответствии с законодательством этих стран нужно вести их учет, многократно проверять в государственных и негосударственных организациях, а также маркировать для информирования потребителей [3, с. 18-19].

Основным аргументом против применения принципа предосторожности в США является то, что при принятии решений экономисты должны руководствоваться методом сопоставления расходов и выгод (cost-benefit analysis) [17, с. 271]. Однако с помощью такого метода можно определить экономический результат только когда вероятность наступления события известна. А это противоречит тем случаям, когда должен применяться принцип предосторожности – к явлениям, которые еще недостаточно изучены и вероятность наступления которых, так же как и связанные с ними выгоды и убытки, неизвестны или недостаточно изучены. Поэтому принцип предосторожности требует от предприятий-производителей новейших технологий и продукции и общества не торопиться с их внедрением на рынок, а провести тщательные исследования, чтобы иметь больше информации об их влиянии на ОПС и живые организмы.

Данное требование не является чем-то исключительным или редким, поскольку для медицинских препаратов в мире применяется именно такая процедура.

Следующий принцип экологической политики – принцип кооперации, уже применяющийся в Германии [18, с. 226-229], но еще не получивший такого широкого распространения, как стандартные принципы.

Этот принцип означает предоставление и гарантирование законом возможности участия в принятии решений по экологическим вопросам всем экономическим агентам, включая население страны.

В настоящее время ситуация складывается таким образом, что отстаивать свои интересы и участвовать в принятии решений, касающихся охраны ОПС, имеют преимущественно большие хорошо финансируемые объединения [19, с. 424]. Обычно ими являются крупные промышленные структуры, объединения представителей крупного капитала, не заинтересованные в ужесточении экологических требований. Представители этих групп защищают свои интересы при разработке и принятии органами власти нормативно-законодательных актов, касающихся экологического регулирования, требуя для себя, в частности, налогово-

вых льгот или освобождения от экологических налогов. Однако такие действия ведут к снижению эффективности мероприятий по охране ОПС, поскольку именно крупные промышленные предприятия являются одними из наибольших загрязнителей ОПС.

Более мелкие предприятия, организации и население из-за отсутствия у них значительных консолидированных финансовых ресурсов и сплоченности, которая позволила бы им эффективно отстаивать свои интересы, не всегда способны повлиять на решения, принимающиеся государственными органами власти.

Кооперация в данном случае позволила бы, по крайней мере, адекватнее учесть интересы всех экономических агентов, а не только крупных производителей.

Еще одним принципом экологического регулирования, который не является общим с позиции ОЕСР, можно считать *принцип делегирования полномочий и ответственности*.

В соответствии с ним центральные органы власти должны отвечать за решение глобальных экологических проблем, разработку концепций экологического регулирования и создания правового поля для осуществления экологического регулирования, а конкретные меры по решению локальных экологических проблем – оставить в компетенции местных органов власти [20, с. 287]. Реализация на практике данного принципа может, например, заключаться во введении в налоговую систему стран помимо общегосударственного экологического налога местных экологических налогов.

В целом представляется, что реализация на практике принципов предосторожности, кооперации, делегирования полномочий и ответственности способствовала бы укреплению позиций принципов "загрязнитель платит", предупреждения образования загрязнения у источника и интеграции. Тем не менее пока в большинстве стран мира стоит задача более полной реализации последних из перечисленных принципов.

*Принципы экологической политики Украины*

Принципы, в соответствии с которыми осуществляется экологическая политика Украины, закреплены в Законе "Про охорону

навколишнього природного середовища" (№ 1264-ХІІ) [21, ст. 3]. Но формулировка ни одного из закреплённых в нем принципов не соответствует тому, что отмечено в международных документах, касающихся охраны ОПС, и принципам, на которых построена экологическая политика ведущих зарубежных стран [14, 15].

Некоторые из принципов, отмеченных в Законе № 1264-ХІІ, можно расценивать как имеющие частичное отношение к принятым в зарубежной практике.

Например, принцип приоритетности требований экологической безопасности, обязательность соблюдения экологических стандартов, нормативов и лимитов использования природных ресурсов при осуществлении хозяйственной, управленческой и другой деятельности [21, ст. 3, п. а] частично (поскольку эти принципы значительно шире) коррелируют с принципами интеграции и предосторожности.

Принцип предупредительного характера мероприятий по охране ОПС [21, ст. 3, п. в] можно связать с принципом предупреждения образования загрязнения у источника; принцип экологизации материального производства на основе комплексности решений в вопросах охраны ОПС, использования и восстановления восстанавливаемых природных ресурсов, широкого внедрения новейших технологий [21, ст. 3, п. г] может быть частью принципа интеграции экологической политики. Такое деление обусловлено тем, что в украинском законодательстве сделан акцент на материальное производство, в то время как принцип интеграции – шире и охватывает все сферы человеческой деятельности.

Кроме того, принцип научной обоснованности, согласования экологических, экономических и социальных интересов общества на основе сочетания междисциплинарных знаний экологических, социальных, естественных и технических наук и прогнозирования состояния ОПС [21, ст. 3, п. е] можно воспринимать как часть принципа предосторожности, поскольку в его основу положена именно необходимость применения междисциплинарного подхода при оценке возможных экологических последствий для



ОПС и здоровья населения, так же как учет экономических и социальных интересов.

Частью принципа предосторожности можно считать обязательность предоставления выводов государственной экологической экспертизы [21, ст. 3, п. е].

Принцип гласности и демократизма при принятии решений, реализация которых влияет на состояние ОПС, формирование у населения экологического мировоззрения [21, ст. 3, п. ж], соответствует принципу кооперации.

Что касается главного принципа экологической политики, принятого в международной практике, – принципа "загрязнитель платит" – то в Законе Украины № 1264-ХІІ он не нашел отражения.

Также следует подчеркнуть, что некоторые элементы общепринятых в мировой практике принципов экологической политики, присутствующие в украинском законодательстве, нивелируются тем, как именно сформулирована подавляющая часть этих принципов. В частности, в Законе № 1264-ХІІ имеет место некорректное использование самого термина "принцип".

Например, принцип установления экологического налога, сбора за специальное использование воды, сбора за специальное использование лесных ресурсов, платы за пользование недрами в соответствии с Налоговым кодексом Украины [21, ст. 3, п. л] буквально значит "этическая норма, закон установления экологического налога, сбора за специальное использование воды, сбора за специальное использование лесных ресурсов, платы за пользование недрами в соответствии с Налоговым кодексом Украины". То есть в данном случае использование в одной фразе терминов "принцип", "экологический налог", "сбор", "плата" является неуместным.

Как итог, учитывая проведенный в первой части статьи анализ, можно утверждать, что отмеченные в законодательстве Украины принципы экологической политики и охраны ОПС по сути таковыми не являются. Скорее, положения, определенные в Законе Украины № 1264-ХІІ как принципы охраны ОПС, следует воспринимать как пожелание, или декларацию о намерениях, чем принципы, которыми действительно можно

руководствоваться при проведении экологической политики.

Можно бы было ожидать, что с принятием Закона Украины "Об основных принципах (стратегии) государственной экологической политики Украины на период до 2020 года" (№ 2818) [22] ситуация изменится к лучшему.

Позитивной чертой данного Закона является то, что в нем в некоторой степени нашел отражение принцип "загрязнитель платит". Так, в соответствии с п. 10 раздела 2 данного Закона принципом национальной экологической политики является "приоритетность требования "загрязнитель ОПС и пользователь природных ресурсов платят полную цену".

Однако в этом случае принятый в мировой практике принцип "загрязнитель платит" представлен в очень упрощенной форме. Из предложенной в Законе № 2818 формулировки можно сделать вывод, что при осуществлении экологической политики в Украине *следует* требовать, чтобы загрязнители ОПС и пользователи природных ресурсов платили, а не то, что *платить* за нанесенный ОПС экологический ущерб или использование ресурсов – *это их прямая обязанность* перед обществом.

То есть в такой редакции акценты смещены в пользу загрязнителей – именно общество должно доказать им, что их деятельность привела к возникновению экологического ущерба, за что они должны заплатить, а не загрязнители – доказать, что сумма платежей, которые они должны заплатить в соответствии с законодательством, меньше, чем возникший ущерб.

Прочие принятые в ведущих зарубежных странах принципы вообще не нашли отражения в Законе Украины "Об основных принципах (стратегии) государственной экологической политики Украины на период до 2020 года". Хотя можно отметить, что в разделе 3 этого документа обозначена интеграция экологической политики как стратегическая цель № 4 экологической политики Украины. То есть и в этом случае имеет место подмена понятий в сравнении с международной практикой ведения экологической политики.

Подводя итог, можно отметить следующее.

В Украине за период независимости произошел ряд позитивных сдвигов в части усовершенствования экологической политики и охраны ОПС. Так, требования об охране и использовании природных ресурсов закреплены в Водном кодексе, Кодексе о недрах, Земельном кодексе, законах об охране атмосферного воздуха, растительного и животного мира, обращения с отходами. Своеобразным итоговым законодательным актом в данной сфере выступает Закон Украины "Об охране ОПС".

Кроме того, изменение отношения органов власти и общественности к проблемам природопользования и охраны среды обитания человека можно усмотреть в том, что один из разделов Налогового кодекса Украины посвящен экологическому налогу, ставки которого более чем в 15 раз превышают ставки сбора за загрязнение ОПС, действовавшие до принятия Налогового кодекса.

Также Украина является одной из стран, ратифицировавших Киотский протокол и соответственно принявших на себя обязательства по сокращению объемов выбросов парниковых газов.

Однако несмотря на позитивные сдвиги в природоохранной сфере, экологическая ситуация в стране остается крайне тяжелой, что в первую очередь может объясняться бессистемностью в этой сфере и уделением ей внимания по остаточному принципу (в том числе в части финансирования).

Некоторое сокращение выбросов загрязняющих веществ стационарными источниками загрязнения объяснялось резким падением производства или даже остановкой предприятий-загрязнителей в годы финансово-экономического кризиса, а не реализацией мер по охране ОПС и предотвращению ее загрязнения. Со стабилизацией общей ситуации в стране уровень выбросов загрязняющих веществ также растёт.

Именно поэтому задача охраны ОПС и разработки направлений совершенствования экологической политики остается актуальной для Украины и требует реализации научно обоснованных мероприятий, осуществляю-

щихся систематически, последовательно и основывающихся на твердых принципах.

Однако этому должно предшествовать изменение институциональной среды в стране, что требует выполнения ряда условий:

1) формирования в обществе отношения к природным ресурсам как к богатству с помощью масштабных информационных программ, которые бы охватывали все слои населения всех возрастных групп (то есть информационные программы, касающиеся охраны ОПС, должны сопровождать человека на протяжении всей жизни);

2) принятия мер по недопущению уклонения от уплаты экологических налогов и несвоевременной или неполной их уплаты за счет более тщательного мониторинга деятельности предприятий-загрязнителей, установления ставок экологических налогов и штрафов на уровне, который будет мотивировать загрязнителей устанавливать очистительные сооружения (то есть уровень налогов должен быть выше, чем расходы на затраты загрязнителей по предупреждению и уменьшению загрязнения);

3) разработки эффективной системы утилизации всех видов отходов, в первую очередь бытовых, например, за счет введения залогово-возвратной системы, стимулирующей потребителей сдавать в переработку и утилизацию стекло, бумагу и т. п., а производителей – повторно использовать эти материалы и сокращать расходы, связанные с использованием первичного сырья (необработанного).

Для выполнения отмеченных условий необходимо:

провести расчеты влияния установленных Налоговым кодексом Украины ставок экологического налога на уровень загрязнения ОПС и хозяйственную деятельность предприятий для определения того, как реализуется на практике принцип "загрязнитель платит" и не превышен ли предельный уровень этих налогов, после которого они будут негативно влиять на финансово-экономические показатели предприятий и экономики страны в целом в среднесрочной и долгосрочной перспективе, а также определить возможности повышения экологических налогов в будущем;

определить, как изменения в экологическом налогообложении выбросов загрязняющих веществ передвижными источниками загрязнения влияют на качество поступающего в продажу топлива, технические и экологические показатели автомобильного транспорта, количество и дальность авто- и грузоперевозок, объемы выбросов загрязняющих веществ (что также связано с практической реализацией принципа "загрязнитель платит") и разработать рекомендации по совершенствованию налогообложения этих выбросов;

обосновать с помощью методов экономико-математического моделирования перспективы реализации в Украине концепции "двойного дивиденда", за счет которой возможно не только стимулировать уменьшение уровня загрязнения, но и повысить уровень легальной занятости в обществе.

Отмеченные мероприятия требуют вложения средств, которых пока в Украине за счет поступлений от экологических налогов и природоресурсных платежей собирается недостаточно. Однако часть необходимых средств можно получить в рамках проектов Совместного Осуществления по Киотскому протоколу (Joint Implementation). Но для этого необходимо, чтобы Министерство экологии и природных ресурсов предоставляло больше информации об этом, в частности, на своем официальном сайте.

Также, для того чтобы природоохранные инициативы имели законодательную поддержку, необходимо внести ряд изменений в нормативно-законодательные акты Украины, а именно:

сформулировать отмеченные в ст. 3 Закона Украины "Об охране ОПС" принципы экологической политики более четко и в соответствии как со значением слова "принцип", так и принятыми в ведущих зарубежных странах принципами экологической политики;

более четко сформулировать принцип "загрязнитель платит" в п. 10 раздела 2 Закона Украины "Об основных принципах (стратегии) государственной экологической политики Украины на период до 2020 года";

дополнить раздел 2 Закона Украины "Об основных принципах (стратегии) госу-

дарственной экологической политики Украины на период до 2020 года" принципами экологической политики, принятыми в ведущих зарубежных странах (принцип предупреждения образования загрязнения у источника, принцип интеграции экологической политики, принцип предосторожности, принцип кооперации, принцип делегирования полномочий и ответственности);

изъять из текста Бюджетного кодекса упоминания о более не применяющихся платежах природоохранной направленности (в частности, сбор за загрязнение ОПС) и подробнее раскрыть роль и место поступлений от экологического налога в бюджетах Украины, чем уделено в действующей редакции Бюджетного кодекса.

Выполнение этих рекомендаций и проведение отмеченных выше исследований будет способствовать проведению более последовательной экологической политики и повысит эффективность экологического налогообложения, что, в свою очередь, должно позитивно отразиться на качестве ОПС и здоровье населения Украины.

#### Литература

1. Environmental taxes and green tax reform: Council at Ministerial level (26-27 May 1997) // OECD. – 1997. – 47 p.
2. Environmentally related taxes in OECD countries: issues and strategies // OECD. – 2001. – 143 p.
3. Whiteside K.H. Precautionary politics: principle and practice in confronting environmental risk / K.H. Whiteside. – Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2006. – 183 p.
4. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища у 2010 році / М-во навколишнього природного середовища України. – Київ: ТОВ "Центр екологічної освіти та інформації", 2011. – 254 с.
5. Толковый словарь русского языка / под общ. ред. С.И. Ожегова. – М.: Оникс, Мир и образование, 2009. – 736 с.
6. Философский энциклопедический словарь / под ред. Е.Ф. Губского. – М.: ИНФРА-М, 1999. – 576 с.
7. РИО+20: будущее, которое мы хотим [Электронный ресурс] / Официальный сайт Организации Объединенных Наций. –

2012. – 25 июля. – Режим доступа: [www.un.org/ru/sustainablefuture](http://www.un.org/ru/sustainablefuture).

8. Applying economic instruments to packaging waste: practical issue for product charges and deposit-refund systems / OECD: OECD environment monographs. – 1993. – № 82. – 68 p.

9. Weitzman M.L. Prices vs. Quantities / M.L. Weitzman // The Review of Economic Studies. – 1974. – Vol. 41, № 4. – October. – P. 477-491.

10. Carlton D.W. The limitations of Pigouvian taxes as a long-run remedy for externalities / D.W. Carlton, G.C. Loury // The Quarterly Journal of Economics. – 1980. – Vol. 95, № 3. – November. – P. 559-566.

11. Налоговая политика: методология, теория и практика: моногр. / В.П. Вишневский, О.В. Вицкая, О.Н. Гаркушенко и др.; под общ. ред. В.П. Вишневского / НАН Украины, Ин-т экономики пром-сти. – Донецк, 2011. – 528 с.

12. Economic instruments for the reduction of carbon dioxide emissions // The Royal Society. – 2002. – November. – 44 p.

13. Pollution prevention and abatement handbook 1998: toward cleaner production // The WorldBank Group: Washington, D.C., 1999. – 777 p.

14. Rio Declaration on Environment and Development / The United Nations Conference on Environment and Development (Rio de Janeiro, 3-14 June 1992) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.Print.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163>(23.02.2012).

15. Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the treaties establishing the European Communities and certain related acts / European Communities (Amsterdam, 2 October 1997). – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1997. – 148 p.

16. Veinla H. Scope and substance of the integration principle in EC law and its application in Estonia / H.Veinla // Juridica International. – 2008. – № XV. – P. 4-13.

17. Саймон Дж. Неисчерпаемый ресурс / Дж. Саймон: пер. с англ. – Челябинск: Социум, 2009. – 797 с.

18. Пахомова Н.В. Экологический менеджмент / Н.В. Пахомова, А. Эндрес, К. Рихтер. – СПб.: Питер, 2003. – 536 с.

19. Фуруботн Э.Г. Институты и экономическая теория: Достижения новой институциональной экономической теории / Э.Г. Фуруботн, Р. Рихтер: пер. с англ. – СПб.: Издат. дом Санкт-Петербург. гос. ун-та, 2005. – XXXIV+702 с.

20. Baumol W.J. The theory of environmental policy / W.J. Baumol, W.E. Oates. – Cambridge: University press, 1988. – 299 p.

21. Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25 черв. 1991 р. № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546. – (Зі змін. та допов.).

22. Закон України "Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року" від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – 30 черв. – № 26. – Ст. 218.

*Представлена в редакцію 24.07.2012 г.*