

Яковлева Л.Л.,
соискатель,
Самарский государственный экономический университет

Политика финансового регулирования охраны окружающей среды

Защита окружающей среды является одной из злободневных современных задач. Многие из природных ресурсов находятся на грани истощения. И неслучайно как практические, так и научные учреждения и организации активно поднимают вопросы по защите и охране окружающей среды, что обуславливает возникновение различных точек зрения по регулированию данных проблем. При этом уделяется особое внимание роли государства, которое должно комбинировать рыночный механизм и финансовое регулирование для того, чтобы обеспечить повышение жизненного уровня населения и сохранение окружающей среды.

Прежде чем перейти к изучению проблемы финансового регулирования охраны окружающей среды, хотелось бы обратить особое внимание на теоретические и прикладные исследования по экологизации хозяйственного механизма управления экономикой, которые проводятся в мире на протяжении уже многих лет.

В настоящее время наиболее известны два направления таких исследований.

Первое направление отдает предпочтение прямому экономическому регулированию, предусматривающему сочетание методов императивного, административно-распорядительного управления с инструментами экономического и чисто рыночного регулирования, при решающей роли централизованного государственного вмешательства в экономику.

Второе направление отдает предпочтение косвенному регулированию с широким применением экономических методов управления, минимально возможным прямым вмешательством со стороны государства. Сторонники данного направления рассматривают проблему загрязнения окружающей среды под углом зрения достижения оптимального рыночного равновесия между экономическими целями и интересами «загрязнителя» и «загрязняемого».

Главную причину широкого распространения неконтролируемого загрязнения окружающей среды они видят в том, что существует явный пробел в сфере социально-экономических отношений, когда некоторые виды общественных ресурсов, не получая денежной оценки, выпадают из поля действия рыночного механизма. Поэтому этот механизм не может работать на охрану окружающей среды, поскольку уровень загрязнения практически не оказывает влияния на результаты хозяйственной деятельности предпринимателей.

Причина же «выпадения» процессов загрязнения из рыночного механизма состоит в том, что на чистый воздух и воду отсутствуют определенные права собственности. Они - объекты «конкурентного спроса», но одновременно -

«свободные блага и услуги». Такое положение дел рассматривается как серьезная деформация нормального рыночного механизма, в результате которой, с одной стороны, ухудшаются результаты хозяйственной деятельности предприятий в связи с социальными издержками на охрану окружающей среды, с другой - происходит скрытое субсидирование загрязнителей за счет экономии на затратах по предотвращению загрязнений. Из всего этого делается общий вывод: ради создания экологически справедливого рынка должен быть сконструирован некий субстрат цены в экономической оценке («фиктивная цена»), учитывающей загрязнение [1, с. 154].

Проводимый нами анализ позволяет сделать вывод о том, что косвенное регулирование считается более эффективным методом регулирования охраны окружающей среды в рыночных условиях хозяйствования. Оно осуществляется с помощью эколого-финансовой политики. Эколого-финансовая политика реализуется посредством финансового регулирования и является частью эколого-экономической политики, включает в себя комплекс мер, направленных на финансовое регулирование охраны окружающей среды и природопользование путем финансово-экономических механизмов.

По нашему мнению, эколого-финансовая политика представляет собой комплекс мер, направленных на регулирование охраны окружающей среды и природопользования путем финансово-экономических механизмов.

Отечественными учеными дано определение «Финансовая политика - это совокупность целенаправленных мероприятий, проводимых государством в области финансов для осуществления своих функций и задач».

Принципиальным при формировании концепций устойчивого развития и экологизации экономики является вопрос о механизмах реализации такой концепции. В самых общих чертах мировой опыт говорит о трех возможных вариантах реализации экономических целей, в том числе и эколого-финансовых. На

наш взгляд, когда говорим о механизмах эколого-финансовой политики, выделяют три подхода;

1) прямое регулирование, связанное с воздействием государства, то есть нормативно-правовые, административно-контрольные меры, прямое регламентирование и другие;

2) экономическое стимулирование, связанное с формированием рыночных механизмов и развитой системы природоохранных мероприятий;

3) смешанные механизмы, сочетающие два первых подхода.

Опыт бывших социалистических стран показал неэффективность жесткого централизованного планирования и управления для целей эколого-сбалансированного экономического развития. Значительные субсидии для природоэксплуатирующих отраслей, отсутствие цены или минимальная цена на природные ресурсы, приводящие к их сверхэксплуатации, общественная собственность на все и отсутствие должного контроля за охраной среды и использованием ресурсов и многое другое привели к формированию техногенного типа экономического развития, многим кризисным экологическим явлениям.

Однако нельзя поддерживать иллюзии возможного выхода на траекторию устойчивого развития только за счет чисто рыночных механизмов. По нашему мнению, ряд западных экономистов (Дж. М. Кейнс, П. Самуэльсон и другие) правильно отмечали о необходимости государственного регулирования экономики. В частности, Дж. М. Кейнс впервые предложил использовать возможности государственного регулирования, например, через налоговые и бюджетные рычаги для стабилизации и стимулирования экономики [9].

Общей тенденцией современной экономики является повышение роли финансов в механизме государственного регулирования национального хозяйства в целом и на экологическую природную среду в частности. Это связано с необходимостью увеличения государственных расходов в экономику, в том числе в финансирование приоритетных отраслей экономики и природоохранных мероприятий. В связи с этим необходимо выявить суть «роли финансовой политики», которую мы понимаем как совокупность государственных мероприятий, направленную на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов.

В свою очередь финансовое регулирование как инструмент регулирования охраны окружающей среды представляет собой комплекс различных финансово-стоимостных рычагов, тесно связанных между собой и стимулирующих проведение природоохранных мероприятий. К ним можно отнести экологическую налоговую и бюджетную политику, экологическое страхование, платежи за использование природными ресурсами и загрязнение окружающей среды, совершенствование ценообразования на продукцию природоэксплуатирующих, особенно на экологическую чистую продукцию и технологии. Механизм должен побудить к изменению поведения экономических агентов путем интернализации издержек на истощаемые ресурсы и окружающую среду.

По мнению автора, *под финансовым регулированием охраны окружающей среды понимается процесс целенаправленного и последовательного применения государством форм и методов финансового воздействия на субъектов хозяйствования для оказания влияния на охрану окружающей среды и рациональное использования природных ресурсов.*

Из этого определения следует, что финансовое регулирование представляет собой своеобразное воздействие государства на охрану окружающей среды посредством финансовых инструментов.

Разграничение элементов финансового регулирования охраны окружающей среды возможно путем обоснованной классификации на:

- типы (административные и экономические);
- виды (налоговое, бюджетное, страховое, кредитное);
- формы (планирование, прогнозирование, налогообложение, кредитование, страхование, стимулирование);
- методы (ставки налогов, платы и кредиты, нормы и нормативы отчислений, платежи, накопления, нормы и нормативы образования и использования денежных фондов охраны окружающей среды; льготы и преференции по нало-

гам, размеры санкций на нарушения экологической дисциплины). В соответствии с законом РФ «Об охране окружающей среды» применяются различные методы экономического регулирования в области охраны окружающей среды.

К методам экономического регулирования в области охраны окружающей среды относятся :

- планирование и финансирование мероприятий по охране окружающей среды;
- установление Налоговым кодексом РФ платежей за пользование природными ресурсами;
- плата за загрязнение окружающей среды;
- установленные Налоговым кодексом РФ платежи за охрану и воспроизводство природных ресурсов;
- экономическое стимулирование охраны окружающей среды;
- экологическое страхование;
- создание фонда охраны окружающей среды.

Финансирование экологических программ и мероприятий по охране окружающей среды производится за счет:

- местных бюджетов;
- средств охраны окружающей среды;
- средств экологического страхования;
- собственных средств природопользователей;
- добровольных взносов и пожертвований юридических и физических лиц;
- иных источников финансирования, не запрещенных законодательством РФ.

Особенно актуальным становится вопрос государственного вмешательства в деятельность недропользователей. Земельное законодательство основывается на принципах:

- целостности, неприкосновенности и неотчуждаемости территории РФ;
- сохранения земли как природного ресурса, основы и жизнедеятельности народа РФ;
- рационального использования земель;
- обеспечения экологической безопасности;
- целевого использования земель;
- приоритета земель сельскохозяйственного назначения;
- обеспечения информацией о состоянии земель и ее доступности;
- государственной поддержки мероприятий по использованию и охране земель;
- предотвращения нанесения ущерба земле или устранения его последствий;
- платности использования земли.

Данные принципы взаимосвязано переплетаются с принципами законодательства «О недрах и недропользовании», в котором, в частности, определены следующие моменты: обеспечение рационального, комплексного и безопасного использования недр; охрана недр и окружающей природной среды; сочетание региональных интересов; воспроизводство минерально-сырьевой базы; глас-

ность проведения операций по недропользованию; платность недропользования; создание благоприятных условий для привлечения инвестиций в проведении операций по недропользованию.

Одним из важнейших направлений в финансовом регулировании является налоговое. Налоги - основной источник бюджетных средств. В государствах с рыночной экономики взимаются различные виды налогов. Одни из них носят видимый характер, например подоходный налог, другие не столь очевидны, поскольку накладываются на производителей сырьевых ресурсов и воздействуют на домохозяйства косвенным путем в виде более высоких цен на товары.

Налоговые отношения - отношения перераспределительного характера, поэтому от их развития зависит общественный прогресс. В то же время они, основываясь на первичных распределительных (денежных) отношениях, зависят от их совершенства, их адекватности состоянию экономического базиса. Из этого следует, что вся совокупность производственных отношений (экономических, финансовых, бюджетных и других) зависит от уровня производительных сил, самым непосредственным образом определяет этот уровень. Совершенствование налоговых отношений, в частности отношений по налогообложению недропользования, - одна из наиболее трудных сфер деятельности государственных органов.

Сущность налоговой политики заключается в том, что она предусматривает участие государства в регулировании экономики. Исходя из функций налогов, ими можно стимулировать или ограничивать деловую активность в тех или иных отраслях, в том числе активизировать проведение природоохранных мероприятий, и т.д. Следует отметить, что понятие «налоговая политика»

широко применяется в научной литературе, но, в соответствии с нашими представлениями, нуждается в уточнении в силу того, что различные авторы по-разному определяют данные понятия.

Одни авторы налоговую политику определяют как «комплекс правовых действий органов власти и управления, определяющий целенаправленное применение налоговых законов» [10, с.128].

Другие же авторы дают определение налоговой политики как средства «...для обеспечения процесса постоянного поступательного экономического развития и успешного преодоления кризисных явлений правительством каждой страны, использующим арсенал методов, имеющихся в системе государственного воздействия на экономику в соответствии с принятой теоретической концепцией развития экономики и выбранной моделью экономического развития» [11, с.51].

На наш взгляд, второе определение более обобщено, но авторы в этом определении не уделяют большого внимания проблемам окружающей природной среды. Следует отметить, что налоговая политика может базироваться на дискреционной и недискреционной основах. Дискреционная основа предполагает проведение корректировок налогового законодательства в соответствии с меняющейся экономической ситуацией: изменение налоговых ставок, введение

или отмена налоговых льгот и т.д. Дискреционная налоговая политика предоставляет государству широкий выбор инструментов регулирования. Однако на этот тип налоговой политики оказывают негативное влияние три вида «запаздывания», связанных с лагом распознавания экономического процесса или конъюнктуры, лагом принятия решения и воздействия. Недискреционная налоговая политика является элементом автоматических регуляторов (то есть встроенных стабилизаторов), нацеленных, главным образом, на регулирование среднесрочной цикличности. В фазе экономического подъема, или когда природоразрушающие технологии повышаются, то увеличиваются и нормы изъятия в бюджет из доходов хозяйствующих субъектов, тем самым повышается необходимость регулирования природоохранных мероприятий. Необходимо отметить, что недискреционная налоговая политика свободна от лагов запаздывания и представляет государству меньшее количество регулирующих инструментов [10, с.40].

Также мы считаем, что налоговая политика не должна только обеспечивать государство необходимыми финансовыми ресурсами, но с ее помощью осуществлять экономическое регулирование хозяйства страны, сглаживать возникающие в процессе рыночных отношений неравенства, например, в уровнях доходов населения, развитие отраслей и также для регулирования природоохранных инвестиций и мероприятий.

С позиций перехода экономики к устойчивому типу развития, ее экологизации и структурной перестройки система налогов должна предусматривать повышенные налоги на природоэксплуатирующие отрасли и секторы, находящиеся в начале природно-продуктовой вертикали, что снизит выгодность затрат в их развитие. Здесь налоги могут играть роль пресса, подавляющего природоёмкую деятельность или переключающего эту деятельность на экологосбалансированную. В свою очередь обрабатывающие, обслуживающие, инфраструктурные отрасли, находящиеся ближе к концу природно-продуктовой вертикали, должны облагаться пониженными налогами, стимулирующими их развитие. Такая система налогов свойственна стимулирующему и жесткому типам экономического механизма природопользования.

Следует отметить, что в регионах с напряженной экологической ситуацией система налогообложения должна быть «мягче» по сравнению с экологически благополучными районами для всех видов деятельности, связанных с реабилитацией территории или повышенными затратами из-за дополнительных экологических издержек.

Налоговые льготы должны предоставляться государственным и частным предприятиям и организациям, производящим природоохранное и экологичное оборудование, материалы, а также осуществляющим экологические услуги (строительство и реконструкция природоохранных объектов и т.д.).

Повышенные налоги должны применяться при обложении экологически опасной продукции озоноразрушающих препаратов, этилированного бензина, пестицидов, энергоёмкой техники и пр. В Норвегии, например, за счет налогов

на минеральные удобрения и пестициды финансируется программа развития устойчивого, экологосбалансированного сельского хозяйства.

Налоги как экономическая категория и один из инструментов финансовой политики являлись и являются одним из основных вопросов жизни государства.

Мировой опыт показывает, что налоги широко использовались в разные исторические эпохи как один из основных источников, создающих материальную базу функционирования государства, как один из рычагов, воздействующих на различные стороны общественного процесса, и на современном этапе в рациональном природопользовании и охраны окружающей среды, исходя из принципов построения государственных систем.

В рыночной экономике налоги приобретают роль фактора радикальных общественных преобразований: они становятся не только главным источником доходов бюджетов всех уровней, средством обеспечения социальных гарантий, финансовой основой местных органов самоуправления, но и выполняют функцию сбалансированности интересов и финансовых возможностей государства, хозяйствующих субъектов.

Возможность использования налогов в качестве инструмента государственного финансового регулирования вытекает из самой природы налогов, их внутренней сущности и функций. Налоги, являясь экономической категорией, представляют собой часть производственных отношений по изъятию определенной доли национального дохода у субъектов хозяйствования и населения, которая аккумулируется государством для осуществления своих функций и задач. Мобилизация части национального дохода вызывает постоянное соприкосновение государства и участников процесса производства, что обеспечивает ему реальные возможности влиять на экономику страны в нужном направлении. При этом используется выбор форм налогов, изменение ставок, способов взимания, льготы и скидки.

В мировой практике различают две модели построения налоговых систем основанных в различных сочетаниях используемого объекта обложения - доходов или расходов.

Для государств с упорядоченной, высокоорганизованной общественно-экономической системой, в которой эффективно используются возможности налогового регулирования для регулирования и воздействия на экономические интересы хозяйствующих субъектов и населения, характерно прямое налогообложение. И, напротив, для государств с меньшим организационно-экономическими возможностями: депрессивным состоянием национального хозяйства, структурными диспропорциями, узкой налоговой базой, слабым налоговым аппаратом - косвенное налогообложение.

Принципиальное различие между этими моделями выходит за рамки разных подходов к задачам и целям налогового регулирования экономики. Оно определяется еще и качеством налогового администрирования.

Использование модели прямого налогообложения позволяет установить нужную зависимость между доходом и величиной налоговых поступлений. Та-

кую зависимость можно варьировать в весьма широких пределах в соответствии с фискальными целями государства и задачами регулирования размеров располагаемых доходов (остающихся в распоряжении плательщиков после уплаты налогов). Важным аспектом данной модели является то, что прямые налоги не влияют на цены товаров. Величину прямых налогов можно рассчитать наперед, благодаря чему можно заранее ориентировать плательщиков в размере располагаемых доходов.

При действии модели, в которой в качестве объекта обложения являются расходы, используются косвенные налоги, выплачиваемые плательщиками при потреблении. Важным свойством косвенных налогов является увеличение цены товаров, работ и услуг. При применении косвенных налогов не достигается точного, адресного регулирования расходов налогоплательщика: исключение составляет часть товаров, продуктов, услуг престижного характера или иррационального потребления, облагаемых высокими ставками акцизов и пошлин. Рассмотренные свойства и возможности прямых и косвенных налогов позволяют строить налоговую систему с оптимальным сочетанием набора налогов, варьировать применение тех или иных из них для достижения финансового и макроэкономического равновесия.

Налоговое регулирование призвано обеспечивать заинтересованность предприятий и населения в экономической активности. Это достигается через величину ставок и систему налоговых льгот, которые являются основными инструментами налогового регулирования экономики.

Вопрос о методологии установления налоговых ставок, их базовой величины является весьма важным, так как с помощью ставок налогообложения государство может дифференцировать подход к различным видам деятельности, регулировать свободный ход рыночных процессов, стимулируя освоение не очень привлекательных для доходного бизнеса областей производства и социальной сферы.

При этом может достигаться и некоторое выравнивание положения различных хозяйствующих субъектов, что создает в целом положительный моральный климат среди предпринимателей.

В определенной степени плата за природные ресурсы является аналогом экологического налога и должна регулировать пользование природными ресурсами и обеспечивать воспроизводство и охрану природных ресурсов.

Существенное значение в системе платного природопользования должны получить штрафы, различного рода санкции за нерациональное использование природных ресурсов и загрязнение окружающей среды.

В случае выбытия земель из-за их нерационального использования (несанкционированное складирование отходов, загрязнение тяжелыми металлами, радиоактивными элементами, почвозрушающая обработка, загрязнение воды и воздуха сверх допустимых нормативов и т.п.) должны применяться жесткие санкции, включающие экономическую и правовую ответственность. В частности, размер штрафов должен быть значителен, чтобы реально влиять на дея-

тельность производителя.

Платное природопользование во многом определяет характер системы экономического стимулирования природоохранной деятельности, мероприятий по снижению загрязнений окружающей среды. Эта система должна способствовать формированию «экологосбалансированного» поведения производителя и потребителя и использованию в этих целях механизмов спроса и предложения.

В систему экономического стимулирования включают: налогообложение и субсидирование, льготное кредитование природоохранной деятельности; ускоренную амортизацию фондов охраны окружающей среды и другие мероприятия.

Система платежей за специальное природопользование включает в себя две группы платежей:

1-я группа - платежи за загрязнение выбросами и сбросами вредных веществ, размещение отходов в окружающей среде, в которую входят:

- платежи за выбросы (сбросы) загрязняющих веществ и размещение отходов в пределах установленных нормативов;

- платежи за выбросы (сбросы) загрязняющих веществ и размещение отходов сверхустановленных нормативов;

2-я группа - платежи за использование земли, водных ресурсов, биоресурсов водоемов, ресурсов животного мира, лесных ресурсов, ресурсов недревесной растительности, ресурсов недр, рекреационных ресурсов.

В эту группу платежей входят:

- платежи за использование природных ресурсов в пределах установленных нормативов;

- платежи за использование природных ресурсов сверхустановленных нормативов;

- платежи за охрану и воспроизводство природных ресурсов.

В соответствии с законом РФ «Об охране окружающей среды» ставки платежей за выбросы (сбросы) загрязняющих веществ и размещение отходов производства и потребления в окружающей природной среде в пределах нормативов рассчитываются областными управлениями экологии и биоресурсов по методическим документам.

За основу для расчета берется общая сумма, необходимая для финансирования общетерриториальных мероприятий по защите окружающей среды от загрязнений в данном году и общий объем выбрасываемых загрязняющих веществ.

ЛИТЕРАТУРА

1. Лукьянчиков Н.Н., Потравный И.М. Экономика и организация природопользования. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. - 485с.

2. Вернадский В.И. Биосфера и ноосфера. - М.: Наука, 1991. - 261 с.

3. Адам Смит. Исследование о природе и причинах богатства народов (Книги 1-3). - М.: Наука, 1992. - 572 с.

4. Самуэльсон П. Экономика, том 2. (перевод с англ.) -М.: НПО «АЛГОН» ВНИИСИ.-1992.-415С.
5. Hahn R.and Hester G. Marketable permits : Lessons for theory and¹ practice, - Ecology Law Quartely 16: 1989.- P.361-406.
6. Маршалл А. Принципы политической экономики / Пер. с англ. Р.И. Столнера; Под ред. С.М. Никитина. - М.: Прогресс, 1993. -Т.1. - 414 с.
7. Gunter K. Mehr Unwtdguaiitat fur wentger Geld - far eine okortgtsche eform der Ordnungs-politik. - P.64-67. Guntet K. Erfoig dureh mwettmanadgenwu. Luchterchand, 1994. -P.72-75.
8. Макконнелл Кэмпбелл, Брю Стенли Л. Экономикс: Принципы, проблемы и политика. В 2-х т. / Пер. с англ. 11-го изд. - М.: Республика, 1992. - 400 с.
9. Кейнс Дж.М. Общая теория занятости, процента и денег / Пер. с англ. -М, 2002.-105 с.
- 10.Юткина Т.Ф. Налоги и налогообложение. - М.: ИНФРА, 2003. - 429 с.
- 11.Налоги и налогообложение / Под ред. М.В. Романовского и др. - СПб.: Питер, 2006. - 532 с.