

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ИНСТРУМЕНТОВ ЭКОЛОГО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ВЕЛИКОБРИТАНИИ

Специальность: Экономика и управление народным хозяйством

Направление: Экономика природопользования

Автор: Т.Р. УРУМОВ, научный сотрудник Центра международных финансов Научно-исследовательского финансового института

В статье автор анализирует исторические особенности формирования системы и инструментов эколого-экономического регулирования (ЭЭР) в Великобритании, которая является одной из лидирующих стран в сфере охраны окружающей среды. Также в статье особое внимание автор уделяет предпосылкам возникновения тех или иных инструментов ЭЭР. Далее в статье проанализированы существующие в настоящее время инструменты ЭЭР и представлено их структурное распределение по типам воздействия на окружающую среду.

In the article, the author analyzes the historical features of development of environmental economic regulation system in UK that includes the development of appropriate environmental instruments. UK is among world leaders in the sphere of environmental protection. The author also pays attention to the historical background for introducing environmental instruments in the country. The instruments are allocated in accordance with their environmental impact.

Ключевые слова: Великобритания, охрана окружающей среды, инструменты эколого-экономического регулирования.

Keywords: UK, environmental protection, environmental economic regulation instruments.

Возникновение эколого-экономического регулирования в Великобритании и подходы к его организации

Во второй половине 20 века вопросы охраны окружающей среды и перехода экономики на «зеленые» рельсы стал особенно актуальным для большинства стран мира. Ведь, как известно, переход к «зеленой» экономике способствует сокращению экологических рисков. И в этих условиях основной задачей государства является регулирование, когда при помощи инструментов эколого-экономического регулирования бизнесу создаются благоприятные условия для внедрения «зеленых» технологий и развития «зеленых» производств [7].

Великобритания стала одной из первых стран, вставших на «зеленый» путь развития экономики. ЭЭР в Великобритании берет свое начало с середины 19 века. На тот период приходилась самая активная добыча и сжигание каменного угля, что привело к серьезному загрязнению воздуха в стране. До этого момента не существовало каких-либо государственных норм, ограничивающих выбросы дыма в атмосферу от угольной промышленности. Особенно сложная ситуация была в Лондоне. И в 1853 г. был принят закон об ослаблении негативного воздействия промышленного дыма на атмосферу (Smoke Nuisance Abatement Act), который позволил властям Лондона накладывать штрафы на владельцев заводов и фабрик, на которых процесс производства приводил к выбросам дыма в атмосферу. И лишь частично эти меры принесли определенный положительный эффект. Однако лишь в некоторых районах выбросы сократились. Большинство фабрик продолжало работать в прежнем режиме и игнорировало требования властей Лондона. В 1975 г. и позднее в 1891 г. был принят Закон об общественном здравоохранении (The Public Health Act) как очередная попытка ограничить выбросы промышленного дыма на территории Англии и Уэльса [5]. Согласно этому закону также в разных городах страны взимались штрафы за выбросы дыма, они были небольшими и не были эффективны. Ряд политических элит того времени имел определенный доход от прибыли промышленных предприятий и всячески препятствовал какому-либо регулированию. Штраф за загрязнение был настолько небольшой, что многим производителям было проще заплатить штраф, чем инвестировать в более экологичное производство.

Начало второй мировой войны и необходимость повышения промышленного производства ослабили интерес властей страны к вопросам сокращения выбросов промышленного дыма в атмосферу. Ситуация кардинально поменялась в 1952 г. В этом году произошел «Великий лондонский смог» (London's Great Smog), который, согласно официальным на тот момент данным, привел к более 4000 смертям от дыхательных и сердечно-сосудистых болезней (согласно более поздним исследованиям количество смертей составило 12000). Этот случай стал катализатором и способствовал ужесточению законодательства в области контроля за загрязнением воздуха в Великобритании. В результате этих событий был принят закон о чистом воздухе (The Clean Air Act) в 1956 г., который впервые регулировал выбросы дыма в атмосферу как в домашних, так и в промышленных условиях [1]. Согласно закону, местные власти получали возможность устанавливать районы контроля дымовых выбросов, в которых могло использоваться только бездымное топливо (антрацит, нефть, газ). Промышленные предприятия и домашние хозяйства вместо угля получили возможность использовать газ и электричество для отопления.

В 1950 г. был введен налог на прибыль от продажи газа. Этот налог выплачивался компанией British Gas, которая была на тот момент единственной в сфере добычи и поставки газа. Однако в связи с приватизацией нефтегазовой

отрасли, которая началась в стране в 1980-х годах начались активные споры между сторонниками и противниками этого налога. В конце концов налог был сохранен с условием того, что государство обязуется поддерживать ставку налога на одном уровне. В 1997 г. British Gas была разделена на 2 компании: Centrica, которая занималась добычей газа в пределах страны и оптовыми поставками, и BG Group, которая занималась транспортировкой и хранением газа, а также добычей за пределами Великобритании. Компания Centrica активно выступала за отмену налога в связи с тем, что он уже не соответствовал изменившейся конъюнктуре газового рынка. В результате в 1999 г. налог был отменен [4].

В 1972 г. был принят закон о сбросах на свалку и захоронении ядовитых отходов (the Deposit of Poisonous Waste Act). Это был первый закон по контролю за захоронением отходов. Согласно этому закону, за нарушение прописанных в законе правил захоронения отходов взимался штраф на сумму не более 400 фунтов стерлингов.

В 1979 г. был введен такой инструмент ЭЭР, как пошлина на жидкие нефтепродукты. Исторически Великобритания была первой страной, которая ввела налоги на различные виды нефтепродуктов. Так в 1909 г. был введен налог на жидкое топливо. Однако главным шагом британского правительства по экологическому регулированию этой сферы стал выход в 1979 г. Акта о налоге за пользование жидкими нефтепродуктами (The Hydrocarbon Oil Duties Act). Это акцизный налог на различные виды топлива (преимущественно автомобильное), который включался в стоимость 1 единицы объема [2]. В 1993 г. консервативное правительство ввело систему скользящих цен на топливо (Fuel Price Escalator, FPE), что сделало потребление топлива в стране очень дорогим. Введение FPE было реакцией правительства на рост инфляции в 1993 г. Результатом введения стал значительный рост цен на топливо в стране. И если ранее цены на топливо являлись самыми низкими в Европе, то после введения этой системы, они стали самыми высокими. Правительство обосновывало свои действия защитой окружающей среды. По факту же это был способ привлечь дополнительные средства в бюджет страны. И несмотря на отмену FPE в 1999 г., цены на топливо продолжили расти.

В конце 1980-х годов в Великобритании в отчетливой форме стала формироваться государственная политика по противодействию изменению климата путем сокращения выбросов парниковых газов. Исторически начало проведения этой политики приходится на 27 сентября 1988 г. В этом году премьер-министр Великобритании Маргарет Тэтчер выступила с речью перед Королевским научным обществом. Ее речь способствовала тому, чтобы вопросы изменения климата стали одним из ключевых направлений для исследований в британской науке и основным толчком для активного перехода страны к «зеленой» экономике. Ведь, как известно, переход к «зеленой» экономике способствует сокращению экологических рисков [8]. А в тот период вопросы экологической безопасности уже стояли довольно остро в стране. И

после выступления Маргарет Тэтчер эти вопросы основательно встали на повестку дня Правительства Великобритании, и британский метеоролог Джон Хьютон был назначен на должность председателя рабочей группы Межгосударственного совета ООН по изменению климата (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC).

После подписания Рамочной конвенции ООН об изменении климата (Framework Convention on Climate Change, UN FCCC) в 1992 г. в Рио-де-Жанейро, которая подразумевала принятие обязательств по ограничению выбросов углерода, была поставлена цель по допустимому уровню выбросов. Она заключалась в том, чтобы к 2000 г. выбросы не превышали уровень 1990 г. Позднее, уже в самой Великобритании, партия Лейбористов издала манифест в 1997 г., согласно которому выбросы углерода в 2010 г. должны быть сокращены на 20% по сравнению с 1990 г. [3]. Однако эта задача была трудно выполнима и имеющихся на тот момент инструментов для ее реализации было недостаточно. И не оправдавшие себя изменения 1994 г. по транспортному налогу наглядно показали, насколько тяжело способствовать сокращению выбросов со стороны транспортного сектора, у которого показатели по выбросам углерода являются наибольшими. Кроме того, в 1997 г. наблюдалось падение цен на электроэнергию в связи с мировой экономической конъюнктурой и активными мерами по либерализации, что препятствовало энергосбережению и меньшему потреблению электроэнергии.

Вопросы охраны окружающей среды и ее экономического регулирования получили наиболее интенсивное развитие в 1990-е годы. Начали разрабатываться и вводиться различные инструменты эколого-экономического регулирования. При этом далеко не всегда фактором, мотивирующим продвижение этих инструментов, была только защита окружающей среды. Зачастую правительственные группы и общественные организации помимо сохранения благоприятной окружающей среды преследовали и собственные интересы. На уровне государства правительством страны была выработана политика по противодействию изменениям климата. Активный государственный интерес к вопросам охраны окружающей среды свидетельствовал о стремлении властей Великобритании стать одной из ведущих стран в сфере эколого-экономического регулирования.

В 1997 г. было заключено международное соглашение в городе Киото (Киотский протокол), которое являлось дополнительным документом к вышеупомянутой рамочной конвенции ООН об изменении климата 1992 г. Согласно этому соглашению Великобритания взяла на себя обязательства по сокращению выбросов парниковых газов на 12,5% к 2008–2012 гг., к уровню выбросов 1990 г.

В марте 1998 г. правительство Великобритании назначило известного бизнесмена Лорда Маршалла руководителем Рабочей группы по выбору экономических инструментов, которые позволили бы более эффективно снижать выбросы углерода. Перед Маршаллом была поставлена задача

выбирать между налоговыми инструментами и системой разрешений, либо их сочетанием. Однако он не мог предложить в качестве инструмента углеродный налог в чистом виде. Это связано с существовавшими тесными экономическими связями между лейбористской партией и представителями угольной промышленности страны. В 1998 г. истекал срок действия последних контрактов между предприятиями электроэнергетической промышленности и угольными шахтами. Это способствовало сокращению угольной промышленности. Правительство отреагировало на это публикацией в 1998 г. Белой книги (официальное сообщение в письменном виде, обычно применяется в англоговорящих странах, таких как США и Великобритания), в которой были предложены меры по защите угольной промышленности. Оно выражало озабоченность темпами перехода приватизированных предприятий электроэнергетической промышленности с потребления угля на газ и стало замедлять этот процесс путем ограничения выдачи разрешений на использование газовых станций. А Маршалл, несмотря на то, что являлся сторонником налоговой дифференциации по доле углерода, не мог в своем отчете открыто поддерживать налог на выбросы углерода. Если использовать налог как инструмент по сокращению выбросов, то он не должен наносить ущерба угольной промышленности. Таким образом, был предложен и введен климатический сбор. Климатический сбор (Climate Change Levy, CCL) представлен в форме налога на потребление энергии. Он является основой политики Великобритании по противодействию изменению климата путем сокращения выбросов парниковых газов (более подробное описание климатического сбора представлено в таблице 1).

Маршалл также занимался разработкой природоохранных квот. Он считал, что систему квот нужно вводить осторожно, путем установления экспериментального периода, который позволит выявить практические особенности функционирования этой системы в стране. На основе его рекомендаций впоследствии была сформирована схема торговли выбросами Великобритании (UK Emissions Trading Scheme, UK ETS). Схема представляет собой добровольную систему торговли выбросами первоначально созданную как пилотный проект в 2002 г., на основе которого в дальнейшем в 2005 г. была создана европейская схема торговли выбросами (European Union Emissions Trading Scheme, EU ETS). В момент создания, UK ETS была экономическим новшеством, являясь первой многоотраслевой системой торговли выбросами углерода в мире. Это было неким компромиссом в сфере системы торговли выбросами, которая была впервые предложена в рамках Киотского протокола (Киотский протокол – международное соглашение, которое является дополнением к Рамочной конвенции ООН об изменении климата, принятое в городе Киото (Япония) в декабре 1997 года. По соглашению развитые страны и страны с переходной экономикой должны сократить или стабилизировать выбросы парниковых газов). Разработка схемы торговли выбросами проходила параллельно с разработкой климатического сбора, введенного в 2001 г.

Компании, которые участвовали в схеме торговли выбросами получали скидки при уплате климатического сбора.

Эколого-экономическое регулирование сферы водопользования осуществляет правительственный орган Ofwat (The Water Services Regulation Authority). Одним из инструментов регулирования является система сборов за пользование водными ресурсами. Плата за пользование водными ресурсами способствует экономичному и экологичному использованию ресурсов и стимулирует инновационное развитие. Ofwat устанавливает ежегодные сборы за лицензию на пользование водными ресурсами. Тариф по сбору устанавливается на основе допустимого по лицензии объема используемой воды на год, а не на основе фактически использованного объема воды. Исключения составляют лишь двухступенчатые тарифы на орошение дождеванием. Ставка по сбору различается в зависимости от облагаемой зоны.

Налог на пользование транспортным средством (Vehicle Excise Duty, VED) был введен в Великобритании еще в 1888 г. Позже в 1920 г. вышел правительственный акт, согласно которому собранные от уплаты налога средства направлялись в специальный дорожный фонд, который занимался строительством дорог. В течение 20 века в правительственных документах прописывались различные уточнения и дополнения по налогу. Однако почти все это время они не несли экологической направленности. В 1990-х годах различные экологические общественные организации стали оказывать давление на правительство, чтобы в сумму налога включался ущерб, наносимый транспортными средствами окружающей среде. По сути их целью было «озеленение» VED и разделение его на разные группы, чтобы стимулировать покупку более экологичных автомобилей. В результате в 2001 г. правительством лейбористов была введена дифференцированная ставка налога путем привязки VED к выбросам углерода [6]. В последующие годы выходили различные законодательные акты, в которых корректировались условия налогообложения и вносились изменения по налоговым ставкам.

Обобщая вышесказанное, инструменты эколого-экономического регулирования можно разделить на три группы. К первой относится регулирование запретительного характера. Под ним подразумевается ограничение деятельности предприятия, наносящего вред окружающей среде, компенсация ущерба. Ко второй группе относится регулирование стимулирующего характера, под которым подразумеваются меры и инструменты, стимулирующие деятельность по охране окружающей среды. К третьей группе относятся инструменты, сочетающие в себе эти две формы регулирования. Более подробно инструменты представлены в таблице 1.

Таблица 1 – Инструменты эколого-экономического регулирования Великобритании

Инструмент эколого-экономического регулирования	Статус	Дата введения/отмены	Описание	Направленность инструмента	Природный ресурс
Климатический сбор	Активен	Введен в 2001 г., последнее обновление в 2013 г.	Сбор на производство электроэнергии, получаемой из невозобновляемых источников энергии. Ставка налога устанавливается в зависимости от вида источника энергии. Может уплачиваться по заниженной ставке, если предприятие энергоемкое и входит в соглашение по изменению климата (Climate Change Agreement, CCA)	Запретительный / стимулирующий	Воздух
Схема торговли выбросами Великобритании	Отменен	Введен в 2002 г., отменен в 2006 г.	Участники схемы обладали правом торговать разрешениями на выбросы парниковых газов. Государство предоставляло участникам схемы финансирование в обмен на сокращение ими выбросов парниковых газов. С 2006 г. Великобритания входит в европейскую схему торговли выбросами.	Стимулирующий	
Сбор за авиаперевозку пассажиров	Активен	Введен в 1994 г., последнее обновление в 2009 г.	Налог устанавливается за перевозку 1 пассажира. Ставка налога определяется на основе расстояния из аэропортов Лондона до пункта назначения и класса перелета. Исключение составляют перелеты, осуществляемые из горных местностей и островов Шотландии.	Запретительный	
Пошлина на жидкие нефтепродукты	Активен	Введена в 1979 г., последнее обновление в 2012 г.	Это акцизный налог на различные виды топлива (преимущественно автомобильное), который включался в стоимость 1 единицы объема	Запретительный	
Налог на пользование транспортным средством	Активен	Введен в 1994 г.	Ставка по сбору зависит от количества выбросов углерода в атмосферу за 1 км. Этот сбор увеличивает общие ежегодные расходы в связи с владением автомобиля	Запретительный	

Окончание таблицы 1

Инструмент эколого-экономического регулирования	Статус	Дата введения/отмены	Описание	Направленность инструмента	Природный ресурс
Налог на газ	Отменен	Введен в 1950 г., отменен в 1999 г.	Отменен в чистом виде, включен в климатический сбор.	Запретительный	Земля
Налог на захоронение отходов	Активен	Введен в 1996 г., последнее обновление в 2013 г.	Налог направлен на стимулирование бизнеса использовать альтернативные формы захоронения отходов и производить меньше отходов.	Стимулирующий	
Агрегатный сбор	Активен	Введен в 2002 г.	Налог на коммерческое использование песка, гравия, руды. Позволяет включить в цену производимой продукции ущерб, нанесенный окружающей среде и жителям района, в котором ведется разработка (шум, пыль, нарушение пейзажа и др.)	Запретительный	
Рыболовная лицензия	Активен	Введена в 1995 г.		Запретительный	Вода
Плата за пользование водными ресурсами	Активен	Введен в 2016 г.	Налоговая ставка зависит от массы используемой воды, а также от региона, источника, времени года и целей использования	Запретительный	

Эколого-экономическое регулирование в Великобритании на современном этапе

Эколого-экономическое регулирование в Великобритании на сегодняшний день представляет собой набор инструментов регулятивного и ограничительного характера в совокупности с инструментами экономического стимулирования в сторону устойчивого развития.

В целях получения наглядного представления о существующих сегодня наиболее значимых инструментах эколого-экономического регулирования в стране представляется целесообразным разделить их на 2 группы: инструменты, направленные на сокращение выбросов парниковых газов путем взимания платы за выбросы углерода в атмосферу; инструменты, направленные на сокращение выбросов парниковых газов путем стимулирования низкоуглеродной энергетики.

К первой группе относятся такие инструменты, как описанные ранее схема торговли выбросами и климатический сбор. Также в эту группу входит обязательство по сокращению выбросов углерода (Carbon Reduction Commitment, CRC). В рамках этой схемы крупные фирмы и государственные предприятия, не участвующие в схеме торговли выбросами, обязуются отчитываться об уровне потребления электричества и газа. Они обязаны приобретать соответствующие разрешения (Стоимость составляет 12 фунтов за тонну CO₂). Наконец, четвертым инструментом в этой группе является стандарт уровня выбросов (Emissions Performance Standard, EPS). Стандарт применяется по отношению к новым электростанциям, работающим на ископаемом топливе и подразумевает фиксированный лимит по выбросам углерода на единицу произведенной электроэнергии. С 2014 г. этот лимит составляет 450 г CO₂ на киловатт.

Вторая группа включает в себя такие инструменты, как возобновляемые облигации (renewables obligation), зеленый тариф или тариф на подключение (feed in tariff, FIT) и Renewable Heat Incentive (RHI). Возобновляемые облигации были внедрены в 2002 г. В рамках этого инструмента производители электроэнергии обязуются частично производить энергию из возобновляемых источников. Облигация по возобновляемым источникам энергии (renewables obligation). Схема была создана в целях поддержки проектов по производству электроэнергии из возобновляемых источников. Облигация предоставляется в расчете на 1 мВт произведенной электроэнергии на основе возобновляемых источников по фиксированной ставке. Это касается тех поставщиков электроэнергии, которые вырабатывают более 5 мВт. FIT применяется в отношении тех поставщиков электроэнергии, которые вырабатывают от 50 кВт до 5 мВт, которые прошли процесс аккредитации. По сути при использовании этого инструмента, предприятию оплачиваются платежи за использованную электроэнергию поставщиком, если предприятие производит свою

собственную электроэнергию из возобновляемых источников. В рамках РНП фирмам и домашним хозяйствам предоставляются субсидии в случае если у них установлено оборудование на возобновляемых отопительных технологиях. Размер субсидии зависит от типа технологии и предоставляется раз в квартал в течение 20 лет.

Также в Великобритании существует множество субсидий целевой направленности. Это субсидии, направленные на поддержку и стимулирование сельского хозяйства, сохранение лесов, биоразнообразия, энергоэффективности как на предприятиях, так и в домашних хозяйствах.

Таким образом, на основании рассмотренных инструментов эколого-экономического регулирования в Великобритании, можно выделить две группы причин возникновения инструментов регулирования. К первой группе относятся причины, вызванные реальной обеспокоенностью вопросами изменения климата и стремлением сократить негативное воздействие на окружающую среду. Ко второй группе относятся причины не экологического характера, когда под предлогом экологичности правительственными группами продвигаются собственные интересы, а предприятия получают возможность получения дополнительных финансовых ресурсов. Опыт Великобритании представляется особенно интересным, поскольку страна являлась одной из первой в мире, которая начала разрабатывать и вводить инструменты ЭЭР, что послужило определенным толчком для развития системы ЭЭР во многих других странах мира.

Список литературы

1. Agnoletti M., Serneri S. N. (ed.). *The Basic Environmental History*. Springer, 2014.
2. Cullen R., VanderWolk J., Xu Y. (ed.) *Green Taxation in East Asia*: Edward Elgar Publishing, 2011.
3. *New Labour because Britain deserves better // Labour Manifesto*. – 1997.
4. Parker D. *The official history of privatization. Vol. I: The formative years 1970-1987*. – Routledge, 2009.
5. Thorsheim P. *Inventing pollution: coal, smoke, and culture in Britain since 1800*. – Ohio University Press, 2006.
6. *Vehicle Excise Duty // Briefing Paper Number SN01482*. – House of Commons. – 2017.
7. Яковлев И.А., Кабир Л.С. Механизм финансирования «зеленых» инвестиций как элемент национальной стратегии финансирования устойчивого развития // *Финансовый журнал*. – 2018. – №3. – С. 9–19.
8. Яковлев И. А. и др. Финансирование «зеленого» экономического роста: концепции, проблемы, подходы: Научно-исследовательский финансовый институт // *Финансовый журнал*. – 2017. – №3. – С. 9–21.