

УДК 332.146

Волковець Т. В.,*аспірант кафедри управління Сумського державного університету*

ОСОБЛИВОСТІ ТА ПЕРЕДУМОВИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОГО ПОДАТКУ В УКРАЇНІ

У статті визначено етапи еволюції форм платності природокористування, які застосовувалися в Україні в різні періоди її історичного розвитку. Проаналізовано передумови та наслідки запровадження екологічного податку.

Ключові слова: екологічний податок, плата за забруднення.

В статье определены этапы эволюции форм платности природопользования, которые использовались в Украине в разные периоды ее исторического развития. Проанализированы предпосылки и последствия введения экологического налога.

Ключевые слова: экологический налог, плата за загрязнение.

The article defines the stages of the evolution of environmental payments forms which were applied in Ukraine in different periods of its historical development. Preconditions and consequences of the establishing of environmental tax were analyzed.

Key words: environmental tax, pollution fee.

Постановка проблеми. Чим вищого рівня розвитку досягає людська цивілізація, тим міцніше процеси її забезпечення пов'язані із забрудненням навколишнього середовища. Повна заборона процесів, що призводять до погіршення стану довкілля, пов'язана з втратою багатьох важливих благ цивілізації, тому існує необхідність у пошуку інших варіантів вирішення проблеми збереження навколишнього середовища. Ризик зникнення ресурсу чи занепад екології не можуть бути таким потужним стимулом до збереження стану довкілля і раціонального природокористування, як зобов'язання грошової компенсації негативного впливу на стан навколишнього природного середовища. Тому встановлення екологічних платежів є дієвим інструментом управління відносинами природокористування.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженню екологічної складової податкового законодавства присвячені праці таких вчених, як О. О. Веклич, О. П. Маслюківської, Л. А. Некрасенко, Н. А. Гусятинської, Д. М. Гусятинського та ін. Історичні аспекти цієї проблеми досліджено у працях Л. Г. Мельника, І. М. Сотник, П. В. Євдокімова, Н. С. Макарової та ін.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є визначення етапів розвитку форм платності природокористування, які застосовувалися в Україні, а також аналіз передумов та наслідків запровадження екологічного податку.

Виклад основного матеріалу. Залежно від сфери застосування та особливостей вирішуваної екологічної проблеми платність природокористування може набувати різноманітних форм. Серед найбільш розповсюджених форм варто відзначити такі: податок, плата, збір. Усі ці форми екологічних платежів застосовувалися в Україні, про що свідчать нормативно-правові акти різних періодів її історичного розвитку. Еволюція форм платності природокористування свідчить про зміну суспільного відношення до проблем екології та вдосконалення інструментів управління відносинами природокористування. Дослідження законодавства України дозволило виділити основні етапи розвитку платності природокористування (рис. 1).

Національне законодавство у сфері регулювання відносин природокористування почало розвиватися ще з часів Київської Русі. Починаючи з XI ст., княжа держава керувалася зводом законів під назвою "Руська правда". "Руська правда" накладала обмеження на деякі види діяльності, пов'язані з природокористуванням. Покарання за порушення вимог "Руської правди" були переважно грошовими. Про те, як високо цінувалася природа, свідчать розміри штрафів за заподіяну довкіллю шкоду, деякі з яких сягали розмірів штрафів за вбивство людини.

Пізніше на значній частині українських земель діяли закони Великого князівства Литовського, які в тому числі регулювали діяльність, пов'язану з мисливством, лісовим та рибним господарством.

Перебуваючи під владою Російської імперії, Україна підкорювалася її законам. Численні випадки взаємодії людини з навколишнім природним середовищем регулювалися "Зібранням малоросійських прав" 1807 р., яке регламентувало вартість покарань відповідних вчинків, визначало майнові та територіальні засади природокористування.

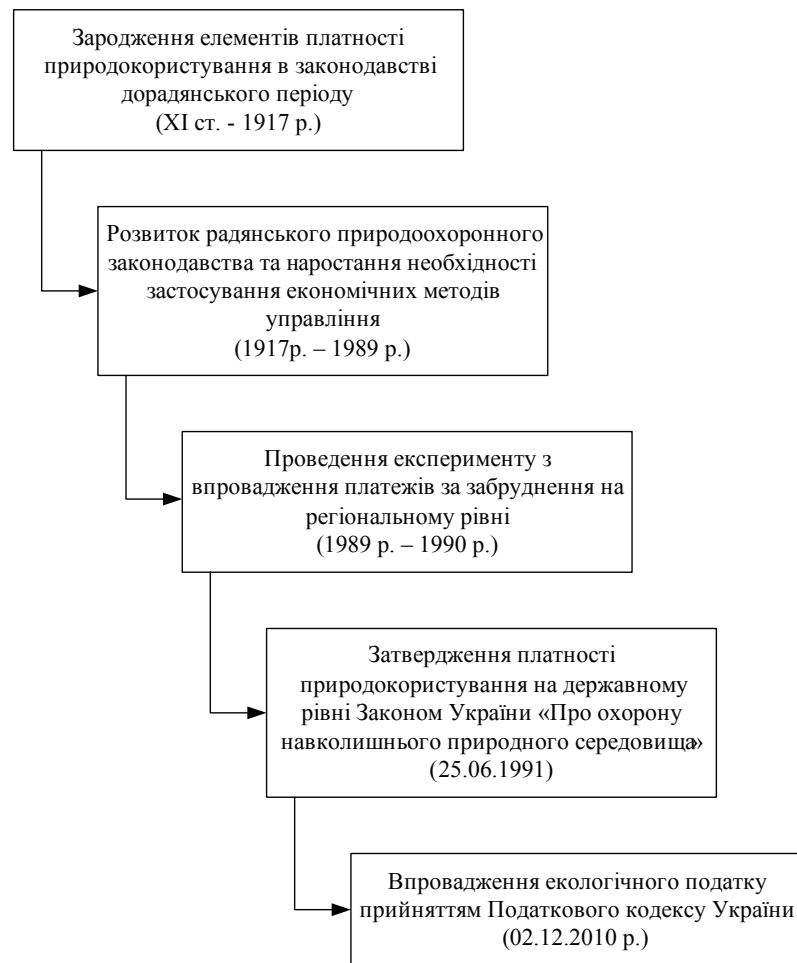


Рис. 1. Основні етапи розвитку платності природокористування в законодавстві України

Отже, в дорадянську епоху проблеми природокористування вирішувалися заборонами певних видів діяльності та штрафами за їх порушення. Штрафам за негативний вплив на навколишнє середовище притаманні риси платності природокористування, однак штрафи мають швидше адміністративний характер, ніж економічний. Варто також зауважити, що штрафи та платежі є різноспрямованими інструментами: екологічні платежі дозволяють платникам реалізовувати незаборонену, але платну діяльність, в той час як штрафи уособлюють грошову компенсацію державі за заборонену діяльність платника, тобто за порушення законодавства.

Розглядаючи наступний етап, необхідно зазначити, що постанови та розпорядження ЦК КПРС прирівнювалися до законів та мали таку ж правову вагу, що частково пояснює велику кількість документів природорегулювального характеру.

Першим прийнятим на цьому етапі документом був Декрет "Про землю" (1917 р.). Цей декрет став основоположним для нової влади, оскільки відповідно до його положень було проведено суцільну націоналізацію земель разом з їх природними ресурсами. Крім економічних змін, процес націоналізації земель вносив зміни й у відносини природокористування, в яких держава стала невід'ємним посередником між економічними суб'єктами і природою.

Наприкінці 1920-х років у деяких союзних республіках було здійснено спробу впровадження плати за забруднення, а саме плати за скиди неочищених стічних вод у водойми. В умовах державної форми власності усіх підприємств і виключного державного володіння природними ресурсами як платником, так і одержувачем плати за скиди виступала держава. За таких економічних умов господарювання впровадження плати за скиди втрачало сенс, оскільки вона не могла забезпечити виконання ні регулюючої, ні акумулюючої функції.

З 1957 р. до 1963 р. в усіх союзних республіках були прийняті Закони про охорону природи, які концентрували увагу не тільки на проблемах живої природи, а й на необхідності розширеного відтворення природних ресурсів. Тільки з середини 60-х років XX ст. радянською владою було прийнято понад 70 загальнодержавних документів, спрямованих на регулювання природокористування [2]. При цьому проблема охорони природи тривалий час розцінювалася як санітарна, тобто перш за все керувалися цілями охорони здоров'я людини. Однак необхідність реалізації природоохоронних заходів усвідомлюва-

лася все більше, і, починаючи з 70-х років ХХ ст., проблеми охорони довкілля почали регулюватися як екологічні. Як результат зміни поглядів, у 1982 р. було прийнято Постанову ЦК КПРС і Ради міністрів СРСР "Про посилення охорони природи та покращення використання природних ресурсів", в якій наголошувалося на потребі визначення наукових основ раціонального природокористування та переходу до нових технологічних процесів з метою зменшення негативного впливу на довкілля.

Пізніше приймалися й інші постанови, які встановлювали подібні природоохоронні цілі, але реалізація їх завдань обмежувалася командно-адміністративними інструментами. Відсутність економічної відповідальності підприємств за забруднення, одержавлення усіх природних ресурсів, встановлення занижених цін на них спричинили марнотратство у відносинах природокористування, байдужість до екологічних проблем, низьку ефективність природоохоронних заходів, що в сукупності призвело до погіршення екологічної ситуації у багатьох союзних республіках.

Неспроможність командно-адміністративних інструментів забезпечити посилення охорони природи та покращення використання природних ресурсів свідчила про необхідність впровадження нових методів управління, а зрушення у політичному й економічному житті держави наприкінці 1980-х років забезпечили необхідні для цього умови. Новий підхід до правового регулювання процесів природокористування було сформовано на наступному етапі.

У 1989-1990 роках у м. Сумах під керівництвом О. Ф. Балацького було проведено експеримент з впровадження системи екологічних платежів [3]. Експеримент ґрунтувався на науково-методичних розробках Сумського філіалу Харківського політехнічного інституту щодо оцінки економічного збитку від забруднення природного середовища.

Усі підприємства міста незалежно від форм власності зобов'язувалися сплачувати платежі, виходячи з обсягу атмосферних викидів і водних скидів, кількості спожитої води, зайнятої землі та обсягу твердих відходів. Кошти збиралися в спеціальний екологічний фонд і витрачалися на екологічні цілі.

Запровадження О. Ф. Балацьким принципу платності природокористування визначило подальший розвиток законодавства у сфері природокористування і охорони навколишнього середовища. Так, прийнятий у червні 1991 р. Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" визначив стягнення плати за забруднення одним з основних принципів охорони навколишнього природного середовища. Визнання системи екологічних платежів на загальнодержавному рівні доцільно виокремити окремим етапом розвитку платності природокористування.

Цим Законом затверджувалася також платність спеціального використання природних ресурсів для здійснення виробничої та іншої діяльності на підставі спеціальних дозволів. Разом з тим гарантувалося безоплатне право громадян на загальне використання природних ресурсів для задоволення життєво необхідних потреб [1]. Плата за спеціальне використання природних ресурсів, як і плата за забруднення, встановлювалася на основі нормативів плати і лімітів.

У січні 1992 р. напрацювання щодо екологічних платежів були використані у Постанові Кабінету Міністрів "Про затвердження Порядку визначення плати і стягнення платежів за забруднення навколишнього природного середовища". Порядком встановлювалася плата за забруднення навколишнього природного середовища за такі види діяльності:

- викиди в атмосферу стаціонарними і пересувними джерелами забруднення;
- скиди у водні об'єкти;
- розміщення відходів у навколишньому природному середовищі.

Для розрахунку розмірів платежів за викиди і скиди у межах установлених лімітів використовувалися базові нормативи плати та коефіцієнти, що враховують територіальні екологічні особливості. Розмір плати за викиди, скиди та розміщення відходів, обсяги яких перевищили ліміти, підвищувався з урахуванням коефіцієнту кратності плати за понадлімітні обсяги забруднення.

Згідно з першою редакцією цього Порядку, отримані від плати за забруднення кошти акумулювалися у позабюджетних фондах охорони навколишнього природного середовища у наступному співвідношенні: 70% – у позабюджетних фондах місцевого рівня, 20% – обласного рівня і АР Крим, 10% – республіканського (державного) рівня. Пізніше, згідно з внесеними до цього Порядку змінами, кошти зараховувалися до фондів охорони навколишнього природного середовища у складі місцевих, обласних та державного бюджетів у наступному співвідношенні: відповідно 20%, 50% та 30%.

У 1999 р. Кабінетом Міністрів України було прийнято Постанову "Про затвердження Порядку встановлення нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища і стягнення цього збору", який замінив Порядок 1992 р. У новому Порядку плата за забруднення постає як збір. Нормативи збору за забруднення встановлювалися відповідно до виду забруднюючих речовин та класу небезпеки відходів. Суми збору обчислювалися на підставі фактичних обсягів викидів, скидів і розміщення відходів, нормативів збору та коригуючих коефіцієнтів. У 2009 р. до цього Порядку було внесено важливі зміни: список видів забруднення, з яких стягується збір, було доповнено утворенням радіоактивних відходів та тимчасовим зберіганням радіоактивних відходів їх виробниками.

Останнім етапом розвитку платності природокористування у законодавстві України є введення екологічного податку Податковим кодексом України, прийнятим 2 грудня 2010 р. Введений екологічний податок замінив збір за забруднення навколишнього природного середовища. Збори за використання ресурсів залишилися, хоча й зазнали деяких змін.

Положення Порядку встановлення нормативів збору за забруднення 1999 р. стали основою для Податкового кодексу України в частині, що стосується екологічного податку. Перелік видів діяльності, що підлягають оподаткування, порівняно зі збором за забруднення не змінився. Разом з тим змін зазнали такі сфери: база оподаткування, суб'єкти податку, ставки податку, система лімітів, розподіл надходжень, коригуючі коефіцієнти, порядок розрахунку і сплати податку. За результатами аналізу відзначено чимало негативних змін, до яких належать скорочення числа коригуючих коефіцієнтів, відмова від використання системи лімітів для розрахунку суми екологічного податку та від диференційованого підходу встановлення ставок за викиди залежно від виду пересувного джерела забруднення, а також зменшення частки податкових надходжень до місцевих бюджетів.

Висновки. Отже, за результатами дослідження було виокремлено п'ять етапів у розвитку платності природокористування. На кожному з етапів використовувалися різні форми екологічних платежів, основними серед яких є плата, збір і податок. Завершальним і найголовнішим етапом розвитку платності природокористування є впровадження екологічного податку прийняттям Податкового кодексу України.

Література:

1. Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" № 1264-XII від 25.06.1991 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1264-12/ed20090409>
2. Конищева Н. И. Ресурсосбережение: экономико-экологический аспект / [Н. И. Конищева, Н. А. Кушнирович, Л. В. Рожкова та ін.]. – К. : Наук. думка, 1992. – 212 с.
3. Мельник Л.Г. Економіка природних ресурсів : навч. посіб. / Л. Г. Мельник, І. М. Сотник, О. Ю Чигрин, – Суми: Університетська книга, 2010. – 348 с.
4. Податковий кодекс України № 2755-VI від 02.12.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.