

РОЗДІЛ 6. ЕКОНОМІКА ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ ТА ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ПРИРОДНОГО НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА ЗА УМОВ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

PROVIDING PROTECTION OF THE ENVIRONMENT IN THE CONDITIONS OF FINANCIAL DECENTRALIZATION

УДК 504.064

Гавадзин Н.О.

к.е.н., доцент, доцент кафедри економіки підприємства Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу

Тришак Л.С.

к.е.н., доцент, доцент кафедри фінансів Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу

У статті розглянуто систему змін у розподілі екологічного податку. Визначено, що децентралізація у формуванні бюджетів різних рівнів не сприяє фінансуванню охорони навколишнього природного середовища. Сформовано узагальнення для подальшого удосконалення щодо децентралізації екологічного податку.

Ключові слова: охорона навколишнього природного середовища, децентралізація, екологічний податок, бюджет, фонди, фінансове забезпечення, об'єднані територіальні громади.

В статье рассмотрена система изменений в распределении экологического налога. Определено, что децентрализация в формировании бюджетов разных уровней не способствует финансированию охраны окружающей природной среды. Сформиро-

ваны обобщения для дальнейшего усовершенствования по децентрализации экологического налога.

Ключевые слова: охрана окружающей среды, децентрализация, экологический налог, бюджет, фонды, финансовое обеспечение, объединенные территориальные общины.

In the article the system of changes in the distribution of ecological tax. Determined that decentralization in the formation of budgets of different levels does not contribute to the financing of nature protection. Formed a generalization regarding the decentralization of ecological tax.

Key words: environmental protection, decentralization, ecological tax, budget, funds, financial support, united territorial communities.

Постановка проблеми. Корисним для дослідження є досвід розвинутих європейських держав, які в пошуках шляхів вирішення проблем у сфері охорони навколишнього природного середовища (НПС) спираються переважно на регіональний саморозвиток на основі врахування інтересів регіонів і покладення відповідальності за їх розвиток на місцеву владу. Такий тип відносин у системі адміністративно-територіального устрою тієї чи іншої європейської країни став результатом процесів, які відбувалися на основі практичної реалізації принципів децентралізації, деконцентрації та субсидіарності. Сталий розвиток України за сучасних умов ускладнений процесами збалансування природокористування та забезпечення охорони НПС, а отже, потребує внутрішньополітичного реагування, яке втілюється регуляторними процесами державотворення. Найбільшої сили набирає процес децентралізації управління, вихідною складовою якого є фінансова та бюджетна децентралізація.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання фінансування охорони НПС відображені в працях В.І. Андрейцева, О.Д. Василика, О.Л. Кашенко, С.І. Юрія. Аспекти розподілу екологічного податку та наповнення фондів охорони НПС досліджені в працях О.О. Веклича, І.М. Синякевича, Б.М. Данилишина, Є.В. Хлобистова, В.С. Міщенко, О.Ф. Балацького.

Постановка завдання. Метою дослідження є підсумовування тенденцій змін у розподілі еко-

логічного податку та наповнення фондів охорони НПС різних рівнів за умов фінансової децентралізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Спостерігається законодавчо закріплена невіддільність завдань з реалізації цілей регіональної політики і завдань реалізації основних цілей екологічно збалансованого сталого розвитку. Фактично йдеться, з одного боку, про активізацію врахування екологічної складової в умовах реформування регіональної політики та нарощування децентралізації влади, а з іншого боку, про створення сприятливих інституціональних та організаційно-економічних умов реалізації екологічної складової сталого розвитку з локального рівня. Тобто йдеться про підвищення ефективності механізмів та інструментів державної екологічної політики, визначених відповідним Законом України [1].

Варто згадати схвалену Указом Президента України у 2015 р. Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», якою передбачено децентралізацію, реформу державного управління та регіональної політики. Відповідно до Стратегії за вектором розвитку визначено завдання забезпечити стаке зростання економіки екологічно невиснажливим способом, а за вектором безпеки забезпечити безпечний стан НПС [2].

Пріоритетом державної регіональної політики, прийнятим у 2015 р. Законом України [3], є створення ефективної системи охорони НПС шляхом врахування екологічної складової у стратегіях регі-

онального розвитку, оцінювання, вирівнювання та зниження техногенно-екологічного навантаження на навколишнє середовище в регіонах. Ці документи законодавчої бази співпадають з вирішенням проблем сталого розвитку об'єднаних територіальних громад.

Посилення фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування у сфері охорони довкілля, а також збільшення дієвості інструментів природоохоронної політики набувають значущості в дослідженні механізму забезпечення охорони НПС. Серед економічних механізмів саме екологічне оподаткування є головним. Зміна розподілу екологічного податку за умов децентралізації розглядається, з одного боку, як важіль зміцнення фінансового потенціалу об'єднаних територіальних громад (ОТГ), а з іншого боку, як базовий інструмент фінансового забезпечення заходів природоохоронного призначення [4].

Отримані результати децентралізації екологічного оподаткування на території Івано-Франківської області дають змогу сформулювати такі узагальнення для подальшого вдосконалення: 1) зміна розподілу екоподатку відповідно до рівнів бюджету від 2015 р. позитивно впливає на результати управління фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування ОТГ, оскільки збільшуються розміри місцевих бюджетів, зміцнюється їх дохідна база; 2) таке формування доходів місцевих бюджетів ОТГ означає прив'язку їх значної частини, власне, до території формування екологічного податку, що посилює потенційні можливості фінансового забезпечення реалізації локальних природоохоронних заходів; 3) відповідно до такої трансформації системи розподілу екологічного податку встановлюється більш чіткий взаємозв'язок між обсягом податків, які збираються, і загальними доходами місцевих бюджетів ОТГ; 4) місцеві органи влади ОТГ вмотивовані до функції контролю над процесом сплати екоподатку і до нарощення державних доходів, а отже, це сприяє послабленню проблеми нестачі коштів на екологічно-конструктивні цілі.

Отже, простежується позитивний вплив від впровадження оновленого процесу перерозподілу екологічного податку на доходи бюджету таких рівнів: 1) як інструмента зміцнення фінансового потенціалу ОТГ; 2) як інструмента акумулювання фінансових ресурсів для проведення локальної природоохоронної діяльності.

Окрім зазначених позитивних моментів, варто відзначити те, що зміна системи розподілу екологічного податку на горизонтальному рівні викликала деякі негативні моменти саме у фінансовому забезпеченні заходів природоохоронного призначення. Для фінансування заходів з охорони НПС утворюється цільовий Державний та місцеві фонди охорони НПС. Кошти місцевих і Держав-

ного фондів охорони НПС можуть використовуватися тільки для фінансового забезпечення вжиття природоохоронних заходів. Основним джерелом наповнення цих фондів охорони НПС є кошти від екологічного податку. Варто наголосити на тому, що ці кошти також спрямовувались до Державного та місцевих бюджетів відповідно до ст. 46 Закону України [1], причому згідно зі встановленими Бюджетним кодексом України пропорціями [5]. Отже, екологічний податок є джерелом надходжень як для спеціальних, цільових за призначенням фондів охорони НПС, так і для Державного та місцевих бюджетів.

До 2011 р. екологічний податок зараховувався виключно до спеціального фонду Державного та відповідних місцевих бюджетів, а витрати на здійснення природоохоронних заходів мали постійне бюджетне призначення, що давало право запроваджувати їх тільки в межах і за рахунок фактичних надходжень спеціального фонду бюджету. З 2011 р. розподіл екологічного податку проводився згідно з п. 51 Розд. VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України [5]. Розподіл надходжень між Державним та місцевими бюджетами від сплати екологічного податку змінювався відповідно до нормативів бюджетного законодавства. Це спричинило зменшення надходжень екологічних коштів, запланованих до спеціального фонду Державного бюджету.

До 2015 р. горизонтальний розподіл екоподатку відображає такі тенденції. У період з 2011 до 2014 рр. відстежуємо першу тенденцію: збільшення частки надходжень від екологічного податку до Державного бюджету, відповідно, зменшення його частки надходжень до місцевих бюджетів. Одночасно з 2014 р. започатковано другу тенденцію: збільшення загального фонду Державного бюджету завдяки нарощуванню частки екологічного податку в його дохідній частині з пропорційним зменшенням надходжень від екологічного податку до спеціального фонду Державного бюджету [6].

Отже, було юридично зафіксовано скасування основного джерела наповнення Державного та місцевих фондів охорони НПС, що законодавчо залишило їм тільки два інші: 1) певні грошові справляння за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону НПС в результаті господарської та іншої діяльності; 2) цільові та інші добровільні внески підприємств, установ, організацій і громадян. Зрозумілим є те, що незначні обсяги грошових справлянь за заподіяну шкоду в результаті господарської та іншої діяльності, будучи джерелом наповнення Державного та місцевих фондів охорони НПС, формують мізерну фінансову базу для вжиття цільових заходів природоохоронного призначення. Окрему увагу привертає питання використання екологічних коштів

за умов фінансової децентралізації. Оскільки, з одного боку, екологічний податок є інструментом зміцнення потенціалу регіонального управління та місцевого самоврядування, а з іншого боку, важелем акумулювання фінансових ресурсів для проведення природоохоронної діяльності на окремій території.

Варто згадати, що упродовж 2014 р. в результаті нормативних змін у співвідношеннях міжбюджетного розподілу надходжень від екологічного податку до загального фонду Державного бюджету України зараховано більшу частку екологічного податку, ніж до спеціального фонду. Відомо, що до спецфонду Державного бюджету надходять кошти, які надалі витрачаються тільки за цільовим призначенням і обсяги яких упродовж 2014 р. зменшувалися паралельно зі зменшенням частки нормативних відрахувань до нього від сплати екоподатку. Зрозуміло, що зменшувались і цільові видатки із загального фонду Державного бюджету на реалізацію запланованого комплексу природоохоронних заходів. Отже, склалась ситуація, коли сплата екологічного податку поступово втрачала своє цільове призначення в процесі його перерозподілу за джерелами витрат, які також скорочувались у напрямі фінансування природоохоронних заходів [4].

Простежуючи використання екологічних коштів у 2014 р., можемо говорити про істотне скорочення обсягів надходжень та їх подальше цільове витрачання, тобто зменшення обсягів видатків зі спеціальних фондів охорони НПС на фінансування конкретних природоохоронних і ресурсозберігаючих заходів. Спрямування коштів екологічного податку до загального фонду Державного бюджету, де вони фактично «розчиняються» в його дохідній частині, на практиці спрямовується на відшкодування інших бюджетних видатків. Відстежується розпорощення фінансових потоків від сплати екологічного податку на виконання численних заходів, відмінних від природоохоронних. Остаточо процес усунення основного призначення екоподатку завершився у 2015 р. шляхом його перерозподілу по міжбюджетній горизонталі виключно до загального фонду Державного бюджету та місцевих бюджетів, коли «обнулили» надходження від екологічного податку до спеціального фонду, а отже, до Державного та місцевих фондів охорони НПС. Внаслідок таких міжбюджетних перетасувань кошти, отримані від сплати екологічного податку, втрачають своє подальше екологічно-конструктивне призначення, змінюючи напрями використання на інші статті витрат, які безпосередньо не вирішують екологічних проблем у державі, окремому регіоні, на території громади [4].

Отже, дослідження зміни розподілу екологічного податку у 2015 р. по міжбюджетній горизонталі дає можливість говорити про негативний вплив такого порядку перерозподілу доходів від екологічного

податку на ефективність екологічного оподаткування як інструмента акумулювання фінансових ресурсів для проведення природоохоронної діяльності, стимулювання органів місцевого самоврядування до реалізації локальних природоохоронних цілей. Зазначені норми Бюджетного кодексу залишилися незмінними у 2016 р., а саме офіційно підтримується започаткована практика витрачання надходжень від екологічного податку у видатках місцевих бюджетів на заходи, які не мають ніякого відношення до природоохоронної діяльності.

З прийняттям Закону України [7] з початку 2016 р. відновлено правову норму стосовно екологічного податку як джерела надходжень до цільового за призначенням спеціального фонду охорони НПС. Вдалося поліпшити ситуацію, але тільки на рівні місцевих бюджетів, до яких сьогодні спрямовуються 80% надходжень від екологічного податку.

Аналізуючи використання коштів фондів охорони навколишнього природного середовища, відзначимо, що система планування видатків місцевих фондів є нерегульованою, причому в регіонах відсутні спеціальні органи, які б акумулювали інформацію про стан навколишнього середовища та необхідність вжиття природоохоронних заходів. За дозволом держави місцеві органи самоврядування віддають перевагу витрачання коштів на задоволення інших потреб і надання послуг, відмінних від природоохоронних, а отже, локальні природоохоронні заходи вже традиційно фінансуються за залишковим принципом.

Отже, досліджуючи забезпечення охорони НПС за умов фінансової децентралізації, можемо сказати, що екологічному податку притаманні такі негативні риси: по-перше, він набув ознак і функцій звичайного податку з визначальною фіскальною функцією наповнення дохідної частини бюджету; по-друге, він демонструє своє ослаблення як інструмент акумулювання фінансових ресурсів для проведення природоохоронної діяльності; по-третє, він не виконує свого основного призначення, будучи не здатним впливати на мотивацію його фактичних платників чи стимулювати до зниження викидів у разі сплати податку податковими агентами; по-четверте, кошти від його сплати втрачають цільовий характер використання, хоча мають спрямовуватись на природоохоронні заходи, водночас супроводжуючись надто низьким рівнем фінансового забезпечення сфери відтворення та підтримання природних ресурсів у належному стані [4].

Підсумовуючи, констатуємо, що модель фінансової децентралізації системи екологічного оподаткування є прикладом нівелювання системи фінансового забезпечення природоохоронних заходів, про що свідчить проведене дослідження розподілу екологічного податку як опорного інструмента фінансового забезпечення природоохоронних заходів за умов децентралізації влади.

Змінити ситуацію, що склалася, можна шляхом доповнень і змін до чинної законодавчої бази, насамперед її положень щодо цільового спрямування екологічного податку на основі його відкоригованого перерозподілу по міжбюджетній горизонталі. Зокрема, 20% спрямувати до спеціального фонду Державного бюджету, а 80% – до спеціального фонду місцевих бюджетів, зокрема до сільських, селищних, міських бюджетів – 25%, обласних бюджетів – 55%. Реалізація пропозиції реанімувала б діяльність Державного фонду охорони НПС згідно з чинним природоохоронним законодавством. Така міжбюджетна трансформація сприятиме, з одного боку, відновленню основного джерела наповнення Державного фонду охорони НПС та забезпеченню його повноцінного функціонування, а з іншого боку, активізації державної фінансової підтримки реалізації економічних інтересів територіальних громад у розв'язанні екологічних проблем.

Одночасно слід скасувати ті норми Бюджетного кодексу, які дають змогу місцевим бюджетам витратити надходження від екологічного податку на заходи, що не стосуються природоохоронної діяльності та безпосередньо не вирішують екологічні проблеми в окремому регіоні чи на території громади. Таке юридичне коригування не тільки сприятиме зміцненню чинної бюджетної та природоохоронної законодавчої бази, але й забезпечуватиме надійність і прозорість фінансових умов суб'єктам господарювання для активізації процесів екологічної розбудови їх діяльності.

Відповідно до проведеної оцінки фінансової спроможності місцевих бюджетів ОТГ Івано-Франківської області визначено, що єдиним реальним джерелом фінансування програм охорони НПС об'єднаних територіальних громад станом на 2016 р. залишається обласний фонд охорони НПС, тоді як 25% екологічного податку осідає в бюджетах міст районного значення, сіл та селищ. Логічним буде формування фондів охорони НПС на рівні ОТГ, що дасть змогу використовувати ці кошти на природоохоронну діяльність об'єднаних територіальних громад. Варто додати, що за умов децентралізації фінансових ресурсів суми коштів, які мають бути скоординовані на охорону НПС, будуть акумульовані в місцевих бюджетах ОТГ, а не окремих сіл, селищ чи міст, що дасть змогу перерозподіляти ці кошти на реалізацію природоохоронної діяльності за місцем сплати екологічного податку. Сформовані фонди охорони НПС на рівні ОТГ зменшать рівень бюрократичних процедур отримання коштів для вжиття заходів природоохоронного призначення.

Висновки з проведеного дослідження.

Окреслено, що модель фінансової децентралізації системи екологічного оподаткування є прикладом нівелювання системи фінансового забезпе-

чення природоохоронних заходів, про що свідчить проведене дослідження розподілу екологічного податку як опорного інструмента фінансового забезпечення природоохоронних заходів за умов децентралізації влади. Змінити ситуацію, що склалася, можна шляхом доповнень і змін до чинної законодавчої бази, насамперед її положень щодо цільового спрямування екологічного податку на основі його відкоригованого перерозподілу по міжбюджетній горизонталі. Зокрема, 20% спрямувати до спеціального фонду Державного бюджету, а 80% – до спеціального фонду місцевих бюджетів, зокрема до сільських, селищних, міських бюджетів – 25%, обласних бюджетів – 55%. Водночас слід скасувати ті норми Бюджетного кодексу, які дають змогу місцевим бюджетам витратити надходження від екологічного податку на заходи, що не мають відношення до природоохоронної діяльності та безпосередньо не вирішують екологічні проблеми в окремому регіоні чи на території громади. Формування фондів охорони НПС на рівні ОТГ дасть змогу використовувати ці кошти на природоохоронну діяльність об'єднаних територіальних громад. В умовах фінансової децентралізації кошти, які мають бути скоординовані на охорону НПС, будуть сконцентровані у спецфондах місцевих бюджетів ОТГ, що дасть змогу перерозподіляти їх на реалізацію природоохоронної діяльності за місцем сплати екологічного податку. Фонди охорони НПС на рівні ОТГ зменшать бюрократичні процедури щодо отримання фінансових ресурсів для вжиття заходів природоохоронного призначення.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Про стратегію державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.
2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
3. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
4. Веклич О.О. Перші підсумки фінансово-бюджетної децентралізації екологічного оподаткування. Економіка України. 2016. № 3. С. 60-74. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/EkUk_2016_3_7.
5. Бюджетний кодекс України. URL: www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17.
6. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.
7. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо цільового спрямування екологічного податку: Закон України. URL: www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/918-19.