

УДК 336.02

Вахновська Н.А., к.е.н., доцент

Поліщук В.Г., к.е.н.,

Іванова І.О.

Луцький національний технічний університет

ФІСКАЛЬНА ПОЛІТИКА В КОНТЕКСТІ СТИМУЛЮВАННЯ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто сучасну систему екологічного оподаткування як інструмент фінансового стимулювання природокористування в Україні, його трансформаційний розвиток; виокремлено основні види податків в розрізі екологічної політики України, розкрито їх стимулююче значення; запропоновано заходи по вдосконаленню системи екологічного оподаткування в контексті сталого еколого-економічного розвитку держави.

Ключові слова: екологічна політика, фіскальна політика, екологічне оподаткування, стимулювання природокористування.

Vahnovska N., Polishchuk V., Ivanova I.

FISCAL POLICY IN CONTEXT PROMOTION OF NATURE IN UKRAINE

In the article the modern system of environmental taxation as an instrument of fiscal stimulus environmental management in Ukraine, its transformational development; singled main types of taxes in terms of environmental policy of Ukraine disclosed stimulating their value; The measures to improve the system of environmental taxation in the context of sustainable ecological and economic development.

Keywords: environmental policy, fiscal policy, ecological taxation, promotion of nature.

Вахновская Н.А., Полищук В.Г., Иванова И.О.

ФІСКАЛЬНА ПОЛІТИКА В КОНТЕКСТЕ СТИМУЛЮВАННЯ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ

В статье рассмотрена современная система экологического налогообложения как инструмент финансового стимулирования природопользования в Украине, ее трансформационное развитие; выделены основные виды налогов в разрезе экологической политики Украины, раскрыто их стимулирующее значение; предложены меры по совершенствованию системы экологического налогообложения в контексте устойчивого эколого-экономического развития государства.

Ключевые слова: экологическая политика, фискальная политика, экологическое налогообложение, стимулирование природопользования.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Пріоритетним аспектом сучасного світового соціо-еколого-економічного розвитку є проблема раціонального природокористування та збереження навколишнього середовища. В умовах подальшої глобалізації економіки та науково-технічного розвитку питання створення ефективної національної системи екобезпеки в контексті сталого розвитку суспільства набуває особливої актуальності. На вирішення зазначеної вище проблеми впливають ряд чинників економічного, політичного, соціального та технологічного характеру. Водночас, основним обмежуючим фактором потрібно визнати не достатній рівень фінансування сучасних

природоохоронних заходів як на рівні окремого суб'єкта бізнесу, так і на регіональному й національному рівнях.

Сьогодні, впроваджуючи в Україні європейські стандарти життя та вихід держави на провідні позиції у світі, головною передумовою прогресивного поступу національного господарства визначено: *за вектором розвитку* – «...забезпечити стійке зростання економіки екологічно невиснажливим способом, створити сприятливі умови для ведення господарської діяльності та прозору податкову систему», а *за вектором безпеки* – забезпечення «...безпечного стану довкілля і доступу до якісної питної води, безпечних харчових продуктів та промислових товарів».

Реалізація стратегічних цілей екологічної політики забезпечується через фінансові механізми, які передбачають наявність інституційно-встановлених правил стягнення податків, примусової мотивації до їх виконання, використання економічних важелів, інструментів і стимулів у податковому процесі, а також здійснення контролю за цільовим використанням бюджетних коштів, отриманих у наслідок екологічного оподаткування. Очевидно, що недосконала система екологічного оподаткування може призвести до падіння ефективності використання природних ресурсів та недостатньої зацікавленості суб'єктів бізнесу у більш ефективному й дбайливому ставленні до довкілля. Тому, серед визначених Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», прийнятою у 2015 році, 62 реформ та програм розвитку держави першочерговими є реалізація Податкової реформи, Програми енергонезалежності та інші.

Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми. У наш час в працях вітчизняних вчених-економістів в основному висвітлюються питання становлення та вдосконалення чинної системи екологічного оподаткування або ж розкриваються заходи з підвищення її дієвості. Зокрема, дану тематику досліджено у публікаціях В. Альошкіна, Б. Горлицького, З. Варналія, О. Веклич, Б. Данилишина, Л. Мельника, С. Козьменка, Л. Кравцової, Ю. Кушнірчука, О. Левандівського, Д. Тарангула, Л. Тарангул, В. Шевчука та багатьох інших. Проте, в контексті сталого еколого-економічного розвитку держави актуальним постає питання реформування системи оподаткування екологічними податками з метою фінансового стимулювання природокористування в Україні.

Цілі статті. Метою статті є розглянути чинну систему екологічного оподаткування в розрізі сталого еколого-економічного розвитку держави, розкрити наслідки трансформаційного її реформування, виявити основні шляхи посилення фіскальних ефектів екологічного оподаткування в контексті фінансового стимулювання природокористування в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Задля нарощення фінансового потенціалу держави, і для зміцнення реальних джерел фінансування природоохоронної діяльності важливо посилити результативність дії механізму екологічного оподаткування, оскільки саме екологічний податок є основним джерелом фінансового забезпечення природоохоронних заходів в Україні. Загалом екологічні податкові надходження формують, з одного боку, певні доходи державного та місцевих бюджетів, а з іншого – уможливають витрачання бюджетних коштів для охорони і відтворення навколишнього природного середовища. Тому, значимим у формуванні альтернативних джерел фінансування природоохоронної діяльності є саме екологічне оподаткування. За основними цілями використання отриманих доходів екологічні податки поділяють на такі види:

- 1) збори на покриття затрат;
- 2) стимулюючі податки;

3) податки, які підвищують доходи.

Збір на покриття витрат спрямовується на відновлення екології або покриття витрат на моніторинг та контроль за дотриманням законів. Збори на покриття витрат можуть бути двох типів: збори з користувачів, коли плата виплачується за конкретні екологічні послуги; і цільові збори, коли доходи від зборів витрачаються на екологічні цілі, але не у вигляді конкретних послуг платника збору (наприклад, загальне покращання води або рекультивації земель).

Стимулюючі податки стягуються з метою зміни поведінки суб'єктів, які завдають шкоди навколишньому середовищу.

Податки, які підвищують доходи, спрямовані не тільки на покриття витрат екологічного регулювання, а й на поповнення державного бюджету, виконуючи роль інструменту фіскального перерозподілу коштів.

Ці три види екологічного податку не є взаємовиключними: збори на покриття витрат можуть мати стимулюючий ефект, у той же час податки, які підвищують доходи, можуть бути частково використані для екологічних цілей [7].

В Україні з прийняттям Податкового кодексу з 2011 року введено в дію екологічний податок, який стягується з платників, що здійснюють:

- 1) викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення;
- 2) скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти;
- 3) розміщення відходів у спеціально відведених для цього місцях чи на об'єктах, крім розміщення окремих видів відходів як вторинної сировини;
- 4) утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені);
- 5) тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад установлений особливими умовами ліцензії строк [1].

Крім того, в Україні діють податки екологічного характеру, що регулюють використання природних ресурсів, електроенергії та експлуатацію транспортних засобів. Але за структурою Податкового кодексу вони не є складовими екологічного податку. З моменту прийняття основного податкового документу держави відносно останніх відбулися певні трансформаційні зміни. Так, згідно зі статтею 9 Податкового кодексу України до таких належать:

- 1) рентні платежі, зокрема:
 - рентна плата за користування надрами,
 - рентна плата за користування радіочастотним ресурсом України,
 - рентна плата за спеціальне використання води,
 - рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів;
- 2) плата за землю;
- 3) транспортний податок [1].

В зарубіжних країнах екологічні податки є ефективним інструментом управління якістю економічного зростання. Водночас вони є й результативним фіскальним інструментом акумулювання фінансових ресурсів для здійснення природоохоронної діяльності, і дієвим інструментом стимулювання товаровиробників до впровадження ресурсозберігаючих і екологоконструктивних заходів. Нині в країнах – членах ОЕСР та Євросоюзу обкладанню екологічним податком підлягають дії юридичних і фізичних осіб, що тягнуть за собою негативні наслідки, пов'язані з погіршенням стану навколишнього середовища [9].

Однак, якщо порівняти екологічне оподаткування України і європейських країн, Податковий кодекс України не приділяє належної уваги такому виду екологічних

податків, як плата за продукцію, що шкодить довкіллю. А умовами сплати екологічного податку не передбачено його обчислення у збільшеному розмірі у разі допущення платником обсягів забруднення, що не забезпечує стимулювання платників податку до зниження викидів забруднювальних речовин.

Проаналізувавши наслідки законодавчої зміни структури розподілу екологічного податку в міжбюджетній вертикально-горизонтальній площині впродовж 2014–2015 рр., можемо стверджувати про негативну ситуацію з фінансовим забезпеченням природоохоронних заходів. Кошти від екологічного податку, будучи основним джерелом наповнення цільових фондів охорони навколишнього природного середовища Державного та місцевих бюджетів згідно із статтею 47 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», у 2014 році розподілялись по міжбюджетній горизонталі не стільки між спеціальним фондом Державного бюджету та спеціальним фондом місцевого бюджету, скільки переважно спрямовувались до загального фонду Державного бюджету (53,5% суми екологічного податку) відповідно до прийнятих тоді законодавчих нормативних пропорцій. А надалі у 2015 році згідно із Законом України від 28 грудня 2014 за № 79-VIII «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» кошти від екологічного податку спрямовувались тільки до загального фонду Державного бюджету (20% загальної суми) та загального фонду відповідних місцевих бюджетів (55% до обласних і 25% до бюджетів сіл, селищ та міст районного значення відповідно). Таким чином, було юридично закріплено скасування основного джерела наповнення Державного та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, всупереч чинному законодавству [8].

Погоджуємося з думкою провідних фахівців відділу економічних проблем екологічної політики та сталого розвитку Державної установи «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України», що за період 2011-2015 років сплата екологічного податку поступово втрачала своє цільове призначення в процесі його перерозподілу за джерелами витрат, які, в свою чергу, також скорочувались у напрямку фінансування природоохоронних заходів. За даними Комітету з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи Верховної Ради України, лише Державний фонд охорони навколишнього природного середовища у 2014 році втратив близько 3 млрд. гривень надходжень від екологічного податку, кошти якого було спрямовано до загального фонду Державного бюджету та перерозподілено на інші видатки, не пов'язані із природоохоронною діяльністю: заходи з проведення лабораторно-діагностичних, лікувально-профілактичних робіт бюджетними установами ветеринарної медицини; модернізацію та ремонт ліфтового господарства; реконструкцію та ремонт житлових будинків; капітальний ремонт гуртожитків, що передаються у власність територіальних громад; капітального ремонту, реконструкції, будівництва мереж зовнішнього освітлення вулиць та інші [4, 8].

Очевидним є факт поточного недофінансування екологоконструктивних і ресурсозберігаючих заходів, а отже, нівелюється декларативність цілей і завдань, визначених Законом України «Основні засади (Стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 року» і Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», зокрема таких як:

- технологічне переоснащення виробництва, спрямоване на енерго- та ресурсозбереження;
- розвиток відновлюваних та альтернативних джерел енергії;
- зменшення питомого споживання земельних ресурсів, води;

- забезпечення більш якісного та комплексного перероблення сировинних ресурсів;
- удосконалення технологій очищення атмосферного повітря, водних об'єктів, мінімізації утворення відходів [3].

З початку 2016 року змінами у законодавстві щодо цільового спрямування екологічного податку частково вдалося поліпшити ситуацію завдяки відновленню правової норми стосовно екологічного податку як джерела надходжень до спеціального (цільового за призначенням) фонду охорони навколишнього природного середовища, але тільки на рівні місцевих бюджетів, до яких віднині спрямовується 80% надходжень зі сплати екологічного податку [5]. Проте, окремі законодавчі «антиекологічні» норми попередніх періодів залишилися незмінними. Тут, мають на увазі:

- по-перше, юридичну ліквідацію з 2015 року фінансового потоку від екологічного податку до Державного фонду охорони навколишнього природного середовища;
- по-друге, продовження та закріплення права витрачання коштів від екологічного податку на інші статті витрат (20% надходжень зі сплати екологічного податку спрямовується до загального фонду Державного бюджету);
- по-третє, збереження переліку законодавчо встановлених заходів у Бюджетному кодексі, які безпосередньо не вирішують екологічних проблем в державі, окремому регіоні, території громади, хоча фінансування яких забезпечується коштом екологічного податку.

Разом з тим, система планування видатків місцевих фондів не врегульована, в регіонах відсутні спеціальні органи, які б акумулювали інформацію про стан довкілля та необхідність проведення природоохоронних заходів. Окрім того, за дозволом держави місцеві органи самоврядування віддають перевагу витрачання коштів першочергово на задоволення інших потреб та надання послуг, відмінних від природоохоронних, а отже, локальні природоохоронні заходи вже традиційно фінансуються за залишковим принципом [8].

Так, аналіз виконання регіональної екологічної програми «Екологія 2011-2015 та прогноз до 2020 року» (далі – Програма), яка була розроблена у 2010 році з метою стабілізації екологічної ситуації у Волинській області свідчить про щорічне її недовиконання. Відповідно до Програми передбачалося виконання природоохоронних заходів на суму 455,125 млн грн, в той же час відповідальними виконавцями робіт було заплановано використання коштів в сумі 143,891 млн грн. Фактичне спрямування коштів бюджетів усіх рівнів у звітному періоді становить 115,93 млн грн. Тобто, у звітному періоді виконання заходів до програмних показників становить 25%, а виконання до запланованого виконавцями – 81%.

Основними напрямками в проведенні природоохоронних заходів у 2011-2015 роках були заходи з охорони і раціонального використання водних ресурсів, раціонального використання і зберігання відходів та охорони і раціонального використання природних рослинних ресурсів. Відповідно до поданих управлінням екології та природних ресурсів Волинської облдержадміністрації райдержадміністраціями, міськвиконкомом, управліннями та підприємствами інформацій, розподіл коштів, спрямованих на виконання природоохоронних заходів, передбачених Програмою за вказаний період по джерелах фінансування виглядає наступним чином:

- з Державного бюджету – 15% фінансування до плану Програми (71% до запланованого відповідальними виконавцями робіт);
- з місцевих бюджетів – 47% фінансування до плану Програми (89% до запланованого відповідальними виконавцями робіт);

- власні кошти – 163% фінансування до плану Програми (93% до запланованого відповідальними виконавцями робіт).

Причинами недостатнього виконання Програми є те, що:

- по-перше, фінансування проводилось не завжди у відповідності до тих заходів, фінансування яких проводиться з місцевих бюджетів та за власні кошти підприємств;

- по-друге, аналіз виконання Програми на місцях є недостатнім, або не проводиться взагалі;

- по-третє, через зміни в бюджетному законодавстві України щорічно зменшувалися фінансові ресурси обласного та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища. У 2011-2012 роках надходження до обласного фонду складала 20%, до місцевих фондів – 50%, у 2013 році – 13,5% та 33,5% , а вже у 2014 році – 10 % та 25 % відповідно [6].

В подальші роки з метою врегулювання даних проблем в області передбачено два етапи реалізації Програми:

I етап: 2016-2018 рр. – забезпечення виконання основних проектів та заходів Програми, визначення подальшої стратегії та шляхів вирішення нових проблем, аналіз стану реалізації Програми та, за необхідності, внесення змін до неї;

II етап: 2019-2020 рр. – реалізація вказаних завдань має здійснюватися шляхом удосконалення діючих, розробки і впровадження нових механізмів обласної екологічної політики, що включає в себе розвиток нормативно-правової бази, економічного механізму природокористування та природоохоронної діяльності, механізму фінансування природоохоронної діяльності, систему екологічного моніторингу і контролю, екологічного менеджменту, впровадження методів більш чистого виробництва, також проведення наукових досліджень з метою глибшого розуміння міських екологічних проблем та пошуку шляхів їх вирішення, формування суспільної екологічної свідомості.

Висновки. Отже, сучасна модель фінансово-бюджетної децентралізації системи екологічного оподаткування, на наш погляд, є неефективною в контексті фінансового забезпечення природоохоронних заходів, а, тому, вважається «антиекологічною», що в подальшому виступатиме вагомим інституціональним чинником посилення негативного соціо-економічного впливу на стан навколишнього середовища.

Обмеженість фінансових ресурсів обласного та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища не дозволяють повністю профінансувати природоохоронні заходи. Тому, вважаємо за доцільне, при фінансуванні заходів із загального фонду бюджетів зосередити увагу на таких об'єктах, що мають високий рівень готовності і найближчим часом зможуть забезпечити економічний ефект, збільшивши для них пріоритетність у виділенні необхідних коштів.

Оскільки фінансування екологічних програм може здійснюватися не лише за кошти бюджетів різних рівнів, а й з інших джерел, необхідно спрямувати на їх реалізацію кошти благодійних фондів, підприємств, установ та організацій, внески окремих громадян, залучені кошти (гранти) та інші джерела, що не заборонені законодавством. Окрім того, доцільно фахового переглянути діючу законодавчу базу в розрізі цільового спрямування екологічного податку з метою гармонізації чинної законодавчої бази національної екологічної політики з базовими засадами податкового та природоохоронного права країн – членів ЄС.

Список використаних джерел:

1. Податковий кодекс України від 02.12.2010 №: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// sfs.gov.ua](http://sfs.gov.ua).
2. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

3. Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року»: від 21 грудня 2010 року № 2818-VI.
4. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 № 79-VIII.
5. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо цільового спрямування екологічного податку» від 24.12.2015 № 918-VIII.
6. Регіональна екологічна програма «Екологія 2016 – 2020» від 10.02.2016 № 2/27: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://volynrada.gov.ua>.
7. Альошкін В.С. Податкові новації та стимули економічного розвитку: [монографія]/ [Т.В. Калінеску та ін.]; наук. ред. Т.В. Калінеску. – Луганськ. – Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2011.- 238с.
8. О. Веклич. Нинішня модель фінансово-бюджетної децентралізації екологічного оподаткування як інституціональний чинник посилення екологічних викликів: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://komekolog.rada.gov.ua>.
9. Як зашкодити екологічному оподаткуванню: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gazeta.dt.ua>.

Рецензент д.е.н., професор Вахович І.М.