

°УДК 332.024

Вахновська Н. А., к.е.н., доцент

Луцький національний технічний університет

КОНЦЕПЦІЯ ЕКОЛОГІЧНОГО ОПОДАТКУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ФІНАНСОВОЇ КОНВЕРГЕНЦІЇ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ

У статті розглянуто сучасну концепцію бюджетно-фіскальної політики екологічного оподаткування та структуру розподілу екологічного податку в міжбюджетній системі, подано його трансформаційний розвиток; обґрунтовано наслідки перерозподілу надходжень екологічного податку в контексті фінансової конвергенції соціально-економічного розвитку регіону.

Ключові слова: фіскальна політика, екологічна політика, екологічне оподаткування, розподіл екологічного податку.

Vakhnovska N.

CONCEPT OF ENVIRONMENTAL TAXATION CONVERGENCE IN THE FINANCIAL SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT REGION

In the article the modern distribution system environmental tax between the budgets of different levels in Ukraine. Studied it a transformational development. The basic problem of the distribution of the environmental tax in terms of environmental policy in Ukraine. The measures to improve the system of environmental taxation in the context of the financial convergence of socio-economic development of the state.

The priority of contemporary global environmental and socio-economic development is to solve the problems of rational use of natural resources and preservation of the environment. In a globalized economy and technological development is urgent creation of an effective national system of environmental safety. To solve this problem affecting economic factors, political, social and technological nature. However, the main limiting factor is not considered an adequate level of funding for advanced environmental measures at the level of individual business entities, and regional and national levels.

Implementation of the strategic objectives of environmental policy provided through financial mechanisms. These mechanisms include the presence of established institutional rules taxes, forced motivation for their implementation, the use of economic incentives in the tax process and control the targeted use of budgetary funds, which are a consequence of environmental taxation. Obviously, the imperfect system of environmental taxes could lead to a drop in the efficiency of natural resource use and lack of interest of business more efficiently and care for the environment.

°Вахновська Н. А.

With a view to increasing the financial capacity of the state, and to strengthen the sources of funding for environmental protection is important to strengthen the effectiveness of the mechanism of environmental taxation. That environmental tax is the main source of financial security for environmental measures in Ukraine. General environmental tax revenues form revenues of the state and local budgets. In addition they provide an opportunity to spend budget funds for the protection and reproduction of the environment. Therefore, environmental taxation is important in the formation of alternative sources of funding for environmental activities.

Investigated that the current model of fiscal decentralization of environmental taxation is ineffective in the context of providing financial protection measures. The limited financial resources of regional and local funds of environmental protection does not fully finance conservation measures. Therefore, the financing of measures from the general fund budget should concentrate on those objects that have a high level of readiness and will soon be able to provide economic effect.

Key words: fiscal policy, environmental policy, ecological taxation, distribution of environmental tax.

Вахновская Н. А.

КОНЦЕПЦИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ФИНАНСОВОЙ КОНВЕРГЕНЦИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

В статье рассмотрено современную концепцию бюджетно-фискальной политики экологического налогообложения и структуру распределения экологического налога в системе межбюджетных отношений, представлено его трансформационное развитие; обосновано последствия перераспределения поступлений экологического налога в контексте финансовой конвергенции социально-экономического развития региона.

Ключевые слова: фискальная политика, экологическая политика, экологическое налогообложение, распределение экологического налога.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Першочерговим у світовому соціо-еколого-економічному розвитку є вирішення проблеми раціонального природокористування та збереження навколишнього середовища. В умовах глобалізації економіки і 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. У 2014 році було внесено зміни до бюджетного законодавства України, якими закріплювалася норма щодо направлення екологічного податку до загального фонду Державного та відповідних місцевих бюджетів. Спрямування надходжень екологічного податку до загального фонду бюджетів та перерозподіл цих коштів на інші, не пов'язані із природоохоронною діяльністю, видатки негативно вплинуло на ситуацію в галузі охорони природного середовища і призвело до неможливості повноцінного фінансування нагальних природоохоронних заходів.

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, забезпечити цільове фінансування нагальних природоохоронних заходів як державного так і місцевого значення дозволить ефективно побудована система перерозподілу сум екологічного податку між державним та місцевими бюджетами різних рівнів.

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 фінансової конвергенції соціально-економічного розвитку держави та її регіонів актуальним постає питання побудови ефективної системи міжбюджетного розподілу екологічного податку з метою фінансового стимулювання природокористування в Україні.

Цілі статті. Метою статті є розглянути систему розподілу екологічного оподаткування в розрізі концепції фінансової конвергенції соціо-еколого-економічного розвитку держави та її регіонів, розкрити наслідки трансформаційного її реформування,

виявити основні шляхи її вдосконалення в контексті фінансового стимулювання природокористування.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. З метою зміцнення реальних джерел фінансування природоохоронної діяльності важливо посилити результативність дії механізму розподілу екологічного оподаткування, оскільки саме екологічний податок є основним джерелом фінансового забезпечення природоохоронних заходів в Україні та регіонах. 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.

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 і місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, всупереч чинному законодавству [7].

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 грн. надходжень від екологічного податку, кошти якого було спрямовано до загального фонду Державного бюджету та перерозподілено на інші видатки, не пов'язані із природоохоронною діяльністю [5; 7].

Очевидним є факт поточного недофінансування еколого-конструктивних 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 [2].

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 [4].

Проте, окремі законодавчі «антиекологічні» норми попередніх періодів і досі 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.

28 вересня 2016 року було зареєстровано проект Закону «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зміни спрямування екологічного податку» №5190, яким пропонується змінити напрямки податкових надходжень від екологічного податку:

- 1) 35% екологічного податку (крім екологічного податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені) та/або тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад встановлений особливими умовами ліцензії строк, який зараховується до загального фонду Державного бюджету у повному обсязі) спрямовуватимуть до спеціального фонду Державного бюджету;

- 2) 65% екологічного податку (крім екологічного податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені) та/або тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад установлені особливими умовами ліцензії строк) спрямовуватимуть до спеціального фонду місцевих бюджетів, у тому числі [5]:

- до сільських, селищних, міських бюджетів – 30%;
- обласних бюджетів та бюджету АРК – 35%;
- бюджетів міст Києва та Севастополя – 65%.

Витрачати такі кошти пропонується на здійснення природоохоронних заходів, включаючи захист від шкідливої дії вод

сільських населених пунктів та сільгоспугідь: 35% екологічного податку і 30% грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності.

Отже, законопроектом передбачається перерозподіл коштів на користь сільських, селищних, міських бюджетів, а також бюджетів об'єднаних територіальних громад – вони зможуть отримувати 30% замість 25%. Обласним бюджетам та бюджету АРК залишиться 35% від надходжень екологічного податку замість 55% нині.

Отже, позитивним, на нашу думку, є те, що надходження від екологічного податку спрямовуватимуться не до загального фонду Державного бюджету (який не передбачає цільового використання коштів), а до спецфонду, з визначеними напрямками витрачання таких надходжень. Проте, неоднозначним є саме зменшення надходжень коштів до місцевих бюджетів, так як і те, що податок за утворення радіоактивних відходів лишається повністю закріпленим за загальним фондом Державного бюджету України.

З огляду на це, важливим постає питання ефективності витрачання отриманих коштів за рахунок екологічного податку.

Діюча система планування видатків місцевих фондів є нерегульованою, 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 наданню послуг, відмінних від природоохоронних, а отже, локальні природоохоронні заходи вже традиційно фінансуються за залишковим принципом [7].

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% [8].

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 управлінню екології та природних ресурсів Волинської облдержадміністрації райдержадміністраціями, міськвиконкомками, 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 складали 20%, до місцевих фондів – 50%, у 2013 році – 13,5% та 33,5% , а вже у 2014 році – 10 % та 25% відповідно [6].

Таким чином, 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 при-

родокористування 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 [8].

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.

Висновки. Отже, нині діюча система розподілу екологічного податку в рамках фінансово-бюджетної децентралізації, на наш погляд, є неефективною, тому вважається «антиекологічною», що в подальшому посилюватиме негативний соціо-економічний вплив 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.

1. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року»: від 21 грудня 2010 року №2818-VI.
3. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 № 79-VIII.
4. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо цільового спрямування екологічного податку» від 24.12.2015 № 918-VIII.

5. Проект Закону «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зміни спрямування екологічного податку» від 28.09.2016р. №5190 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua>.
6. Регіональна екологічна програма «Екологія 2016 – 2020» від 10.02.2016 №2/27 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://volynrada.gov.ua>.
7. Веклич О. Нинішня модель фінансово-бюджетної децентралізації екологічного оподаткування як інституціональний чинник посилення екологічних викликів // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://komekolog.rada.gov.ua>.
8. Вахновська Н. Фіскальна політика в контексті стимулювання природо-користування в Україні / Н. Вахновська, В. Поліщук, І. Іванова // Економічний форум. – 2016. – №4. – 282 с. – С. 112–118.