

# Регіональні проблеми природокористування

УДК [330.15:504.06]:339.926

П.В. Жук

## Питання зближення інструментів еколого-економічного регулювання в контексті Карпатської конвенції

*Розглядаються підходи до реалізації принципу «забруднювач платить» у країнах, що є сторонами Карпатської конвенції (ратифікована Україною у 2004 р.). Порівнюються механізми реалізації даного принципу охорони навколишнього природного середовища в Україні, інших країнах – учасниках Карпатської конвенції та країнах Європейського Союзу. Аналізуються розміри екологічних зборів, що застосовуються в Україні, у співставленні з розмірами екологічних податків та зборів у інших країнах. Прогнозуються тенденції подальшого розвитку екологічного оподаткування та пропонуються напрямки його вдосконалення в Україні з урахуванням світових тенденцій та практики Європейського Союзу.*

*Ключові слова: Карпатська конвенція, охорона навколишнього природного середовища, екологічні збори, екологічні податки.*

Поглиблюючи міжнародне співробітництво, Україна та її регіони беруть участь у цілому ряді транскордонних ініціатив та програм, що мають за мету, зокрема, досягнення цілей екологічної безпеки. Однією з таких ініціатив є Рамкова конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат (надалі – Карпатська конвенція), укладена у 2003 р. й введена в дію відповідно до Закону України «Про ратифікацію Карпатської конвенції» № 1672 від 7 квітня 2004 р. Сторонами Карпатської конвенції є також Чехія, Угорщина, Польща, Румунія, Словаччина, Сербія і Чорногорія.

Метою Карпатської конвенції є проведення збалансованої політики та співробітництва щодо охорони та сталого розвитку регіону Карпат. Учасники конвенції взяли на себе зобов'язання з дотримання узгоджених принципів та положень задля досягнення спільної мети. Серед цих положень знайшло відображення і використання економічних інструментів регулювання природокористування, зокрема дотримання сторонами принципу «забруднювач платить». Узгоджене з учасниками конвенції дотримання даного принципу сприяє зближенню та уніфікації економічних інструментів екологізації господарювання в Україні із застосовуваними в інших країнах. Враховуючи, що більшість країн – сторін Карпатської конвенції входять до Європейського Союзу, зближення політики й механізмів регулювання природокористування, застосовуваних в Україні, із запровадженими в країнах конвенції водночас означатиме їх зближення із загальноєвропейськими, що важливо з огляду на європейські перспективи України. Це важливо і з чисто економічних позицій, адже економічні важелі регулювання природокористування суттєво впливають на собівартість продукції і відповідно – на її ринкову конкурентоспроможність.

Як же виглядає реалізація принципу «забруднювач платить» в Україні порівняно з іншими країнами конвенції?

© П.В. Жук, 2010.

Принцип «забруднювач платить» вперше впроваджено в Україні з 1990 р. як експеримент у м. Львові згідно з рішенням виконкому Львівської міської Ради народних депутатів № 373 від 12.12.89 р. та у Львівській області згідно з ухвалою Львівської обласної Ради народних депутатів від 21.06.90 р. «Про проведення в Львівській області економічного експерименту по вдосконаленню відносин природокористування» [1]. В основу нормативних матеріалів, що регламентували порядок справляння та розміри платежів за забруднення та порушення навколишнього природного середовища, формування та використання коштів спеціалізованого природоохоронного фонду, було покладено методичні розробки Львівського відділення Інституту економіки Академії наук України. З 1992 р. принцип «забруднювач платить» практично на тих же засадах був реалізований в Україні в цілому відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 13.01.1992 р. № 18 «Про затвердження Порядку визначення плати і стягнення платежів за забруднення навколишнього природного середовища та Положення про республіканський позабюджетний фонд охорони навколишнього природного середовища». У 1999 р. ці нормативні документи були переглянуті й в даний час діє Порядок встановлення нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища і стягнення цього збору, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 1 березня 1999 р. №303 [2] (із змінами і доповненнями).

Порядок передбачає збір за забруднення навколишнього природного середовища, який справляється за:

- викиди в атмосферне повітря забруднюючих речовин стаціонарними та пересувними джерелами забруднення;
- скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти;
- розміщення відходів;
- утворення радіоактивних відходів;
- тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками .

Зазначений збір справляється за нормативами, оновленими у 2003 р. (постанова Кабінету Міністрів України від 28.03.2003 р. №402), індексованими в 2006 р. з коефіцієнтом 2,373. З 2007 р. нормативи збору індексуються також відповідно до індексів інфляції (2007 р. – 1,128, 2008 р. – 1,223, 2009 р. – 1,123). Нормативом збору є встановлений розмір грошової плати за одиницю забруднюючої речовини, що потрапляє у навколишнє природне середовище.

Кошти від збору спрямовуються до цільових екологічних фондів (державного, регіонального, місцевих), є складовою частиною Державного бюджету України та місцевих бюджетів і мають використовуватися виключно на природоохоронні та ресурсозберігаючі заходи.

Реалізована в Україні система стягнення збору за забруднення навколишнього природного середовища (екологічного збору) у своїй методологічній основі має висунуту ще в першій половині ХХ ст. концепцію А.К. Пігу [3] щодо впливу держави на винуватців негативних зовнішніх ефектів господарської діяльності та застосування до них податків, при яких розмір податку чинив би стимулюючий вплив на зменшення негативних зовнішніх ефектів. При цьому максимум стимулюючого ефекту настає при досягненні податком розміру граничних суспільних затрат на запобігання негативному впливу. Ця концепція була підтримана, знайшла свій розвиток і використовується у світовій практиці регулювання взаємовідносин у системі господарська діяльність – навколишнє природне середовище. Принцип «забруднювач платить»

запроваджений практично у всіх країнах Карпатської конвенції. Однак підходи до реалізації цього принципу різняться. Близька до запровадженої в Україні система реалізації принципу «забруднювач платить» використовується в Польщі, Чехії, Словаччині.

В Республіці Польща запроваджено плату за:

- гази та пил, що викидаються у повітря;
- речовини, що потрапляють зі стоками до водного середовища чи земель;
- води з систем охолодження, що потрапляють до водного середовища чи земель;
- розміщення відходів на звалищах;
- забруднення території, з якої зливні стоки або талі води потрапляють до водного середовища чи земель.

Діючі у 2009 р. одноразові ставки плати за перелічені негативні впливи на навколишнє природне середовище були затверджені розпорядженням Ради Міністрів Республіки Польща від 14.11.2008 р. №1217 [4]. Цим же розпорядженням регламентовано справляння плати за відбір води з поверхневих водойм та підземних горизонтів та використання вод для риборства.

У таблицях 1 та 2 порівнюються нормативи плати (збору), що стягуються в Україні та Республіці Польща за негативні впливи на повітряний та водний басейни.

Зазначимо, що розміри екологічних платежів, під якими розуміємо всі види податків, зборів, платежів, пов'язаних з небезпечними для навколишнього природного середовища видами господарської діяльності (до них не включаємо природно-ресурсні платежі, що стягуються за безпосереднє господарське використання вод, земель, мінерально-сировинних, лісових ресурсів тощо), у Польщі та Чехії є значними і можуть трактуватися як наближені до величини негативних зовнішніх ефектів, котрі спричиняє шкідливе втручання суб'єктів

Таблиця 1

Порівняння розмірів збору (плати) за викиди забруднюючих речовин в атмосферу від стаціонарних джерел забруднення\*

Назва забруднюючої речовини	Розмір плати, грн. /т		Співвідношення розмірів плати в Україні та Польщі
	Україна	Польща**	
Азоту оксиди	261,9	2565,2	1 : 10
Аміак	49,1	871,2	1 : 18
Бенз(о)пірен	333281,3	764236,0	1 : 2,3
Вуглецю окис	9,8	266,2	1 : 27
Вуглеводні	14,7	2904,0	1 : 198
Тверді речовини	9,8	1161,6	1 : 118
Кадмію сполуки	2072,2	382142,2	1 : 184
Нікель та його сполуки	10557,5	764236,0	1 : 72
Ртуть та її сполуки	11097,7	382142,2	1 : 34

\* Авторські розрахунки на підставі [4–5].

\*\* Нормативи плати у Республіці Польща наведено у гривневому виразі за офіційним курсом польського злотого на 01.07.2009 р. (1 злотий – 2,42 грн.).

Таблиця 2

Порівняння розмірів збору (плати) за скидизабруднюючих речовин у водні об'єкти\*

Назва забруднюючої речовини	Розмір плати, грн. /т		Співвідношення розмірів плати в Україні та Польщі
	Україна	Польща**	
Органічні речовини (за показником БСК 5)	68,7	8566,8	1 : 125
Завислі речовини	4,9	1040,6	1 : 212
Сульфати	4,9	99,2	1 : 20
Хлориди	4,9	99,2	1 : 20
Фенол	13393,3	91282,4	1 : 7
Нікель	1674,2	249647,2	1 : 150
Ртуть	13393,3	249647,2	1 : 19

\* Авторські розрахунки на підставі [4–5].

\*\* Нормативи плати у Республіці Польща наведено у гривневому виразі за офіційним курсом польського злотого на 01.07.2009 р. (1 злотий – 2,42 грн.).

господарювання у навколишнє природне середовище. Річний обсяг екологічних платежів у Польщі уже на початку 2000-х років досягав 500 млн. дол. США, у Чехії – 100 млн. дол. США [6]. В Україні у 2001 р. він складав 28 млн. дол. США [7], збільшившись лише після індексації нормативів платежів у 2006 р. приблизно удвічі.

Аналіз розмірів плати за негативні впливи на повітряний басейн в Україні та Польщі очевидно демонструють заниженість застосовуваних нормативів збору в Україні, котрі в десятки і сотні разів менші, ніж у Польщі. Наприклад, мінімальна ставка збору за викиди забруднюючих речовин в атмосферу від стаціонарних джерел в Україні у 2009 р. становила 9,8 грн./тонну, у Республіці Польща – 110 зл./т (266 грн./т). Різниця у 27 разів. Очевидно, що стосовно впливу на повітряний басейн, реалізований в Україні принцип «забруднювач платить» при встановлених нормативах зборів за емісію шкідливих речовин не стимулює запобігання забруднення атмосферного повітря.

Аналогічне становище й з дієвістю економічних важелів забезпечення чистоти водного середовища та зменшення відходів. Збори за скиди забруднюючих речовин у водні об'єкти України значно нижчі від запроваджених у Польщі (табл. 2).

Мінімальна ставка збору за скидання забруднюючих речовин в Україні у 2009 р. становила 4,9 грн./т, у Польщі – 41 злотий (99,2 грн./т). Різниця у 20 разів. Ще більшою є ця різниця з мінімальною ставкою плати за скиди забруднюючих речовин у водний басейн у Чехії – у 42,5 разу. Різниця між запровадженими у Чехії [ 8 ] та Україні ставками плати за скиди ртуті становить 623 рази, фосфатів – 212 разів, завислих речовин – 170 разів.

Значною є і різниця у нормативах платежів (зборів) за розміщення відходів. У 2009 р. в Україні за розміщення 1 тонни малонебезпечних відходів слід було заплатити 0,98 грн., а малонебезпечних нетоксичних відходів гірничовидобувної промисловості – 0,10 грн., тоді як у Польщі мінімальний норматив плати за розміщення відходів становив 10,50 злотих, або понад 25 грн., тобто різниця у 25-250 разів.

Зрозуміло, що при низьких нормативах екологічних платежів частка екологічних зборів у загальних податкових надходженнях в Україні також є дуже низькою. У 2007 р. сума отриманих зборів за забруднення навколишнього природного середовища разом з надходженнями за позовами за збитки, заподіяні природі, та штрафами за порушення природоохоронного законодавства склала 962,2 млн. грн. [9], що становило 0,7% загальної суми податкових надходжень. У країнах ЄС ще в 1995 р. частка екологічних платежів сягнула 3,5% [10]; в наш час у середньому сягає 7%, а в Данії перевищує 10% [11].

Відповідно низькою є і база державного фінансування природоохоронних заходів. В Україні у 2007 р. капітальні інвестиції на охорону навколишнього природного середовища склали 3080,7 млн. грн., або 0,4% від валового внутрішнього продукту (серед цих інвестицій 2/3 склали власні та залучені кошти підприємств), що далеко не відповідає світовим стандартам й, зокрема, рекомендаціям проведеної Європейською економічною комісією під егідою ООН шостої конференції міністрів «Навколишнє середовище для Європи» (Белград, Сербія, 10-12 жовтня 2007 р.), котрі націлюють на показники державних природоохоронних витрат на рівні 1,2–1,6% ВВП [12].

Слід зазначити, що окремі країни – сторони Карпатської конвенції використовують інші види екологічних платежів (податків). Так, в Угорщині застосовується екологічний податок на продукт, об'єктом якого є продукція, яка в процесі виготовлення, використання чи утилізації забруднює навколишнє природне середовище (паливно-мастильні матеріали, автошини, упаковка, акумулятори, холодильники тощо). Цей підхід перегукується з формами екологічного оподаткування, запровадженими скандинавськими країнами ще у 80-х роках минулого століття й поширеними в ряді країн Європейського Союзу. Зазначимо, що при цьому досвід екологічного оподаткування і Польщі, і Угорщини оцінюється чи не найвище серед країн із трансформовуваною економікою [10]. Тобто високу оцінку мають різні підходи до використання економічних інструментів досягнення природоохоронних цілей. Головне полягає в їх результативності.

Екологічні податки в тій чи іншій формі на даний час існують у всіх економічно розвинених країнах Європи. Доцільність їх використання була зазначена ще у Першій програмі дій Європейського Союзу з охорони навколишнього середовища (1973 р.). У 80-х та 90-х роках ХХ ст. екологічні платежі й податки застосовано в усіх країнах ЄС.

Екологічні податки Європейське екологічне агентство визначає у широкому плані як «всі податки, база стягнення котрих чинить специфічний негативний вплив на навколишнє середовище».

Директорат із податків та митних зборів Європейської комісії розділив екологічні податки на сім груп [13 ]:

- енергетичні податки (на паливо для двигунів; на енергетичне паливо; на електроенергію);
- транспортні податки (податки на пробіг транспорту; щорічний податок з власника; акциз при придбанні нового чи використовуваного автомобіля);
- платежі за забруднення (емісії забруднюючих речовин в атмосферу і скиди у водні басейни); за викиди вуглекислого газу та інших шкідливих речовин (хлорфторвуглеводнів, окисів сірки й азоту, свинцю);

- платежі за розміщення відходів, котрі включають платежі за розміщення відходів на звалищах та їх переробку і податки на ряд спеціальних продуктів (упаковка, гальванічні елементи, шини, мастила і т.п.);
- податки на викиди речовин, які призводять до глобальних змін (речовини, що руйнують озоновий шар, і парникові гази);
- податки на дію шуму (шумове забруднення);
- платежі за користування природними ресурсами.

Зазначимо, що країни – сторони Карпатської конвенції при реалізації принципу «забруднювач платить» використовують переважно інструменти екологічного оподаткування, що пов'язані з платежами за забруднення навколишнього природного середовища шкідливими емісіями в атмосферу, скидами у водойми, розміщенням відходів. Такий підхід не суперечить стандартам політики ЄС в екологічній сфері. Водночас, практика Європейського Союзу показує можливість результативного використання й інших інструментів екологічного оподаткування. Можна стверджувати, що країни Карпатської конвенції поступово переходитимуть на загальноприйняті в ЄС види екологічного оподаткування. Разом з цим, не менш імовірним є і те, що країни ЄС ширше запроваджуватимуть інструменти економічного регулювання, котрі показали свою ефективність, зокрема у країнах Карпатської конвенції. Закономірні процеси зближення інструментів екологічного оподаткування у країнах конвенції, котрі стали членами ЄС, із загальноприйнятими в Європейському Союзі можна вбачати у наступному:

- паралельне існування різного набору видів екологічного оподаткування (перехідний період) з часом трансформується в уніфіковану систему екологічного оподаткування країн ЄС;
- в рамках ЄС існуватимуть найефективніші з критеріїв запобігання забруднення довкілля, стимулювання екологічності виробництва, зручності практичного використання види екологічних податків (зборів);
- розміри екологічних податків у країнах ЄС вирівнюватимуться;
- зростатиме роль екологічних податків у формуванні загального обсягу податкових надходжень.

Які завдання і трансформації ймовірно доведеться вирішувати при цьому Україні? Можна сподіватися, що зроблений Україною ще на першому етапі введення економічних регуляторів охорони навколишнього природного середовища акцент на використання насамперед інструменту зборів за забруднення навколишнього природного середовища, котрий націлений на безпосередніх емітентів шкідливого впливу на довкілля, є перспективним. Однак екологічна ефективність відповідного регуляторного механізму в Україні незначна через заниженість нормативів справляння зборів. Їх необхідно підвищувати. Доцільним видається також введення в Україні й інших видів екологічного оподаткування. Вбачаємо за можливе при цьому частково замінювати екологічними зборами й податками види податкових платежів, котрі пов'язані з працею та капіталом. Таким чином, у найближчому періоді Україні слід орієнтувати зміни економічного механізму охорони довкілля на наступне.

1. Підвищення до середнього для країн ЄС рівня розмірів екологічного оподаткування. На даний час, без розширення застосовуваного видового набору екологічних податків, це означає практично десятиразове збільшення нормативів встановлених зборів за забруднення навколишнього природного середовища.

2. Спрощення схеми нарахування розмірів екологічних зборів шляхом зменшення переліку шкідливих речовин, за викиди і, скиди яких нараховується збір, виведення з-під нарахування екологічних зборів емітентів з незначними викидами.

3. Ширше використання інструментів стимулювання природоохоронних заходів – гранти, дотації, пільгові банківські кредити, податкові кредити та знижки, реінвестування підприємств із нарахованих ним сум зборів за забруднення навколишнього природного середовища для проведення ними заходів зі зменшення екологічно шкідливих емісій.

4. Використання додаткових видів екологічних податків з числа запроваджених у країнах ЄС. Зокрема, податків на ряд екологічно проблемних продуктів (пакувальні матеріали, акумулятори, гальванічні елементи, шини, мастила, отрутохімікати, засоби побутової хімії тощо). Це зумовлюватиме також можливість перерозподілу навантаження, яке чинять екологічні платежі (податки) в Україні на виробників, між ними та споживачами.

5. Надання характеру екологічних податків наявним платежам за використання природних ресурсів, зі спрямуванням до екологічних фондів фіксованої частини отримуваних надходжень для цільового використання на охорону та відтворення цих ресурсів.

6. «Екологізацію» транспортних податків з розподілом відповідних коштів між потребами фінансування будівництва й утримання доріг та екологічними фондами.

Важливо зазначити, що екологічні податки стають вагомим фактором у витратах виробництва і суттєво впливають на ринкову конкурентоспроможність продукції. У зв'язку з цим неможливо обійтися без солідарного й узгодженого між країнами загального підходу до реалізації принципу «забруднювач платить». Беручи до уваги різницю у практиці реалізації цього принципу країнами – сторонами Карпатської конвенції, було б доречним у рамках конвенції синхронізувати практику екологічного оподаткування, насамперед у частині розмірів податків та розподілу їх тягаря між виробниками та споживачами.

#### Список використаних джерел

1. Формування ринкових відносин у Львівській області в умовах територіального самоврядування (частина третя) / Львівська обласна Рада народних депутатів, 1991. – 127 с.
2. Порядок встановлення нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища і стягнення цього збору // Довідник з питань економіки та фінансування природокористування і природоохоронної діяльності. – К. : Геопринт, 2000. – С. 76–86.
3. Эндрэс А. Экономика окружающей среды / А Эндрэс. – К. : Либідь. 1995. – С. 83–88.
4. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 października 2008 r. w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska, Dziennik ustaw Nr 196, 2008, s. 10663-10665.
5. Постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.1999 р. №303 «Про затвердження Порядку встановлення нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища і стягнення цього збору» (із змінами і доповненнями).
6. Кашенко О. Л. Фінанси природокористування / О. Л. Кашенко. – Суми : Університетська книга, 2002. – 421 с.

7. Статистичний щорічник України за 2003 р. – К. : Консультант, 2003. – С. 69, 551.
8. Professional Chemistry Guide. [Internet resource]. – Available from: <http://www.eurochem.cz>.
9. Статистичний щорічник України за 2007 р. – К. : Консультант, 2008. – С. 541.
10. Экологические налоги [Электронный ресурс] / Свободная энциклопедия Википедия. – Доступен с: [http://ru.wikipedia.org/wiki/Экологические\\_налоги](http://ru.wikipedia.org/wiki/Экологические_налоги).
11. Маслюківська О. П. Необхідність та передумови оподаткування ресурсопотоку в сучасному світі [Електронний ресурс] / О. П. Маслюківська. – Електронний архів Національного університету «Киево-Могилянська академія». – Доступний з: [http://www.ekmair.ukma.kiev.ua/bitstream/123456789/150/1/maslyukivska\\_throughput\\_2007.pdf](http://www.ekmair.ukma.kiev.ua/bitstream/123456789/150/1/maslyukivska_throughput_2007.pdf).
12. Мобилизация финансирования для решения первоочередных задач защиты окружающей среды: рекомендации на перспективу. Материалы шестой конференции министров «Окружающая среда для Европы» [Электронный ресурс] / Официальный сайт организации экономического сотрудничества и развития. – Доступен с: <http://www.oecd.org/dataoecd/33/44/32978987.pdf>.
13. Міжнародна класифікація податків і зборів. [Електронний ресурс] / Податки та все про них. – Доступний з: <http://petangue.kiev.ua/?p=8>.

**Жук П.В. Вопросы сближения инструментов эколого-экономического регулирования в контексте Карпатской конвенции.**

*Рассматриваются подходы к реализации принципа "загрязнитель платит" в странах, выступающих сторонами Карпатской конвенции (ратифицирована Украиной в 2004 году). Сравняются механизмы реализации данного принципа охраны окружающей природной среды в Украине, других странах - участниках Карпатской конвенции и странах Европейского Союза. Анализируются размеры экологических сборов, используемых в Украине, в сопоставлении с размерами экологических налогов и сборов в других странах. Прогнозируются тенденции последующего развития экологического налогообложения и предлагаются направления его совершенствования в Украине с учетом мировых тенденций и практики Европейского Союза. Ключевые слова: Карпатская конвенция, охрана окружающей природной среды, экологические сборы, экологические налоги.*

**Zhuk P.V. The Issues of Approximation of the Instruments of Ecological and Economic Management in the Framework of Carpathian Convention.**

*The approaches to the realization of "the contaminant pays" principle in the states-parties to the Carpathian convention (ratified by Ukraine in 2004) are analyzed. The mechanisms of realization of the given principle in Ukraine, in the other states-parties to the Carpathian convention and in the states of European Union are compared. The amounts of ecological payments, which are used in Ukraine, are analyzed in comparison with the amounts of ecological payments and taxes in other countries. The trends of subsequent development of ecological taxation are assessed and the ways of its improvement in Ukraine are proposed on the basis of world tendencies and the European Union practice. Key words: Carpathian convention, environmental protection, ecological payments, ecological taxes.*

Надійшло 09.11.2009 р.