

ПРОБЛЕМИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ І ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

УДК 336.153:336.226.44

О. О. ВЕКЛИЧ,
*професор, доктор економічних наук,
головний науковий співробітник відділу економічних проблем
екологічної політики і сталого розвитку
ДУ "Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України"
(Київ)*

ПЕРШІ ПІДСУМКИ ФІНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ЕКОЛОГІЧНОГО ОПОДАТКУВАННЯ

Репрезентовано та детально проаналізовано міжбюджетну трансформацію розподілу екологічного податку у 2011 р. – на початку 2016 р. Доведено, що нинішня модель фінансово-бюджетної децентралізації екологічного оподаткування є моделлю руйнації системи фінансового забезпечення природоохоронних заходів.

Ключові слова: екологічний податок, фінансово-бюджетна децентралізація, фінансові ресурси органів місцевого самоврядування, Державний та місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища, система фінансового забезпечення природоохоронних заходів.

O. O. VEKLYCH,
*Professor, Doctor of Econ. Sci.,
Principal Sci. Researcher, Department of Economic Problems
of Environmental Policy and Sustainable Development,
Institute of Nature Management Economy and Sustainable Development of the NAS of Ukraine
(Kyiv)*

FIRST RESULTS OF FISCAL DECENTRALIZATION OF ENVIRONMENTAL TAXATION

The transformation of inter-budgetary distribution of the environmental tax during 2011 – beginning of 2016 is presented and analyzed in detail. It has been proved that the current model of fiscal decentralization of the environmental taxation is a model of destruction of the system of financial provision of environmental protection measures.

Keywords: environmental tax, fiscal decentralization, financial resources of local governments, State and local funds of environmental protection, system of financial provision of environmental protection measures.

Жорсткі реалії соціально-економічного розвитку України, ускладнені форс-мажорними геополітичними викликами, потребують негайного й адекватного внутрішньополітичного реагування, втілюваного перманентними регуляторними процесами державотворення. Чільне місце посідає нормативно-правова діяльність щодо забезпечення справжнього самоврядування шляхом удосконалення системи територіальної організації влади, посилення її надто слабкої матеріально-фінансової бази в умовах обмежених фінансових можливостей держави. Тому серед значної кількості

Веклич Оксана Опанасівна (Veklych Oksana Opanasivna) – e-mail: okveklych@ukr.net.

різних реформ, запланованих українським урядом, найбільшої сили набирає процес децентралізації управління соціально-економічним розвитком країни, вихідною складовою якого є фінансова та бюджетна децентралізація*.

Досить згадати Стратегію сталого розвитку “Україна-2020”, схвалену Указом Президента України у 2015 р., яка передбачає реалізацію 62 реформ і програм розвитку держави, в тому числі децентралізацію, реформу державного управління та регіональної політики. Водночас слід підкреслити, що у даній Стратегії однією з найголовніших передумов здійснення прогресивного поступу національного господарства за вектором розвитку визначено завдання “забезпечити стале зростання економіки екологічно невиснажливим способом”, а за вектором безпеки – забезпечити “безпечний стан навколишнього природного середовища”**.

При цьому “створення ефективної системи охорони навколишнього природного середовища шляхом врахування екологічної складової у стратегіях регіонального розвитку, оцінювання, вирівнювання та зниження техногенно-екологічного навантаження на навколишнє середовище у регіонах” позиціонується як пріоритет державної регіональної політики прийнятим у 2015 р. Законом України***. Очевидно, що ці законодавчі положення тісно кореспондують з вирішенням проблем сталого розвитку територіальних громад, а відтак – організацією раціонального природокористування на всіх рівнях ієрархічної системи управління національним господарством.

Отже, спостерігаємо законодавчо закріплену невіддільність завдань з реалізації цілей регіональної політики і завдань реалізації основних цілей екологічно збалансованого сталого розвитку. По суті, йдеться, з одного боку, про активізацію врахування екологічної складової в умовах реформування регіональної політики та нарощування децентралізації влади, а з іншого – про створення сприятливих інституціональних і організаційно-економічних умов реалізації екологічної складової сталого розвитку, починаючи з локального рівня. Тобто, йдеться про підвищення ефективності механізмів та інструментів державної екологічної політики, визначених відповідним Законом України****.

Особливої значущості набувають дослідження методів і регуляторних процедур, спрямованих, насамперед, на зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування у сфері охорони навколишнього природного середовища, а також посилення дієвості механізмів та інструментів природоохоронної політики. З огляду на те, що серед економічних механізмів її реалізації саме екологічне оподаткування є головним, найбільший, на мій погляд, науковий і практичний

* За авторитетними визначеннями, фінансова децентралізація – процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральним і локальним рівнями управління з метою наділення реальними фінансовими повноваженнями низових бюджетів (органів місцевої влади базових, районних і регіональних рівнів). Бюджетна децентралізація передбачає перенесення надходження доходів та (або) здійснення витрат на більш низький рівень владних структур при збереженні фінансової відповідальності. Для органів місцевого самоврядування бюджетна децентралізація полягає у наданні їм певних повноважень у сфері оподаткування та витрачання коштів, а також можливості самостійно визначати параметри та структуру видаткової частини бюджету [1].

** Про Стратегію сталого розвитку “Україна-2020” : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

*** Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.

**** Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21.12.2010 р. № 2818-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.

інтерес викликають трансформації екологічного податку в умовах децентралізації влади — і як інструменту зміцнення фінансового потенціалу регіонального управління та місцевого самоврядування, і як опорного інструменту фінансового забезпечення природоохоронних заходів. Водночас виникає слушне запитання щодо перших одержаних результатів проведеної фінансово-бюджетної децентралізації екологічного оподаткування, виявлення її переваг або недоліків, узагальнення яких надасть можливість удосконалити цей процес. Зупинимося на цьому докладніше.

Доцільно нагадати, що екологічні податкові надходження формують, з одного боку, певні доходи Державного та місцевих бюджетів, а з іншого — видатки бюджетних коштів для охорони і відтворення навколишнього природного середовища. Тому посилення результативності дії механізму екологічного оподаткування є надто важливим одночасно як для нарощування фінансового потенціалу держави та органів місцевого самоврядування, так і для зміцнення реальних джерел фінансування природоохоронної діяльності.

Варто також нагадати, що система розподілу екологічного податку між бюджетами України формується по вертикалі та горизонталі. По вертикалі частки екологічних платежів закріплюються за Державним і місцевими бюджетами, а по горизонталі екологічні платежі розподіляються між загальним і спеціальним фондами (охорони навколишнього природного середовища), що дозволяє формувати цільові кошти та бюджет розвитку.

Наочно зміни у структурі перерозподілу коштів екологічного податку * в міжбюджетній вертикально-горизонтальній площині, що відбулись у 2011–2015 рр., представлено на рисунку 1. Наведена схема, по суті, репрезентує становлення моделі фінансово-бюджетної децентралізації екологічного оподаткування в Україні.

Така модель фінансово-бюджетної децентралізації екологічного оподаткування сформована в результаті дії комплексу відповідних Законів України, що започаткували з 2015 р. реформу міжбюджетних відносин, а саме бюджетні нововведення до системи розподілу екологічного податку. Йдеться про передання з Державного бюджету на місця 80% екологічного податку (замість 35% — як це було у 2014 р.), завдяки чому, за розрахунками експертів Міністерства фінансів України, у 2015 р. доходи місцевих бюджетів мали поповнитися на 3,2 млрд. грн. **. При цьому 55% з цих 80% екологічного податку направляються в обласні бюджети, а 25% — до районних бюджетів і бюджетів міст обласного значення.

Проведена авторська аналітична оцінка трансформації розподілу екологічного податку у 2015 р. по міжбюджетній вертикалі виявила певні позитивні результати в управлінні фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування, зумовлені даним нововведенням.

По-перше, завдяки такому перерозподілу доходів від екологічного податку збільшуються обсяги місцевих бюджетів, а отже, зміцнюється їх доходна база. Показовими є розрахунки збільшення бюджету сільської ради за рахунок екологічного податку завдяки зміні частки його розподілу між бюджетами України (згідно із

* Крім екологічного податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів (у тому числі вже накопичених) та (або) тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад установлений особливими умовами ліцензії строк, який зараховується до загального фонду Державного бюджету в повному обсязі, тобто 100%.

** Інфографіка: фінансова децентралізація [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=409155&cat_id=397854.

Проблеми регіонального розвитку і децентралізації

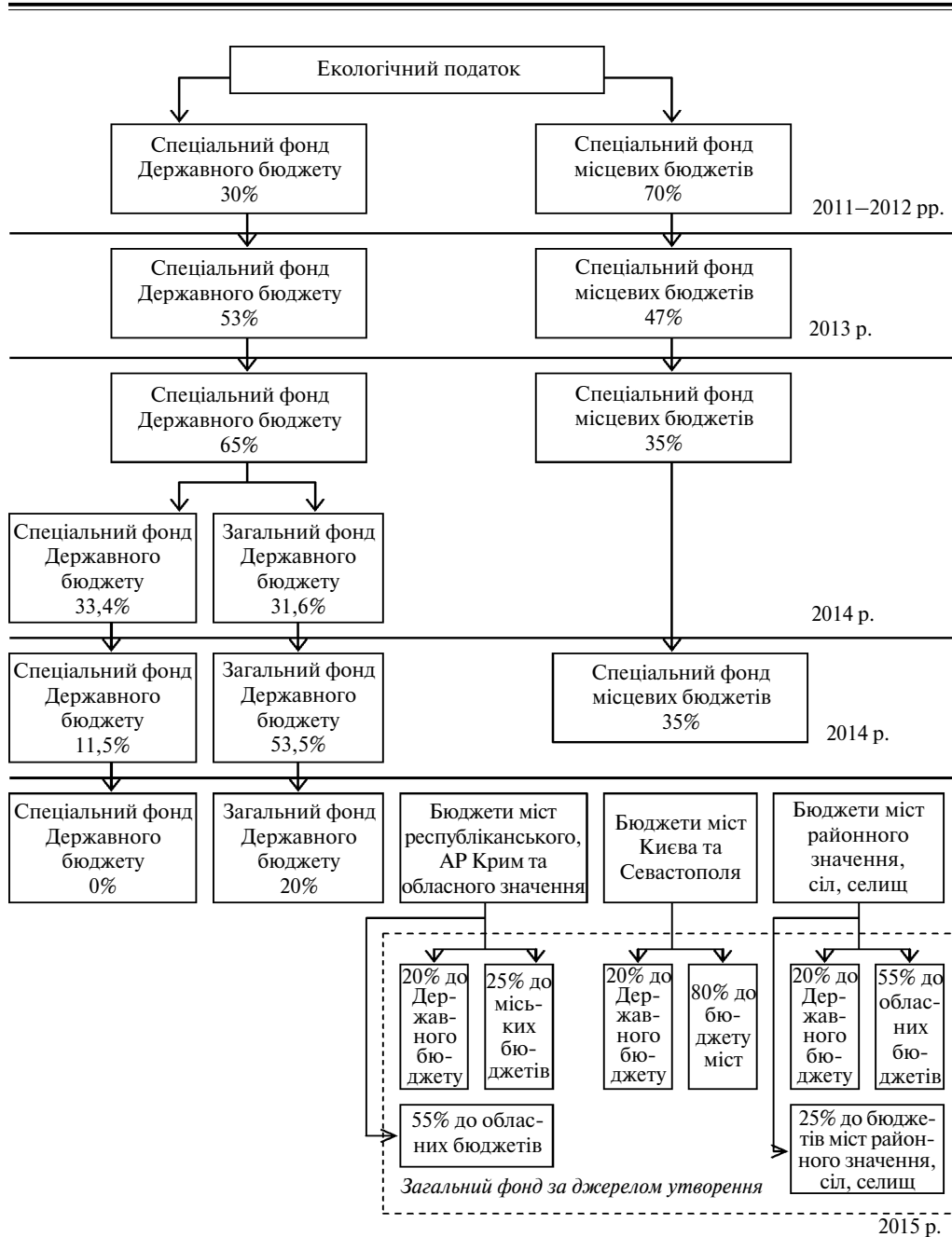


Рис. 1. Становлення моделі фінансово-бюджетної децентралізації екологічного оподаткування в Україні у 2011–2015 рр.

Складено О.А. Чалою за: Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>; Про Державний бюджет України на 2014 рік : Закон України від 16.01.2014 р. № 719-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zib.com.ua/ua/print/46408-zakon_pro_derzhavniy_byudzhет_ukraini_na_2014_rіk_tekst.html; Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2014 рік” : Закон України від 27.03.2014 р. № 1165-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1165-18>; Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2014 рік” : Закон України від 31.07.2014 р. № 1622-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1622-18>; Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28.12.2014 р. № 79-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79-19>; див. [2].

Законом України *), здійснені фахівцями ДУ "Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України" на основі звітності Павшинської сільської ради Мукачівського району Закарпатської області. Наведені арифметичні розрахунки засвідчують можливе річне зростання надходжень до бюджету цієї сільської ради за рахунок новітнього перерозподілу доходів від екологічного податку у 2,29 раза ** [3].

По-друге, таке формування доходів місцевих бюджетів від податкових надходжень у 2015 р., коли тільки 20% коштів від екологічного податку направлялися до Державного бюджету, означає зворотню прив'язку їх великої частки безпосередньо до території формування екологічного податку, що розширює можливості фінансового забезпечення реалізації органами місцевого самоврядування локальних природоохоронних заходів.

По-третє, завдяки новітній трансформації системи розподілу екологічного податку встановлюється більш чіткий взаємозв'язок між обсягом податків, які збираються, і доходами місцевих бюджетів.

По-четверте, місцеві органи влади певним чином стимулюються до більшого контролю над процесом сплати екологічного податку, відтак — до нарощування державних доходів, що, у свою чергу, теоретично сприяє послабленню гостроти звичної проблеми нестачі коштів на екологоконструктивні цілі.

Таким чином, логічно дійти висновку про певний *позитивний вплив* нового законодавчого порядку перерозподілу доходів від екологічного податку по *міжбюджетній вертикалі* на посилення дієвості екологічного оподаткування, з одного боку, як інструменту зміцнення фінансового потенціалу регіонального управління та місцевого самоврядування, а з іншого — як інструменту акумулювання фінансових ресурсів для проведення локальної природоохоронної діяльності, що у такий спосіб розширює фінансові можливості органів місцевого самоврядування для реалізації локальних природоохоронних цілей у контексті завдань державної екологічної політики.

Проте, аналізуючи трансформацію системи розподілу екологічного податку з 2015 р. по міжбюджетній горизонталі, слід підкреслити, що прийняте нововведення, як виявилось на практиці, зумовлює появу і негативних наслідків в управлінні фінансовими ресурсами, зокрема (як це не парадоксально) у забезпеченні фінансування природоохоронних заходів. Розглянемо це детальніше, з одночасною ретроспективою розподілу екологічного податку між загальним і спеціальним фондами Державного бюджету за останні роки, починаючи з 2011 р.

Відповідно до ст. 47 Закону України *** для фінансування заходів з охорони навколишнього природного середовища утворюються цільові Державний, Автоном-

* Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28.12.2014 р. № 79-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/79-19/page>.

** Заради об'єктивності слід підкреслити, що очікуване зростання коштів є еквівалентним аж 292,41 грн. за 2015 р., обсяги яких потрібно ще перемножити на індекс "захмарної" річної інфляції. Це свідчить про дуже незначне фактичне поповнення бюджету сільської ради, тобто її мізерні фінансові можливості. Покращення такої ситуації з фінансовим забезпеченням природоохоронних заходів на рівні селищних рад оптимістично прогнозується завдяки об'єднанню коштів у спроможних територіальних громадах.

*** Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII. Поточна редакція від 01.01.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1264-12/page3>.

ної Республіки Крим та місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища. Згідно з ч. 6 ст. 47 “кошти місцевих, Автономної Республіки Крим і Державного фондів охорони навколишнього природного середовища можуть використовуватися тільки для фінансового забезпечення здійснення природоохоронних заходів, включаючи захист від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь, ресурсозберігаючих заходів, у тому числі наукових досліджень з цих питань, ведення державного кадастру територій та об’єктів природно-заповідного фонду, а також заходів для зниження забруднення навколишнього природного середовища та дотримання екологічних нормативів і нормативів екологічної безпеки, із зниження впливу забруднення навколишнього природного середовища на здоров’я населення” *.

Згідно із ст. 47 цього Закону України основним джерелом наповнення цільових фондів охорони навколишнього природного середовища є кошти від екологічного податку. Варто підкреслити, що в останні роки вони також направлялися до Державного та місцевих бюджетів відповідно до ст. 46 даного Закону України (за винятком тих екологічних податків, які справляються за утворення радіоактивних відходів, включаючи вже накопичені, та (або) тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад установлені особливими умовами ліцензії строк), причому згідно з встановленими Бюджетним кодексом України пропорціями. Отже, екологічний податок є джерелом надходжень як для спеціальних, цільових за призначенням, фондів охорони навколишнього природного середовища, так і для Державного й місцевих бюджетів.

Однак раніше, до 2011 р., екологічний податок (до введення в дію з 01.01.2011 р. нових Податкового і Бюджетного кодексів – збір за забруднення навколишнього природного середовища) зараховувався виключно до спеціального фонду Державного та відповідних місцевих бюджетів, а витрати на здійснення природоохоронних заходів мали постійне бюджетне призначення, що надавало 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 Розділу VI “Прикінцеві та перехідні положення” Бюджетного кодексу України **. При цьому алгоритм розподілу надходжень від екологічного податку між Державним та місцевими бюджетами змінювався щороку відповідно до нормативів бюджетного законодавства. Це супроводжувалося, як свідчить динаміка відповідного бюджетного регулювання, поетапним зменшенням надходжень екологічних коштів, запланованих до спеціального фонду Державного бюджету.

Як показало проведене дослідження, за період 2011–2015 рр. функціонування системи розподілу екологічного податку по міжбюджетній горизонталі характеризувалося розгортанням двох тенденцій. Так, у 2011–2014 рр. чітко відстежується перша тенденція – збільшення частки надходжень від екологічного податку до Державного бюджету та відповідного зменшення його частки надходжень до місцевих бюджетів. У 2015 р. ця тенденція дійшла свого кінця через прийняття ґрунтовних правових змін щодо перерозподілу екологічного податку згідно із Законом України ***. Йдеться про законодавчу фіксацію на 2015 р. збільшення ресурсу

* Там же.

** Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

*** Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28.12.2014 р. № 79-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/79-19/page>.

місцевих бюджетів за рахунок екологічного податку (крім податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів) завдяки вже згадуваним новітнім нормативам його міжбюджетного перерозподілу, коли до загального фонду місцевих бюджетів направляється 80% надходжень від сплати екологічного податку.

З 2014 р. паралельно започаткувалася друга тенденція — 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. Ця тенденція, навпаки, дійшла свого абсолюту завдяки встановленню законодавчого нормативу спрямування екологічного податку тільки до загального фонду Державного та відповідних місцевих бюджетів згідно із Законом України * (див. рис. 1).

По суті, таким нормотворчим положенням було юридично закріплено скасування основного джерела наповнення Державного та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, що законодавчо залишило їм тільки два інших: 1) певні грошові справляння за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища в результаті господарської та іншої діяльності; 2) цільові та інші добровільні внески підприємств, установ, організацій і громадян. Для повноти відображення ситуації слід порівняти обсяги запланованих надходжень від сплати екологічного податку у 2015 р. до загального фонду Державного бюджету України з обсягами запланованих надходжень від грошових справлянь за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища, тобто того джерела наповнення Державного та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, що залишилося.

Одержані результати такого порівняння виявляються просто вражаючими: згідно з Додатком № 1 до Закону України **, доходи від сплати екологічного податку до загального фонду передбачені в обсягу 1,495 млрд. грн., тоді як обсяги грошових справлянь за шкоду, заподіяну порушенням екологічного законодавства, що направляються до спеціального фонду, передбачені в сумі лише 9,9 млн. грн. Отже, у 2015 р. офіційно заплановані обсяги грошових справлянь за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища в результаті господарської та іншої діяльності, є в 150 разів меншими за доходи від екологічних платежів до загального бюджету, що означає скорочення обсягів реальних джерел фінансування природоохоронної діяльності з мільярдної суми до мільйонної.

Очевидно, що такі незначні обсяги грошових справлянь за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища в результаті господарської та іншої діяльності, будучи джерелом наповнення Державного та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, формують мізерну фінансову базу для здійснення цільових природоохоронних заходів. З огляду на це, неможливо, на мою думку, дійти іншого логічного висновку, тільки як про *запланований фінансовий параліч дієздатності Державного та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища у 2015 р.*

* Там же.

** Додаток № 1 із змінами, внесеними згідно із Законами від 02.03.2015 р. № 217-VIII, від 17.07.2015 р. № 648-VIII до Закону України "Про Державний бюджет України на 2015 рік" від 28.12.2014 р. № 80-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80-19/page2#n236>.

Позбавлення фондів основного джерела наповнення (частини екологічного податку за місцем заподіяння екологічної шкоди) фактично є тотожним ліквідації цільових природоохоронних фондів, що суперечить вже згаданому Закону України *.

Навіть перевиконання обсягів надходжень до спеціального фонду від грошових справлянь за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища в результаті господарської та іншої діяльності, які, за звітними даними Державної казначейської служби України, за 2015 р. становили 57,288 млн. грн., абсолютно не змінило поточну ситуацію з дієздатністю Державного та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, оскільки за цей звітний період надходження від сплати екологічного податку до загального фонду Державного бюджету України становили мільярдну суму (2,691 млрд. грн.) проти зібраної мільйонної суми на потреби цільових природоохоронних фондів **.

На окрему увагу заслуговує проблема використання екологічних коштів. Її аналіз видається нагальним, оскільки є дотичним до питання дієвості екологічного оподаткування, з одного боку, як інструменту зміцнення потенціалу регіонального управління та місцевого самоврядування, а з іншого – як інструменту акумулювання фінансових ресурсів для проведення природоохоронної діяльності.

Тут доцільно нагадати, що протягом 2014 р. в результаті правових змін у пропорціях міжбюджетного розподілу надходжень від екологічного податку вперше в історії управління фінансами природокористування до загального фонду Державного бюджету України, згідно з відповідними статтями Закону України ***, було зараховано більшу частку (53,5%) екологічного податку, ніж до спеціального фонду (див. рис. 1).

Зрозуміло, що до спеціального фонду Державного бюджету надходять кошти, які надалі витрачаються тільки за цільовим призначенням (наприклад, на виконання проектів екологічної модернізації підприємств у межах сум сплаченого ними екологічного податку, на виконання природоохоронних заходів, включаючи захист від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь, та реалізацію інших) і обсяги яких протягом 2014 р. зменшувалися паралельно із зменшенням частки нормативних відрахувань до нього від сплати екологічного податку. Так, за даними Державної казначейської служби України, заплановані видатки на охорону навколишнього природного середовища із спеціального фонду бюджету (з урахуванням поточних законодавчих змін) у 2014 р. становили 5,066 млрд. грн., а фактично заходи щодо охорони навколишнього при-

* Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-ХІІ. Поточна редакція від 01.01.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1264-12/page3>.

** Звіт про виконання Державного бюджету України за січень – грудень 2015 р. / Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=305190>.

*** Про Державний бюджет України на 2014 рік : Закон України від 16.01.2014 р. № 719-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zib.com.ua/ua/print/46408-zakon_pro_derzhavniy_byudzheth_ukraini_na_2014_rik_tekst.html; Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2014 рік” : Закон України від 27.03.2014 р. № 1165-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1165-18>; Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2014 рік” : Закон України від 31.07.2014 р. № 1622-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1622-18>.

родного середовища (код бюджетної класифікації 0500) були профінансовані лише в обсягу 2,079 млрд. грн., тобто у 2,4 раза менше*.

Відповідно, зменшувались і цільові видатки із загального фонду Державного бюджету на реалізацію запланованого комплексу природоохоронних заходів, що призвело до невиконання Загальнодержавної цільової програми "Питна вода України" (зменшення видатків на 148,1 млн. грн.) та Програми очищення господарсько-побутових стічних вод міста Калуш (зменшення видатків на 38,8 млн. грн.)**. Зрештою склалася ситуація, коли сплата екологічного податку поступово втрачала своє цільове призначення в процесі його перерозподілу за джерелами витрат, які, у свою чергу, також скорочувались у напрямі фінансування природоохоронних заходів.

Таким чином, аналіз проблеми використання екологічних коштів у 2014 р. дає підстави говорити про розгортання першої тенденції — істотного скорочення обсягів надходжень від екологічного податку та їх подальшого цільового витрачання, тобто зменшення обсягів видатків із спеціальних фондів охорони навколишнього природного середовища на фінансування конкретних природоохоронних і ресурсозберігаючих заходів, а також заходів для зниження впливу забруднення навколишнього природного середовища на здоров'я населення.

Зважаючи ж на зростання нормативів спрямування коштів екологічного податку до загального фонду Державного бюджету, де вони фактично "розчиняються" в його дохідній частині, стає зрозумілим, що у такий спосіб сальдо від екологічного податку на практиці направляється на відшкодування інших бюджетних видатків. Тому правомірно, на мою думку, констатувати розгортання і другої тенденції в процесі використання екологічних коштів — до розпорошення фінансових потоків від сплати екологічного податку на виконання численних заходів, відмінних від природоохоронних. За даними, тільки Державний фонд охорони навколишнього природного середовища у 2014 р. втратив близько 3 млрд. грн. надходжень від екологічного податку, кошти якого направлено до загального фонду Державного бюджету та перерозподілено на інші видатки, не пов'язані з природоохоронною діяльністю***.

Остаточо, на мій погляд, процес нівелювання основного призначення екологічного оподаткування завершився у 2015 р. шляхом перерозподілу екологічного податку по міжбюджетній горизонталі виключно до загального фонду Державного бюджету та місцевих бюджетів, коли "обнулили" надходження від екологічного податку до спеціального фонду, а відтак — і до Державного та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища. *Внаслідок таких міжбюджетних перетасувань кошти, отримані від сплати екологічного податку, втрачають своє подаль-*

* Річний звіт про виконання Державного бюджету на 01.01.2015 р. : Зведений бюджет-2014. — П.1: Видатки за функціональною класифікацією видатків та кредитування бюджету / Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=257806>.

** Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2014 рік»» (прийнятого 27.03.2014 р. № 1165-VIII) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50433; Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2014 рік»» (прийнятого 31.07.2014 р. № 1622-VII) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51734.

*** Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» щодо цільового спрямування екологічного податку від 13.05.2015 р. № 2830 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55090.

ше екологоконструктивне призначення, змінюючи напрями використання на інші статті витрат, які безпосередньо не вирішують екологічних проблем у державі, окремому регіоні, на території громади.

Дійсно, відповідно до чинних норм Бюджетного кодексу (п. 7 ст. 90 та п. 13 ст. 91) *, надходження екологічного податку у видатках місцевих бюджетів, крім фінансування природоохоронних заходів місцевого значення, можуть витрачатися на заходи, які, по суті, взагалі не мають ніякого відношення до природоохоронної діяльності: на проведення лабораторно-діагностичних, лікувально-профілактичних робіт бюджетними установами ветеринарної медицини; співфінансування (50%) проектів ліквідації підприємств вугільної та торфодобувної промисловості; на утримання водовідливних комплексів у безпечному режимі; проекти реструктуризації та ліквідації об'єктів підприємств гірничої хімії; підземне видобування залізної руди; консервацію ртутного виробництва; заходи державних програм з будівництва та реконструкції водопровідних і каналізаційних очисних споруд у сфері ЖКГ; модернізацію систем теплопостачання; модернізацію та ремонт ліфтового господарства; реконструкцію та ремонт житлових будинків; оснащення житлового фонду будинковими засобами обліку енергоносіїв і споживання води; капітальний ремонт, реконструкцію, будівництво мереж зовнішнього освітлення вулиць; капітальний ремонт гуртожитків, що передаються у власність територіальних громад **.

Крім того, якщо порівняти наведений перелік законодавчо встановлених заходів, фінансування яких забезпечується коштом екологічного податку, то виявляється пряме порушення Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів” ***, яка не містить жодної з наведених позицій. Затверджений нею перелік видів природоохоронної діяльності з року в рік фінансується коштами Державного фонду охорони навколишнього природного середовища, обсяги яких в останні роки просто жалюгідні. Стає очевидним серйозне погіршення ситуації з поточним фінансовим забезпеченням і реалізацією екологоконструктивних й ресурсозберігаючих заходів, а отже, і безпрецедентна декларативність цілей та завдань, визначених, насамперед, чинним Законом України “Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року” ****, а також наведених екологоорієнтованих положень Стратегії сталого розвитку “Україна-2020”.

Таким чином, дослідження трансформації системи розподілу екологічного податку у 2015 р. по *міжбюджетній горизонталі* дало можливість дійти висновку про *негативний вплив* такого законодавчого порядку перерозподілу доходів від екологічного податку на ефективність екологічного оподаткування як інструменту акумулювання фінансових ресурсів для проведення природоохоронної діяльності, стимулювання органів місцевого самоврядування до реалізації локальних природоохоронних цілей у контексті завдань державної екологічної політики.

* Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28.12.2014 р. № 79-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/79-19/page>.

** Там же.

*** Про затвердження переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.09.1996 р. № 1147 (поточна редакція від 25.09.2015 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1147-96-%D0%BF>.

**** [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.

Варто наголосити, що зазначені норми Бюджетного кодексу (п. 7 ст. 90 та п. 13 ст. 91) залишилися незмінними і у 2016 р., тобто є чинними і донині, офіційно підтримуючи започатковану в минулому році, м'яко кажучи, необачливу практику витрачання надходжень від екологічного податку у видатках місцевих бюджетів на заходи, які не мають ніякого відношення до природоохоронної діяльності.

Слід зазначити, що з прийняттям Закону України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо цільового спрямування екологічного податку"* з початку 2016 р. завдяки відновленню правової норми стосовно екологічного податку як джерела надходжень до цільового за призначенням, спеціального фонду охорони навколишнього природного середовища нарешті вдалося принаймні частково поліпшити ситуацію, але *тільки* на рівні місцевих бюджетів, до яких сьогодні направляється 80% надходжень від екологічного податку. Нинішня модель фінансово-бюджетної децентралізації екологічного оподаткування схематично подана на рисунку 2.

Проте, повернувши кошти від екологічного податку до спеціального фонду місцевих бюджетів у 2016 р., а отже, і норму їх подальшого цільового використання, офіційно незмінними в поточному році залишилися деякі, по суті антиекологічні, законодавчі прописи попередніх періодів. Йдеться, по-перше, про юридичну ліквідацію з 2015 р. фінансового потоку від екологічного податку до спеціального фонду Державного бюджету – Державного фонду охорони навколишнього природного середовища. По-друге, про спрямування коштів від екологічного податку до загального фонду Державного бюджету (20% надходжень зі сплати екологічного податку), що означає продовження та закріплення права їх витрачання за іншими статтями витрат. По-третє, про збереження переліку законодавчо встановлених заходів у Бюджетному кодексі, що безпосередньо не вирішують екологічних проблем у державі, окремому регіоні, на території громади, проте їх фінансування забезпечується за рахунок екологічного податку.

Особливо слід наголосити, що на сьогодні через мізерну фінансову базу Державного фонду охорони навколишнього природного середовища законодавчо, на мою думку, скасовано фінансову відповідальність держави за реалізацію природоохоронних заходів і екологічних цілей, яка фактично фінансово самоусунулася від розв'язання вагомих екологічних проблем. Закріплюючи їх ігнорування на рівні державного управління, можновладці залишають органам місцевого самоврядування всіх рівнів і територіальним громадам право та певні кошти власними силами розв'язувати вагомі екологічні проблеми, які зазвичай є синергетичними, а тому потребують значного державного фінансового забезпечення та підтримки.

Крім того, щорічні міжбюджетні трансформації розподілу екологічного податку в тріаді "загальний фонд Державного бюджету – спеціальний фонд Державного бюджету – спеціальний фонд місцевих бюджетів" у режимі "ручного управління", безумовно, розхитують усю систему фінансового забезпечення природоохоронних заходів, не дають можливості їх чітко спланувати та виконувати. При цьому кошти на реалізацію екологічних цілей звично виступають "розмінною монетою" для фінансування інших потреб.

Слід також підкреслити, що, по-перше, система планування видатків місцевих фондів є нерегульованою, причому в регіонах відсутні спеціальні органи, які б

* Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо цільового спрямування екологічного податку : Закон України від 24.12.2015 р. № 918-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/918-19>.

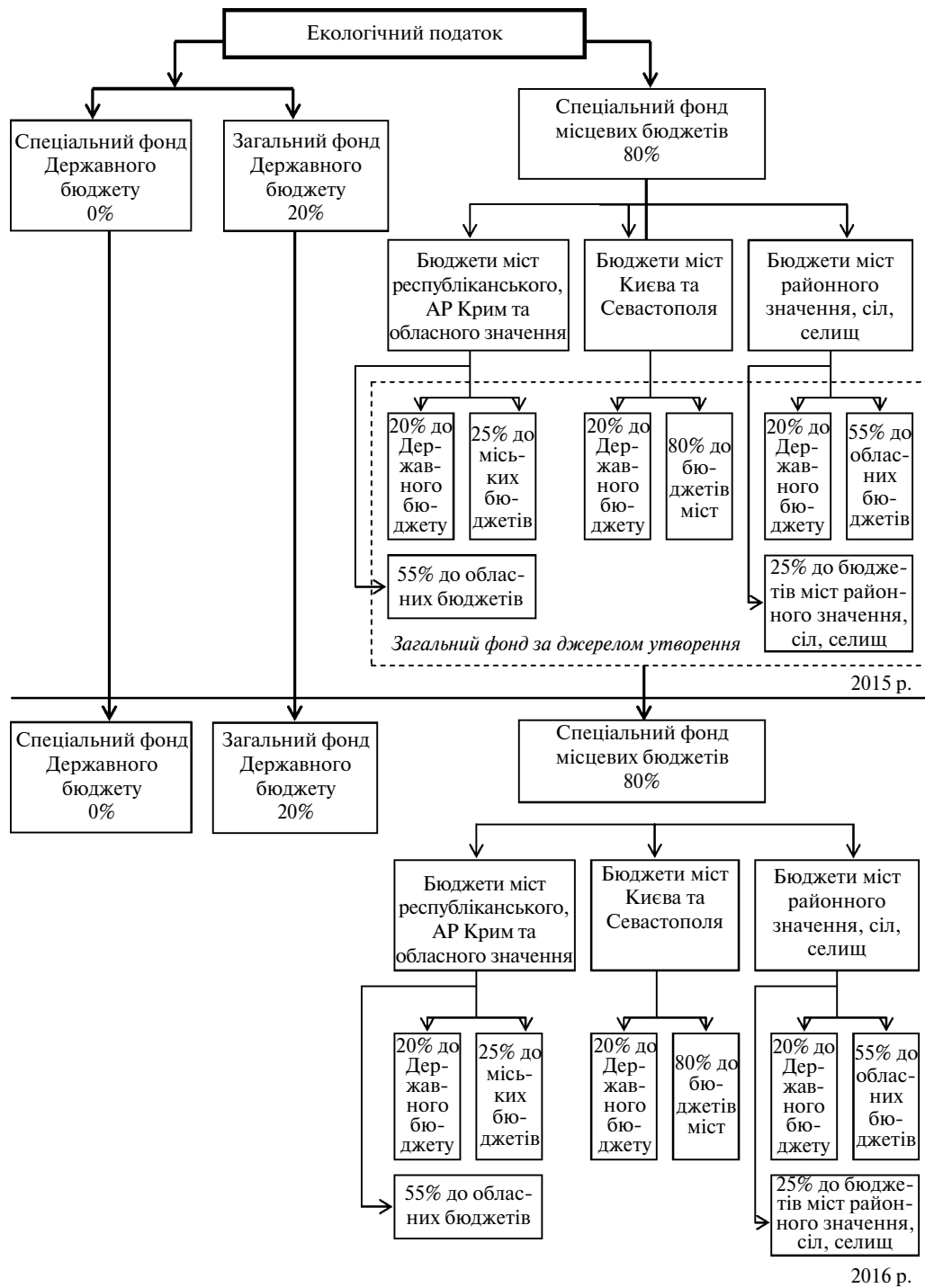


Рис. 2. Формування моделі фінансово-бюджетної децентралізації екологічного оподаткування у 2015 р. – на початку 2016 р.

Складено автором за: Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28.12.2014 р. № 79-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/79-19/page>; Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо цільового спрямування екологічного податку : Закон України від 24.12.2015 р. № 918-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/918-19>.

акумулювали інформацію про стан навколишнього середовища та необхідність проведення природоохоронних заходів. По-друге, за дозволом держави місцеві органи самоврядування віддають перевагу витрачання коштів насамперед на задоволення інших потреб і надання послуг, відмінних від природоохоронних, а отже, локальні природоохоронні заходи вже традиційно фінансуються за залишковим принципом.

Таким чином, досліджуючи економічні наслідки тієї фінансово-бюджетної децентралізації екологічного оподаткування, яка нині відбувається, слід наголосити, що з наведених причин екологічному податку нині притаманні такі негативні риси. Він, по-перше, набув ознак і функцій звичайного податку з визначальною фіскальною функцією наповнення дохідної частини бюджету; по-друге, демонструє своє ослаблення як інструмент акумулювання фінансових ресурсів для проведення природоохоронної діяльності; по-третє, не виконує свого основного призначення, будучи нездатним 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 направлятися на природоохоронні заходи, водночас супроводжуючись надто низьким рівнем фінансового забезпечення сфери відтворення й підтримання природних ресурсів у належному стані.

Висновки

Підсумовуючи, слід констатувати, що нинішня модель фінансово-бюджетної децентралізації системи екологічного оподаткування є, на мій погляд, моделлю фактичної руйнації системи фінансового забезпечення природоохоронних заходів, а тому може бути охарактеризована як антиекологічна. Даний висновок логічно випливає з проведеного дослідження трансформації розподілу екологічного податку як опорного інструменту фінансового забезпечення природоохоронних заходів в умовах децентралізації влади, а також з огляду на складні реалії їх здійснення.

При цьому законодавчо скасовано справжню фінансову відповідальність не тільки органів місцевого самоврядування всіх рівнів, а й держави щодо реалізації природоохоронних заходів і екологічних цілей, що породжує їх ігнорування. Зрештою, *подальше розгортання такої антиекологічної моделі фінансово-бюджетної децентралізації системи екологічного оподаткування слугуватиме вагомим інституціональним чинником посилення негативного економічного впливу на стан навколишнього середовища і примножуватиме екологічні виклики сьогодення.*

Змінити ситуацію, що склалася, можна шляхом фахового перегляду відповідної чинної законодавчої бази, насамперед, її положень щодо цільового спрямування екологічного податку на основі його відкоригованого перерозподілу по міжбюджетній горизонталі. Доречно нагадати, що першим забив на сполох серед фахівців у розгляді ситуації із спрямуванням надходжень від екологічного податку Комітет з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи Верховної Ради України ще в травні 2015 р. Зокрема, депутатами була обґрунтована та висунута дуже слушна пропозиція щодо внесення змін до Бюджетного кодексу України стосовно цільового спрямування екологічного податку шляхом його відкоригованого міжбюджетного перерозподілу, нові пропорції якого мають бути такими: 20% — до спеціального фонду Державного бюджету, а 80% — до спеціального фонду місцевих бюджетів, у тому числі

до сільських, селищних, міських бюджетів – 25%, обласних бюджетів і бюджету Автономної Республіки Крим – 55%, бюджетів міст Києва та Севастополя – 80% *. Проте ця пропозиція була врахована лише в частині спрямування 80% екологічного податку до спеціального фонду місцевих бюджетів **. Пропозиція ж стосовно спрямування екологічного податку до спеціального фонду Державного бюджету була відкинута, хоча її реалізація, безумовно, реанімувала б діяльність Державного фонду охорони навколишнього природного середовища згідно з чинним природоохоронним законодавством.

Очевидно, вкрай необхідно ретельно та виважено продумати і поновити правові норми чинного природоохоронного законодавства та збалансувати їх з бюджетним законодавством шляхом зміни чинного регламенту цільового спрямування екологічного податку до загального фонду Державного бюджету на пропис щодо направлення цих коштів до спеціального фонду Державного бюджету. Цьому, безумовно, сприятиме прийняття парламентом Закону України про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо розподілу екологічного податку ***, проект якого нещодавно розроблений в Комітеті з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи Верховної Ради України, беззаперечно підтримуваний фахівцями і науковцями. Така міжбюджетна трансформація сприятиме, з одного боку, відновленню основного джерела наповнення Державного фонду охорони навколишнього природного середовища та забезпеченню його повноцінного функціонування, а з іншого – активізації державної фінансової підтримки реалізації економічних інтересів територіальних громад у розв'язанні екологічних проблем.

Паралельно вкрай потрібно, на мою думку, скасувати ті норми Бюджетного кодексу (п. 7 ст. 90 і п. 13 ст. 91), які дозволяють місцевим бюджетам витратити надходження від екологічного податку на заходи, що не мають ніякого відношення до природоохоронної діяльності та безпосередньо не вирішують екологічних проблем у державі, окремому регіоні, на території громади. Юридичне коригування поданих статей, після усунення їх неузгодженості, не тільки сприятиме зміцненню чинної бюджетної та природоохоронної законодавчої бази, а й забезпечуватиме надійність і прозорість фінансових умов суб'єктам господарювання для активізації процесів екологічної розбудови їх діяльності.

Список використаної літератури

1. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : моногр. ; [за ред. З.С. Варналія]. – К. : НІСД, 2007. – 820 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/book/Varnalij/index.htm>.

2. Чала О.А. Сучасні аспекти розподілу екологічного податку в контексті забезпечення екологізації національної економіки // Ефективна економіка. – 2015. – № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3908>.

* Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо цільового спрямування екологічного податку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55090.

** Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо цільового спрямування екологічного податку : Закон України від 24.12.2015 р. № 918-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/918-19>.

*** Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо розподілу екологічного податку від 29.01.2016 р. № 3778-1 (альтернативний) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=57975.

3. Економічні аспекти управління природними ресурсами та забезпечення сталого розвитку в умовах децентралізації влади в Україні ; [за ред. М.А. Хвесика, С.О. Лизуна]. — К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2015. — С. 31–32.

References

1. *Derzhavna Regional'na Polityka Ukrainy: Osoblyvosti ta Strategichni Priorytety, za red. Z.S. Varnaliya* [State's Regional Policy of Ukraine: Peculiarities and Strategical Priorities], edited by Z.S. Varnalii. Kyiv, NISS, 2007, available at: <http://old.niss.gov.ua/book/Varnalij/index.htm> [in Ukrainian].

2. Chala O.A. *Suchasni aspekty rozpodilu ekologichnogo podatku v konteksti zabezpechennya ekologizatsii natsional'noi ekonomiky* [Current aspects of the environmental tax distribution in the context of the support of the national economy ecologization]. *Efekt. Ekon. — Effic. Econ.*, 2015, No. 3, available at: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3908> [in Ukrainian].

3. *Ekonomichni Aspekty Upravlinnya Pryrodnymi Resursamy ta Zabezpechennya Stalogo Rozvytku v Umovakh Detsentralizatsii Vlady v Ukraini, za red. M.A. Khvesyka, S.O. Lyzuna* [Economic Aspects of the Management of Natural Resources and the Sustainable Development Support under Conditions of a Decentralization of the Power in Ukraine], edited by M.A. Khvesyk, S.O. Lyzun. Kyiv, INMESD of the NASU, 2015, pp. 31–32 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 29 вересня 2015 р.
і була оновлена 25 січня 2016 р.
