

на загроза щодо недопущення, усунення, обмеження або спотворення економічної конкуренції. Державне регулювання економічної конкуренції в умовах ринкової економіки націлене на досягнення загального позитивного ефекту щодо розвитку економіки та зростання продуктивних сил на основі збалансованого існування та захисту економічної конкуренції.

Список використаних джерел:

1. Третяк Г.С., Бліщук К.М. Державне регулювання економіки та економічна політика: навч. посіб. Львів, ЛРІДУ НАДУ, 2011. 128 с.
2. Ткаченко О.М. Правові засади регулювання економічної конкуренції в сучасних умовах. Наук. пр. Нац. ун-ту харч. технологій. 2005. № 17. С.132–135.
3. Гайдучий А.П. Аграрна реформа і нові можливості для залучення іноземних інвестицій. Економіка АПК. 2006. № 8. С. 3–12.
4. Непомнящий О.М. Державне регулювання економіки в ринкових умовах. Теорія та практика державного управління. 2011. Вип. 1. С. 210–216.
5. Смолин Г.В. Державне регулювання господарської діяльності: курс лекцій. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. 528 с.
6. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11.01.2001 р. №2210-III. Голос України. 2001. № 37.

УДК 342.9

ЮРОВСЬКА В.В.

**ПЕРЕДУМОВИ ТА НАПРЯМИ ВИКОРИСТАННЯ НАДХОДЖЕНЬ
ВІД ОПОДАТКУВАННЯ ВИКИДІВ В АТМОСФЕРНЕ ПОВІТРЯ ДЛЯ ВИКОНАННЯ
ЗАВДАНЬ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ОХОРОНУ АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ**

Стаття містить результати дослідження оподаткування викидів в атмосферне повітря як джерела фінансування заходів, передбачених законодавством про охорону атмосферного повітря. Обґрунтована необхідність використання надходжень від податку за викиди в атмосферне повітря виключно для фінансування заходів, покликаних сприяти збереженню, поліпшенню та відновленню стану атмосферного повітря. Стверджується про те, що їх розподіл має відбуватись між територіальними громадами адміністративно-територіальними одиницями із розташуванням у межах зони забруднення кожного конкретного забрудника пропорційно до ступеня забруднення.

Ключові слова: екологічний податок, стимулювання природоохоронних заходів, цільове призначення доходів від екологічного податку.

Статья содержит результаты исследования обложения выбросов в атмосферный воздух налогом как источника финансирования мероприятий, предусмотренных законодательством об охране атмосферного воздуха. Обоснована необходимость использования поступлений от налога за выбросы в атмосферный воздух исключительно для финансирования мероприятий, призванных способствовать сохранению, улучшению и восстановлению состояния атмосферного воздуха. Утверждается, что они должны распределяться между территориальными общинами административно-территориальными единицами с расположением в пределах зоны загрязнения каждого конкретного загрязителя пропорционально степени загрязнения.

Ключевые слова: экологический налог, стимулирование природоохранных мероприятий, целевое назначение доходов от экологического налога.

The article represents the outcomes of a research of the taxation of outdoor emissions as a source of funding of the activities prescribed by the air protection legislation. It is substantiated that the revenues from the tax on emissions into the air should be used exclusively for financing activities aimed at preserving, enhancing and restoring the state of atmospheric air. The author also maintains that revenues from ecological taxation ought to be allocated to local communities of settlements within the contamination zone of each specific polluter in proportion to the degree of pollution.

Key words: *environmental tax, stimulation of nature protection measures, special purpose of income from environmental tax.*

Вступ. Природоохоронне законодавство та екологічна політика України послідовно виходять із вирішального значення безпечного навколишнього середовища та атмосферного повітря як його неодмінного компонента для життя та здоров'я населення, а також для збереження екосистем.

Зокрема, за змістом положень ч. 1 ст. 9 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» основними засадами внутрішньої політики в екологічній сфері вважаються забезпечення конституційних прав громадян на безпечне довкілля, створення екологічно і техногенно безпечних умов життєдіяльності населення, збереження навколишнього природного середовища, вдосконалення національної екологічної політики, стимулювання розвитку екобезпечних технологій, впровадження системи екологічно збалансованого використання природних ресурсів [1].

Постановка завдання. Мета – розглянути результати дослідження оподаткування викидів в атмосферне повітря як джерела фінансування заходів, передбачених законодавством про охорону атмосферного повітря.

Результати дослідження. На реалізацію зазначених завдань протягом 2016–2020 років передбачається, серед іншого, впровадження переважно економічних механізмів стимулювання екологічно орієнтованих структурних перетворень, досягнення збалансованості між соціально-економічними потребами та завданнями у сфері збереження навколишнього природного середовища, забезпечити розвиток екологічно ефективного партнерства між державою, суб'єктами господарювання та громадськістю (Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 року) [2].

Разом із тим вітчизняна система державного управління на даний момент залишається неспроможною до досягнення вищевикладених результатів, насамперед у сфері охорони атмосферного повітря.

У цьому зв'язку показовим є те, що, за повідомленнями Міністра екології та природних ресурсів України О.М. Семерака, в Україні спостерігається тенденція до збільшення обсягів шкідливих викидів в атмосферне повітря. Міністр зауважив, що динаміка викидів зі стаціонарних джерел протягом 2014–2016 років показує, що у 2014 році обсяги викидів становили 3350 тисяч тонн, у 2015 році – трохи більше 2857 тисяч, а у 2016 – вже 3078 тисячі [3; 4].

Як наслідок вищезазначеного, за інформацією розробників Основних засад (стратегії) державної екологічної політики України, на період до 2030 року із числа фахівців Міністерства екології та природних ресурсів України забрудненість атмосферного повітря великих міст і промислових населених пунктів залишається високою, а фактично дві третини населення країни проживає на територіях, де стан атмосферного повітря не відповідає гігієнічним нормативам, що впливає на загальну захворюваність населення. Причинами, що зумовлюють незадовільний стан якості атмосферного повітря в населених пунктах, вважаються, зокрема, недотримання підприємствами режиму експлуатації пилогазоочисного обладнання, невиконання заходів щодо скорочення обсягів викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення з метою досягнення встановлених нормативів граничнодопустимих викидів та низькі темпи впровадження новітніх технологій [5].

Неприпустимість подальшого погіршення властивостей атмосферного повітря та нагальна необхідність вжиття масштабних заходів, спрямованих на збереження, поліпшення та відновлення стану атмосферного повітря, запобіганням та зниженням рівня його забруднення, видаються очевидними, беручи до уваги те, що незадовільний стан атмосферного повітря (за матеріалами Організації економічного співробітництва та розвитку та Європейського агентства з навколишнього середовища), серед багатьох інших наслідків:

– спричиняє 80% випадків передчасних смертей, викликаючи серцево-судинні захворювання та інсульт (400 000 людей на рік у країнах-членах ЄС), а також обумовлює 80% випадків захворювань легенів (зокрема, астми, бронхітів, раку легенів);

– збільшує вірогідність захворювань дорослих на діабет другого типу та може призвести до ожиріння, запалень судин, передчасного старіння, хвороби Альцгеймера та слабоумства (деменції);

– чинить особливо деструктивний вплив на народжуваність, вагітність, стан здоров'я новонароджених та більш старших дітей;

– стримує розвиток пізнавальних можливостей, що тягне за собою зниження загальної продуктивності людини в усіх сферах життя;

– негативно впливає на якість водних ресурсів та ґрунтів, зменшує біорізноманіття та ефективність господарювання на забруднених земельних ділянках;

– прискорює зміну клімату та глобальне потепління;

– прискорює корозію, біодеградацію, засмічення, спотворення кольорів матеріальних об'єктів, насамперед, об'єктів культурної спадщини [6].

За вищевикладених обставин, держава має належним чином забезпечувати ефективне функціонування системи охорони атмосферного повітря, запроваджуючи механізми її повного та своєчасного функціонування, насамперед, використовуючи для цього надходження від системи екологічного оподаткування.

Аналіз нормативних та науково-публіцистичних джерел дозволяє стверджувати про те, що необхідність закріплення за ними природоохоронного призначення, що дозволить спрямувати їх на задоволення екологічних потреб населення та додатково гарантувати зменшення негативний вплив господарювання на навколишнє природне середовище, є якщо не загальновізною, то близькою до цього.

Так, за результатами наукових досліджень з цього питання доходять таких висновків:

– недовідає механізмів витрачання коштів, зарахованих як плата за негативний вплив на навколишнє середовище, на виконання природоохоронних заходів призводить до вимушеного відстрочення технічного переоснащення очисних споруд та відволікання оборотних засобів підприємств від модернізації обладнання та застосування новітніх технологій, а розчинення зібраних платежів у бюджетній системі та незалежність від них фактичних обсягів фінансування природоохоронних заходів є критичним недоліком (Ю.О. Нікітіна) [7, с. 22];

– ресурсно-екологічні платежі необхідно акумулювати в бюджетах із захищеним рядком та використовувати доходи від них найбільш безпосередньо для відновлення навколишнього середовища (О.П. Бурматова) [8, с. 7, 19].

Вищенаведений підхід лежить в основі відповідних законодавчих рішень у деяких зарубіжних країнах.

Наприклад, за матеріалами дослідження Дж. Е. Мілн, доходи від екологічного оподаткування законодавство США зобов'язує використовувати для надання податкових кредитів за таких обставин, як зокрема:

– здійснення капітальних інвестицій у процеси виробництва для запровадження низьковуглецевих технологій, приведення виробничих процесів у відповідність до нормативів, що встановлюють низький вміст сірки;

– захоплення та зв'язування вуглецю;

– використання паливних елементів, вітрової, сонячної або геотермальної енергії для задоволення потреб, пов'язаних із своїми приміщеннями;

– випуск облігацій під проекти з енергозбереження, використання відновлювальних джерел енергії;

– придбання транспортних засобів, обладнаних для споживання альтернативних видів палива, та встановлення відповідних заправних об'єктів [9, с. 440, 441].

Не менш прогресивною видається модель розпорядження надходженнями від платежів за забруднення атмосферного повітря, закріплена законодавством Чехії. Вона передбачає зосередження таких платежів від великих джерел утворення забруднюючих речовин у державному екологічному фонді, який у подальшому виділяє кошти на сприяння здійсненню проектів, спрямованих, головним чином, на скорочення викидів. Платежі від середніх та малих джерел надходять безпосередньо до муніципалітетів та резервуються для цілей охорони навколишнього середовища [10, с. 47].

Прихильність до використання доходами від екологічного оподаткування також демонструють, зокнайменше, більша частина провінцій та територій Канади. Зокрема, за рахунок надходжень від оподаткування вуглецевих викидів фінансуються: податкові вирахування для фізичних та юридичних осіб (Британська Колумбія); реалізація програм підтримки муніципалітетів, фізичних та юридичних осіб у зменшенні викидів та пристосуванні до змін клімату (Квебек); виконання зелених технологій та інфраструктурних об'єктів (2/3 надходжень), а також податкових повернень та вирахувань для допомоги домогосподарствам, підприємствам та громадам пристосуватись до умов оподаткування (Альберта); реалізація програм зменшення викидів парникових газів (Онтаріо) [11, с. 162].

У світлі вищевикладеного маємо можливість констатувати, що використання коштів, мобілізованих механізмами екологічного оподаткування, виключно із метою збереження, захисту, поліпшення і відтворення якості навколишнього середовища спирається на переконливе наукове обґрунтування та є позитивною практикою найбільш розвинених держав.

Однак вітчизняне бюджетне законодавство передбачає інший механізм розпорядження доходами від екологічного оподаткування.

Так, Бюджетним кодексом України (далі – БК України) встановлений такий розподіл надходжень від сплати екологічного податку в частині податку за викиди в атмосферне повітря:

- 1) 20% належать до доходів загального фонду Державного бюджету України (п. 16-1 ч. 2 ст. 29 БК України);
- 2) 80% належать до надходжень спеціального фонду місцевих бюджетів, у тому числі (п. 4-1 ч. 1 ст. 69-1 БК України):
 - 80% – бюджетів міст Києва та Севастополя;
 - 25% – до сільських, селищних, міських бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад;
 - 55% – обласних бюджетів та бюджету Автономної Республіки Крим [12].

Не обмежуючись вищенаведеними абстрактними значеннями, встановимо приблизний дійсний обсяг фінансування бюджетів за рахунок екологічного податку в тому числі, податку за викиди в атмосферне повітря, за допомогою бюджетних статистичних даних та елементарних розрахунків.

Так, плановим показником доходів від екологічного податку, якого передбачається досягти за підсумками поточного бюджетного періоду, є 2 842 360, 1 тис. грн. (Додаток № 1 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік») [13].

Що стосується доходів від податку за викиди в атмосферне повітря, одержаних за період, найбільш наближений до сьогоднішнього, зауважимо, що за три квартали 2017 р. державний бюджет отримав 392 351 583, 77 грн. надходжень від податку за викиди в атмосферне повітря (Квартальний звіт про виконання Державного бюджету України за III квартал 2017 року. Розділ I «Доходи») [14]. Видається обґрунтованим припустити, що якщо за три квартали 2017 р. державний бюджет отримав 392,4 млн. грн., а отже, за один квартал приблизно 130,8 млн. грн. (392,4 млн. грн. / 3), то фактичний річний дохід державного бюджету від податку за викиди в атмосферне повітря становить близько 523,2 млн. грн. (392,4 млн. грн. + 130,8 млн. грн.).

Не менший інтерес представляє сума податку за викиди в атмосферне повітря, що надійшла до місцевих бюджетів.

У цьому контексті вважаємо за доречне навести офіційні статистичні дані із виступу міністра екології та природних ресурсів України О.М. Семерака про те, що лише 32% екологічних коштів, які було сплачено до місцевих бюджетів 2016 р., пішли на заходи із захисту довкілля, тоді як решта 68% так і залишилася невикористаними. Крім того, міністр звернув увагу на те, що в 2016 р. бюджети органів місцевого самоврядування в Україні одержали сукупно 4 мільярди гривень. На переконання міністра, якби їх було використано за призначенням, то в Україні в більшості випадків вдалось би, зокрема зменшити шкідливі викиди в повітря. Скеровуючи фінансові ресурси не на вирішення екологічних проблем, а на інші сфери, представники органів місцевого самоврядування, за словами Міністра, демонструють, що для них питання поліпшення стану довкілля не є пріоритетними [15].

Порахувавши із значною похибкою суму надходжень від податку за викиди в атмосферне повітря до державного бюджету у 2017 р. (20% суми податку, сплаченого до усіх бюджетів), беручи до уваги те, що до місцевих бюджетів спрямовується 80% суми податку, сплаченого до всіх бюджетів, можемо визначити річний дохід місцевих бюджетів від податку за викиди в атмосферне повітря. Він становить близько 2,1 мільярдів гривень ((523,2 млн. грн. * 80%) / 20%).

Таким чином, податок за викиди в атмосферне повітря щорічно забезпечує надходження до загального фонду Державного бюджету України близько 523,2 мільйонів гривень, а до спеціального фонду місцевих бюджетів близько – 2,1 мільярдів гривень. Незважаючи на такі обсяги потенційного фінансування природоохоронних заходів, цільове призначення цих коштів у рамках спеціального фонду місцевих бюджетів та порядок їх використання бюджетне законодавство не визначає.

Із вищевикладеного випливає те, що механізм екологічного оподаткування не включає дієвих природоохоронних стимулів, а правове регулювання розпорядження надходженнями від екологічного оподаткування є несумісним із теоретичними напрацюваннями та передовим зарубіжним досвідом та всупереч призначенню не сприяє покращенню стану навколишнього середовища. Також воно не враховує певних територіальних факторів. Зазначене диктує необхідність запровадження у вітчизняне законодавство відповідних нововведень. Крім того, в політичних та наукових колах порушуються питання про обґрунтованість ставок податку за викиди в атмосферне повітря.

Отже, нагальною є необхідність наближення вітчизняного законодавства до кращих зарубіжних практик шляхом закріплення за надходженнями від податку за викиди в атмосферне повітря цільового призначення служити джерелом фінансування заходів, покликаних сприяти збереженню, поліпшенню та відновленню стану атмосферного повітря.

У цьому контексті видається слушним звернути увагу на те, що питання про доцільність зазначеного перетворення нещодавно виносилось на розгляд Верховної Ради України восьмого скликання. Перерозподіл надходжень від екологічного податку та встановлення їх природоохоронного призначення були запропоновані законопроектом «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» щодо зміни спрямування екологічного податку (зарєєстрованим 27 листопада 2015 р. за № 3553), що був відхилений головним комітетом (через незгоду із децентралізацією видання деяких дозвільних документів [16]) та знятий з розгляду. Ознайомившись із пояснювальною запискою, що його супроводжує, зауважимо, що законопроект передбачав запровадження таких нововведень:

- 1) зарахування 35% екологічного податку до надходжень спеціального фонду Державного бюджету (за винятками, пов'язаними з радіоактивними відходами);
- 2) зарахування 65% екологічного податку до надходжень спеціального фонду місцевих бюджетів (за винятками, пов'язаними з радіоактивними відходами), в тому числі:
 - до сільських, селищних, міських бюджетів – 30%;
 - обласних бюджетів та бюджету Автономної Республіки Крим – 35%;
 - бюджетів міст Києва та Севастополя – 65% [17].

Цей крок, на переконання авторів законопроекту, забезпечить повноцінне фінансування здійснення природоохоронних заходів як на державному так і на місцевих рівнях, а також забезпечить цільове спрямування коштів, що надходитимуть до спеціального фонду Державного бюджету від екологічного податку виключно на фінансування природоохоронних заходів [17].

Разом із тим, безумовно погоджуючись із необхідністю зосередження доходів від екологічного оподаткування в спеціальних фондах бюджетів для їх подальшого використання для виконання завдань природоохоронного законодавства, вважаємо недопустимим їх розподіл між бюджетами за схемою із значеннями, що не ґрунтуються на результатах спеціалізованих фундаментальних наукових досліджень або фінансових документах екологічних програм (тобто з такими, що є абстрактними, визначеними без використання об'єктивних критеріїв) та не відображають ступінь антропогенного навантаження на довкілля в межах тих чи інших територій.

Висновки. Оптимальним підходом вважаємо розподіл надходжень від екологічного оподаткування кожного джерела забруднення, зокрема стаціонарних джерел викидів в атмосферне повітря, виключно між адміністративно-територіальними одиницями із розташуванням у межах зони забруднення пропорційно до його ступеня. Таким чином забезпечуватимуться його об'єктивізація, компенсаційний характер екологічного оподаткування та загальна справедливість: громади, що потерпають від впливів хімічних сполук, фізичних та біологічних факторів конкретного забрудника, одержують в розпорядження фінансові ресурси для відвернення та мінімізації екологічних наслідків для життя, здоров'я та навколишнього природного середовища шляхом реалізації відповідних профільних природоохоронних програм.

Список використаних джерел:

1. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 1 липня 2010 року № 2411-VI. Дата оновлення: 30 листопада 2017 року. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2411-17> (дата звернення: 05.12.2017).
2. Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 року, затверджені Законом України від 21 грудня 2010 року № 2818-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2818-17> (дата звернення: 05.12.2017).
3. Остап Семерак: «В Україні спостерігається тенденція до збільшення шкідливих викидів у атмосферне повітря» (19 жовтня 2017 року). URL: <https://menr.gov.ua/news/31781.html> (дата звернення: 05.12.2017).
4. Остап Семерак: «Українські підприємства стали викидати більше забруднюючих речовин в атмосферу» (5 липня 2017 року). URL: <https://menr.gov.ua/news/31547.html> (дата звернення: 05.12.2017).
5. Проект закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» (Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2030 року). URL: <https://menr.gov.ua/projects/109/> (дата звернення: 05.12.2017).
6. European Environment Agency report No 13/2017 “Air quality in Europe – 2017 report”. URL: https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2017/at_download/file (дата звернення: 05.12.2017).
7. Никитина Ю.А. Экономические аспекты экологической безопасности в нефтегазовой отрасли (международный опыт и российская практика): автореф. дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.14. Москва, 2012. 30 с.
8. Бурматова О.П. Проблемы и перспективы в области финансирования природоохранной деятельности. Вестник Новосибирского государственного университета. Серия: Социально-экономические науки. 2005. Т. 5, вып. 2. С. 36–48.
9. Milne J.E. Environmental Taxation in the United States: the Long View. URL: <https://www.lclark.edu/live/files/8328-lcb152art6milne> (дата звернення: 05.12.2017).
10. Стратегии и политика в области борьбы с загрязнением воздуха: резюме обзора Европейской экономической комиссии ООН за 2006 год. URL: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/Irtap/ExecutiveBody/2006.Strat.PoliciesReview.R.pdf> (дата звернення: 05.12.2017).
11. OECD Environmental Performance Reviews: Canada 2017. URL: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/environment/oecd-environmental-performance-reviews-canada-2017_9789264279612-en#.Wm9fAeeYPj8 (дата звернення: 05.12.2017).
12. Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 липня 2010 року № 2456-VI Дата оновлення: 1 січня 2018 року. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 05.12.2017).
13. Доходи Державного бюджету України на 2018 рік. Додаток № 1 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/file/text/59/f471810n191.zip> (дата звернення: 05.12.2017).
14. Квартальний звіт про виконання Державного бюджету України за III квартал 2017 року. Розділ I «Доходи» URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/doccatalog/document?id=383804> (дата звернення: 05.12.2017).
15. Остап Семерак: «В Україні спостерігається тенденція до збільшення шкідливих викидів у атмосферне повітря». URL: <https://menr.gov.ua/news/31781.html> (дата звернення: 05.12.2017).
16. Висновки Комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики, природоохоронування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи щодо проекту Закону України про внесення змін до Закону України «Про охорону атмосферного повітря» (щодо децентралізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів), реєстр. № 3553 від 27 листопада 2015 року. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=57256&pf35401=370723> (дата звернення: 05.12.2017).
17. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про охорону атмосферного повітря» (щодо децентралізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів)». URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=57256&pf35401=367166> (дата звернення: 05.12.2017).