

## ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ ЕКОЛОГІЧНИХ ПОДАТКІВ В УКРАЇНІ

*Галушкіна Т.П., Кравцова Л.А*

---

*Проаналізовано зарубіжний досвід та сучасну ситуацію в сфері екологічного оподаткування в Україні. Розглянуто переваги впровадження «зелених» податків та можливості трансформації системи оподаткування за рахунок розширення ресурсної складової податкових надходжень до загальнодержавного бюджету.*

На сьогодні екологічне оподаткування залишається однією з найбільш невирішених проблем сучасності. Однак, можна констатувати, що сьогодні, на думку вчених [1,2] вже відбувається відчутне формування інституту екологічних податків.

З моменту впровадження поняття "екологічний податок" точаться дискусії щодо того, які податки можна вважати екологічними. У Європі під екологічними податками розуміють "податок, базою для якого служить фізична одиниця або її відповідник (умовна одиниця), що чинить достовірно встановлений негативний вплив на довкілля" (ОЕСО, 1997. ЄС1997, Євростат ЄС, 1997). У різних країнах їх називають по-різному: податками, платежами, платою, зборами і та ін., але насправді це різні назви одного економічного інструменту.

Основною метою впровадження екологічних податків, принаймні декларативною, є досягнення так званої "інтерналізації" зовнішніх витрат виробника відходів. Тобто збитки від утворених відходів, які раніше несло суспільство, перекладаються на самого виробника відходів через систему обов'язкових платежів [3].

Досить часто метою впровадження екологічних податків є отримання коштів на здійснення різного роду екологічних заходів. При цьому екологічні податки використовують для поповнення як державного, так і місцевих бюджетів.

Екологічні податки, що застосовуються у світі, відповідно до бази оподаткування, можна поділити на дві великі групи:

1. Податки за забруднення;
2. Податки на продукт;

Податки за забруднення є платежами за кожну фізичну одиницю забруднення, що потрапляє у довкілля. Наприклад, в Україні стягується плата за кожну тону відходів, що захоронюється на сміттєзвалищах (полігонах твердих побутових відходів). При цьому враховуються не лише

маса, але й інші характеристики відходів — небезпечність відходів, характер розташування та обладнання полігону твердих побутових відходів тощо.

Податками на продукт називають податки, що стягуються з одиниці готової продукції, яка на одному з етапів свого життєвого циклу призводить до забруднення довкілля. Податки на продукт стягуються з автомобільних шин, батарейок та акумуляторів, миючих засобів, пластикової упаковки та багатьох інших товарів.

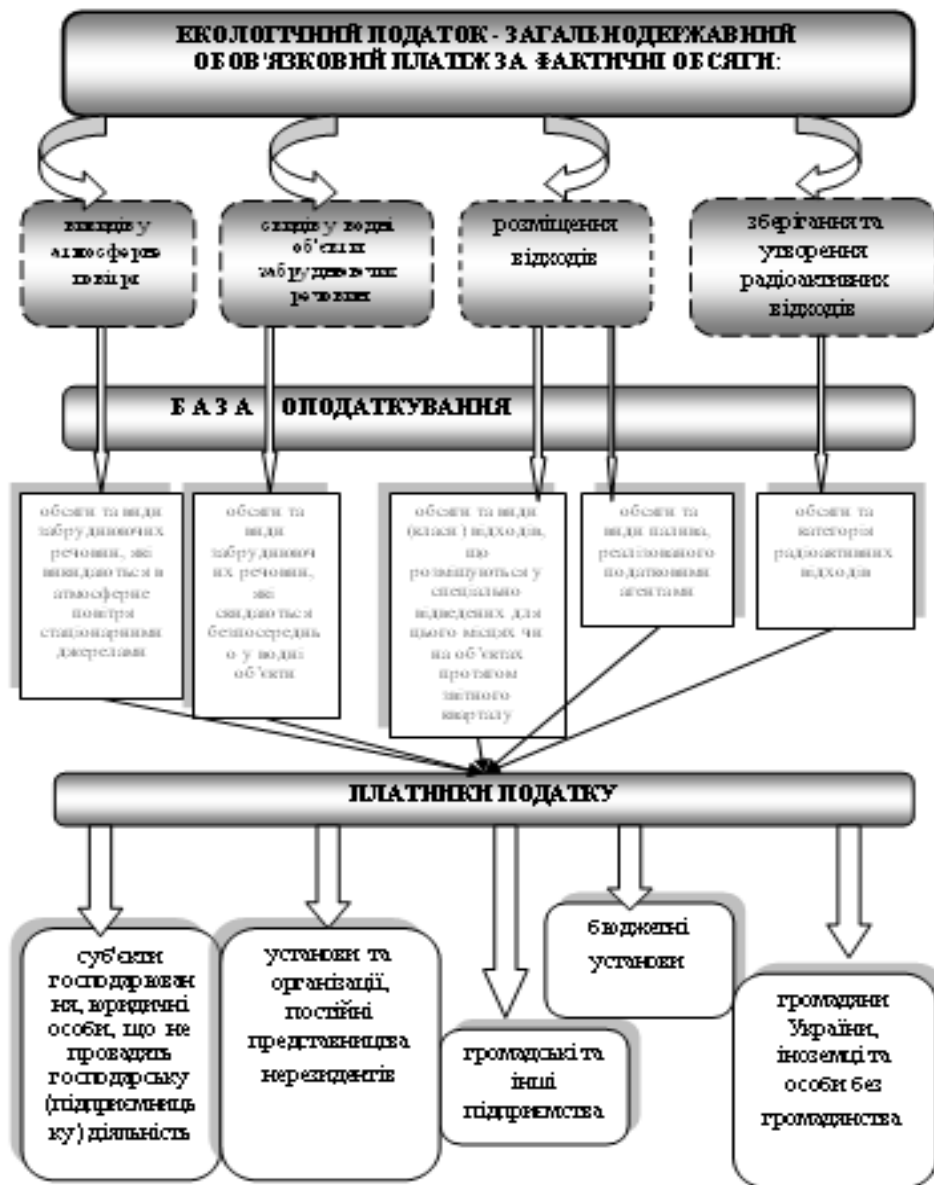
Згідно існуючого Податкового кодексу (п.14.1.57 ) в Україні екологічний податок (рис.1) трактується як загальнодержавний обов'язковий платіж, що справляється з фактичних обсягів:

- викидів у атмосферне повітря;
- скидів у водні об'єкти забруднюючих речовин;
- розміщення відходів;
- фактичного обсягу радіоактивних відходів, що тимчасово зберігаються їх виробниками;
- фактичного обсягу утворених радіоактивних відходів;
- фактичного обсягу радіоактивних відходів, накопичених до 1 квітня 2009 року;

Таким чином, для реалізації на практиці рекомендацій щодо змін на краще відносно власності і права користування природними ресурсами, перш за все, необхідно забезпечити реформування законодавчо-нормативної бази, в тому числі податкової системи, а також налагодити механізми залучення неподаткових джерел отримання прибутків від експлуатації природно-ресурсного потенціалу, з метою фінансування природоохоронних програм.

Більшість вчених дотримується такої трактовки, що, говорячи про екологічні податки в Україні, мається на увазі, перш за все, плата за лімітне та понадлімітне використання природних ресурсів та їх забруднення; викиди в атмосферу забруднюючих речовин стаціонарними та пересувними джерелами; скиди забруднюючих речовин в поверхневі, територіальні та внутрішні морські води, а також в підземні горизонти; розміщення відходів в навколишньому природному середовищі.

Між тим в зарубіжній практиці до них відносять і значну групу ресурсних податків. На теперішній час, по міркуванням вчених [4], в промислово розвинутих країнах світу спостерігається тенденція зростання ролі екологічних податків та їх стимулюючої діяльності на розвиток економіки: доля екологічних податків в системі загального оподаткування складає: в Австрії - 4,4, Канаді – 4,5, Данії – 3,4, Фінляндії – 7,3, Франції – 5,4, Німеччині – 4,9, Греції – 6,1, Ірландії – 11,9, Італії – 9,0, Японії – 6,5, Нідерландах – 5,5, Новій Зеландії – 6,1, Норвегії – 10,8, Португалії – 11,5, Іспанії – 7,5, Швеції – 6,3, Швейцарії – 4,7, Великобританії – 8,2, США – 3,2.



**Рис. 1 Структура екологічного податку в Україні**

Разом з тим, як справедливо вважає О.О. Веклич, система оподаткування стосовно використання природних ресурсів і забруднення довкілля видається дуже обтяжною для тих підприємств, які перевищують дозволені ліміти викидів, що зумовлюється наступними причинами [2]:

- ставки оподаткування викидів, які перевищують

встановлені нормативи, в п'ять разів вищі, ніж ставки оподаткування викидів, які не перевищують такі нормативи;

- в системі бухгалтерського обліку витрати на забруднення довкілля, які не перевищують встановлені нормативи, вважаються виробничими витратами (тобто відносяться на собівартість продукції), в той час як витрати на забруднення, які перевищують встановлені нормативи, покриваються за рахунок прибутку підприємства.

Прямий метод стимулювання природоохоронної діяльності реалізується через систему пільгового екологічного оподаткування шляхом: зменшення бази або об'єкту оподаткування; запровадження зниження податкових ставок; зменшення нарахованих сум податків; звільнення від сплати податків окремих категорій платників; надання цільових податкових пільг, включаючи податкові кредити.

Актуальність проблеми екологічного оподаткування та негаразди із застосуванням екологічних податків в Україні змушують звертатись до досвіду країн, де застосування таких податків є успішним.

Яскравим прикладом створення ефективної системи екологічних податків є Данія, яка є одним з визнаних лідерів екологічного оподаткування. Досвід Данії свідчить про те, що екологічні податки можна успішно застосовувати для вирішення проблеми відходів. До найбільш ефективних податкових інструментів у Данії відносять податок на розміщення відходів, податки на продукт, а також систему "застава-повернення" — що не має звичного для нас "податкового" вигляду.

Водночас датська система екологічних податків на відходи є однією з найбільш ефективних у світі. Переконали цифри: вже у 2000 році на сміттєзвалища було вивезено лише 12,5% відходів, утворених у країні, і ця частка надалі зменшується. При цьому ставку оподаткування встановлюється у відповідності до ступеня екологічної прийнятності способу поводження з відходами. За кожен тону відходів, що піддається захороненню на сміттєзвалищах, виробник відходів сплачує 375 датських крон (50,34 євро), тоді як за тону відходів, що спалюються - 330 датських крон. При цьому податок з відходів, що піддаються переробці або повторно використовуються чи компостуються, не стягується.

За твердженням Датського агентства охорони довкілля, екологічні податки є найважливішими економічними інструментами боротьби з відходами. При цьому досягається значний економіко-екологічний ефект, який свідчить про переробку більш ніж 60% відходів.

Чинниками, що обумовили високу ефективність екологічних податків стосовно відходів у Данії, є їх наукова обґрунтованість, послідовність здійснення еколого-економічної політики, поєднання з іншими не менш важливими еколого-економічними, адміністративними, правовими та освітньо-виховними інструментами екологічної політики [5]. Враховуючи вищезазначене, необхідно більш ефективно імплементувати цей досвід в

Україні.

При цьому ефективно діюча система екологічного оподаткування, наявність ринкових фінансових механізмів в сфері фінансування природоохоронної діяльності є основними складовими «зеленої» економіки.

Ще на початку зародження капіталізму Карл Маркс у третьому томі «Капіталу» на теоретичному прикладі показав, що в результаті міжгалузевої конкуренції відбувається переливання капіталів до тієї галузі, яка гарантує більший прибуток.

Вперше ж ідея екологічного оподаткування була висвітлена в працях економіста-теоретика Пігу, який запропонував стягувати податки з забруднювачів (податок Пігу) і виплачувати субсидії тим, хто знижує рівень викиду [9].

Таким чином підвищуючи рівень екологічного оподаткування можна стимулювати підприємців до «переливання капіталу» від «брудного» до екологічно чистого виробництва на засадах «зеленої» економіки [6].

Оскільки податкова політика впливає на поведінку індивідуальних та інституційних інвесторів і визначає їх дії, використання екологічного оподаткування є потужним інструментом вирішення завдань охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів.

Це підтверджується і досвідом розвинених країн світу, насамперед Європейського Союзу, в яких особливістю розвитку системи екологічного управління є широке запровадження економічних інструментів, зокрема в частині значного розширення бази екологічного оподаткування, в тому числі за рахунок рентного оподаткування..

Як свідчить досвід цих країн, активне застосування екологічних податків сприяє зниженню загального рівня забруднення навколишнього природного середовища, зростанню обсягів виробництва нової, екологічно чистої продукції, зміцнюючи таким чином, конкурентоспроможність та економічні позиції виробників [6].

При цьому важливо, що в країнах Європейського Союзу діє тенденція до збільшення розміру екологічних платежів (зборів) та зменшення розміру податків на ті види діяльності, що є корисними для суспільства, тобто працю, доходи, заощадження та інвестиції. Такі країни як Данія, Нідерланди і Швеція для цього провели реформу податкової системи, що передбачає широке використання "зелених" податків.

Слід констатувати, що і в Україні сьогодні назріла нагальна потреба в трансформації податкової системи в напрямі збільшення частки рентного оподаткування в загальних податкових надходженнях. До речі, в Росії планується її зростання в 8,5 рази при початковій величині - 10-20% [10]. В Україні в цьому контексті спостерігається менш оптимістична ситуація, вирішення якої має передбачати серйозне інституціональне

забезпечення майбутньої податкової системи, а також науково-методичне опрацювання ряду питань в напрямі здійснення поетапної стратегії поступового перенесення податкового тягаря на природокористування. На жаль, в існуючій редакції Податкового кодексу України цей аспект майже повністю нівелюється.

Між тим, як зазначено в Стратегії реформування податкової системи, що схвалена розпорядженням Кабінетом Міністрів України від 23 грудня 2009 р. N 1612-р., в Україні при значних запасах природних ресурсів розвиток екоресурсних платежів незначний, зокрема їх частка у валовому внутрішньому продукті в 2006-2007 роках становила лише 1,9 відсотка, а в 2008 році зросла до 2 відсотків. Підходи до справляння платежів за спеціальне використання природних ресурсів, на думку фахівців, дещо застаріли, що зумовлює зменшення з 2000 року їх частки в доходах зведеного бюджету, а також у вартості товарної продукції (близько 1 відсотка), нераціональне використання природно-ресурсного потенціалу [6].

Розглядаючи питання, «зеленої» економіки необхідно відзначити що законодавчі підґрунтя в частині розвитку екологічного оподаткування в Україні вже створені.

Так, однією із основних засад внутрішньої політики в економічній сфері визначених в Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 року є «перенесення податкового навантаження з мобільних факторів виробництва (праці та капіталу) на споживання, насамперед шкідливої для здоров'я людей продукції, ресурсні та екологічні платежі».

Неодноразово такі завдання встановлювалися і в нормативних актах Кабінету Міністрів України.

Наприклад розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19 лютого 2007 р. N 56-р «Про схвалення Концепції реформування податкової системи», вказано, що «Реформування податкової системи потребує спрямування податкового навантаження із сфери виробництва на сферу споживання, а також на ресурсні та екологічні платежі, у зв'язку з чим необхідно насамперед зменшити податкове навантаження на прибуток підприємств та фонд оплати праці, реформувати акцизний збір, ресурсні та рентні платежі, плату за забруднення навколишнього природного середовища».

В Стратегії реформування податкової системи, що схвалена розпорядженням Кабінетом Міністрів України від 23 грудня 2009 р. N 1612-р. також визначена необхідність «Зміщення акцентів з прямих податків на непрямі, зокрема перенесення податкового навантаження з праці і капіталу на споживання, ресурсні та екологічні платежі».

Однак, відповідна законодавча норма щодо посилення ресурсної компоненти оподаткування, на жаль зовсім не передбачена в Основних

засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року, що затверджені Законом України, де задекларовані зокрема [7]:

✓ удосконалити нормативно-правову базу з питань оподаткування забруднення навколишнього природного середовища, зокрема виробництва, зберігання, транспортування та споживання екологічно небезпечної продукції, яка негативно впливає на навколишнє природне середовище та здоров'я населення;

✓ підвищити збір за забруднення навколишнього природного середовища, збільшивши плату за скидання одиниці маси забруднюючої речовини до європейського рівня, з урахуванням токсичності;

✓ забезпечити сприятливий податковий, кредитний та інвестиційний клімат для залучення коштів міжнародних донорів та приватного капіталу в природоохоронну діяльність, створення суб'єктами господарювання систем екологічного управління, впровадження більш чистого виробництва, технологій ресурсо- та енергозбереження.

✓ стимулювати розвиток екологічного підприємництва, зокрема виробництво продукції, виконання робіт і надання послуг природоохоронного призначення.

Досліджуючи проблему розподілу ресурсних надходжень серед бюджетів різного рангу, можна констатувати, що практика реформування економічних відносин вимагає удосконалення бюджетного регулювання через передачу частки державних функцій щодо формування регіональної екополітики місцевим органам влади. Сьогодні на рівні держави виникла нагальна необхідність конкретно поновити правову базу, яка регламентує податки і збори, в тому числі екологічної спрямованості. Доцільно розробити й подати на розгляд Верховної Ради України новий Закон «Про місцеві податки, платежі та збори», в основу якого, на відміну від існуючого традиційного стереотипу, слід покласти ідеологію місцевого (регіонального) оподаткування з урахуванням існуючого світового досвіду. На сьогодні ж можна констатувати, що, загалом, в порівнянні з практикою західних країн, інститут місцевих податків та зборів в Україні фактично залишається незавершеним. Для розширення фінансової самостійності регіонів необхідно підвищити дієвість місцевих податків і зборів в формуванні прибуткової частини місцевих бюджетів за рахунок екологічної та ресурсної складової. Крім того, в цьому ж ракурсі логічно передбачити і розширення переліку місцевих податків та зборів з правом їх вибору на розсуд органів місцевого самоврядування на умовах принципу взаємозаміни і та взаємодоповнення.

Для переорієнтації існуючої системи оподаткування в напрямі її екологізації доцільно закріпити за місцевими бюджетами окремі загальнодержавні податки, в тому числі екологічної та ресурсної

спрямованості. Крім того, деяким приморським територіям з великою потенційною економічною віддачею є нагальна необхідність впровадження більш пільгового режиму формування податкових надходжень до загальнодержавного бюджету з тим, щоб дати можливість місцевим органам самоврядування більш самостійно вирішувати за рахунок цього проблеми формування екологічної інфраструктури [8].

Ослабленню податкового тиску ресурсовиробників може сприяти трансформація механізму ціноутворення в природно-ресурсній сфері, оскільки сьогодні, як і раніше, відсутня дієва модель державного впливу на політику формування цін, передусім, на продукцію природних монополій. Внаслідок цього слід нормалізувати структуру ціноутворення на основні види енергоносіїв і сировинних товарів, на послуги природних монополій; прийняти законодавчі акти про регулювання цін, в яких мають бути чітко визначені правові кордони добросовісної конкуренції і передбачені межі і форми державного втручання на державному та регіональному рівнях.

Необхідно відмітити, що екологічне та ресурсне оподаткування окрім стимулювання природокористувачів до зменшення шкідливого впливу на довкілля (менше забруднюєш менше платиш податків) дає можливість створити джерело фінансування природоохоронної діяльності за рахунок коштів отриманих від екологічних податків.

### *Література*

1. Галушкіна Т.П. Экономические инструменты экологического менеджмента (теория и практика). – Одесса. Институт проблем рынка и экономико-экологических исследований НАН Украины, 2000. – 280 с.
2. Веклич О.О. Економічний механізм екологічного регулювання в Україні. – К.: [Український інститут досліджень навколишнього середовища і ресурсів], 2003. – 88 с.
3. Павелко А. Екологічні податки як інструменти боротьби з відходами: досвід Данії // Вісник екологічної адвокатури. - №25. – 2004. – С.29-32
4. Синякевич И. Экономические инструменты экополитики: теория и практики. // Экономика Украины – 2000. №2. с. 78-83
5. Андрусевич Н. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС в сфері охорони навколишнього середовища // Вісник екологічної адвокатури. - №25. – 2004. – С.5-8
6. «Зелена» економіка крізь призму трансформаційних зрушень в Україні / [Б.В. Буркинський, Т.П. Галушкіна, В.Є. Реутов]. – Одеса: ІПРЕЕД НАН України, 2011. – 346 с.
7. Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 року N 2818-VI – [Електронний ресурс] Адреса доступу до сторінки –



rada.gov.ua

8. Стратегічні вектори регіональних трансформаційних зрушень: монографія / Т.П. Галушкіна, В.Є. Реутов, Л.М. Качаровська; за наук. ред. д.е.н., проф. Т.П. Галушкіної. – Сімферополь: ПП «Підприємство Фенікс», 2009. – 320 с.

9. Pigou F.C. the economics of welfare. McMillan and Co. – London, 1920.

10. Голуб А., Маркандия А., Струков Е. Проблемы изъятия рентных доходов.// Вопросы экономики – 1998. - № 6. – С. 148-159.

*Abstract*

**Galushkina T.P, Kravtsova L.A.**

**Formation of the institute of environmental taxes in Ukraine**

Analysis of foreign experience and current situation in the field of environmental taxation in Ukraine. Considered the advantages of "green" taxes and possible transformation of the tax system by expanding the resource component of tax revenues to state budget