

АНАЛІЗ ВПЛИВУ РОСІЙСЬКОЇ АГРЕСІЇ НА ФОРМУВАННЯ ДЖЕРЕЛ БЮДЖЕТНИХ РЕСУРСІВ НА ОХОРОНУ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА В УКРАЇНІ

Ярошевич Н. Б., Кондрат І. Ю.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Захист навколишнього середовища є необхідним елементом державної стратегії сталого розвитку. Екологічні негаразди України особливо загострилися з початком російської збройної агресії проти України, що розпочалася у 2014 році. У зв'язку з військовими діями та руйнацією інфраструктури порушено екологічну рівновагу, активізувались процеси підтоплення прилеглих до затоплених шахт (близько 80 об'єктів) населених пунктів, руйнівних осідань поверхні, міграції токсичних сполук у поверхневі і підземні водні об'єкти, забруднення атмосферного повітря та ґрунтів хімічними продуктами внаслідок вибухів боєприпасів, знищення значних площ лісів внаслідок виникнення стихійних та умисних пожеж та неконтрольованої рубки. Все це призвело до небезпечних змін стану навколишнього природного середовища що загрожує екологічній безпеці, здоров'ю та безпеці життєдіяльності населення на підконтрольній та непідконтрольній територіях площею близько 30 тис. км². Ліквідація еколого-деструктивних наслідків потребує витрат значних фінансових ресурсів.

Україна взяла зобов'язання щодо імплементації правових норм Європейського Союзу у сфері охорони довкілля в рамках Угоди про асоціацію з ЄС (глава 6 розділу V Угоди про асоціацію з ЄС), що також потребує істотного збільшення обсягів фінансування природоохоронних проектів – понад базовий їх рівень, що вже склався. Процес імплементації законодавства ЄС країнами Центральної та Східної Європи отримував вагому фінансову підтримку з різних фондів ЄС. Щодо України така допомога прямо не передбачена.

Отже, виникає необхідність мобілізації Україною інвестицій у природоохоронні проекти з усіх можливих джерел, шляхом збільшення витратків державного та місцевих бюджетів, активізації стимулювання приватного інвестування, стимулювання притоку іноземних інвестицій у природоохоронну діяльність. Забезпечення цільового бюджетного фінансування

природоохоронних заходів є одним з об'єктових завдань реалізації головної мети екологічної політики, визначеної Стратегією державної екологічної політики України на період до 2030 року»².

Податки формують джерела фінансування природоохоронних витратків та вважаються найбільш ефективним інструментом екологічної політики у багатьох країнах світу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Основоположником ідеї екологічного оподаткування вважається А. Pigou, який в 1920-х роках вперше визначив екологічні витрати виробництва та сформулював розуміння необхідності введення податку, що відкоригує економічні витрати до рівня, відповідного витратам суспільства. У своїй книзі «Економіка добробуту»³ А. Pigou запропонував спеціальні податки для виправлення негативних зовнішніх ефектів (в тому числі і у вигляді екологічної шкоди довкіллю) і відшкодування у вигляді субсидій для суб'єктів, що покращують довкілля.

Теорія А. Pigou здобула подальший розвиток працях G. Tullock⁴, який припустив, що екологічний податок може стати альтернативою традиційному оподаткуванню в формуванні державного бюджету. Відшкодування екологічного збитку є складовою концепції «Подвійних дивідендів» від впровадження екологічних податків: (1) екологічні податки покращують стан довкілля (2) екологічні податки збільшують дохід бюджету. Шляхом введення екологічного податку можна отримати поліпшення як екологічних умов, так і бюджетних надходжень, при цьому зменшивши інші податки для дотримання оптимальності податкової системи.

Інтерес до екологічного оподаткування як інструменту екологічної політики у світі почав зростати з 1970-х років. Тестуванню гіпотези подвійного дивіденду присвячено багато досліджень. Провівши аналіз результатів 69 різних моделювань із 40 досліджень,

¹ Загрози у сфері екологічної та техногенної безпеки та їх вплив на стан національної безпеки (моніторинг реалізації стратегії національної безпеки). Аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень, 2019. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalna-bezpeka/zagrozi-usferi-ekologichnoi-ta-tekhno-gennoi-bezpeki-ta-ikh-vpliv>

² Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України від 28.02.2019 № 2697-VIII / Верховна рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text>

³ Pigou, A. C. (1932). *The Economics of Welfare*. 4th ed. MacMillan, London, UK. Retrieved from https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4154221/mod_resource/content/0/Pigou-The_Economic_of_Welfare_1920.pdf

⁴ Tullock, G. (1967). Excess Benefit. *Water Resources Research*, 3(2), 643-644. doi: 10.1029/WR003i002p00643

Jaume Freire-González⁵ стверджує, що в принципі подвійний дивіденд досягається, але якщо екологічний дивіденд досягається майже завжди, то наявність економічного дивіденду залишається неоднозначним питанням. P.Bohm⁶ дійшов до висновку, що позитивний екологічний дивіденд досягається завжди.

За висновками W.E. Oates⁷ реальні наслідки забруднення навколишнього середовища оцінити неможливо і тому гіпотеза подвійного дивіденду необґрунтована. Існування ефекту подвійного дивіденду також заперечують G. Glomm та інші⁸, D. Fullerton та G.E. Metcalf⁹, які стверджують, що за певних обставин перехід на екологічні податки може збільшити загальний тиск податкової системи. Дослідження¹⁰ на основі динамічної моделі загальної рівноваги продемонстрували широкий спектр варіантів екологічних податкових реформ, які задовольняють гіпотезу подвійного дивіденду без зміни структури виробництва та податкової системи. У праці¹¹ аналітично доведено, що в економіці з численними деформаціями ефект подвійних дивідендів не досягається.

Виявленню проблем чинної системи екологічного оподаткування в Україні та дослідженню можливостей гармонізації вітчизняного податкового законодавства з європейським в частині екологічного оподаткування присвячено низку праць^{12,13,14}. Роль

екологічного оподаткування в системі інструментів «зелених» фінансів досліджує Булавинець В.М.¹⁵.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. З позиції сталого розвитку межа оптимальних витрат природоохоронного призначення складає 10% від ВВП, що у 10 разів більше, ніж витрачає Україна. Незважаючи на постійне зростання надходжень екологічного податку до зведеного бюджету (в 2 рази протягом останніх 10 років), рівень захисту навколишнього природного середовища в Україні є невисокий – за екологічною складовою сталого розвитку Україна у 2020 році посідає 109¹⁶ місце зі 180 країн світу з індексом 49,5¹⁷. А отже система формування доходів для реалізації екологічної політики в Україні не є достатньо ефективною. Необхідність запобігання надзвичайним ситуаціям техногенного та природного характеру, спричиненим в значній мірі російською військовою агресією проти України та взяті Україною міжнародні зобов'язання щодо охорони навколишнього середовища та сприяння реалізації довгострокових цілей сталого розвитку¹⁸ визначають необхідність удосконалення системи формування фінансових джерел для реалізації державної екологічної політики.

Метою дослідження є встановлення особливостей та проблем системи формування фінансових джерел для реалізації державної екологічної політики та визначення підходів до удосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. В Україні до охорони навколишнього природного середовища відносяться заходи, безпосередньо пов'язані з запобіганням, скороченням або усуненням забруднення або іншої шкоди, нанесеної навколишньому природному середовищу в результаті виробничої діяльності. Фінансове забезпечення охорони навколишнього природного середовища в Україні – це законодавчо вставлена система форм і джерел фінансування сфери охорони навколишнього природного середовища. Фінансування заходів щодо охорони навколишнього природного середовища здійснюється за рахунок державного бюджету України; місцевих

⁵ Freire-González, J. (2018). Environmental taxation and the double dividend hypothesis in CGE modelling literature: A critical review. *Journal of Policy Modeling*, 40(1), 194-223. doi: 10.1016/j.jpolmod.2017.11.002.

⁶ Bohm, P. (1997) Environmental taxation and the double dividend: fact or fallacy? In Tim O'Riordan (ed.), *Ecotaxation*, pp.106-124. Earthscan Publications, London

⁷ Oates, W. (1995). Green Taxes: Can We Protect the Environment and Improve the Tax System at the Same Time? *Southern Economic Journal*, 61(4), 915-922. doi: 10.2307/1060731

⁸ Glomm, G., Kawaguchi, D. & Sepulveda, F. (2008). Green taxes and double dividends in a dynamic economy. *Journal of Policy Modeling*, 30 (1), 19-32. doi: 10.1016/j.jpolmod.2007.09.001

⁹ Fullerton, D. & Metcalf, G. E. (1997). Environmental taxes and the double-dividend hypothesis: Did you really expect something for nothing? *National bureau of economic research*, Discussion Papers Series, Department of Economics, Tufts University 9706, doi: 10.3386/w6199. Retrieved from <https://core.ac.uk/download/pdf/6549326.pdf>

¹⁰ Fernández, E., Pérez, R. & Ruiz, J. (2011). Optimal green tax reforms yielding double dividend. *Energy Policy*, 39(7), 4253-4263 doi: 10.1016/j.enpol.2011.04.041

¹¹ Babiker, M. H., Metcalf, G. E. & Reilly, J. (2003). Tax distortions and global climate policy. *Journal of Environmental Economics and Management*, 46 (2), 269-287 doi: 10.1016/S0095-0696(02)00039-6

¹² Самусевич Я.В., Солодуха М.В., Теницька І.А. Перспективи реформування системи екологічного оподаткування в Україні з урахуванням досвіду ЄС. *Інфраструктура ринку*. Випуск 25. 2018. С. 579-586.

¹³ Козюк В., Шиманська О., Вольний К. Тенденції екологічного оподаткування в Європі. *Світ фінансів* 4(61)/2019. С. 8-22.

¹⁴ Найденко О.Є. Проблеми екологічного оподаткування та шляхи їх вирішення. *Економіка і суспільство*. Випуск 8. 2017. С. 627-633

¹⁵ Булавинець В.М. Екологічне оподаткування як інструмент «зелених» фінансів. *Ефективна економіка*. № 12, 2020. DOI: 10.32702/2307-2105-2020.12.116. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/12_2020/118.pdf

¹⁶ Environmental Performance Index (2020) URL: <https://epi.yale.edu/epi-country-report/UKR>

¹⁷ Environmental Performance Index URL: <https://epi.yale.edu/epi-results/2020/country/ukr/>

¹⁸ ст. 360-361 Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 30.11.2015 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

бюджетів; коштів підприємств, установ і організацій, добровільних внесків; інших коштів¹⁹.

Якщо власні кошти підприємств, установ, організацій в основному використовуються для вирішення екологічних проблем суб'єктів господарювання, то використання публічних фінансових ресурсів має бути спрямоване на усунення еколого-деструктивних та природо-руйнівних процесів у межах держави, регіонів та територіальних громад. Збільшення інвестиційного потенціалу публічного сектора в охорону довкілля є дуже важливим, зокрема, на будівництво й модернізацію очисних споруд і пилогазоочисних установок, будівництво полігонів відходів, сміттєпереробних заводів, збільшення державної підтримки наукових досліджень у сфері природоохоронних технологій тощо. У глобальному вимірі за даними звіту ООН та Світового Економічного Форуму «State of Finance for Nature» у 2020 році публічні кошти (державного та місцевих бюджетів) інвестовані в сталі рішення становить 85%, тоді коли приватні лише 15%²⁰.

Формування джерел фінансування природоохоронних заходів розпочалося в Україні ще з 1992 році, коли плата за забруднення навколишнього природного середовища (НПС) почала надходити до позабюджетного Фонду охорони навколишнього природного середовища на загальнодержавному та місцевому рівнях. З 1998 року плата за забруднення НПС надходила до Фонду НПС, який було створено у складі спеціального фонду державного та місцевих бюджетів України²¹. З 2004 року збір за забруднення НПС зараховувався до позабюджетного Державного фонду стимулювання і фінансування заходів з охорони навколишнього природного середовища²², діяльність якого у 2005 році була припинена²³. Фонд охорони навколишнього природного середовища знову створено на державному та

місцевому рівнях у складі, відповідних бюджетів²⁴, з метою фінансування природоохоронних заходів та заходів, пов'язаних з раціональним використанням і збереженням природних ресурсів. З 2011 року затверджено механізм використання коштів Державного фонду охорони навколишнього природного середовища, передбачених у державному бюджеті, за бюджетними програмами²⁵.

Фінансування заходів щодо охорони навколишнього природного середовища за рахунок коштів бюджетів в Україні здійснюється в основному через Державний фонд охорони навколишнього природного середовища, місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища, субвенції державного бюджету місцевим бюджетам (з 2020 року відмінена), а також у дуже незначних обсягах через Державний фонд регіонального розвитку.

Фонд охорони навколишнього природного середовища формується за рахунок: (1) частини коштів, що надійшли від сплати екологічного податку, (2) частини грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнє природне середовище в результаті господарської та іншої діяльності; (3) цільових та інших добровільних внесків підприємств, установ, організацій та громадян, складовою яких є гранти, позики, допомога міжнародних фондів та інші надходження. Надходження від штрафів за порушення природоохоронного законодавства та добровільні внески не є вагомим джерелом наповнення фондів природоохоронного спрямування в Україні. Основним джерелом формування Фонду охорони навколишнього природного середовища є надходження екологічного податку.

Екологічні податки за своєю економічною сутністю є компенсацією за шкоду, заподіяну навколишньому середовищу і мають відповідати величині втрат суспільства, які викликані забрудненням навколишнього середовища. В основу екологічного оподаткування покладено принцип «забруднювач платить», згідно якого втрати компенсуються тим фактором, через який вони виникли. Сума сплачених екологічних податків повинна покривати витрати на фінансування заходів, необхідних для відновлення навколишнього середовища.

В Україні система екологічного оподаткування сформувалася з початку 90-х років. Після здобуття незалежності в Україні функціонував екологіч-

¹⁹ Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 року № 1264-ХІІ / Верховна рада України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text>

²⁰ United Nations Environment Programme (2021). State of Finance for Nature 2021. Nairobi. URL: <https://www.unep.org/resources/state-finance-nature>

²¹ Про затвердження Положення про Державний фонд охорони навколишнього природного середовища: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.05.1998 № 634 / Кабінет Міністрів України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/634-98-%D0%BF#Text>

²² Про створення Державного фонду стимулювання і фінансування заходів з охорони навколишнього природного середовища: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.05.2004 № 666 / Кабінет Міністрів України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/666-2004-%D0%BF#Text>

²³ Про ліквідацію Державного фонду стимулювання і фінансування заходів з охорони навколишнього природного середовища: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.07.2005 № 661 / Кабінет Міністрів України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-2005-%D0%BF#Text>

²⁴ Про затвердження Положення про Державний фонд охорони навколишнього природного середовища: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.05.1998 № 634 / Кабінет Міністрів України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/634-98-%D0%BF#Text>

²⁵ Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення природоохоронних заходів: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2011 № 163 / Кабінет Міністрів України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/163-2011-%D0%BF#Text>

ний податок (1991)²⁶, який сплачувався за викиди забруднюючих речовин в повітряний басейн і скиди стічних вод у водні басейни. З 1994 року²⁷ він був замінений платою за забруднення навколишнього природного середовища, яку у 1997 році¹⁹ змінив збір за забруднення навколишнього природного середовища. У 2009 році змінами до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»²⁸ було введено збір за утворення та тимчасове зберігання радіоактивних відходів²⁹.

З прийняттям Податкового кодексу України у 2011 році знов був введений екологічний податок як загальнодержавний обов'язковий платіж³⁰. Об'єктами оподаткування екологічним податком є: 1) обсяги та види забруднюючих речовин, які викидаються в атмосферне повітря стаціонарними джерелами; 2) обсяги та види забруднюючих речовин, які скидаються безпосередньо у водні об'єкти; 3) обсяги та види (класи) розміщених відходів, крім обсягів та видів (класів) відходів як вторинної сировини, що розміщуються на власних територіях суб'єктів господарювання; 4) обсяги та категорія радіоактивних відходів, що утворюються внаслідок діяльності суб'єктів господарювання та тимчасово зберігаються їх виробниками понад установлені особливими умовами ліцензії строк.

У зв'язку з російською агресією проти України з 2014 року, бойових дій на сході України, втратою частини територій, виробничих потужностей та ВВП, та як наслідок – національною фінансовою кризою, розподіл коштів від сплати екологічного податку (крім частини, що пов'язана з радіоактивними відходами) зазнав істотних змін (табл. 1) Якщо до 2014 року всі надходження екологічного податку в Україні спрямовувалися до спеціального фонду бюджетів, то з 2014 року значну частину екологічного податку передано до загального фонду бюджету. Через спеціальний фонд бюджету здійснюються видатки, що мають чітко закріплені напрями використання (тобто надходження екологічного податку спрямовуються у Фонд охорони навколишнього природного середовища у складі спеціального фонду, з якого здійснюються видатки

щодо безпосередньо захисту довкілля), тоді як через загальний фонд здійснюються видатки на виконання загальних функцій держави – надання освітніх і медичних послуг, соціального захисту, забезпечення правопорядку та оборони тощо. В результаті доходи бюджету від надходження екологічного податку були в значній мірі спрямовані на інші цілі.

Передача надходження екологічного податку до державного бюджету (крім частини за утворення та зберігання радіоактивних відходів) до загального фонду істотно зменшує джерела наповнення Державного фонду охорони навколишнього природного середовища і зменшує можливості фінансування ліквідації еколого-деструктивних наслідків. Екологічний податок за утворення та тимчасове зберігання радіоактивних відходів, питома вага якого у надходженнях екологічного податку до державного бюджету є значною – до 64%, у повному обсязі спрямовують до Державного фонду поводження з радіоактивними відходами у складі спеціального фонду державного бюджету, створеного ще у 2009 році з метою належного фінансування створення та утримання сховищ зберігання радіоактивних відходів.

Екологічний податок з моменту його введення розподіляється також між рівнями бюджетної системи – понад 60% надходжень екологічного податку зараховується до державного бюджету, та майже 40% до місцевих бюджетів, що загалом відповідає структурі фінансування видатків на охорону навколишнього природного середовища – на державний бюджет припадає від 64% до 82% таких видатків, на місцеві бюджети – 18% – 36% (табл. 1). Основну частину надходжень від екологічного податку у розпорядженні місцевих бюджетів становив податок за викиди забруднюючих речовин у атмосферне повітря – протягом досліджуваного періоду спостерігається зростання його питомої ваги до 70% надходжень екологічного податку до місцевих бюджетів. З 2019 року надходження від екологічного податку в частині викидів двоокису вуглецю в атмосферне повітря також зараховуються до загального фонду державного бюджету. Таким чином порушується не лише концепція реформи фіскальної децентралізації, яка передбачає створення територіальних громад, наділення їх широкими повноваженнями та ресурсною базою для виконання цих повноважень, зокрема, інституціональне закріплення за територіальними громадами значної частки природно-ресурсних та екологічних платежів для вирішення екологічних проблем, але й зменшуються джерела формування Фонду охорони навколишнього природного середовища на рівні місцевих бюджетів. Такий перерозподіл екологічного податку створює низку негативних наслідків, оскільки централізація надходжень екологічного податку спричиняє фінансові складнощі щодо завдань екологізації окремих регіонів.

²⁶ Про систему оподаткування: Закон УРСР від 25.06.1991 № 1251-XII URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1251-12/ed19920313>

²⁷ Про систему оподаткування: Закон України від 01.04.1994 / Верховна рада України URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1251-12/ed19940401>

²⁸ Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 01.01.2009 / Верховна рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1264-12/ed20090101>

²⁹ ст. 4, Про поводження з радіоактивними відходами: Закон України від 01.01.2009 / Верховна рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/255/95-вр/ed20090101>

³⁰ ст. 240–250, Податковий кодекс України: Постанова Верховної ради України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI / Верховна рада України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>

Визначений Бюджетним кодексом України та фактичний розподіл екологічного податку і видатків на охорону навколишнього природного середовища за 2011–2020 рр.

Бюджет	Фонд	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Екологічний податок крім частини за утворення та зберігання радіоактивних відходів											
Державний бюджет	Загальний фонд				53,5% ³¹	20%	20%	45%	45%	45%	45%
	Спеціальний фонд	30%	30%	53%	11,5% ³¹						
Обласні бюджети, бюджет АРК	Загальний фонд					55%					
	Спеціальний фонд	20%	20%	13,5%	10%		55%	30%	30%	30%	30%
Бюджети сіл, селищ, міст, територіальних громад	Загальний фонд					25%					
	Спеціальний фонд	50%	50%	33,5%	25%		25%	25%	25%	25%	25%
Бюджет Києва, Севастополя	Загальний фонд					80%					
	Спеціальний фонд	70%	70%	47%	35%		80%	55%	55%	55%	55%
Екологічний податок за утворення та зберігання радіоактивних відходів											
Державний бюджет	Загальний фонд				100% ³¹				50% ³²		
	Спеціальний фонд	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Екологічний податок, який справляється за викиди в атмосферне повітря двоокису вуглецю стаціонарними джерелами забруднення (з 2019 року) ³³											
Державний бюджет	Загальний фонд	–	–	–	–	–	–	–	–	–	100%
	Спеціальний фонд	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Розподіл фактичного надходження екологічного податку за рівнями бюджетної системи											
Державний бюджет, %		47,7	44,9	60,6	74,8	45,1	32,5	36,6	56,5	63,3	61,3
Місцеві бюджети, %		52,3	55,1	39,4	25,2	58,9	67,5	63,4	43,5	36,7	38,7
Розподіл фактичних видатків на охорону навколишнього природного середовища за рівнями бюджетної системи											
Державний бюджет, %		77,3	78,1	82,1	74,6	73,3	76,3	64,5	63,6	64,9	73,3
Місцеві бюджети, %		22,7	21,9	17,9	25,4	26,7	23,7	35,5	36,4	35,1	26,7

³¹ Про Державний бюджет України на 2014 рік: Закон України від 16.01.2014 № 719-VII / Верховна рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/719-18#Text>

³² Про Державний бюджет України на 2018 рік: Закон України від 07.12.2017 № 2246-VIII / Верховна рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2246-19#Text>

³³ Про внесення змін до Бюджетного кодексу України: Закон України від 22.11.2018 № 2621 / Верховна рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2621-19#Text>

Центральна влада не може гнучко реагувати на екологічні потреби регіонів, які своїм екологічним станом та, відповідно, фінансовими потребами на екологізацію суттєво відрізняються.

В результаті можливості формування Фонду охорони навколишнього природного середовища як на рівні державного так і на рівні місцевих бюджетів істотно знижуються (рис. 1). Це створює загалом непрозору систему використання екологічного податку³⁴.

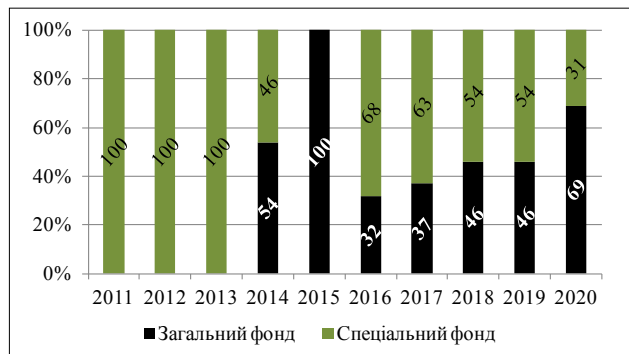


Рис. 1. Фактичний розподіл екологічного податку (крім частини за утворення та зберігання радіоактивних відходів) за фондами зведеного бюджету

Побудовано за даними Державної казначейської служби України³⁵

Надходження екологічного податку повинні бути джерелом фінансування природоохоронних заходів, а його обсяги мають бути достатніми для реалізації заходів з компенсації шкоди, яку нанесли навколишньому природному середовищу «забруднювачі». Проте прямого зв'язку між фінансуванням природоохоронних заходів і надходженням екологічного податку до бюджету не спостерігається. Протягом усього періоду існування екологічного податку, «екологічні» видатки перевищують обсяги екологічного податку (крім 2014 року, коли було проведено секвестр бюджету, і низку видатків було істотно скорочено), що свідчить про фіскальну недостатність податку. За рахунок екологічного податку може бути профінансовано від 50% до 80% природоохоронних заходів (35-70% якщо враховувати лише надходження екологічного податку, що не стосуються радіоактивних відходів)³⁶.

Обсяги видатків на природоохоронні заходи в Україні в цілому зростають (рис. 2).

Проте зростання видатків на охорону навколишнього природного середовища у значній мірі є результатом інфляційно-девальваційних процесів, номінальне зростання величини природоохоронних видатків з 2016-го року є наслідком загального підвищення цін, що спричинене девальвацією національної грошової одиниці. Представлення фактичних



Рис. 2. Динаміка видатків зведеного бюджету України на охорону навколишнього природного середовища та їх питомої ваги у ВВП

Побудовано за даними Державної казначейської служби України³⁵

³⁴ Yaroshevych, N.B., Gutij, B.V., Hrymak, O.Ya., Kushnir, L.P., Kalaitan, T.V., Kondrat, I.Y., Shevchuk, O.O. (2021). The state of environmental taxation in Ukraine and the main directions of reform. *Ukrainian Journal of Ecology*, 11(1), 350-359. doi:10.15421/2021_52

³⁵ Державна казначейська служба України. Звітність. веб-сайт URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>

«екологічних» видатків зведеного бюджету у цінах 2010 року (рис. 2), демонструє спадну їх тенден-

³⁶ Yaroshevych Nataliia, Stybel Volodymyr, Gutij Bogdan, Hrymak Oleh, Kushnir Lesya, Kalaitan Tetyana, Kondrat, Iryna (2021) Analysis of State of Public Financing of Environmental Protection. *Eastern-European Journal of Enterprise Technologies*, 6/13 (114), p. 106–119. doi:10.15587/1729-4061.2021.249159

цію, починаючи з 2014 року, яку також підтверджує динаміка питомої ваги фактичних видатків на охорону навколишнього природного середовища у ВВП (рис. 2): після різкого зменшення у 2014 році, та подальшого незначного (до рівня 2010 року) зростання, починаючи з 2015 року реальні видатки на охорону довкілля знижуються.

Фіскальна роль екологічного податку незначна як для місцевих бюджетів, так і для державного бюджету і має негативну тенденцію. У Державному бюджеті України частка екологічного податку у податкових надходженнях коливається у межах 0,3–1,2%, у місцевих бюджетах – менше 3%. Рівень податкових платежів від сплати екологічного податку в Україні значно нижчий, аніж у всіх країнах ЄС – частка екологічного податку у податкових надходженнях бюджету в Україні також найменша – 0,41–1,06%, при тому як в інших країнах Європи цей показник коливається у межах 4–12%, наприклад, у Німеччині та Франції 4–5%, у Польщі майже 8%³⁷. В європейських країнах екологічний податок виконує як компенсаційну функцію (надходження податку у кілька разів перевищують державні видатки на природоохоронні заходи), так і фіскальну (екологічні податки формують до 10% усіх податкових надходжень).

Рівень щорічних витрат національної економіки на охорону довкілля також є істотно нижчим, ніж інвестиційні потреби на імплементацію вимог Директив ЄС. Зокрема, у 2019 році витрати на охорону навколишнього природного середовища в Україні становлять близько 1,4 млрд.євро. Інвестиційні потреби України для імплементації законодавства ЄС в частині захисту навколишнього природного середовища за попередніми оцінками становлять 42–43 млрд.євро (приблизно 1/3 річного ВВП України)³⁸. При цьому 90% необхідних Україні інвестицій у охорону довкілля стосуються проблеми очищення стічних вод (Директива 2010/75/ЄС), промислового забруднення (Директива 91/271/ЄЕС) та поводження з відходами (Директива 1999/31/ЄС).

Обсяги надходжень екологічного податку до державного, місцевих та зведеного бюджету протягом 2011–2019 років зростають (рис.1), що пояснюється збільшенням розміру ставок екологічного податку, які збільшувалися постійно протягом усього періоду існування податку. Підвищення ставок екологічного податку не забезпечить реалізації функції захисту довкілля. Розподіл значної частини надходжень екологічного податку у загальний фонд при одночасному

зниженні видатків на природоохоронні заходи свідчить про те, що на сучасному етапі розвитку національної економіки не лише не розвивається економічне стимулювання природоохоронної діяльності, але й спостерігається поступовий відхід від цього принципу.

Підвищення платежів до рівня, порівняного з величиною екологічного збитку є неможливим навіть в умовах стійких економік. Відомо, що в промислово розвинених країнах збиток від забруднення навколишнього природного середовища коливається від 4 до 8 % від ВВП. Встановлення екологічних платежів на такому рівні призведе до різкого подорожчання продукції, зниження її конкурентоздатності і падіння рівня ділової активності.

24 лютого 2022 року Російська Федерація засобами підрозділів збройних сил, важкого наземного озброєння, морських кораблів та військової авіації розпочала загарбницьку війну проти України, що призвело до значних жертв серед мирних мешканців та пошкодження природної спадщини України. Масштабні пожежі, техногенні катастрофи, аварійне забрудненню річок, які є джерелами води для промислових та комунальних підприємств і населення, забруднення підземних і поверхневих вод внаслідок масштабних розливів нафтопродуктів із підірваних резервуарів, від знищеної техніки та інших бойових дій; руйнування хвостосховищ, шламосховищ, сміттєзвалищ, небезпека бактеріального зараження, забруднення повітря і земель, викликана великою кількістю ракетних ударів, застосуванням заборонених видів озброєння, зокрема фугасних та касетних бомб³⁹ – все це має катастрофічні екологічні наслідки, вартість ліквідації яких буде значною. Постає потреба у виконанні індикативної вартісної оцінки реальних збитків у сфері охорони довкілля, що може бути проведена уже після перемоги. З цією метою на початку березня 2022 року Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України уже ініціювало збір інформації про злочини проти довкілля⁴⁰.

Фінансові можливості публічного сектора України (державного і місцевих бюджетів) недостатні для реалізації заходів щодо уникнення подальшого погіршення екологічної ситуації та заходів відновлення екосистеми до безпечного стану. Україні необхідна міжнародна допомога для зменшення актуальних загроз національній безпеці у сфері екологічної та техногенної безпеки, зокрема, впровадження секторальної бюджетної підтримки природоохоронних бюджетних програм Міністерства екології та природних ресурсів України.

³⁷ с. 10, Канонішена-Коваленко К. Екологічний податок від А до Я. Київ, Фондація «Відкрите Суспільство». 2017. 105 с.

³⁸ с. 21, Індикативна вартісна оцінка апроксимації законодавства України до права і політики ЄС у сфері охорони довкілля. *Проект Європейського Союзу «Додаткова підтримка Міністерства екології та природних ресурсів України у впровадженні Секторальної бюджетної підтримки*, Київ, 2014 URL: <https://mepr.gov.ua/timeline/?t=553&th=553&m=6&g=0&from=&till>

³⁹ Інформація про наслідки для довкілля від російської агресії в Україні 24 лютого – 18 березня 2022 року/ Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, 21 березня 2022. URL: <https://mepr.gov.ua/news/39062.html>

⁴⁰ Місяць війни. Злочини проти довкілля. *Економічна правда*. 26.03.2022. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/03/26/684714/>

Висновок

Результати проведеного дослідження стану системи формування фінансових джерел для реалізації державної екологічної політики дозволяють зробити висновки, що російська збройна агресія проти України, що почалась з 2014 року, спричинила низку негативних змін у формуванні джерел бюджетних ресурсів на охорону навколишнього природного середовища, зокрема, зміну розподілу надходжень екологічного податку між фондами бюджетів та рівнями бюджетної системи. Внаслідок цього:

1. Спрямування значної частини надходжень екологічного податку до загального фонду бюджету істотно зменшує можливості фінансування захисту навколишнього природного середовища і суперечить концепції екологічного податку. Можливості формування Фонду охорони навколишнього природного середовища як на рівні державного, так і на рівні місцевих бюджетів, істотно знижуються. Постійна зміна пропорцій розподілу коштів від сплати екологічного податку між державним і місцевими бюджетами та між спеціальним і загальним фондами бюджетів унеможлиблює формування послідовної політики природоохоронної діяльності та реалізації багаторічних програм у цій сфері. Чинна практика формування доходів Фонду охорони навколишнього природного середовища мало сприяє забезпеченню

екологічної безпеки та не націлена на вирішення стратегічних завдань державної політики в галузі захисту довкілля.

2. Порушується концепція реформи фіскальної децентралізації в Україні, централізація надходжень екологічного податку спричиняє фінансові складнощі щодо завдань екологізації окремих регіонів.

3. Знижуються фінансові можливості України у прискоренні екологічної модернізації, що є одним з найважливіших завдань для імплементації правових норм Європейського Союзу у сфері охорони довкілля, що істотно сповільнює процес наближення України на шляху до асоціації з ЄС.

При постійному зростанні ставок екологічного податку в Україні, обсяг надходжень від цього виду оподаткування та його частка у податкових надходженнях залишаються незначними і недостатніми для фінансування необхідних природоохоронних заходів. Необхідно забезпечити спрямування надходжень від екологічного податку до спеціального фонду бюджету, отримані кошти від якого будуть спрямовані виключно на природоохоронні заходи. Також необхідним є забезпечення цільового і ефективного використання коштів від екологічного податку, удосконалення механізмів витрачання коштів від сплати екологічного податку та фінансування природоохоронних заходів.

Інформація про авторів:

Ярошевич Наталя Богуславівна,

кандидат економічних наук, доцент,

доцент кафедри фінансів

Національний університет «Львівська політехніка»

12, вул. Степана Бандери, Львів, 79000, Україна

Кондрат Ірина Юріївна,

кандидат економічних наук, доцент,

доцент кафедри фінансів

Національний університет «Львівська політехніка»

12, вул. Степана Бандери, Львів, 79000, Україна

Information about the authors:

Yaroshevych Natalia Bohuslavivna,

PhD, Associate Professor,

Associate Professor at the Department of Finans

Lviv Polytechnic National University

12, Stepan Bandera str., Lviv, 79000, Ukraine

Kondrat Iryna Yuriivna,

PhD, Associate Professor,

Associate Professor at the Department of Finans

Lviv Polytechnic National University

12, Stepan Bandera str., Lviv, 79000, Ukraine