

ПРОБЛЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

УДК 336.153:336.226.44

О. А. ВЕКЛИЧ,
*профессор, доктор экономических наук,
главный научный сотрудник отдела экономических проблем
экологической политики и устойчивого развития
ГУ "Институт экономики природопользования и устойчивого развития НАН Украины"
(Киев)*

ПЕРВЫЕ ИТОГИ ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

Представлена и подробно проанализирована межбюджетная трансформация распределения экологического налога в 2011 г. – в начале 2016 г. Доказано, что нынешняя модель финансово-бюджетной децентрализации экологического налогообложения является моделью разрушения системы финансового обеспечения природоохранных мер.

Ключевые слова: экологический налог, финансово-бюджетная децентрализация, финансовые ресурсы органов местного самоуправления, Государственный и местные фонды охраны окружающей природной среды, система финансового обеспечения природоохранных мер.

O. A. 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
(Kiev)*

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.

Жесткие реалии социально-экономического развития Украины, осложненные форс-мажорными геополитическими вызовами, требуют немедленного и адекватного внутриполитического реагирования, воплощаемого перманентными регуляторными процессами образования государства. Главное место занимает нормативно-правовая деятельность по обеспечению подлинного самоуправления путем совершенствования системы территориальной организации власти, усиления ее слишком слабой материально-финансовой базы в условиях ограниченных финан-

Веклич Оксана Афанасьевна (Veklych Oksana Afanas'evna) – e-mail: okveklych@ukr.net.

совых возможностей государства. Поэтому среди значительного количества различных реформ, запланированных украинским правительством, наибольшую силу набирает процесс децентрализации управления социально-экономическим развитием страны, исходной составляющей которого является финансовая и бюджетная децентрализация*.

Достаточно вспомнить Стратегию устойчивого развития “Украина-2020”, принятую Указом Президента Украины в 2015 г., которая предусматривает реализацию 62 реформ и программ развития государства, в том числе децентрализацию, реформу государственного управления и региональной политики. В то же время следует подчеркнуть, что в данной Стратегии одной из главных предпосылок осуществления прогрессивного движения национального хозяйства согласно вектору развития определена задача “обеспечить устойчивый рост экономики экологически неистощающим способом”, а исходя из вектора безопасности – обеспечить “безопасное состояние окружающей среды”**.

При этом “создание эффективной системы охраны окружающей природной среды путем учета экологической составляющей в стратегиях регионального развития, оценки, выравнивания и снижения техногенно-экологической нагрузки на окружающую среду в регионах” позиционируется как приоритет государственной региональной политики принятым в 2015 г. Законом Украины***. Очевидно, что эти законодательные положения тесно корреспондируют с решением проблем устойчивого развития территориальных общин, а следовательно – организацией рационального природопользования на всех уровнях иерархической системы управления национальным хозяйством.

Таким образом, наблюдаем законодательно закрепленную неотделимость задач по реализации целей региональной политики и задач реализации основных целей экологосбалансированного устойчивого развития. По сути, речь идет, с одной стороны, об активизации учета экологической составляющей в условиях реформирования региональной политики и наращивания децентрализации власти, а с другой – о создании благоприятных институциональных и организационно-экономических условий реализации экологической составляющей устойчивого развития, начиная с локального уровня. То есть, речь идет о повышении эффективности механизмов и инструментов государственной экологической политики, определенных соответствующим Законом Украины****.

Особую значимость приобретают исследования методов и регуляторных процедур, направленных в первую очередь на укрепление финансовой базы органов

* Согласно авторитетным определениям, финансовая децентрализация – процесс распределения функций, финансовых ресурсов и ответственности за их использование между центральным и локальным уровнями управления с целью наделения реальными финансовыми полномочиями низовых бюджетов (органов местной власти базовых, районных и региональных уровней). Бюджетная децентрализация предполагает перенос поступления доходов и (или) осуществление расходов на более низкий уровень властных структур при сохранении финансовой ответственности. Для органов местного самоуправления бюджетная децентрализация состоит в предоставлении им определенных полномочий в сфере налогообложения и расходования денежных средств, а также возможности самостоятельно определять параметры и структуру расходной части бюджета [1].

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

*** Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII [Электронный ресурс]. – Режим доступа : 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 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.

местного самоуправления в сфере охраны окружающей природной среды, а также усиление действенности механизмов и инструментов природоохранной политики. Ввиду того, что среди экономических механизмов ее реализации именно экологическое налогообложение является главным, наибольший, на мой взгляд, научный и практический интерес вызывают трансформации экологического налога в условиях децентрализации власти — и как инструмента укрепления финансового потенциала регионального управления и местного самоуправления, и как опорного инструмента финансового обеспечения природоохранных мер. В то же время возникает резонный вопрос о первых полученных результатах проведенной финансово-бюджетной децентрализации экологического налогообложения, выявлении ее достоинств или недостатков, обобщение которых позволит усовершенствовать этот процесс. Остановимся на этом подробнее.

Целесообразно напомнить, что экологические налоговые поступления формируют, с одной стороны, определенные доходы Государственного и местных бюджетов, а с другой — расходы бюджетных средств для охраны и воспроизводства окружающей природной среды. Поэтому усиление результативности действия механизма экологического налогообложения крайне важно одновременно как для наращивания финансового потенциала государства и органов местного самоуправления, так и для укрепления реальных источников финансирования природоохранной деятельности.

Стоит также напомнить, что система распределения экологического налога между бюджетами Украины формируется по вертикали и горизонтали. По вертикали доли экологических платежей закрепляются за Государственным и местными бюджетами, а по горизонтали экологические платежи распределяются между общим и специальным фондами (охраны окружающей природной среды), что позволяет формировать целевые средства и бюджет развития.

Наглядно изменения в структуре перераспределения средств экологического налога * в межбюджетной вертикально-горизонтальной плоскости, которые произошли в 2011–2015 гг., представлены на рисунке 1. Приведенная схема, по сути, отражает становление модели финансово-бюджетной децентрализации экологического налогообложения в Украине.

Такая модель финансово-бюджетной децентрализации экологического налогообложения сформирована в результате действия комплекса соответствующих Законов Украины, с которых в 2015 г. началась реформа межбюджетных отношений, а именно бюджетных нововведений в систему распределения экологического налога. Речь идет о передаче из Государственного бюджета на места 80% экологического налога (вместо 35% — как это было в 2014 г.), благодаря чему, по расчетам экспертов Министерства финансов Украины, в 2015 г. доходы местных бюджетов должны были пополниться на 3,2 млрд. грн. **. При этом 55% из этих 80% экологического налога направляются в областные бюджеты, а 25% — в районные бюджеты и бюджеты городов областного значения.

Проведенная авторская аналитическая оценка трансформации распределения экологического налога в 2015 г. по межбюджетной вертикали обнаружила определенные положительные результаты в управлении финансовыми ресурсами органов местного самоуправления, обусловленные данным нововведением.

* Кроме экологического налога, взимаемого за образование радиоактивных отходов (в том числе уже накопленных) и (или) временное хранение радиоактивных отходов их производителями сверх установленного особыми условиями лицензии срока, который засчитывается в общий фонд Государственного бюджета в полном объеме, то есть 100%.

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

Проблемы регионального развития и децентрализации

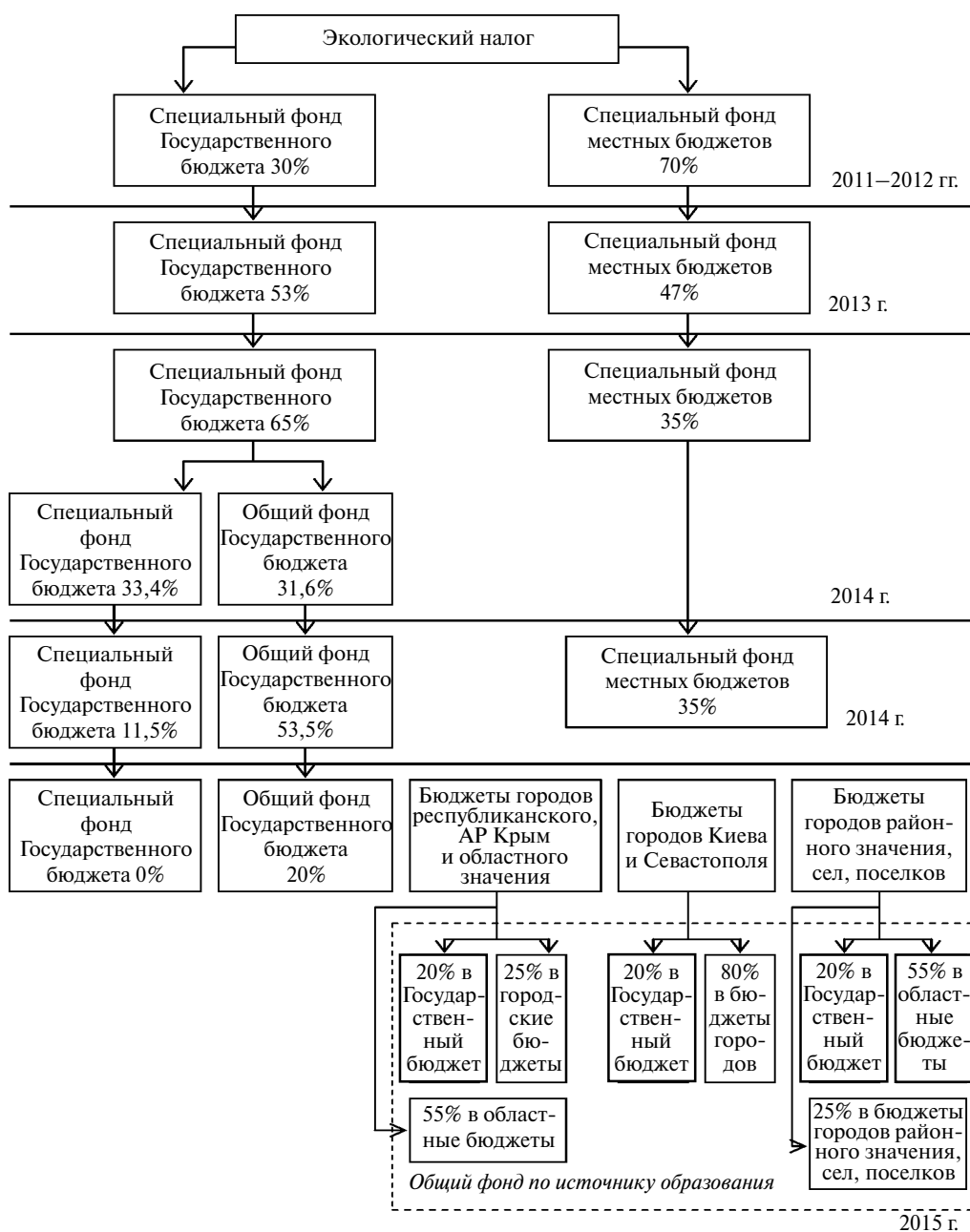


Рис. 1. Становление модели финансово-бюджетной децентрализации экологического налогообложения в Украине в 2011–2015 гг.

Составлено О.А. Чалой по: Бюджетный кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <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 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zib.com.ua/ua/print/46408-zakon_pro_derzhavniy_byudzhet_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 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <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 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <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 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79-19>; см. [2].

Во-первых, благодаря такому перераспределению доходов от экологического налога увеличиваются объемы местных бюджетов, а следовательно, укрепляется их доходная база. Показательны расчеты увеличения бюджета сельского совета за счет экологического налога с помощью изменения доли его распределения между бюджетами Украины (согласно Закону Украины *), которые осуществлены специалистами ГУ “Институт экономики природопользования и устойчивого развития НАН Украины” на основе отчетности Павшинского сельского совета Мукачевского района Закарпатской области. Приведенные арифметические расчеты показывают возможный годовой рост поступлений в бюджет этого сельского совета за счет нового перераспределения доходов от экологического налога в 2,29 раза ** [3].

Во-вторых, такое формирование доходов местных бюджетов от налоговых поступлений в 2015 г., когда только 20% средств от экологического налога направлялись в Государственный бюджет, означает обратную привязку их большей части непосредственно к территории формирования экологического налога, что расширяет возможности финансового обеспечения реализации органами местного самоуправления локальных природоохранных мер.

В-третьих, благодаря новой трансформации системы распределения экологического налога устанавливается более четкая взаимосвязь между объемом собираемых налогов и доходами местных бюджетов.

В-четвертых, местные органы власти определенным образом стимулируются к большему контролю над процессом уплаты экологического налога, затем — к наращиванию государственных доходов, что, в свою очередь, теоретически способствует ослаблению остроты привычной проблемы нехватки средств на экологоконструктивные цели.

Следовательно, логично сделать вывод об определенном *положительном влиянии* нового законодательного порядка перераспределения доходов от экологического налога по *межбюджетной вертикали* на усиление действенности экологического налогообложения, с одной стороны, как инструмента укрепления финансового потенциала регионального управления и местного самоуправления, а с другой — как инструмента аккумулирования финансовых ресурсов для проведения локальной природоохранной деятельности, которое таким образом расширяет финансовые возможности органов местного самоуправления для реализации локальных природоохранных целей в контексте задач государственной экологической политики.

Однако, анализируя трансформацию системы распределения экологического налога с 2015 г. по межбюджетной горизонтали, следует подчеркнуть, что принятое нововведение, как оказалось на практике, вызывает появление негативных последствий в управлении финансовыми ресурсами, в частности (как это ни парадоксально) в обеспечении финансирования природоохранных мер. Рассмотрим это подробнее, с одновременной ретроспективой распределения экологического налога между общим и специальным фондами Государственного бюджета за последние годы, начиная с 2011 г.

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

** Объективности ради следует отметить, что ожидаемый рост средств эквивалентен 292,41 грн. за 2015 г., объемы которых нужно еще умножить на индекс “заоблачной” годовой инфляции. Это свидетельствует об очень незначительном фактическом пополнении бюджета сельского совета, то есть о его скудных финансовых возможностях. Улучшение такой ситуации с финансовым обеспечением природоохранных мер на уровне поселковых советов оптимистично прогнозируется благодаря объединению средств в состоятельных территориальных общинах.

В соответствии со ст. 47 Закона Украины* для финансирования мер по охране окружающей природной среды создаются целевые Государственный, Автономной Республики Крым и местные фонды охраны окружающей природной среды. Согласно ч. 6 ст. 47 “средства местных, Автономной Республики Крым и Государственного фондов охраны окружающей природной среды могут использоваться только для финансового обеспечения осуществления природоохранных мер, включая защиту от вредного воздействия вод сельских населенных пунктов и сельскохозяйственных угодий, ресурсосберегающих мер, в том числе научных исследований по этим вопросам, ведения государственного кадастра территорий и объектов природно-заповедного фонда, а также мер по снижению загрязнения окружающей природной среды и соблюдению экологических нормативов и нормативов экологической безопасности, по снижению влияния загрязнения окружающей природной среды на здоровье населения”**.

Согласно ст. 47 этого Закона Украины основным источником наполнения целевых фондов охраны окружающей природной среды являются средства от экологического налога. Следует подчеркнуть, что в последние годы они также направлялись в Государственный и местные бюджеты в соответствии со ст. 46 данного Закона Украины (за исключением тех экологических налогов, которые взимаются за образование радиоактивных отходов, включая уже накопленные, и (или) временное хранение радиоактивных отходов их производителями сверх установленного особыми условиями лицензии срока), причем согласно установленным Бюджетным кодексом Украины пропорциям. Таким образом, экологический налог является источником поступлений как для специальных, целевых по назначению, фондов охраны окружающей природной среды, так и для Государственного и местных бюджетов.

Однако раньше, до 2011 г., экологический налог (до введения в действие с 01.01.2011 г. новых Налогового и Бюджетного кодексов – сбор за загрязнение окружающей природной среды) засчитывался только в специальный фонд Государственного и соответствующих местных бюджетов, а затраты на воплощение природоохранных мер имели постоянное бюджетное назначение, что предоставляло право осуществлять их только в пределах и за счет фактических поступлений специального фонда бюджета.

С 2011 г. распределение экологического налога проводилось согласно п. 51 Раздела VI “Заключительные и переходные положения” Бюджетного кодекса Украины***. При этом алгоритм распределения поступлений от экологического налога между Государственным и местными бюджетами менялся ежегодно в соответствии с нормативами бюджетного законодательства. Это сопровождалось, как показывает динамика соответствующего бюджетного регулирования, поэтапным уменьшением поступлений экологических средств, запланированных в специальный фонд Государственного бюджета.

Как показало проведенное исследование, за период 2011–2015 гг. функционирование системы распределения экологического налога по межбюджетной горизонтали характеризовалось развертыванием двух тенденций. Так, в 2011–2014 гг. четко отслеживается первая тенденция – увеличение доли поступлений от экологического налога в Государственный бюджет и соответствующее уменьшение его

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

** Там же.

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

доли поступлений в местные бюджеты. В 2015 г. эта тенденция пришла к своему концу из-за принятия фундаментальных правовых изменений по перераспределению экологического налога согласно Закону Украины *. Речь идет о законодательной фиксации на 2015 г. увеличения ресурса местных бюджетов за счет экологического налога (кроме налога, взимаемого за образование радиоактивных отходов) благодаря уже упомянутым новым нормативам его межбюджетного перераспределения, когда в общий фонд местных бюджетов направляется 80% поступлений от уплаты экологического налога.

С 2014 г. параллельно возникла вторая тенденция — увеличение общего фонда Государственного бюджета благодаря наращиванию доли экологического налога в его доходной части с пропорциональным уменьшением поступлений от экологического налога в специальный фонд Государственного бюджета. Эта тенденция, наоборот, пришла к своему абсолютному благодаря установлению законодательного норматива направления экологического налога только в общий фонд Государственного и соответствующих местных бюджетов согласно Закону Украины ** (см. рис. 1).

По сути, таким нормотворческим положением была юридически закреплена отмена основного источника наполнения Государственного и местных фондов охраны окружающей природной среды, что законодательно оставило им лишь два других: 1) определенные денежные взыскания за ущерб, причиненный нарушением законодательства об охране окружающей природной среды в результате хозяйственной и иной деятельности; 2) целевые и другие добровольные взносы предприятий, учреждений, организаций и граждан. Для полноты отображения ситуации следует сравнить объемы запланированных поступлений от уплаты экологического налога в 2015 г. в общий фонд Государственного бюджета Украины с объемами запланированных поступлений от денежных взысканий за ущерб, причиненный нарушением законодательства об охране окружающей природной среды, то есть того источника наполнения Государственного и местных фондов охраны окружающей природной среды, который остался.

Полученные результаты такого сравнения впечатляют: согласно Приложению № 1 к Закону Украины *** доходы от уплаты экологического налога в общий фонд предусмотрены в объеме 1,495 млрд. грн., тогда как объемы денежных взысканий за ущерб, причиненный нарушением экологического законодательства, которые направляются в специальный фонд, предусмотрены в сумме лишь 9,9 млн. грн. Следовательно, в 2015 г. официально запланированные объемы денежных взысканий за ущерб, причиненный нарушением законодательства об охране окружающей природной среды в результате хозяйственной и иной деятельности, в 150 раз меньше доходов от экологических платежей в общий бюджет, что означает сокращение объемов реальных источников финансирования природоохранной деятельности с миллиардной суммы до миллионной.

Очевидно, что такие небольшие объемы денежных взысканий за ущерб, причиненный нарушением законодательства об охране окружающей природной среды в результате хозяйственной и иной деятельности, являясь источником напол-

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

** 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 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80-19/page2#n236>.

нения Государственного и местных фондов охраны окружающей природной среды, формируют мизерную финансовую базу для осуществления целевых природоохранных мер. Ввиду этого, невозможно, по моему мнению, прийти к иному логическому выводу, только как о *запланированном финансовом параличе дееспособности Государственного и местных фондов охраны окружающей природной среды в 2015 г.* Лишение фондов основного источника наполнения (части экологического налога по месту нанесения экологического вреда) фактически тождественно ликвидации целевых природоохранных фондов, что противоречит уже упомянутому Закону Украины *.

Даже перевыполнение объемов поступлений в специальный фонд от денежных взысканий за ущерб, причиненный нарушением законодательства об охране окружающей природной среды в результате хозяйственной и иной деятельности, которые, по отчетным данным Государственной казначейской службы Украины, за 2015 г. составили 57,288 млн. грн., абсолютно не изменило текущую ситуацию с дееспособностью Государственного и местных фондов охраны окружающей природной среды, поскольку за этот отчетный период поступления от уплаты экологического налога в общий фонд Государственного бюджета Украины составили миллиардную сумму (2,691 млрд. грн.) против собранной миллионной суммы на нужды целевых природоохранных фондов **.

Отдельного внимания заслуживает проблема использования экологических средств. Ее анализ представляется актуальным, поскольку касается вопроса действительности экологического налогообложения, с одной стороны, как инструмента укрепления потенциала регионального управления и местного самоуправления, а с другой – как инструмента аккумулирования финансовых ресурсов для проведения природоохранной деятельности.

Здесь целесообразно напомнить, что в течение 2014 г. в результате правовых изменений в пропорциях межбюджетного распределения поступлений от экологического налога впервые в истории управления финансами природопользования в общий фонд Государственного бюджета Украины, согласно соответствующим статьям Закона Украины ***, была зачислена большая часть (53,5%) экологического налога, чем в специальный фонд (см. рис. 1).

Понятно, что в специальный фонд Государственного бюджета поступают средства, которые в дальнейшем расходуются только по целевому назначению (например, на выполнение проектов экологической модернизации предприятий в пределах сумм уплаченного ими экологического налога, на выполнение природоохранных мер, включая защиту от вредного влияния вод сельских населенных пунктов и сельскохозяйственных угодий, и реализацию других) и объемы которых в течение 2014 г. уменьшались параллельно с уменьшением доли нормативных отчислений в

* Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-ХІІ. Поточна редакція від 01.01.2015 р. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <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 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <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 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zib.com.ua/ua/print/46408-zakon_pro_derzhavnyi_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 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <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 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1622-18>.

него от уплаты экологического налога. Так, по данным Государственной казначейской службы Украины, запланированные расходы на охрану окружающей природной среды из специального фонда бюджета (с учетом текущих законодательных изменений) в 2014 г. составили 5,066 млрд. грн., а фактически меры по охране окружающей природной среды (код бюджетной классификации 0500) были профинансированы лишь в объеме 2,079 млрд. грн., то есть в 2,4 раза меньше*.

Соответственно, снизились и целевые расходы из общего фонда Государственного бюджета на реализацию запланированного комплекса природоохранных мер, что привело к невыполнению Общегосударственной целевой программы “Питьевая вода Украины” (сокращение расходов на 148,1 млн. грн.) и Программы очистки хозяйственно-бытовых сточных вод города Калуш (уменьшение расходов на 38,8 млн. грн.)**. В итоге сложилась ситуация, когда уплата экологического налога постепенно утратила свое целевое назначение в процессе его перераспределения по источникам расходов, которые, в свою очередь, также сокращались в направлении финансирования природоохранных мер.

Следовательно, анализ проблемы использования экологических средств в 2014 г. дает основания говорить о разрыве первой тенденции — существенного сокращения объемов поступлений от экологического налога и их дальнейшего целевого расходования, то есть уменьшение объемов расходов из специальных фондов охраны окружающей природной среды на финансирование конкретных природоохранных и ресурсосберегающих мер, а также мер по снижению влияния загрязнения окружающей природной среды на здоровье населения.

Учитывая же рост нормативов направления средств экологического налога в общий фонд Государственного бюджета, где они фактически “растворяются” в его доходной части, становится понятным, что таким образом сальдо от экологического налога на практике направляется на возмещение других бюджетных расходов. Поэтому правомерно, по моему мнению, констатировать разрыв второй тенденции в процессе использования экологических средств — распыления финансовых потоков от уплаты экологического налога на выполнение многочисленных мер, отличных от природоохранных. По данным, только Государственный фонд охраны окружающей природной среды в 2014 г. потерял около 3 млрд. грн. поступлений от экологического налога, средства которого были направлены в общий фонд Государственного бюджета и перераспределены на другие расходы, не связанные с природоохранной деятельностью***.

Окончательно, на мой взгляд, процесс нивелирования основного назначения экологического налогообложения завершился в 2015 г. путем перераспределения экологического налога по межбюджетной горизонтали исключительно в общий фонд Государственного бюджета и местных бюджетов, когда “обнулили” поступ-

* 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 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <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) [Электронный ресурс]. — Режим доступа : 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) [Электронный ресурс]. — Режим доступа : 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 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55090.

ления от экологического налога в специальный фонд, а затем – и в Государственный и местные фонды охраны окружающей природной среды. *Вследствие таких межбюджетных перетасовок средства, полученные от уплаты экологического налога, теряют свое дальнейшее экологоконструктивное назначение, меняя направление использования на другие статьи расходов, которые непосредственно не решают экологические проблемы в государстве, отдельном регионе, на территории общины.*

Действительно, в соответствии с действующими нормами Бюджетного кодекса (п. 7 ст. 90 и п. 13 ст. 91) * поступления экологического налога в расходах местных бюджетов, кроме финансирования природоохранных мероприятий местного значения, могут расходоваться на мероприятия, которые, по сути, вообще не имеют никакого отношения к природоохранной деятельности: на проведение лабораторно-диагностических, лечебно-профилактических работ бюджетными учреждениями ветеринарной медицины; совместное финансирование (50%) проектов ликвидации предприятий угольной и торфодобывающей промышленности; на содержание водотливных комплексов в безопасном режиме; проекты реструктуризации и ликвидации объектов предприятий горной химии; подземную добычу железной руды; консервацию ртутного производства; меры государственных программ по строительству и реконструкции водопроводных и канализационных очистных сооружений в сфере ЖКХ; модернизацию систем теплоснабжения; модернизацию и ремонт лифтового хозяйства; реконструкцию и ремонт жилых домов; оснащение жилого фонда домовыми средствами учета энергоносителей и потребления воды; капитальный ремонт, реконструкцию, строительство сетей наружного освещения улиц; капитальный ремонт общежитий, передаваемых в собственность территориальных общин **.

Кроме того, если сравнить приведенный перечень законодательно установленных мероприятий, финансирование которых обеспечивается за счет экологического налога, то обнаруживается прямое нарушение Постановления Кабинета Министров Украины “Об утверждении перечня видов деятельности, относящихся к природоохранным мероприятиям” ***, не содержащего ни одной из приведенных позиций. Утвержденный им перечень видов природоохранной деятельности из года в год финансируется средствами Государственного фонда охраны окружающей природной среды, объемы которых в последнее время просто ничтожны. Становится очевидным серьезное ухудшение ситуации с текущим финансовым обеспечением и реализацией экологоконструктивных и ресурсосберегающих мероприятий, а значит, и беспрецедентная декларативность целей и задач, определенных, в первую очередь, действующим Законом Украины “Об Основных принципах (стратегии) государственной экологической политики Украины на период до 2020 года” ****, а также приведенных экологоориентированных положений Стратегии устойчивого развития “Украина-2020”.

Таким образом, исследование трансформации системы распределения экологического налога в 2015 г. по *межбюджетной горизонталю* дало возможность сделать вывод о *негативном влиянии* такого законодательного порядка перераспределения доходов от экологического налога на эффективность экологического налогообложения как инструмента аккумулирования финансовых ресурсов для проведения при-

* Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28.12.2014 р. № 79-VIII [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <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.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1147-96-%D0%BF>.

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

родоохранной деятельности, стимулирования органов местного самоуправления к реализации локальных природоохранных целей в контексте задач государственной экологической политики.

Стоит подчеркнуть, что указанные нормы Бюджетного кодекса (п. 7 ст. 90 и п. 13 ст. 91) остались неизменными и в 2016 г., то есть действуют и по сей день, официально поддерживая начатую в прошлом году, мягко говоря, неосмотрительную практику расходования поступлений от экологического налога в местных бюджетах на мероприятия, не имеющие никакого отношения к природоохранной деятельности.

Следует отметить, что с принятием Закона Украины “О внесении изменений в Бюджетный кодекс Украины относительно целевого направления экологического налога” * с начала 2016 г. благодаря восстановлению правовой нормы относительно экологического налога как источника поступлений в целевой по назначению, специальный фонд охраны окружающей природной среды наконец удалось хотя бы частично улучшить ситуацию, но *только* на уровне местных бюджетов, в которые сегодня направляются 80% поступлений от экологического налога. Нынешняя модель финансово-бюджетной децентрализации экологического налогообложения схематично представлена на рисунке 2.

Однако, вернув средства от экологического налога в специальный фонд местных бюджетов в 2016 г., а значит, и норму их дальнейшего целевого использования, официально не были изменены в текущем году некоторые, по сути антиэкологические, законодательные предписания предыдущих периодов. Речь идет, во-первых, о юридической ликвидации с 2015 г. финансового потока от экологического налога в специальный фонд Государственного бюджета — Государственный фонд охраны окружающей природной среды. Во-вторых, о направлении средств от экологического налога в общий фонд Государственного бюджета (20% поступлений от уплаты экологического налога), что означает продление и закрепление права их использования по другим статьям расходов. В-третьих, о сохранении перечня законодательно установленных мер в Бюджетном кодексе, которые непосредственно не решают экологические проблемы в государстве, отдельном регионе, на территории общины, однако их финансирование обеспечивается за счет экологического налога.

Особо следует подчеркнуть, что на сегодняшний день из-за мизерной финансовой базы Государственного фонда охраны окружающей природной среды законодательно, по моему мнению, отменена финансовая ответственность государства за реализацию природоохранных мер и экологических целей, которое фактически финансово самоустранилось от решения значимых экологических проблем. Закрепляя их игнорирование на уровне государственного управления, власть имущие оставляют органам местного самоуправления всех уровней и территориальным общинам право и определенные средства своими силами решать весомые экологические проблемы, которые, как правило, являются синергетическими, а потому требуют значительного государственного финансового обеспечения и поддержки.

Кроме того, ежегодные межбюджетные трансформации распределения экологического налога в триаде “общий фонд Государственного бюджета — специальный фонд Государственного бюджета — специальный фонд местных бюджетов” в режиме “ручного управления”, безусловно, расшатывают всю систему финансового обеспечения природоохранных мер, не дают возможности их четко спланировать и выполнять. При этом средства на реализацию экологических целей обычно выступают “разменной монетой” для финансирования других нужд.

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

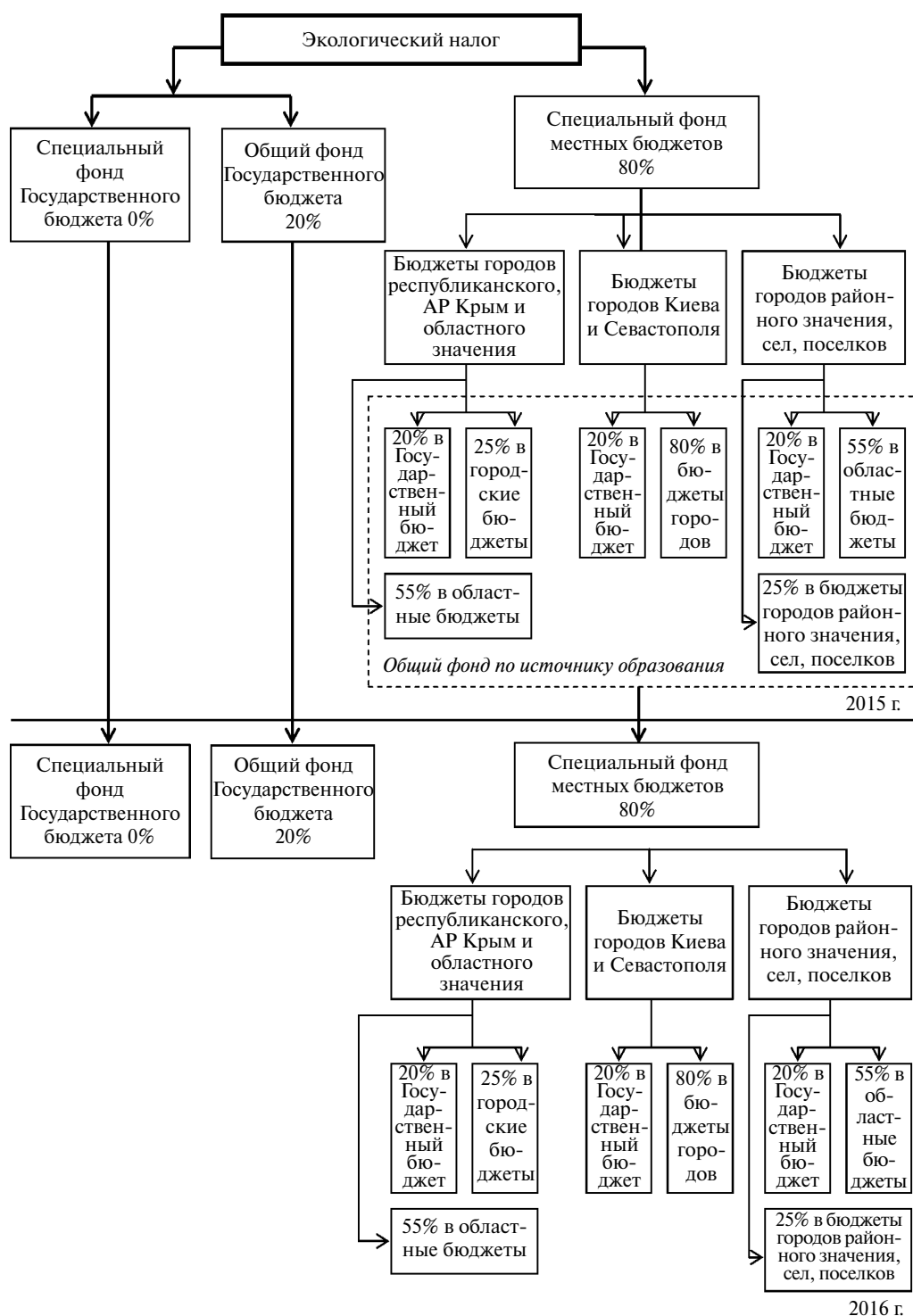


Рис. 2. Формирование модели финансово-бюджетной децентрализации экологического налогообложения в 2015 г. – начале 2016 г.

Составлено автором по: Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28.12.2014 р. № 79-VIII [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <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 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/918-19>.

Стоит также подчеркнуть, что, во-первых, система планирования расходов местных фондов неурегулирована, причем в регионах отсутствуют специальные органы, которые бы аккумулировали информацию о состоянии окружающей среды и необходимости проведения природоохранных мер. Во-вторых, по разрешению государства местные органы самоуправления предпочитают тратить средства в первую очередь на удовлетворение других потребностей и оказание услуг, отличных от природоохранных, а следовательно, локальные природоохранные меры уже традиционно финансируются по остаточному принципу.

Таким образом, исследуя экономические последствия происходящей финансово-бюджетной децентрализации экологического налогообложения, следует отметить, что в силу указанных причин экологическому налогу сегодня присущи такие отрицательные черты. Он, во-первых, приобрел признаки и функции обычного налога с определяющей фискальной функцией наполнения доходной части бюджета; во-вторых, демонстрирует свое ослабление как инструмент аккумуляции финансовых ресурсов для проведения природоохранной деятельности; в-третьих, не выполняет своего основного назначения, будучи неспособным влиять на мотивацию его фактических плательщиков или стимулировать к снижению выбросов в случае уплаты налога налоговыми агентами; в-четвертых, средства от его уплаты теряют целевой характер использования, хотя должны направляться на природоохранные мероприятия, вместе с тем сопровождаясь слишком низким уровнем финансового обеспечения сферы воспроизводства и поддержки природных ресурсов в надлежащем состоянии.

Выводы

Подытоживая, следует констатировать, что нынешняя модель финансово-бюджетной децентрализации системы экологического налогообложения является, на мой взгляд, моделью фактического разрушения системы финансового обеспечения природоохранных мер, а потому может быть охарактеризована как антиэкологическая. Данный вывод логически вытекает из проведенного исследования трансформации распределения экологического налога как опорного инструмента финансового обеспечения природоохранных мер в условиях децентрализации власти, а также учитывая сложные реалии их осуществления.

При этом законодательно отменена настоящая финансовая ответственность не только органов местного самоуправления всех уровней, но и государства за реализацию природоохранных мер и экологических целей, что порождает их игнорирование. В конечном итоге *дальнейшее развертывание такой антиэкологической модели финансово-бюджетной децентрализации системы экологического налогообложения будет служить весомым институциональным фактором усиления отрицательного экономического влияния на состояние окружающей среды и приумножать нынешние экологические вызовы.*

Изменить сложившуюся ситуацию можно путем профессионального пересмотра соответствующей действующей законодательной базы, в первую очередь, ее положений, касающихся целевого направления экологического налога на основе его откорректированного перераспределения по межбюджетной горизонтали. Уместно напомнить, что первым забил тревогу среди специалистов в рассмотрении ситуации с направлением поступлений от экологического налога Комитет по вопросам экологической политики, природопользования и ликвидации последствий Чернобыльской катастрофы Верховной Рады Украины еще в мае 2015 г. В частности, депутатами было обосновано и выдвинуто очень дельное предложение о внесении изменений в Бюджетный кодекс Украины относительно целевого направления экологического налога путем его откорректированного межбюджет-

ного перераспределения, новые пропорции которого должны быть такими: 20% – в специальный фонд Государственного бюджета, а 80% – в специальный фонд местных бюджетов, в том числе в сельские, поселковые, городские бюджеты – 25%, областные бюджеты и бюджет Автономной Республики Крым – 55%, бюджеты городов Киева и Севастополя – 80% *. Однако это предложение было учтено лишь в части направления 80% экологического налога в специальный фонд местных бюджетов **. Предложение же относительно направления экологического налога в специальный фонд Государственного бюджета было отвергнуто, хотя его реализация, безусловно, реанимировала бы деятельность Государственного фонда охраны окружающей природной среды в соответствии с действующим природоохранным законодательством.

Очевидно, крайне необходимо тщательно и взвешенно продумать и обновить правовые нормы действующего природоохранного законодательства и сбалансировать их с бюджетным законодательством путем изменения действующего регламента целевого направления экологического налога в общий фонд Государственного бюджета на пропись по направлению этих средств в специальный фонд Государственного бюджета. Этому, безусловно, будет способствовать принятие парламентом Закона Украины о внесении изменений в Бюджетный кодекс Украины относительно распределения экологического налога ***, проект которого недавно разработан в Комитете по вопросам экологической политики, природопользования и ликвидации последствий Чернобыльской катастрофы Верховной Рады Украины, безоговорочно поддерживаемый специалистами и учеными. Такая межбюджетная трансформация будет способствовать, с одной стороны, восстановлению основного источника наполнения Государственного фонда охраны окружающей природной среды и обеспечению его полноценного функционирования, а с другой – активизации государственной финансовой поддержки реализации экономических интересов территориальных общин в решении экологических проблем.

Параллельно крайне нужно, по моему мнению, отменить те нормы Бюджетного кодекса (п. 7 ст. 90 и п. 13 ст. 91), которые позволяют местным бюджетам расходовать поступления от экологического налога на мероприятия, не имеющие никакого отношения к природоохранной деятельности и непосредственно не решающие экологические проблемы в государстве, отдельном регионе, на территории общины. Юридическая корректировка представленных статей, после устранения их несогласованности, будет не только способствовать укреплению действующей бюджетной и природоохранной законодательной базы, но и обеспечивать надежность и прозрачность финансовых условий субъектам хозяйствования для активизации процессов экологической перестройки их деятельности.

Список использованной литературы

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

* Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо цільового спрямування екологічного податку [Электронный ресурс]. – Режим доступа : 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 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <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) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=57975.

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

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 Strategic 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 Pryrodnymy 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].

Статья поступила в редакцию 29 сентября 2015 г.
и была обновлена 25 января 2016 г.
