

СЕКЦІЯ 6 ЕКОНОМІКА ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ ТА ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА

УДК 336.145.2:330.341.46:332.142.6

Довга Л.В.

аспірант кафедри економіки та бізнес-адміністрування
Сумського державного університету

ВПЛИВ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА РЕГІОНАЛЬНЕ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ ТА ЕКОЛОГІЧНУ БЕЗПЕКУ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто сутність децентралізації влади та передумови її виникнення в Україні. Досліджено процес становлення фінансово-бюджетної децентралізації, що супроводжувався законодавчими змінами структури розподілу доходів від екологічного податку та екоресурсних платежів. Проведено аналіз надходжень та видатків бюджетів державного та місцевих рівнів. Визначено основні недоліки запровадження децентралізації у сфері охорони навколишнього середовища.

Ключові слова: природокористування, екологічна безпека, бюджетна децентралізація, екологічні податки, рента.

Довга Л.В. ВЛИЯНИЕ БЮДЖЕТНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ НА РЕГИОНАЛЬНОЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ В УКРАИНЕ

В статье рассмотрена сущность децентрализации власти и предпосылки ее возникновения в Украине. Исследован процесс становления финансово-бюджетной децентрализации, сопровождавшийся законодательными изменениями структуры распределения доходов от экологического налога и екоресурсных платежей. Проведен анализ поступлений и расходов бюджетов государственного и местных уровней. Определены основные недостатки введения децентрализации в сфере охраны окружающей среды.

Ключевые слова: природопользование, экологическая безопасность, бюджетная децентрализация, экологические налоги, рента.

Dovha L.V. THE INFLUENCE OF BUDGETARY DECENTRALIZATION ON THE REGIONAL USING OF NATURAL RESOURCE AND UKRAINIAN ECOLOGICAL SAFETY

The article is about the essence of decentralization and preconditions of its occurrence in Ukraine. The article considered the process of establishing financial - fiscal decentralization, accompanied by legislative changes in the structure of income distribution of natural resources and environmental tax payments. The article is an analysis of income and expenditure budgets of state and local levels. In the article the main drawbacks introduce decentralization in the field of environmental protection.

Keywords: environmental management, environmental safety, fiscal decentralization, environmental taxes, rent.

Постановка проблеми. Антропогенне навантаження негативно впливає на екологічну безпеку держави та її регіонів. Діючи механізми фінансування захисту навколишнього середовища не є достатньо ефективними. У 2015 р. прийнято закон про бюджетну децентралізацію. Це вплинуло на перерозподіл бюджетних коштів, а отже, і на способи фінансування заходів екологічної безпеки в регіонах, тому питання децентралізації управління природними ресурсами потребує детального дослідження й аналізу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Існує достатня кількість наукових праць у галузі децентралізованого управління природними ресурсами. Дане питання розглядали зарубіжні та вітчизняні науковці. Вагомий внесок зроблено О.О. Веклич [7], що досліджувала трансформацію екологічного податку за останні роки. М. Хвесик [9] розглядав чинники соціально-економічного піднесення територій в умовах децентралізації. І. Бистряков [8] зробив значний внесок у науку, досліджуючи питання децентралізації управління природними ресурсами. В. Голян та Ю.М. Богма [12] досліджували формування нової моделі фіскального регулювання природокористування.

Мета статті полягає у дослідженні змін під час формування бюджетних ресурсів у 2015 р., аналізі трансформацій розподілу екологічних податків та платежів як основних джерел фінансового забезпечення природоохоронних заходів.

Виклад основного матеріалу дослідження. У більшості наукових праць трактування поняття децентралізація є неоднозначним, багатограним. Воно розглядається та аналізується з різних боків, але є основний спільний аспект – це визначення її серед взаємозв'язків між центральними та місцевими органами влади у частині розподілу повноважень. Сутність поняття «децентралізація» за словником Меріама Вебстера визначається як процес перерозподілу або диспергування функцій, повноважень, людей або речей від центрального управління [1].

У результаті дослідження теоретичної літератури та законодавчих актів можна виділити такі окремі типи децентралізації на рівні держави: адміністративну, бюджетну (фіскальну), економічну (ринкову), політичну, екологічну.

Необхідним кроком для європейської інтеграції нашої держави є проведення реформ у всіх сферах управління, тому децентралізація набуває більш глибокого змісту, оскільки врядування в європейських країнах проводиться на засадах децентралізованого управління. На початку 2015 р. Верховною Радою України було схвалено низку законів та законопроектів про внесення змін до Конституції щодо децентралізації влади. Основні з них: Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин», Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо подат-

кової реформи», проект Закону про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та ін. [2]. З огляду на це, можна сказати про початок запровадження бюджетної та адміністративної децентралізації в Україні.

Адміністративна децентралізація – передача центральними органами влади функцій управління органам місцевого самоврядування, розширення повноважень підпорядкованих органів управління [3].

Бюджетна, або фінансова, децентралізація – процес розподілу функцій, повноважень, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування [4]. Головною метою даного виду реформи є досягнення фінансової самостійності місцевих органів влади шляхом надання територіям необхідної фінансово-матеріальної бази для забезпечення максимальної доступності публічних послуг для населення, підвищення ефективності та швидкості вирішення місцевою владою поставлених завдань, удосконалення системи управління.

Для повноцінного функціонування впроваджених реформ зміни повинні відбуватися в усіх сферах управління. Зокрема, для забезпечення екологічної безпеки необхідна трансформація системи сучасного природокористування на засадах децентралізації. На думку багатьох науковців, основними цільовими функціями механізму децентралізованого управління місцевими природними ресурсами є активізація процесу забезпечення сталого розвитку регіонів

на принципах «синьої» та «зеленої» економіки, які передбачають формування умов для самовідтворення природно-ресурсного потенціалу на засадах високо-ефективного використання природного багатства, а також збалансованого розподілу економічних результатів виробничої діяльності рентного походження внаслідок використання методів структурного корпоративного управління [8].

В Україні повним ходом іде процес децентралізації. Відбувається об'єднання територіальних громад, делегування повноважень до місцевих органів влади. Прийнято зміни до Податкового кодексу щодо перерозподілу податкових надходжень до державного та місцевих бюджетів. Відповідно, відбулись зміни й у видатковій частині державного та місцевих бюджетів. Нові реформи призвели до змін в усіх галузях суспільного життя та народного господарства. Зокрема, зміни торкнулися також і екологічної сфери. Фінансовий механізм забезпечення екологічної безпеки у розрізі податків та зборів зазнав нововведень. На рис. 1 зображено модель фінансово-бюджетної децентралізації екологічного оподаткування. Розглянемо її детальніше.

Отже, як видно з поданої схеми, більша кількість екологічних податків та платежів зараз надходить до місцевих та обласних бюджетів. У 2013 р. величина рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення у загальному фонді державного бюджету становила 50%. Інші 50% спрямовувались до місце-

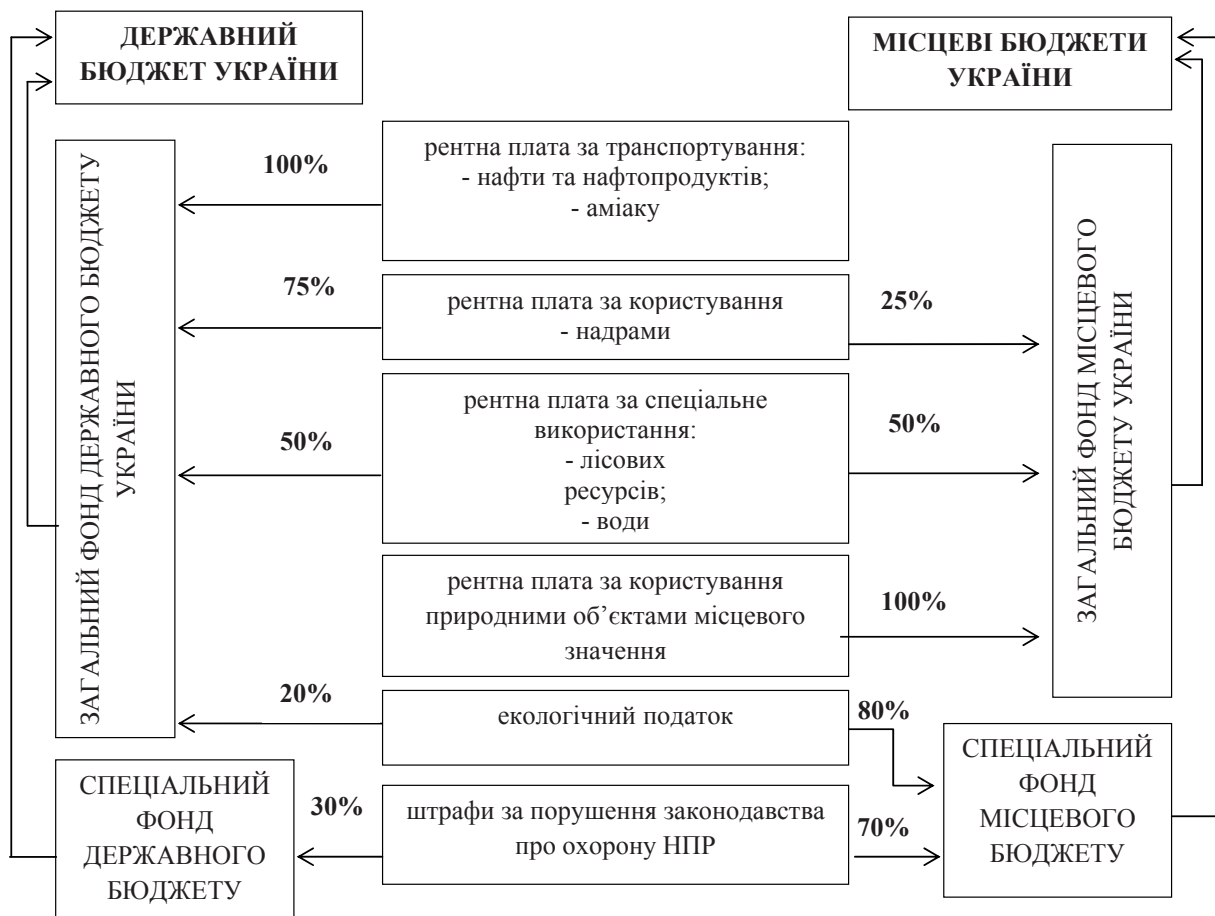


Рис. 1. Розподіл податкових платежів у розрізі захисту навколишнього середовища між бюджетами різних рівнів унаслідок бюджетної децентралізації 2015–2016 рр.

Джерело: складено автором

вих бюджетів. Запроваджений у 2013 р. екологічний податок раніше надходив до спеціального фонду державного бюджету у розмірі 70%, а до місцевого – 30%.

Але якщо проаналізувати динаміку доходів державного та місцевих бюджетів за останні три роки, бачимо, що крок за кроком більша частина фінансових ресурсів зосереджується у загальному фонді державного бюджету (рис. 1).

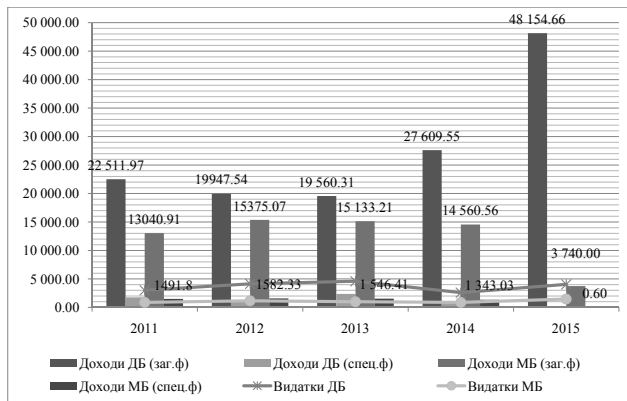


Рис. 2. Порівняння доходів державного та місцевих бюджетів у розрізі екологічних платежів, млн. грн. [5]

Джерело: складено автором

Отже, проаналізувавши тенденцію виконання бюджету за останні п'ять років, можна побачити негативну динаміку, спричинену змінами, внесеними до Бюджетного кодексу внаслідок бюджетної децентралізації. Якщо в 2011–2013 рр. доходи загального фонду державного бюджету залишалися приблизно на однаковому рівні і становили в середньому 20 673,27 млн. грн., то в 2015 р. доходи різко зросли на 146%. Очевидно, це відбулось за рахунок перерозподілу екологічних податків та зборів, що показано на рис 1. Тобто фактично збільшення надходжень до державного бюджету відбулось за рахунок доходів місцевих бюджетів, оскільки в 2015 р. порівняно з 2013 р. дохід загального фонду місцевих бюджетів зменшився на 75%, а дохід спеціального фонду зменшився на 1 545,81 млн. грн.

Як відомо, головним джерелом наповнення цільових фондів охорони навколишнього природного середовища державного та місцевих бюджетів є екологічний податок, що стягується із забруднювачів довкілля, тому для ефективного функціонування даних фондів екологічний податок повинен спрямовуватись до спеціального фонду місцевих бюджетів. Але в 2014 р. кошти надходили переважно до загального фонду Державного бюджету. У 2015 р., згідно із Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 № 79-VIII [6] кошти від екологічного податку спрямувались тільки до загального фонду державного та відповідних місцевих бюджетів. На думку О.О. Веклич [7], «таким чином, упродовж 2014–2015 рр. фіксується фінансове «знекровлення» фондів охорони навколишнього природного середовища через позбавлення основного джерела їх наповнення».

Проте слід зазначити, що з початку 2016 р. ситуація частково поліпшилась. Відповідно до законодавства, 80% платежів від екологічного податку стали джерелом надходжень до спеціального, цільового за призначенням, фонду охорони навколишнього природного середовища, але тільки рівня місцевих

бюджетів. Але офіційно незмінними в поточному році залишилися деякі, по суті антиекологічні, законодавчі прописи попередніх періодів. Йдеться про спрямування іншої частини фінансового потоку від екологічного податку, а саме 20%, до загального фонду державного бюджету, що означає продовження та закріплення права їх витрачання на інші статті витрат, що не пов'язані з підтриманням екологічної безпеки. Станом на 2015 р. надходження від екологічного податку до державного бюджету становлять

1 105,41 млн. грн. Це чимала сума коштів, яка могла би бути спрямована на необхідні заходи щодо покращення екологічної безпеки.

Ще одним з основних недоліків наявної системи оподаткування у сфері природокористування, на нашу думку, є перерозподіл рентних платежів від використання природних ресурсів. Частка рентного доходу у зведеному бюджеті становить 80–90% від загального обсягу екологічних платежів та зборів. Основна маса коштів надходить від рентної плати за користування надрами. Наприклад, у 2016 р. їхня сума становила 23 259,43 млн. грн. до державного бюджету та лише 795,35 млн. грн. до місцевих бюджетів. Зміни у фінансуванні охорони навколишнього середовища, спричинені бюджетною децентралізацією, зумовлюють концентрацію більшої частини рентних платежів у державному, а не місцевих бюджетах. Отже, виникає парадокс децентралізації, що викликає відсутність стимулів для органів місцевого самоврядування здійснювати належну роботу щодо максимально можливого стягнення зборів за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також для великих підприємств – природокористувачів добувної та переробної промисловості підвищувати рівень комплексності переробки природної сировини й упровадження ресурсозберігаючих технологій.

Іншою проблемою є занижені порівняно з високорозвиненими країнами та деякими державами СНД нормативи плати за спеціальне використання природних ресурсів і ставки екологічних податків. Існують значні резерви щодо зростання надходжень екоресурсних платежів до Зведеного бюджету України за рахунок підвищення даних нормативів, оскільки нинішній їх рівень не відображає реальної цінності природних ресурсів, які залучаються у відтворювальний процес, та величини збитків, завданих довкіллю, тому не забезпечується, належний вплив господарського освоєння природно-ресурсного потенціалу на соціально-економічне піднесення країни та окремих регіонів.

І. Бистряков зазначає, що загальна вартість природного багатства України на 2012 р. обрхована у розмірі 1,065 трлн. грн. Щорічна рента, що припадає на одну особу від використання природного багатства, визначена за середньою безпечною ставкою доходу на вкладений капітал у 15,3%, становила 3 565 грн., або 440 дол. США [8].

Отже, важливо вдосконалити систему оподаткування на центральному і місцевому рівнях шляхом установлення нормативних ставок податкових надходжень до державного та місцевого бюджетів, що будуть повноцінно враховувати потенціал природного багатства території. Також важливо розширювати права місцевих органів влади щодо формування і використання місцевих податків і зборів, зокрема надати право встановлення регламентів оподаткування природокористування.

Висновки. Отже, проведення реформи децентралізації в Україні все-таки дає свої результати. Але, на жаль, на даному етапі для повноцінного забезпе-

чення екологічної безпеки вони є неефективними. Для вирішення проблем, що виникають на шляху охорони навколишнього середовища та досягнення стійкого розвитку регіонів нашої держави, необхідно впроваджувати такі заходи.

Варто поновити правові норми природоохоронного та бюджетного законодавства для спрямування екологічного податку лише до спеціальних фондів державного бюджету та місцевих бюджетів. Також важливе подальше спрямування отриманих коштів лише на здійснення природоохоронних заходів.

Також вимогам децентралізації повинен відповідати справедливий розподіл надходжень від рентних платежів, зокрема від плати за користування надрами. Найвний розподіл даного доходу слід трансформувати шляхом збільшення частки надходжень місцевих бюджетів із 25% до мінімум 70%. Це дасть змогу новоутвореним територіальним громадам розширити можливості щодо розв'язання екологічних проблем в окремих регіонах.

Збільшенням джерела наповнення місцевих бюджетів має стати природна рента через перегляд ставок податків і зборів за участю місцевих громад. Важливими аспектами дотримання екологічної безпеки є створення суверенних фондів сталого розвитку територій, прозора звітність і тристоронній аудит діяльності структур з управління природокористуванням за участю державних структур та громад.

Проголошений стратегічний курс на децентралізацію влади та реформу місцевого самоврядування повинен неодмінно враховувати заходи щодо передачі у власність територіальних громад природних активів, розташованих на територіях, які перебувають у власності громад. Це підтримає фінансову самодостатність місцевого самоврядування через збільшення надходжень природно-ресурсних платежів до бюджетів базового рівня та стане запорукою розвитку малого і середнього підприємництва.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Decentralization // Merriam-Webster. – Access mode : www.merriamwebster.com/dictionary/decentralization.
2. Децентралізація влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/legislation>.
3. Большая экономическая энциклопедия / Под. ред. А.И. Азриляна. – М. : Ин-т новой экономики, 1999. – 1 152 с.
4. Сунцова О.О. Місцеві фінанси : навч. посіб. / О.О. Сунцова. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 488 с.
5. Державна казначейська служба України / Виконання державного бюджету [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.
6. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 № 79-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.
7. Веклич О.О. Нинішня модель фінансово – бюджетної децентралізації екологічного оподаткування як інституціональний чинник посилення екологічних викликів : аналітична записка / О.О. Веклич [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://komekolog.rada.gov.ua/komekolog/control/uk/publish/article?art_id=58930&cat_id=45228.
8. Бистряков І. Управління природокористуванням в умовах децентралізації влади: міжнародний досвід та національна стратегія розвитку / І. Бистряков, Д.В. Клиновий, О.В. Мельник // Економіка та держава. – 2015. – № 2. – С. 26–30.
9. Хвесик М. Формування нової моделі фіскального регулювання природокористування: інституціональні передумови, методологічне забезпечення та практичні рекомендації / М. Хвесик, В. Голян, В. Бардась // Економіст. – 2013. – № 9. – С. 4–13.
10. Веклич О.О. Як активізувати механізм вилучення природно-ресурсної ренти / О.О. Веклич // Фінанси України. – 2007. – № 10. – С. 74–85.
11. Бюджетний кодекс України від 02.06.2016 № 1406-VIII // ВВР. – 2016. – № 26. – Ст. 519 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
12. Голян В.А. Фіскальне регулювання природокористування в сучасних умовах: регіональні перспективи та потенціал удосконалення / В.А. Голян, В.М. Бардась // Економіст. – 2011. – № 7. – С. 12–15.