

## ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЕКОНОМІКО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ

*Розглянуто основні напрямки державної політики у галузі охорони довкілля. Особливе місце відводиться еколого-правовому механізму та колу платників збору за забруднення навколишнього природного середовища.*

**Ключові слова:** екологічна політика, ринкова економіка, економіко-правовий механізм, платники збору, екологічний податок.

Питання охорони довкілля нині набувають особливого значення як в усьому світі, так і в Україні. Для нашого суспільства радикальне поліпшення екологічної обстановки стало почерговим завданням.

У реалізації природоохоронної політики важко переоцінити роль права, яке виступає регулятором розвитку екологічних відносин у потрібному для суспільства напрямі. Обов'язковою передумовою вдосконалення правового регулювання екологічних відносин є його наукове обґрунтування. Завдяки зусиллям вітчизняних правознавців за останнє десятиліття створено теорію правової охорони навколишнього середовища.

Цій проблематиці було присвячено багато праць видатних вчених, серед яких А. П. Гетьман, В. В. Костицький, О. В. Павленко та ін.

У 1997 р. було опубліковано дослідження професора В. В. Костицького з питань формування і реалізації національної екологічної політики на загальнодержавному рівні [6].

Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, затверджені постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 р., визначають стан довкілля, причини його загрозливого рівня у промисловості,

енергетиці, на підприємствах ядерної галузі, в сільському господарстві, на транспорті, у військовій сфері, житлово-комунальному господарстві, фіксують показники накопичення відходів, використання земельних, водних та інших природних ресурсів, розвиток заповідної справи та збереження біорізноманіття, запровадження економічного механізму природокористування, реалізацію регіональної екологічної політики та основні пріоритети у цій сфері, до яких, зокрема, належить гарантування екологічної безпеки ядерних об'єктів, зведення до мінімуму шкідливого впливу наслідків аварії на Чорнобильській АЕС.

Особлива роль відводиться правовому механізму, основу якого становить екологічне законодавство, визначаються перспективи його систематизації та інкорпорації, вдосконалення правових засад управління і контролю в галузі забезпечення екологічної безпеки, правового стимулювання громадян та їх об'єднань щодо здійснення природоохоронної діяльності, посилення еколого-правової освіти, науки, культури. Кодифікація першочергових актів екологічного законодавства включає невідкладне прийняття нових документів, зокрема закону про зони надзвичайних екологічних ситуацій, закону про екологічну (природотехногенну) безпеку. В перспективі намічається прийняття єдиного кодифікованого законодавчого акта – Екологічного кодексу України.

Формування ринкової економіки в Україні було пов'язано з розвитком нових інституцій, які існували в умовах планової економіки лише в зародковому стані. Одним із цих інститутів був економіко-правовий механізм регулювання екологічних відносин, який був зайвий у плановій економіці. Сьогодні, коли екосистема України перевантажена безконтрольним використанням природних ресурсів, постає питання про модернізацію економічної політики держави, що у свою чергу має призвести до перегляду принципів роботи економіко-правового механізму регулювання екологічних відносин [5].

Хотілося б звернути увагу на визначення поняття економіко-правовий механізм. Адже в українській еколого-правовій літературі дане поняття трактується різними авторами неоднаково. Деякі роблять акцент на

природокористуванні й вважають цю групу екологічних відносин основним об'єктом регулювання. Інші віддають перевагу проблемі охорони навколишнього природного середовища. Найбільш поширеним є таке визначення: економіко-правовий механізм охорони довкілля – це комплексний міжгалузевий правовий інститут, який об'єднує норми права різних його галузей і спрямований на системне правове регулювання суспільних відносин у сфері охорони довкілля на засадах узгодження екологічних та економічних інтересів суспільства; це система, яка містить правову, інституційну, функціональну та економічну підсистеми; це система політико-правових, організаційно-правових, управлінських, економічних, у тому числі фінансових і податкових заходів, спрямованих на забезпечення охорони природи, раціонального природокористування та екологічної безпеки.

Порівняно з колом платників збору за забруднення навколишнього природного середовища коло платників екологічного податку в загальному вигляді дещо розширилось. Екологічний податок є податком зі змішаним платником, тобто платником екологічного податку можуть бути як юридичні, так і фізичні особи. Якщо диференціювати платників екологічного податку за видом негативного впливу на навколишнє природне середовище, то юридичні особи можуть бути платниками за всіма видами забруднення, передбаченими підпункти 240.1.1–240.1.5 п. 240.1 та п. 240.2 Податкового кодексу України, а фізичні особи – виключно за викиди забруднюючих речовин в атмосферу пересувними джерелами забруднення у разі використання ними палива згідно з п. 240.2 цієї статті [8; 2010. – № 92. – Ст. 3248].

Викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами можуть здійснюватися після отримання дозволу, який видається територіальним органом спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів за погодженням із територіальним органом спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань охорони здоров'я. Дозволи на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря видаються за умови: а) неперевищення протягом

строку їх дії встановлених нормативів екологічної безпеки; б) неперевищення нормативів допустимих викидів забруднюючих речовин стаціонарних джерел; в) дотримання вимог до технологічних процесів у частині обмеження викидів забруднюючих речовин [2; 1992. – № 50. – Ст. 678].

Скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти є спеціальним водокористуванням, яке також здійснюється на підставі дозволу. В дозволі на спеціальне водокористування встановлюється ліміт скидання забруднюючих речовин – граничний обсяг скидання забруднюючих речовин у поверхневі водні об'єкти, який встановлюється в дозволі на спеціальне водокористування [2; 1995. – № 24. – Ст. 189]. Право на поводження з радіоактивними відходами мають юридичні та фізичні особи, в яких є виданий у встановленому порядку дозвіл органу державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки на здійснення відповідного виду діяльності (ліцензіати) [2; 1995. – № 27. – Ст. 198].

До прийняття Податкового кодексу України нормативи збору за забруднення навколишнього природного середовища визначалися постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку встановлення нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища і стягнення цього збору» від 1 березня 1999 р. № 303 [8; 1999. – № 9. – С. 89]. Такий елемент правового механізму цього збору, як ставка, мав назву «норматив».

Нормативи збору за забруднення навколишнього природного середовища встановлювалися для автомобільного транспорту, морських та річкових суден та залізничного транспорту. Податковий кодекс України доповнив перелік видів палива ще й тими, що використовуються авіаційним транспортом, – авіаційним бензином та гасом [8; 1999. – № 9. – С. 89].

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку встановлення нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища і стягнення цього збору» встановлювалися нормативи збору, який справлявся за скиди забруднюючих речовин у водні об'єкти, в тому числі в морські води. Податковим кодексом України така надмірна деталізація усунута,

оскільки до водних об'єктів належать: море, річка, озеро, водосховище, ставок, канал, водоносний горизонт.

Отже, можна констатувати, що плата за забруднення довкілля відіграє значну роль в регулюванні відносин, що виникають у сфері взаємодії природи і суспільства, а вдосконалення організаційно-правового механізму її здійснення є необхідною умовою подальшої оптимізації фінансових заходів по забезпеченню ліквідації та нейтралізації наслідків забруднення середовища перебування людини.

Екологічний податок обчислюється платниками самостійно за винятком викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря пересувними джерелами забруднення. У таких випадках екологічний податок обчислюється податковими агентами, виходячи із фактичних обсягів реалізованого палива та відповідних ставок податку. Податок обчислюється протягом податкового періоду – календарного кварталу. Дані, на основі яких розраховується сума податку, що підлягає сплаті, мають бути підтвердженими первинними обліковими документами.

Сума екологічного податку визначається за кожним видом забруднення навколишнього природного середовища та/або за кожним видом забруднюючої речовини. Дані щодо сум екологічного податку за кожним видом забруднення та/або за кожним видом забруднюючої речовини відображуються у звітній податковій документації. Так, у податковій декларації екологічного податку визначається сума податку:

1) за викиди в атмосферне повітря забруднюючих речовин стаціонарними та пересувними джерелами забруднення, скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти та розміщення відходів у спеціально відведених для цього місцях чи на об'єктах (у рядку 1.1);

2) за утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені) та тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками. Така сума отримується шляхом додавання обчислених сум екологічного податку.

Подальша деталізація обчислення сум екологічного податку

відображується у додатках податкової декларації, які містять розрахунки податку за кожним видом забруднення. Характерною особливістю обчислення екологічного податку є застосування визначених формул, що різняться залежно від виду забруднення навколишнього природного середовища.

Відповідно до коментованої статті формою податкової звітності з екологічного податку є податкова декларація, тоді як до 2011 р. за результатами звітного періоду платники збору за забруднення навколишнього природного середовища складали та подавали до податкових органів податкові розрахунки. Форму податкової декларації екологічного податку відповідно до вимог п. 46.5 ст. 46 Податкового кодексу України встановлено наказом Державної податкової адміністрації України [8; 2011. – № 4. – Ст. 901].

Важливою причиною негативних екологічних тенденцій є недооцінка реальної економічної вартості природних ресурсів і послуг, що приводить до їхнього надлишкового споживання, забруднення середовища, відсутності екстремальних витрат у ціні [1, с. 19]. При цьому екологозбалансований варіант програє в порівнянні із традиційними рішеннями. Дані проблеми зумовлені необхідністю адекватного обліку економічної цінності природи, включення екологічного фактору в економічні показники, повної економічної оцінки природних ресурсів для прийняття екологічно орієнтованих економічних рішень, визначення збитку й шкоди, спричинених здоров'ю й майну громадянина, удосконалення системи екологічних податків, платежів, штрафів.

Таким чином, необхідність державної підтримки й управління природоохоронною сферою визначається пріоритетністю вирішення екологічних проблем, реалізації конституційного права на екологічну безпеку й принципу «забруднювач платить», створення механізму природоохоронного фінансування, посилення екологічного контролю.

У зв'язку із цим особливу актуальність у сучасних умовах мають подальший розвиток положення екологічного законодавства, створення системи екологічного керування, формування екологічно справедливого ринку, збільшення державних природоохоронних витрат, екологізація податкової

системи, визначення прав власності на природні ресурси, удосконалення науково обґрунтованих інструментів регулювання й стимулювання стійкого еколого-інноваційного розвитку країни й регіонів, екологобезпечного поведження господарюючих суб'єктів [Див.: 7, с. 12; 3, с. 9].

Основним недоліком розвитку природного комплексу України є недосконалість економічних механізмів і законодавчої бази, що регулюють його використання [4, с. 7].

Економічні оцінки природних ресурсів повинні стати найважливішим елементом їхньої характеристики, фіксуватися в економічних розділах кадастрів ресурсів і застосовуватися для встановлення плати за їхнє використання, штрафів за завдання збитків навколишньому середовищу, порушення умов користування ресурсами. Їх необхідно встановлювати адекватно природної цінності території, ступеня шкідливого впливу, величині ренти, що утвориться при використанні ресурсів, на основі балансу інтересів бюджету й природовикористувачів кон'юнктури цін на добуті ресурси, відшкодування витрат на їхнє відтворення. Реальний рівень платежів при цьому не може бути нижче витрат на відтворення ресурсів, він повинен базуватися на рентній концепції їхньої економічної оцінки.

Щоб платежі стимулювали зниження забруднення середовища, компенсували нанесену шкоду, але не мали зайвого тиску на економіку, варто відмовитися від зрівняльного підходу, заохочувати звільнення від платежів на суму, витрачену на здійснення ефективних природоохоронних заходів. Платежі за використання певних ресурсів повинні направлятися саме на їхню охорону й відновлення. При забезпеченні цільового використання платежів їхня екологічна ефективність і стимулюючий вплив на природокористувачів будуть підвищуватися.

На нашу думку, для податкового стимулювання інноваційно-інвестиційної активності в екологічній сфері потрібне законодавче встановлення пільг, наприклад, про податок на прибуток, що направлений на розвиток виробництва, інноваційні, екологічні, інвестиційні цілі.

Важливим завданням є відображення в системі національних рахунків показників, скоректованих з урахуванням економічних оцінок наслідків впливів на навколишнє середовище. Обґрунтований облік екологічних вимог при приватизації сільськогосподарських об'єктів є чинником їхнього екологічного оздоровлення, варто законодавчо встановити межі відповідальності власників за екологічний збиток від діяльності підприємства, процедури його оцінки.

Економічний і фінансовий механізми стійкого розвитку й охорони навколишнього природного середовища можуть функціонувати тільки за умови їх належного правового оформлення.

Чітка й гнучка екологічна політика на загальнодержавному й регіональному рівнях є одним з найдієвіших способів забезпечення стабільності й стійкого розвитку, поетапного рішення екологічних проблем, створення відповідних механізмів при чіткому дотриманні нормативів і лімітів, забезпечення умов досягнення екологічно безпечних рівнів впливу на навколишнє середовище економічно ефективними коштами.

Необхідно законодавчо встановити форми відповідальності (штрафи, припинення діяльності) за якість екологічних товарів, робіт, послуг на основі їхньої сертифікації й ліцензування діяльності, за порушення природоохоронних норм, правил, і відшкодування збитку, нанесеного навколишньому середовищу, майну й здоров'ю населення, зокрема, на основі введення обов'язкового екологічного страхування. При цьому в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» відсутня норма, що зобов'язує страхувати ризики майнової відповідальності за заподіяння шкоди навколишньому середовищу, державі, населенню.

Важливе значення має й гармонізація законодавства, його зближення з міжнародними актами. Для цього потрібно враховувати міжнародні зобов'язання України в природоохоронній сфері, вивчати закордонне право, запозичити підходящу практику, залучати іноземних фахівців до експертизи законопроектів. Передовим досвідом у сфері еколого-правового регулювання володіють США, Японія, Німеччина.



Запропоновані зміни доцільно було б включити у нову редакцію Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища».

Більш того, проведені дослідження дозволяють констатувати, що для ефективного керування інноваційно-інвестиційною діяльністю в екологічній сфері регіонів необхідне вдосконалювання їх економічних, правових методів і механізмів по наступних напрямках: а) адекватна економічна оцінка природних ресурсів і впливів на навколишнє середовище, компенсації екологічного збитку; б) удосконалювання системи платежів за користування природними ресурсами й забруднення навколишнього середовища (збільшення їхніх ставок, частки в структурі податків, що стягують, забезпечення цільового використання); в) фінансування природоохоронних заходів на основі програмно - цільового методу за рахунок ресурсів цільових екологічних фондів, що акумулюють вступників платежі; г) розробка заходів фінансової підтримки й економічного стимулювання природозберігаючих інноваційних способів ведення господарської діяльності, екологічного підприємництва, впровадження систем екологічного страхування, менеджменту, аудита, модернізації інноваційної інфраструктури; д) залучення інвестицій у сферу природокористування, виробництво екологічної продукції, розробку еколого-інноваційних технологій; е) удосконалювання кредитної політики в напрямку пріоритетів екологічно стійкого розвитку, компенсація частини процентних витрат, установа відсотка залежно від екологічної надійності.

#### **Список літератури:**

1. *Бобылев С. Н.* Экология и экономика: взгляд в будущее / С. Н. Бобылев // Экологическое право. – 2001. – № 2. – С. 17–23.
2. Відомості Верховної Ради України.
3. *Голованчиков А. Б.* Економічні стимули й механізми в охороні навколишнього середовища / А. Б. Голованчиков, В. С. Соколов // Проблеми навколишнього середовища й природних ресурсів. – 2003. – № 11. – С. 9–12.
4. *Данилов-Данильян В. И.* Платить или не платить? От в чем вопрос / В. И. Данилов-Данильян // Зеленый мир. – 2003. – № 5-6. – С. 6–11.
5. *Костицкий В. В.* Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка (економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні) : монографія / В. В. Костицкий. – 2-е вид. – К. : ЗАТ «Нічлава» – 2001. – 390 с.
6. *Костицкий В. В.* Організаційно-правовий механізм регулювання в галузі охорони довкілля : монографія / В. В. Костицкий – К. : ЗАТ «Нічлава», 1997. – 120 с.

7. Павленко О. В. Перспективи розвитку підприємництва в області екології і його законодавчого регулювання / О. В. Павленко // Проблеми навколишнього середовища й природних ресурсів: оглядова інформація. – 2003. – № 5. – С. 11–16.

8. Офіційний вісник України.

**Герасименко Я. А. Отдельные проблемы усовершенствования экономико-правового механизма охраны окружающей природной среды.**

*Рассмотрены основные направления государственной политики в сфере охраны природы. Первенство отдается эколого-правовому механизму и кругу плательщиков сбора за загрязнение окружающей природной среды.*

**Ключевые слова:** экологическая политика, рыночная экономика, экономико-правовой механизм, плательщики сбора, экологический налог.

**Gerasimenko J. A. Selected issues to improve the economic and legal framework of environmental protection**

*This article describes the basic directions of state policy in the sphere of nature protection. Primacy is given to environmental and legal framework and range of payers for environmental pollution.*

**Key words:** environmental policy, market economics, economic and legal framework, the payers of collection, an environmental tax.