

ЕКОНОМІКА ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ



УДК 628.33

Недодаєва Н.Л., Шолда О.О., Григорюк М.Є.

ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ПЛАТИ ЗА ЗАБРУДНЕННЯ ДОВКІЛЛЯ В УКРАЇНІ

Розглянуто різні точки зору на механізм формування системи управління природокористуванням. Визначено економічну сутність сплати за забруднення навколишнього середовища. Проведено аналіз нормативних документів та існуючого стану сплати за забруднення.

Different points of view on the mechanism of forming the system of resource management have been considered. The economic nature of payments for environmental contamination has been defined. The analysis of the normative documents and of the present state of things with payments for environmental contamination has been made.

У широкому спектрі науково-технічних проблем значна увага повинна приділятися питанням охорони навколишнього середовища в промислових регіонах. Це зумовлене масштабами техногенного забруднення і підвищенням соціальної значущості природоохоронних робіт. У науковому потенціалі екологічного профілю у вугільній промисловості проблема раціонального використання водних ресурсів є найбільш складною і неопрацьованою. Тільки оптимальне поєднання техніки, технології, організації робіт, діючого економічного механізму взаємовідношення природи і суспільства, існуючої системи юридичних обмежень і правового захисту природи забезпечить гармонічний розвиток навколишнього середовища.

У пропонованій статті відображено критичний аналіз існуючого механізму взаємовідносин між постачальниками забруднення і суспільством. Даний аналіз буде полягати в основі розробки зкорегованого механізму плати за забруднення та водокористування.

Окремим питанням удосконалення механізму сплати за забруднення вирішені у роботах О.І.Амоши, І.О.Олександрова, С.П.Висоцького, Л.С.Галецького, О.П. Красавіна, О.О.Мінаєва, Л.К.Патокіна, та ін.

Проблема відшкодування збитків, заподіяних промисловою та господарською діяльністю, є чи не найголовнішою у системі охорони навколишнього середовища. Ця проблема знаходиться у центрі уваги уряду не тільки промислово розвинених держав. Вона виступає як інструмент регулювання відносин населення з довкіллям, наприклад, на африканському та південноамериканському континентах, де високими темпами знищується фауна та флора. Тому розгляд у часовому ракурсі механізму формування плати за користування природними ресурсами та за забруднення довкілля в Україні можна розглядати як один з найважливіших щаблів у вдосконаленні всієї системи природоохоронної діяльності.

Протягом останніх трьох десятиріч в Україні було сформовано систему управління природоохоронною діяльністю.

Розрізняються два головних періоди розвитку цієї системи:

1. *Регулятивний* – з 60-х до початку 90-х років минулого сторіччя, коли було прийнято ряд законодавчих актів з питань охорони навколишнього природного середовища.

2. *Еколого-економічний* - починаючи з 1991 року, коли було введено в дію Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища”, яким були встановлено засади формування економічних механізмів природокористування та природоохоронної діяльності [1].

Найважливішими функціональними елементами державної системи управління природоохоронною діяльністю є наступні складові економічного механізму природокористування та природоохоронної діяльності, а саме:

- механізми зборів за забруднення навколишнього природного середовища та за спеціальне використання природних ресурсів;
- механізм відшкодування збитків, заподіяних внаслідок порушення законодавства про охорону довкілля
- система державного бюджетного фінансування природоохоронних заходів через головний розділ у складі Державного бюджету “Охорона навколишнього природного середовища та ядерна безпека”, Державний, республіканський АР Крим, обласні та місцеві (сільські, селищні, міські, районні) фонди охорони навколишнього природного середовища у складі відповідних бюджетів.

Слід відзначити, що одним із перших еколого-економічних інструментів природоохоронної діяльності став механізм плати за забруднення навколишнього природного середовища, впроваджений постановою Кабінету Міністрів України від 13 січня 1992 року №18 “Про затвердження Порядку визначення плати і справляння платежів за забруднення навколишнього природного середовища”. Згідно з цією постановою була введена пряма плата за забруднення, яка залежить від кількості та “якості” забруднюючих речовин що надходять у довкілля у результаті виробничої діяльності підприємства. Ця плата за викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря, за скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об’єкти та за розміщення відходів.

Важливо, що згідно з цією постановою плата за забруднення навколишнього природного середовища не звільняє підприємства від відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення природоохоронного законодавства.

Відповідно до цієї постанови Мінприроди (Міністерство екології та природних ресурсів України) за погодженням з Мінекономіки і Мінфіном України в 1992 році ввело в дію спеціальну методику визначення тимчасових нормативів плати за забруднення навколишнього середовища [2].

В основу методології встановлення нормативів, які визначали розміри плати і стягнення платежів за забруднення, було покладено:

- величину еколого-економічного збитку;
- обсяг грошових коштів, який необхідно “отримати” з кожної тонни викидів, скидів, розміщених відходів для створення джерела фінансування екологічної діяльності, який був би незалежним від державного бюджету;
- економічний стан підприємств-забруднювачів.

З метою вдосконалення діючої системи визначення розмірів плати, для підвищення їх ефективності в 1995 році Мінекобезпеки України здійснило розробку Базових нормативів плати за забруднення природного середовища з врахуванням отриманого досвіду та інфляційних процесів [3]. За основу був взятий індекс зростання цін на будівельно-монтажні роботи в цілому по країні, оскільки отримані кошти за забруднення довкілля, переважно мають спрямовуватися саме на будівельно-монтажні роботи із спорудження водоочисних споруд, полігонів для розміщення та утилізації відходів, газоочисного обладнання.

На основі офіційних статистичних даних та з врахуванням вищезазначених мотивів був визначений коефіцієнт індексації (92 рази) і замість Тимчасових нормативів плати за забруднення були розроблені “Базові нормативи плати за забруднення навколишнього природного середовища України” та “Методика визначення розмірів плати і стягнення

платежів за забруднення навколишнього природного середовища України”, затверджені наказом Мінприроди та зареєстровані в Мінюсті України 14.05.1993 р. №46.

В Базових нормативах плати за забруднення навколишнього природного середовища був значно зменшений перелік визначених і встановлених попередньою Методикою ставок плати щодо викидів у повітря (із 2240 до 92), та скидів у воду (із 31 до 27 речовин).

Нормативи речовин, які не ввійшли до цього Переліку, визначалися через таблицю граничнодопустимих концентрацій забруднюючих речовин та класу небезпечності. Це в свою чергу спонукало забруднювачів до розробки нормативів гранично допустимих викидів у повітря та гранично допустимих скидів забруднюючих речовин у водні об'єкти.

В зв'язку з постійним зростанням інфляції в країні Мінприроди за погодженням з Мінекономіки і Мінфіном України переглянуло розміри нормативів плати за забруднення довкілля і збільшило їх у 50,2 рази, взявши за основу середньозважений показник індексу інфляції в основних галузях народного господарства. З метою проведення в подальшому своєчасної індексації нормативів плати за забруднення навколишнього природного середовища відповідно до зростання інфляції Мінприроди за погодженням з Мінекономіки і Мінфіном України розробило і затвердило (наказ Мінприроди України від 27.05.1996 р. №49, зареєстрований у Мінюсті України 11.06.1996 р. №289/1314) Методику індексації нормативів плати за забруднення навколишнього природного середовища [4].

Впровадження в Україні механізму плати за забруднення навколишнього природного середовища принесло позитивні результати. Реалізовано важливий природоохоронний принцип “забруднювач та споживач платить”, що був затверджений Організацією Економічного Співробітництва і Розвитку (ОЕСР) в 1972 році як економічний принцип компенсації витрат, пов'язаних із боротьбою із забрудненням довкілля. Тепер забруднювачі повинні відшкодовувати витрати, пов'язані з попередженням забруднення навколишнього природного середовища і проведенням заходів боротьби із ним.

Стимулююча функція платежів спрямована на запобігання виснаження природних ресурсів і припинення безоплатного використання навколишнього середовища як приймального забруднюючих речовин.

Економічна суть плати за забруднення довкілля полягає в тому, що:

- забруднювач і споживач продукції змушений оплачувати (компенсувати) економічні збитки від негативного екологічного впливу на здоров'я людей, об'єкти житлово-комунального господарства (житловий фонд, міський транспорт, зелені насадження тощо), сільськогосподарські угіддя, водні, лісові, рибні та рекреаційні ресурси, основні фонди промисловості та ін. При цьому слід враховувати, що наразі не йдеться про юридичну відповідальність у повному обсязі за забруднення навколишнього природного середовища;
- платежі за забруднення стали основою створення місцевих, республіканського АР Крим і Державного фондів охорони навколишнього природного середовища (далі екофондів) – незалежного від Державного та місцевих бюджетів джерела фінансування природоохоронних заходів і робіт.

При чому плата за забруднення, яка здійснюється в межах гранично допустимих викидів (ГДВ), гранично допустимих скидів (ГДС), тимчасово погоджених викидів (ТПВ), тимчасово погоджених скидів (ТПС) відноситься на собівартість продукції (включається до валових витрат) і оплачується споживачем, чим реалізовано принцип “споживач платить”. До понаднормативного (понад ГДВ, ГДС, ТПВ, ТПС), понадлімітного забруднення застосовуються штрафні санкції, які сплачуються за рахунок прибутку підприємства-забруднювача.

В умовах ринкових відносин господарювання плата за забруднення стимулює виробника до зменшення рівня забруднення, з метою зменшення ціни продукції та підвищення її конкурентоспроможності.

Слід зазначити, що екологічні нормативи (ГДВ, ГДС, ТПВ, ТПС) регулярно переглядаються і стають більш жорсткими та встановлюються на окремі терміни із зазначенням природоохоронних робіт, які має виконати підприємство-забруднювач довкілля.

Проте з часу виходу постанови Кабінету Міністрів України від 13.01.1992 року №18 відбулося ряд змін в політичному устрою України, економіці та у природоохоронному, бюджетному та податковому законодавствах, отриманий певний досвід в справлянні збору за забруднення навколишнього природного середовища. Тому Мінекобезпеки України за погодження з іншими заінтересованими органами виконавчої влади розробило нову редакцію порядку встановлення нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища і стягнення цього збору [5].

Характерною відзнакою та рисою цього порядку є спрощення системи платежів за забруднення навколишнього природного середовища. Зокрема скасовано авансову щоквартальну форму плати за забруднення, яка в умовах нестабільності роботи підприємств стала "несправедливою". Авансова форма сплати в багатьох випадках призводила до переплат підприємствами збору до екофондів і викликала багато нарікань. Тому новим порядком встановлено, що збір за забруднення навколишнього природного середовища сплачується платниками щоквартально відповідно до фактичних обсягів викидів (для стаціонарних джерел забруднення), скидів, розміщення відходів та кількості (маси) використаного пального (для пересувних джерел забруднення) до 20 числа місяця, що настає за звітним кварталом.

Остаточна сплата збору за звітний рік проводиться платниками відповідно до фактичних обсягів викидів, скидів, розміщення відходів та кількості використаного пального (для пересувних джерел забруднення) у 40 денний термін після звітного року на підставі даних річної звітності про кількість викидів (2 ТП-повітря), скидів (2 ТП-водгосп), розміщення відходів (№1 –токсичні відходи), та даних бухгалтерського обліку платника про кількість (масу) використаного пального.

Остаточний розрахунок збору за звітний рік й сплата його здійснюється платниками, які не подають річної звітності, за довідками про фактичні обсяги викидів, скидів, розміщення відходів та використаного пального, що подаються до органів державної податкової служби, за попереднім погодженням з органами Мінекоресурсів України.

Новим порядком розширено перелік платників за забруднення пересувними джерелами забруднення, шляхом введення нормативів плати за забруднення при спаленні ними зрідженого нафтового та стисненого природного газу, мазуту.

З метою спрощення системи плати встановлено перелік основних забруднюючих речовин, за викиди, скиди яких обов'язково справляється плата. Одночасно Рада Міністрів АР Крим, обласні, Київська і Севастопольська міські ради, за поданням органів Мінекоресурсів України можуть збільшувати перелік видів забруднюючих речовин, на які встановлюється збір за викиди і скиди. Це нововведення дає можливість в разі незначних обсягів забруднення, а відповідно і розмірів платежів (коли адміністративні витрати щодо визначення та встановлення платежу в декілька разів перевищують розмір самої плати) такий платіж не стягати.

Перелік викидів основних забруднюючих речовин від викидів стаціонарних джерел забруднення включає 25 видів, а скиди у водні об'єкти –9. Рішенням Донецької обласної ради від 17.08.99 №28/7-177 цей перелік для викидів налічує 51 речовину, для скидів у водні об'єкти – 37.

Нормативи збору за викиди в атмосферу основних забруднюючих речовин коливаються у дуже широкому спектрі – від 67871 до 2 грн., а за скиди у водні об'єкти – від 206 до 1 грн. При визначенні розміру платежу за забруднення природного середовища використовуються коригуючі коефіцієнти, які походять з таких факторів, як кількість населення і тип населеного пункту, басейн морів та річок, в які скидаються забруднюючі речовини, місце та характер розміщення відходів у навколишньому середовищі.

Одним із важливих моментів нового порядку є покладання контролю за повнотою та своєчасністю платежів за забруднення до екологічних фондів на Державну податкову адміністрацію.

Відповідно до Закону України [1] збори за забруднення доквілля платники (крім розташованих у місцях загальнодержавного значення) перераховують у таких розмірах:

20 відсотків - на окремі рахунки до місцевих екофондів, що утворюються у складі сільських, селищних, міських бюджетів;

30 відсотків - на окремі рахунки до республіканського екофонду АР Крим та обласних екофондів, що утворюються у складі бюджетів АР Крим, обласних бюджетів;

20 відсотків - на окремий рахунок до Державного екофонду, що утворюється у складі державного бюджету.

Збір, який справляється за викиди стаціонарними джерелами забруднення, скиди та розміщення відходів у межах лімітів відносяться на валові витрати виробництва та обігу, а за перевищення цих лімітів – стягується з прибутку, що залишається у розпорядженні юридичних осіб. Фізичні особи, які є суб'єктами підприємницької діяльності, сплачують свій збір за рахунок свого доходу. Збір, який справляється за викиди пересувними джерелами забруднення, відноситься на валові витрати виробництва та обігу. Для бюджетних організацій збір за забруднення навколишнього природного середовища відноситься на видатки і передбачається в кошторисі доходів і видатків.

Облік платників плати за забруднення довкілля та контроль за своєчасністю внесення до 1999 року номінально здійснювався територіальними органами Мінекоресурсів України. Проте практичні можливості контролю за станом надходження платежів на спеціальні рахунки місцевих рад органами Мінекоресурсів обмежені, що давало можливість окремим платникам уникати від сплати цього збору до екофондів. Тому, новим порядком передбачено, що не внесені своєчасно кошти збору стягуються з платників у встановленому податковим законодавством порядку органами Державної податкової адміністрації України.

За період 1999-2001 рр. до діючого механізму плати за забруднення довкілля було внесено та запроваджено ряд наступних основних змін та доповнень:

1. Постановою Кабінету Міністрів України від 27.10.1999 р. № 1984 було всі нормативи збору за викиди основних забруднюючих речовин від стаціонарних джерел у сумі 1376 грн. зменшені до 422 грн. за 1 тону; до нормативу збору за розміщення малобезпечних відходів (1У класу токсичності) у сумі 0,2 грн. за 1 тону, в тому числі додатково затверджено норматив збору за розміщення нетоксичних відходів гірничодобувної промисловості у сумі 0,02 грн. за 1 тону.

2. Постановою Кабінету Міністрів України від 11.08.2001р. № 1261 передбачено:

- підприємства гірничо-металургійного комплексу, які беруть участь в економічному експерименті, що проводиться з 1 липня 1999 р. до 1 січня 2002 р., сплачують збір двома платіжними дорученнями: 10 відсотків до Державного екофонду і 20 відсотків до обласного та місцевих екофондів. Решту 70 відсотків загальної суми зборів зазначені підприємства використовують самостійно для виконання природоохоронних заходів на підприємстві;
- фізичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності включають збір до складу витрат виробництва (обігу).

3. Постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.2001 р. № 1779 скасовано встановлення лімітів викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення, а також п'ятикратний розмір збору за понадлімітні викиди в атмосферу. Тому, за обсяги понадлімітних викидів забруднюючих речовин, здійснених протягом 2001 року до 27 грудня включно, збір обчислюється в п'ятикратному розмірі, а за обсяги забруднюючих речовин, викинутих з 28.12.2001р. (після набрання чинності постановою), збір обчислюється виходячи з фактичних обсягів викидів.

4. Мінекоресурсів України листами від 01.11.1999р. №14-6/850 та від 21.09.2001р. №8/4-4/857 додатково повідомило, що:

- до сукупності рухомого складу автомобільного транспорту входять автомобілі, причепи і напівпричепи (у тому числі і спеціалізовані). Тракторна техніка, у тому числі сільськогосподарська, дорожньо-будівельна та інша на шасі тракторів, до складу автотранспорту не відноситься;

– підприємства та організації купують паливо (бензин, дизпаливо, газ) не за масою, а за об'ємом. Для переведення нафтопродуктів з об'єму у масу необхідно використовувати перевідний коефіцієнт. При виробництві, зберіганні та відпуску кожна партія нафтопродуктів повинна мати паспорт якості, в якому надається показник “густина нафтопродукту”. Він залежить від марки нафтопродуктів та є обов'язковим для визначення, згідно з чинними стандартами на паливо. Показник “густина нафтопродукту” і є перевідним коефіцієнтом з об'єму у масу, який треба використовувати при виконанні розрахунків суми збору за викиди від пересувних джерел забруднення довкілля.

Для обліку надходження коштів, отриманих від плати за забруднення навколишнього природного середовища та спеціальне використання природних ресурсів, й використання цих коштів Мінприроди України були розроблені, а Мінстатистики України введені відповідні форми державної статистичної річної звітності (форма №1 – екологічні витрати), яка складається підприємствами-природокористувачами та забруднювачами довкілля.

Таким чином, заходи, заподіяні державою щодо удосконалення всієї системи формування стабільних бюджетних джерел фінансування природоохоронних програм з метою забезпечення їх своєчасної розробки та практичної реалізації призвели до позитивних результатів. Досить зазначити, наприклад, що за період 1999–2001 рр. кількість підприємств-платників збору в Донецькій області зросла із 1300 до 6090 підприємств різних галузей промисловості. Найбільше зростання кількості платників сталося в містах Донецьк, Авдіївка, Єнакієво, Краматорськ, Макіївка, Харцизьк, Амвросієвському та Старобешевському районах (в основному за рахунок виявлення власників пересувних джерел і юридичних осіб, що розміщують побутові відходи). Кількість екофондів в області зросла з 95 до 116.

Дуже важливим показником досягнутих результатів є фактичне надходження до фондів охорони природного середовища. В порівнянні з 1999 роком вони зросли в 2001 році в чотири рази, а в 2002 році у три с половиною рази. Останні три роки із фактичних надходжень у держбюджет стабільно перераховуються близько 35 %.

У завершенні потрібно визнати, що фактичний стан довкілля в Україні не проявляє тенденцій до його покращення. Це свідчить про те, що законодавство та економіко-правовий механізм захисту природного середовища потребують подальшого вдосконалення, а також про необхідність формування нової, більш благонадійної структури державної економіки та вдосконалення нормативних актів щодо плати за користування природними ресурсами.

Література

1. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 черв.1991 р. № 1264 –XII // Відомості Верховної Ради України. - 1991. -№41. – С. 546.
2. Методика визначення тимчасових нормативів плати за забруднення навколишнього середовища. – Зібрання постанов Уряду України.-К.: Україна.-№2.-1992.-Ст.51.
3. Наказ Мінбезпеки України “Про індексацію Базових нормативів плати за забруднення навколишнього середовища” від 29.12.1995 рю №153 Зареєстрований у Мінюсті України 12.01.96 р. №21/1046 – (електрон. ресурс)/ спосіб доступу: URL: [http:// rada.gov.ua](http://rada.gov.ua)
4. Методика індексації нормативів плати за забруднення навколишнього середовища. В.Я. Шевчук, М.О. Пилипчук, Н.Г. Карпенко, О.Ф. Кулік, Ю.І. Сталкін, В.М. Навроцький. Довідник з питань економіки та фінансування природокористування і природної діяльності.-Київ:Геопрінт. – 2000. – 411 с.
5. Постанова Кабінету Міністрів України. “Про порядок встановлення нормативів збору за забруднення навколишнього середовища і стягнення цього збору” (із змінами та доповненнями у 2000–2002 роках) від 01.03. 1999 р. №303 – (електрон. ресурс)/ спосіб доступу: URL: [http:// rada.gov.ua](http://rada.gov.ua)

Рекомендовано до публікації
д.е.н., проф. Семеновим Г.А. 02.10.04

Надійшла до редакції
25.09.04