

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ**  
**ДУ «ІНСТИТУТ РЕГІОНАЛЬНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ІМЕНІ**  
**М. І. ДОЛІШНЬОГО НАН УКРАЇНИ»**

**ЕКОЛОГІЧНА БЕЗПЕКА В ЄВРОПЕЙСЬКИХ**  
**КРАЇНАХ: МЕТОДИ ЕКОНОМІЧНОГО**  
**РЕГУЛЮВАННЯ Й ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ**

**Наукове видання**

**Львів – 2020**

**УДК 504.06:336.027**

**Екологічна безпека в європейських країнах: методи економічного регулювання й досвід для України:** наукова доповідь [В. С. Кравців, П. В. Жук, Ю. І. Стадницький та ін.]; ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долішнього НАН України»; [наук. ред. В.С. Кравців]. Львів, 2020. 97 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»)

**ISBN 976-966-02-4252-4 (серія)**

**ISBN 978-966-02-9313-7**

У науковому виданні розглянуто теоретико-методичні й практичні положення щодо поняття екологічної безпеки та шляхів її досягнення. Досліджено методи економічного регулювання екологічної безпеки у країнах-членах ЄС. Розкрито місце екологічного оподаткування в податковій системі європейських країн, вагу екологічних податків стосовно валового внутрішнього продукту та сумарних податкових надходжень держав-членів ЄС. Здійснено аналіз застосування європейськими країнами методів та інструментів економічного регулювання екологічної безпеки за сферами природокористування. Зроблено порівняння європейської та вітчизняної практики економічного регулювання екологічної безпеки та запропоновано шляхи вдосконалення економічного регулювання екологічної безпеки в Україні з урахуванням європейського досвіду та вітчизняних фінансово-економічних реалій.

Для фахівців у сфері охорони природного довкілля, економічного регулювання природокористування, науковців, викладачів, аспірантів, студентів.

**Рецензенти:**

Данилишин Б. М. – академік НАН України, доктор економічних наук, професор

Гринів Л. С. – доктор економічних наук, професор

Рекомендовано до друку Вченою радою ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України» (протокол 4 від 25.06. 2020 р.).

## **Зміст**

<b>ВСТУП.....</b>	<b>4</b>
<b>1. ЕКОЛОГІЧНА БЕЗПЕКА ДЕРЖАВИ ТА ЇЇ ОСОБЛИВОСТІ.....</b>	<b>6</b>
<b>2. МЕТОДИ ЕКОНОМІЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ У ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ.....</b>	<b>13</b>
2.1. Загальний огляд.....	13
2.2. Сфера охорони повітряного басейну.....	20
2.3. Сфера надракористування.....	34
2.4. Сфера землекористування.....	42
2.5. Сфера лісокористування.....	53
2.6. Сфера водокористування.....	57
2.7. Сфера поводження з відходами.....	69
<b>3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЕКОНОМІЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ З УРАХУВАННЯМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ.....</b>	<b>73</b>
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>95</b>

## ВСТУП

Екологічна безпека є одним з ключових завдань, квінтесенцією сучасної теорії сталого розвитку, яка здобула глобальне визнання. Її досягнення забезпечується через використання дієвих механізмів, серед яких важлива роль відведена економічним регуляторам екологічної безпеки. Особливої уваги розробленню та реалізації заходів з досягнення екологічної безпеки через економічні механізми, зокрема – податкові, приділяється в країнах Європейського Союзу. Їх поєднання з системою екологічних нормативів та стандартів дає відчутні результати. В європейських країнах застосовується близько 150 видів екологічних податків. У державах-членах ЄС вони зведені у 7 груп. Водночас ці країни застосовують екологічні податки з урахуванням своїх особливостей і повної уніфікації систем екологічного оподаткування у ЄС не запроваджено. Разом з тим, роль екологічного оподаткування в усіх державах-членах ЄС у порівнянні з Україною є дуже вагомою. Екологічні податки складають близько 6% усіх податкових надходжень й у 2018 р. більше як у 10 разів перевищували аналогічний вітчизняний показник. За загальним обсягом надходжень екологічного податку Україна поступається усім державам-членам ЄС, крім Ліхтенштейну з населенням у 39 тис. мешканців.

Екологічне оподаткування в Україні має іншу змістово-структурну форму, що ускладнює порівняння з системою, яка діє в рамках ЄС. Однак очевидним є те, що дієвість застосовуваних в Україні економічних регуляторів досягнення екологічної безпеки поступається європейським й необхідним є пошук можливостей подолання такої асиметрії. Це завдання впливає і зі змісту Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Разом з тим, пошук шляхів та можливостей подолання еколого-економічної асиметрії між Україною та державами-членами ЄС потребує аналізу діючих у рамках ЄС податкових та інших економічних регуляторів досягнення екологічної безпеки.

Автори сподіваються, що ця публікація стане у нагоді фахівцям органів влади, науковцям, активістам громадських організацій, студентам, усім, хто

цікавиться питаннями економічного регулювання охорони природного довкілля та раціонального природокористування.

Матеріали наукового видання підготовлені авторським колективом під науковим керівництвом д.е.н., професора Кравціва В. С.

Авторський колектив:

*д.е.н., проф. Кравців В.С. (вступ; розділ 1; висновки), к.е.н. Жук П.В. (вступ; розділи 2.1; 2.2; 3; висновки), д.е.н., проф. Стадницький Ю.І. (розділи 2.3; 3), к.н.держ. упр. Куліш І.М. (розділи 2.4; 3); к.е.н. Полюга В.О. (розділи 2.5, 3), к.е.н., Гулич О.І. (розділи 2.6; 3), к.е.н. Колодійчук І.А. (розділи 2.7; 3).*

## 1. ЕКОЛОГІЧНА БЕЗПЕКА ДЕРЖАВИ ТА ЇЇ ОСОБЛИВОСТІ

Екологічну безпеку в прямому розумінні слід розглядати перш за все як вид суспільного блага, на створення якого має бути орієнтована екологічна політика. Отже, екологічна безпека – це соціально необхідний рівень якості навколишнього середовища, при якому відсутні загрози здоров'ю людей та життєдіяльності суспільства, виникненню негативних змін у функціонуванні природних екосистем. Таке тлумачення екологічної безпеки дає підстави розглядати її як мету екологічної політики.

Екологічна безпека має свої просторово окреслені межі і її досягнення залежить як від територіальної специфіки розміщення та рівня розвитку продуктивних сил, так і від реальних можливостей окремих територій вирішувати екологічні проблеми.

Тобто, екологічній безпеці притаманні ознаки регіональності. Тому ми можемо говорити про поняття регіональної екологічної безпеки як результат, кінцевий продукт регіональної екологічної політики.

Саме в контексті останньої дуже важливим є вивчення особливостей екологічної безпеки, виявлення тих притаманних їй специфічних рис, які повинні бути враховані в процесі формування та реалізації регіональної екологічної політики. Серед низки особливостей екологічної безпеки<sup>1,2</sup>, виділимо основні.

Перша особливість екологічної безпеки – її суперпріоритетність. Це означає, що екологічна безпека є невід'ємною складовою національної безпеки держави, яка повинна гарантувати її поряд з військовою, економічною та особистою безпекою. Екологічна безпека – обов'язковий атрибут прав і свобод людини і входить в мінімальний стандарт її життєзабезпечення. Необхідність постановки питання саме в такому ракурсі сьогодні є очевидною, що і знайшло своє відображення в Законі України «Про національну безпеку України», де в ст. 3, п.4 зафіксовано, що «державна політика у сферах національної безпеки і оборони спрямовується на забезпечення воєнної, зовнішньополітичної,

---

<sup>1</sup> Регіональна екологічна політика в Україні (теорія формування, методи реалізації). НАН України. Ін-т регіональних досліджень. Львів, 2007. 336 с.

<sup>2</sup> Экономика: свобода и солидарность. Н.П. Федоренко, К.Г. Гофман, В.Е. Дементьев и др. М.: Наука. 1991. С.304.

державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки», кібербезпеки України тощо»<sup>3</sup>.

Другою особливістю екологічної безпеки є колективний характер її присвоєння. Відомий принцип – «природа не знає кордонів» – саме й унеможлиблює будь-які спроби індивідуалізувати екологічну безпеку, оскільки зменшення небезпеки для окремих реципієнтів – соціальних груп, регіонів ціною її підвищення для інших реципієнтів в силу вищезгаданого закону будуть у кінцевому підсумку безрезультатними. А звідси випливає, що екологічна безпека, як благо колективного споживання, не може бути об'єктом будь якої власності: ні приватної, ні державної.

Третя особливість екологічної безпеки пов'язана з її тісною інтегрованістю в інші життєві цінності та складними процесами взаємодії з соціальними пріоритетами суспільства на окремих стадіях його розвитку. А це означає необхідність пошуку компромісів між вирішенням екологічних проблем і розв'язанням невідкладних соціально-економічних завдань. Законодавче закріплення екологічної складової серед пріоритетів національної безпеки не є підставою в сьогоденнішніх умовах вважати цю сферу діяльності суперпріоритетом державної політики, ігноруючи при цьому не менш актуальні проблеми соціально-економічного розвитку. Крім того, ця особливість не виключає і такого своєрідного компромісу між екологічними та соціально-економічними цілями на період виходу з економічної кризи: забезпечити соціальну та економічну стабілізацію в державі, не допустивши при цьому підвищення рівня екологічних загроз. Успішна реалізація першої мети в подальшому сприятиме активізації екологічної політики.

Четверта особливість екологічної безпеки полягає у невизначеності її кількісних та якісних параметрів. Реальністю є факт обмеження наших знань як про межі стійкості екологічних систем, так і про динаміку та наслідки їх змін під впливом антропогенних навантажень. Тому в оцінках рівня екологічної безпеки завжди є значний елемент інтуїтивності. Це не тільки знижує переконливість аргументації висновків наукових досліджень та практичних рекомендацій, а й суттєво деформує екологічну свідомість населення, часто «приглушує» адекватність сприйняття реальних загроз екологічної небезпеки, гальмує суспільну реакцію та підвищує екологічний ризик.

---

<sup>3</sup> Закон України «Про національну безпеку України». Відомості Верховної Ради (ВВР). 2018. № 31.

У практичній діяльності усвідомлення факту неповноти достовірної інформації про глибину екологічних процесів має надзвичайне значення, оскільки від цього залежить цільова орієнтація екологічної стратегії держави. Сьогодні вона визначена виробленою давніше концепцією абсолютної екологічної безпеки, яка передбачає можливість забезпечення нульового екологічного ризику для здоров'я населення. Помилковість такої концепції підтверджена світовим досвідом: абсолютна екологічна безпека - неможлива, тобто, не можна досягти нульового ризику, його можна тільки мінімізувати. А тому проблема поглиблення наших знань про різні аспекти взаємодії людини і природи залишається актуальною, рівно як і проблема підвищення екологічної свідомості населення. Без першого, очевидно, неможливе друге.

Сьогодні мусимо визнати вину науки в тому загрозливому екологічному становищі, в якому ми опинились. З другого боку, якщо бути об'єктивним, то її низька віддача запрограмована факторами, що лежать поза нею. Мається на увазі сама організація науки, а також деяка «наукофобія» органів влади. Остання теза, безумовно, викличе неприйняття, але факт є фактом. Конкретні аргументи тут зайві, оскільки в даному випадку нічого конструктивного не несуть.

Причин тому можна назвати багато, але основні з них, очевидно, дві. В умовах політичної і економічної нестабільності, коли владні структури орієнтовані на вирішення поточних проблем, екологічний імператив фактично випав з їх поля зору. Мало того, є реальна загроза принесення екології в «жертву» тимчасовим соціально-економічним результатам. І друга причина - незважаючи на певні спроби модернізації існуючої системи управління природоохоронною справою, діючий сьогодні механізм охорони навколишнього середовища морально застарів і в темпах свого реформування явно відстає від процесів економічних перетворень. Мова йде навіть не про результативність, а про чисто інституційний аспект питання. Тому цілком ймовірно, що може виправдатись песимістичний прогноз: концентруючи зусилля на проблемах соціальної та економічної стабілізації, нехтуючи при цьому природоохоронні норми, екологічна ситуація буде загострюватись і її пік може співпасти в часі з періодом поступового виходу з економічної кризи.

П'ята особливість екологічної безпеки пов'язана з тим, що на неї не поширюється дія закону зниження цінності благ у часі. Якщо потреба в певних видах соціальних благ з часом може змінюватись, а то й зникати, то екологічна безпека є постійним благом, яке не можна використати протягом певного



часового інтервалу, оскільки воно є обов'язковим компонентом системи життєзабезпечення людини. Ця особливість зумовлює потребу забезпечення екологічної мобільності поколінь, безперервності екологічних умов їхнього проживання. Іншими словами, неухильно повинен витримуватись принцип прав поколінь на екологічну безпеку. Констатуючи сьогодні факти екологічних порушень минулих років, ми тим самим розплачуємось за борги попередніх поколінь. Забруднюючи зараз навколишнє середовище, ми беремо борг у майбутніх поколінь, позбавляючи, по суті, його прав на екологічну безпеку.

Шоста особливість екологічної безпеки визначається її системним характером. Вона добре вписується в теорію В.І. Вернадського про необхідність перетворення біосфери в ноосферу. А це передбачає тотальну екологізацію всіх сторін суспільного життя: свідомості, знань, виробництва, споживання, управління і т. д. Саме екологізований людський розум має стати гарантом забезпечення гармонійної взаємодії суспільства і природи.

Крім зазначених вище специфічних рис екологічної безпеки, варто звернути увагу ще на дві її особливості.

Сьома особливість екологічної безпеки, на нашу думку, полягає у її просторовій консервативності. Абсолютна більшість екологічних благ не може бути транспортована у район їх споживання, так само і споживач не може реалізувати своє право на них шляхом епізодичних відвідувань екологобезпечних зон. Неможливо чисте повітря перемістити на забруднену територію, як і нереальними виглядають поїздки жителів в сусідню місцевість лише для того, щоб подихати чистим повітрям. Отже, всі громадяни мають рівні права на екологічну безпеку, яка має бути забезпечена на всьому просторі їх життєдіяльності, а не в окремих ареалах.

Восьма особливість екологічної безпеки пов'язана з її статусом у сучасних міжнародних відносинах. Будь-яка держава, відстоюючи свої національні інтереси на світовій арені, не може допустити пониження рівня екологічної безпеки своєї території в обмін на певні матеріальні цінності чи інші види економічної допомоги. Тим більше, коли подібна угода веде до підвищення рівня екологічної безпеки на території держави - партнера. Якщо в інших видах національної безпеки, коли виникає загроза їх зниження, існують механізми забезпечення гарантій їх недопущення, і населення цього не відчує, то ввезення в країну екологічно агресивних технологій для задоволення її матеріальних потреб фактично позбавляє її громадян права на екологічну безпеку.

Описані вище особливості не тільки розкривають змістовні характеристики поняття «екологічна безпека», а й індивідуалізують його серед інших наукових категорій. Проте, як би це не звучало парадоксально, суть специфіки екологічної безпеки полягає в багатогранності цього поняття. А тому його аналіз буде неповним, якщо не акцентувати увагу ще на двох аспектах-політичному та гуманітарному.

Екологічний імператив стає дедалі помітнішим чинником розвитку політичної ситуації у світовому масштабі. Однак якщо в демократичних державах з розвинутою ринковою економікою вплив екологічного феномену на політичні процеси проходить в цивілізованих формах, то в пострадянських державах цей процес часто набуває популістських ознак.

Загалом же, спостерігаючи за тенденціями розвитку процесу взаємодії екології та політики в Україні, можна замітити поступову переорієнтацію векторів взаємовпливу. Очевидно, що сьогодні ми знаходимось на перехідному етапі затишшя від періоду політизації екології в перші роки становлення державності до екологізації внутрішньої і зовнішньої політики в найближчій перспективі.

Що стосується екологічної безпеки у сучасному контексті, то варто згадати гуманітарні аспекти питання у різних його вимірах (духовному, культурному, моральному тощо). Вони, як правило, визначаються рівнем екологічної свідомості населення, яка формується під впливом багатьох чинників, і в першу чергу через виховання, освіту, традиції народу. Під дією цих та інших факторів поступово формується екологічний менталітет нації, що надає їй рис самобутності та своєрідності.

Зазначимо, що гуманітарний зріз екологічної безпеки потребує глибоких і всебічних наукових досліджень з погляду розвитку процесів державотворення. В цьому плані надзвичайно актуальне вивчення екологічної безпеки як засобу консолідації української нації.

Таким чином, з вищенаведеного можна зробити важливі висновки. Перший: екологічна безпека стає одним із ключових елементів глобальної безпеки і ніхто не заперечує факту загострення екологічної ситуації і необхідності здійснення ефективної політики щодо її стабілізації і покращення. Другий: на сьогоднішній день відсутнє однозначне тлумачення характеру взаємозв'язків між економічним ростом і рівнем екологічної безпеки. Третій: спільною домінантою існуючих теоретичних підходів до питання оптимізації взаємодії суспільства і природи є визнання

факту зростання антропогенного навантаження на природне середовище, і, як результат, зменшення асиміляційного потенціалу екосистем, тобто зниження рівня їх здатності до самовідновлення. А раз так, то функцію регулятора в системі «суспільство-природа» в теперішній ситуації може виконати лише суспільство. Не викликає сумніву той факт, що охорона природи вимагає величезних матеріально-фінансових ресурсів. За оцінками спеціалістів для дотримання норм екологічної безпеки необхідно щорічно витратити в середньому 3-5% валового національного продукту держави. В Україні, територія якої проголошена зоною екологічного лиха, цей показник в 10-15 разів менший.

Динаміка витрат на охорону навколишнього середовища у порівнянних цінах починаючи з 2013 р. має чітко виражену спадну тенденцію (рис. 1)<sup>4</sup>.

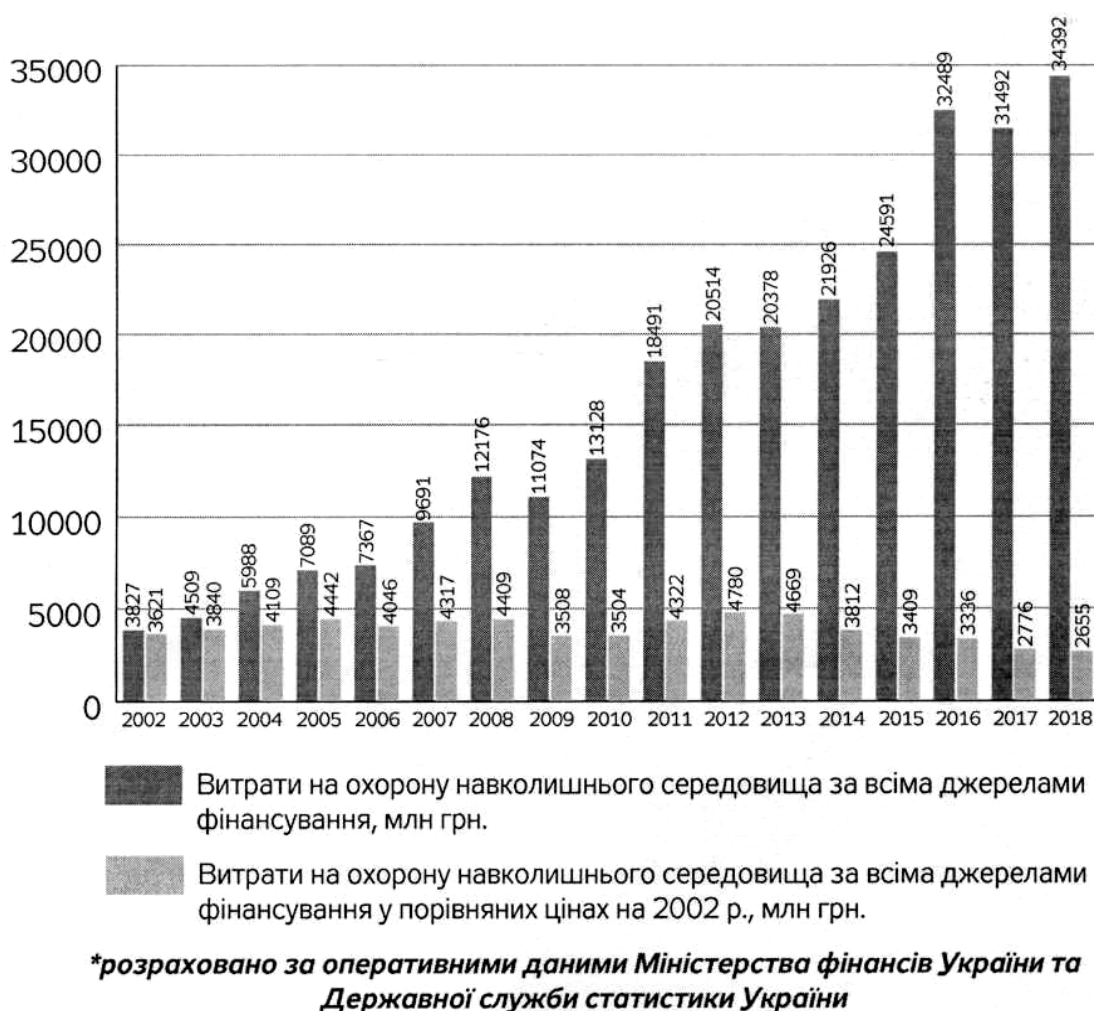


Рис. 1. Витрати на охорону навколишнього природного середовища у 2002-2018 рр. за всіма джерелами фінансування в Україні

<sup>4</sup> Голян В.А. Екологічне благополуччя України: фінансувати, не можна заборонити. Дзеркало тижня. 19.05.2020 р.

Тому оцінка реальних перспектив буде для нас невтішною: темпи падіння промислового виробництва та інші негативні тенденції ускладнюють спроби встановити певний паритет між невідкладними завданнями економічного розвитку і першочерговими екологічними цілями, не кажучи вже про постановку питання про пріоритет останніх. За таких обставин необхідним є пошук шляхів гармонізації економічних й екологічних аспектів суспільного розвитку, нових можливостей збільшення екологічних інвестицій для вирішення завдань з поліпшення екологічної ситуації навіть за складних економічних умов. Аналіз світового, зокрема, європейського досвіду досягнення екологічної безпеки може надати достатньо підстав для розкриття ширших можливостей щодо включення екостимулюючих економічних важелів у процеси господарської діяльності та пошуку джерел формування необхідних для вирішення природоохоронних проблем фінансово-інвестиційних ресурсів.

## **2. МЕТОДИ ЕКОНОМІЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ У ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ**

### **2.1. Загальний огляд**

Завдання з охорони навколишнього природного середовища від забруднень та досягнення екологічної безпеки з використанням методів економічного регулювання є однією з ключових складових Спільної екологічної політики (СЕП) в Європі, яка інституційно бере свій початок від конференції глав держав та урядів, що відбулася 1972 р. в Парижі<sup>5</sup>.

Дотримання низки принципів сучасної екологічної політики ЄС, зокрема принципу профілактики (запобігання) та принципу «винного», згідно з яким витрати на усунення забруднення навколишнього природного середовища мають лягати на того, чия діяльність спричинює забруднення, забезпечується засобами економічного впливу. Принцип економічної відповідальності, який отримав назву "забруднювач-платить", схвалений в рамках декларації Ради Європейських Співтовариства та представників урядів держав-членів, що засідали в рамках Ради 22 листопада 1973 року<sup>6</sup>, й послідовно реалізується європейськими країнами у їх податковій політиці. Для реалізації цих принципів у ЄС впроваджено відповідні інструменти:

- LIFE – фінансовий інструмент, спрямований на сприяння впровадженню й оновленню екологічної політики;
- екологічні мита та податки;
- еко-маркування продукції;
- європейський реєстр викидів та перенесення забруднюючих речовин (PRTR) тощо.

Екологічні податки використовуються з метою стимулювання інвестиційно-інноваційної діяльності у сфері охорони навколишнього природного середовища. Крім того, вони є фіскальним інструментом, який спрямований на забезпечення фінансування програм, націлених на раціональне

---

<sup>5</sup> Труш О.О., Андрієнко М.В., Ломовських Г.А. Формування та реалізація Спільної екологічної політики Європейського Союзу в умовах сучасних інтеграційних процесів. Державне будівництво. 2014. № 1. Режим доступу: [http://nduv.gov.ua/UJRN/DeDu\\_2014\\_1\\_31](http://nduv.gov.ua/UJRN/DeDu_2014_1_31).

<sup>6</sup> Рекомендація Ради 75/436/Євратом, ЄСВС, ЄЕС "Про розподіл витрат та участь органів державної влади в галузі навколишнього середовища" від 3 березня 1975 року. Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/994\\_979](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/994_979) - 25.02.2020 р.

природокористування та збереження якості навколишнього природного середовища.

Директорат із податків і митних зборів Європейської Комісії розподілив екологічні податки за сферою використання на сім основних груп: енергетичні податки (на моторне паливо, на енергетичне паливо, на електроенергію); транспортні податки (податки на пройдені кілометри, акцизи під час купівлі авто, щорічний податок із власника); плата за забруднення (емісії забруднюючих речовин в атмосферу та скиди у водні басейни); плата за розміщення відходів (платежі за розміщення відходів на звалищах, за їх переробку і податки на низку спеціальних продуктів: упаковка, батареї, шини, мастила тощо); податки на викиди речовин, що призводять до глобальних змін середовища (речовини, що руйнують озоновий шар і парникові гази); податок на шумову дію; платежі за користування природними ресурсами.

Відповідно до цільового спрямування їх поділяють на три групи. До першої відносять податки, що мають фіскальну функцію, вони підвищують доходи, спрямовані не тільки на покриття витрат екологічного спрямування, а й на поповнення бюджету. Друга група – це податки на покриття витрат, вони спрямовані на відновлення навколишнього середовища (плата за забір води, розміщення відходів тощо). До третьої групи належать стимулюючі податки, які покликані «виховувати» екобезпечну поведінку господарюючих суб'єктів<sup>7</sup>.

У 2018 р. державами-членами ЄС (EU-28) отримано 381381,9 млн євро надходжень екологічного податку, т.ч. 294385,8 млн євро енергетичних податків (Energy taxes), 74945,1 млн євро транспортних податків (Transport taxes), 12051,0 млн євро податків на забруднення та ресурсних податків – роялті (Pollution & resource taxes)<sup>8</sup>.

Всього за десять років (2009-2018 рр.) надходження екологічних податків виросли у ЄС на 31,3%. У відсотках до ВВП екологічні податки у 2009 р. становили 2,36%, зрісши до 2,4% у 2018 р. (рис.2). Найвищим значення цього показника у 2018 р. було в Греції – 3,69%, Данії – 3,63%, Хорватії – 3,59%, Словенії – 3,52%; найнижчим – в Ісландії – 1,27%, Ірландії – 1,56%, Люксембурзі – 1,71% (рис. 3).

<sup>7</sup> Шевченко І.В. Екологічне оподаткування: зарубіжний досвід і Україна. Стратегічні пріоритети. 2014. № 2. С. 55-60. Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/spa\\_2014\\_2\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/spa_2014_2_10).

<sup>8</sup> Environmental tax revenues. Режим доступу: [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env\\_ac\\_tax&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_ac_tax&lang=en)

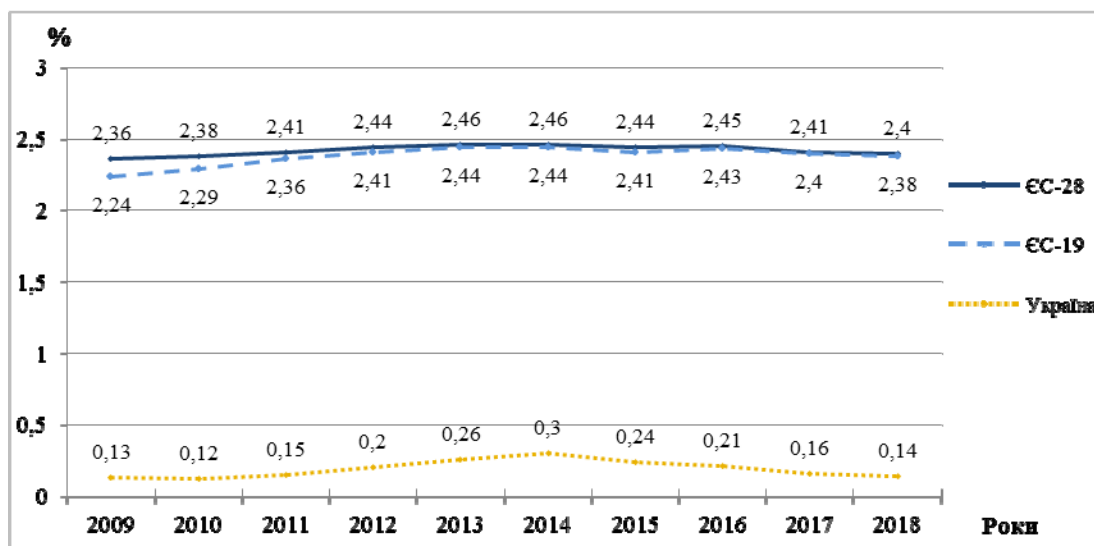


Рис. 2. Динаміка показників екологічного оподаткування (екологічні податки у відношенні до ВВП, %)

Побудовано за<sup>9</sup> та матеріалами статистичних збірників «Бюджет України»

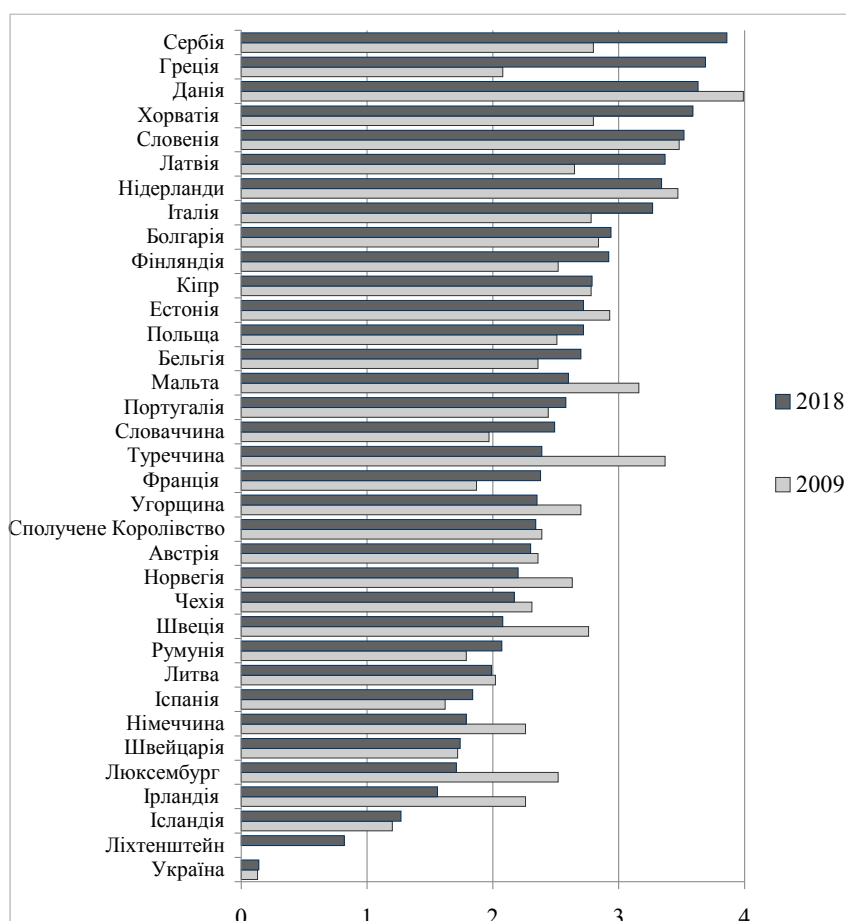


Рис. 3. Екологічний податок у % до ВВП

Побудовано за<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Environmental tax revenues. URL: [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env\\_ac\\_tax&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_ac_tax&lang=en);

В загальних податкових надходженнях у 2009 – 2018 рр. частка екологічних податків дещо знизилася – з 6,34% до 6,12% (рис.4).

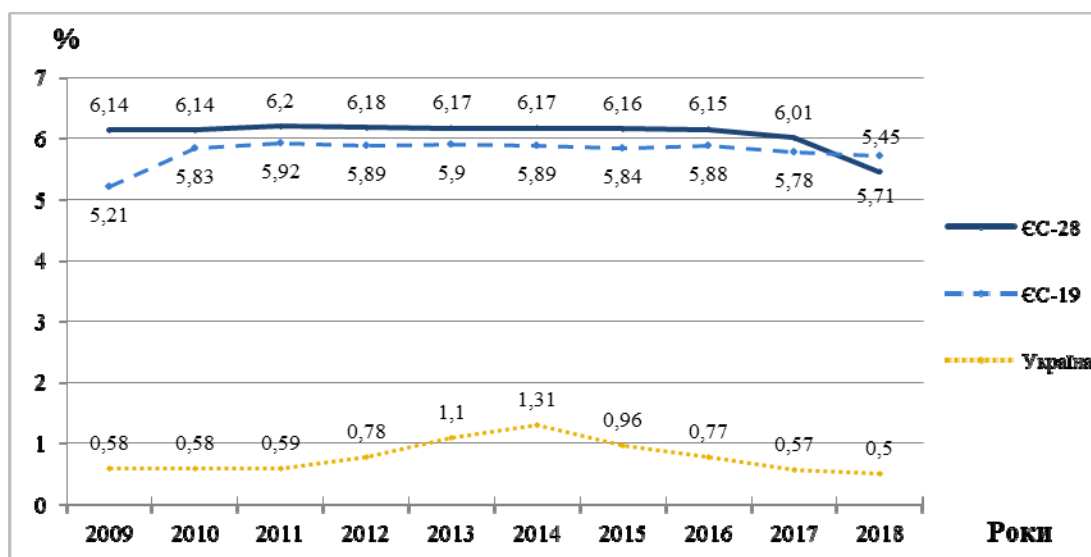


Рис. 4. Динаміка показників екологічного оподаткування (частка екологічних податків у податкових надходженнях)

Джерело: побудовано за<sup>11</sup>

При цьому у Латвії в 2018 р. вона становила 10,88%, Греції – 9,49%, Словенії – 9,35%. Менше 5% екологічні податки у загальній сумі податків склали тільки в Ісландії, Німеччині, Люксембурзі, Швеції (рис. 5).

Загалом екологічні податки займають важливе місце у системі податкового регулювання в країнах ЄС та чинять вагомий вплив на процеси екологізації виробництва й життєдіяльності населення. Сказати це ж стосовно України не можна. Аналіз еколого-економічних показників показує, що за розмірами екологічних податків, їх місцем та значенням у податкових надходженнях Україна значно відстає від європейських держав-членів ЄС.

<sup>10</sup> Environmental tax revenues. URL: [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env\\_ac\\_tax&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_ac_tax&lang=en); Статистичний збірник: «Бюджет України 2018». Міністерство фінансів України. Київ, 2019. 309 с.; Статистичний збірник: «Бюджет України 2015». Міністерство фінансів України. Київ, 2016. 308 с.; Статистичний збірник: «Бюджет України 2013». Міністерство фінансів України. Київ, 2014. 244 с.; Статистичний збірник: «Бюджет України 2010». Міністерство фінансів України. Київ, 2011. 291 с.

<sup>11</sup> Environmental tax revenues. URL: [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env\\_ac\\_tax&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_ac_tax&lang=en); Статистичний збірник: «Бюджет України 2018». Міністерство фінансів України. Київ, 2019. 309 с.; Статистичний збірник: «Бюджет України 2015». Міністерство фінансів України. Київ, 2016. 308 с.; Статистичний збірник: «Бюджет України 2013». Міністерство фінансів України. Київ, 2014. 244 с.; Статистичний збірник: «Бюджет України 2010». Міністерство фінансів України. Київ, 2011. 291 с.



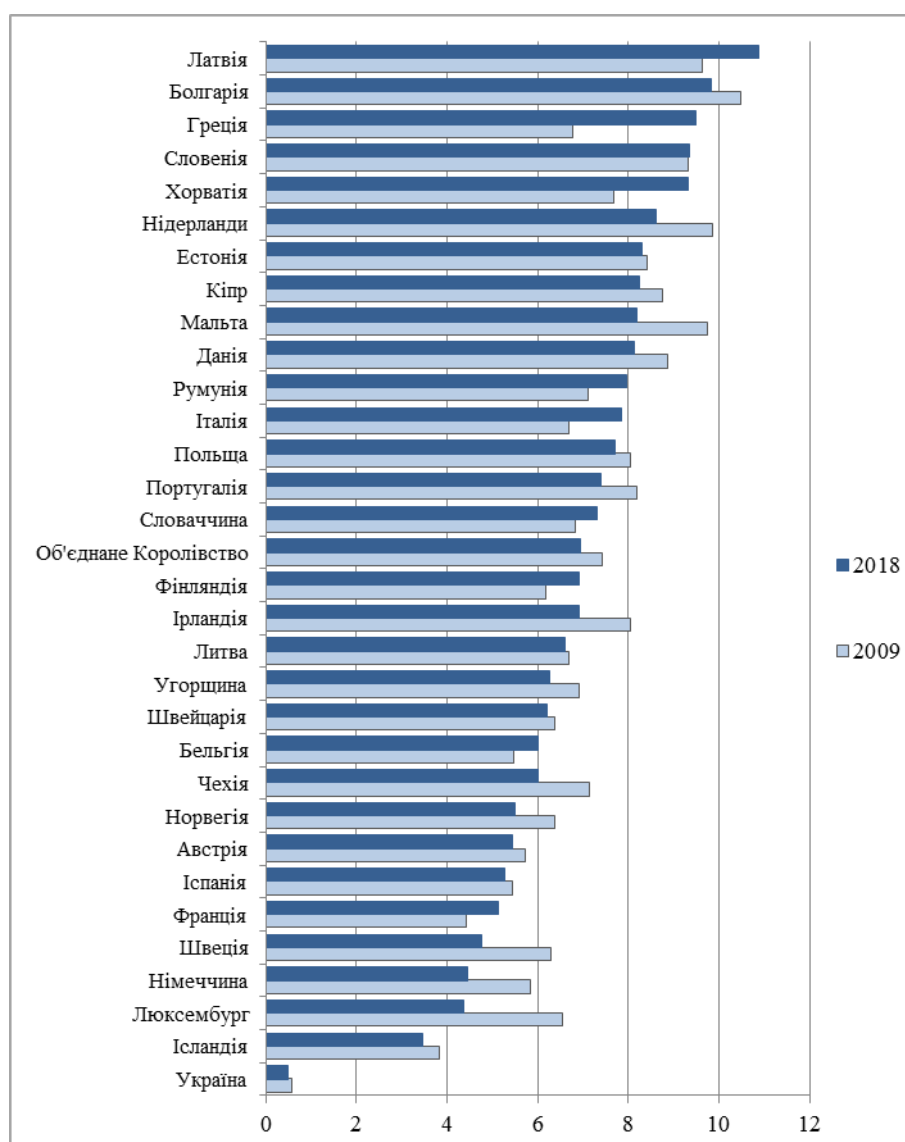


Рис. 5. Частка екологічних податків у загальних податкових надходженнях  
Джерело: побудовано за<sup>12</sup>

У відношенні до ВВП екологічні податки в Україні становлять значно менше 1 % - 0,13% у 2009 р. й 0,14% у 2018 р. В загальній сумі податкових надходжень екологічні податки в Україні у 2018 р. склали 0,5% (табл. 1).

<sup>12</sup> Environmental tax revenues. URL: [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env\\_ac\\_tax&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_ac_tax&lang=en);  
Статистичний збірник: «Бюджет України 2018». Міністерство фінансів України. Київ, 2019. 309 с.;  
Статистичний збірник: «Бюджет України 2015». Міністерство фінансів України. Київ, 2016. 308 с.;  
Статистичний збірник: «Бюджет України 2013». Міністерство фінансів України. Київ, 2014. 244 с.;  
Статистичний збірник: «Бюджет України 2010». Міністерство фінансів України. Київ, 2011. 291 с.

Таблиця 1

**Динаміка еколого-економічних показників в Україні\***

<b>Показники</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
ВВП, млрд грн.	913,3	1094,6	1302,1	1408,9	1522,7	1586,9	1988,5	2385,4	2983,0	3558,7
ВВП, млрд. євро**	83,4	99,1	124,1	134,8	141,8	104,8	87,5	88,4	97,2	109,1
Доходи зведеного бюджету, млрд грн.	273,0	314,5	398,6	445,5	442,8	456,1	652,0	782,9	1016,5	1184,3
Податкові надходження, млрд. грн.	208,1	234,4	334,7	360,6	354,0	367,5	507,6	650,8	828,2	986,3
Екологічні податки, млрд грн.	1,2	1,4	2,0	2,8	3,9	4,8	4,9	5,0	4,7	4,9
Екологічні податки у % до ВВП	0,13	0,12	0,15	0,20	0,26	0,30	0,24	0,21	0,16	0,14
Екологічні податки у % до податк. надходжень	0,58	0,58	0,59	0,78	1,10	1,31	0,96	0,77	0,57	0,50
Бюджетні видатки на ОНПС, млрд. грн.	2,5	2,9	3,9	5,3	5,6	3,5	5,5	6,3	7,3	8,2
Екологічні податки до бюджетних видатків на ОНПС, %	47,2	47,4	51,1	53,2	69,7	138,8	88,1	79,7	63,9	59,7

\* складено за даними статистичних збірників «Бюджет України»<sup>13</sup>

\*\* розраховано за середнім значенням офіційного курсу гривні на початок та кінець року

За сумою екологічних податків (близько 150 млн євро) Україна в 2018 р. з держав-членів ЄС випереджала тільки Ліхтенштейн, поступаючись, наприклад, Польщі у 90 разів, Латвії, Литві у 6-7 разів, Естонії у 4,7 разу (рис.6).

<sup>13</sup> Статистичний збірник: «Бюджет України 2018». Міністерство фінансів України. Київ, 2019. 309 с.;  
 Статистичний збірник: «Бюджет України 2015». Міністерство фінансів України. Київ, 2016. 308 с.;  
 Статистичний збірник: «Бюджет України 2013». Міністерство фінансів України. Київ, 2014. 244 с.;  
 Статистичний збірник: «Бюджет України 2010». Міністерство фінансів України. Київ, 2011. 291 с.

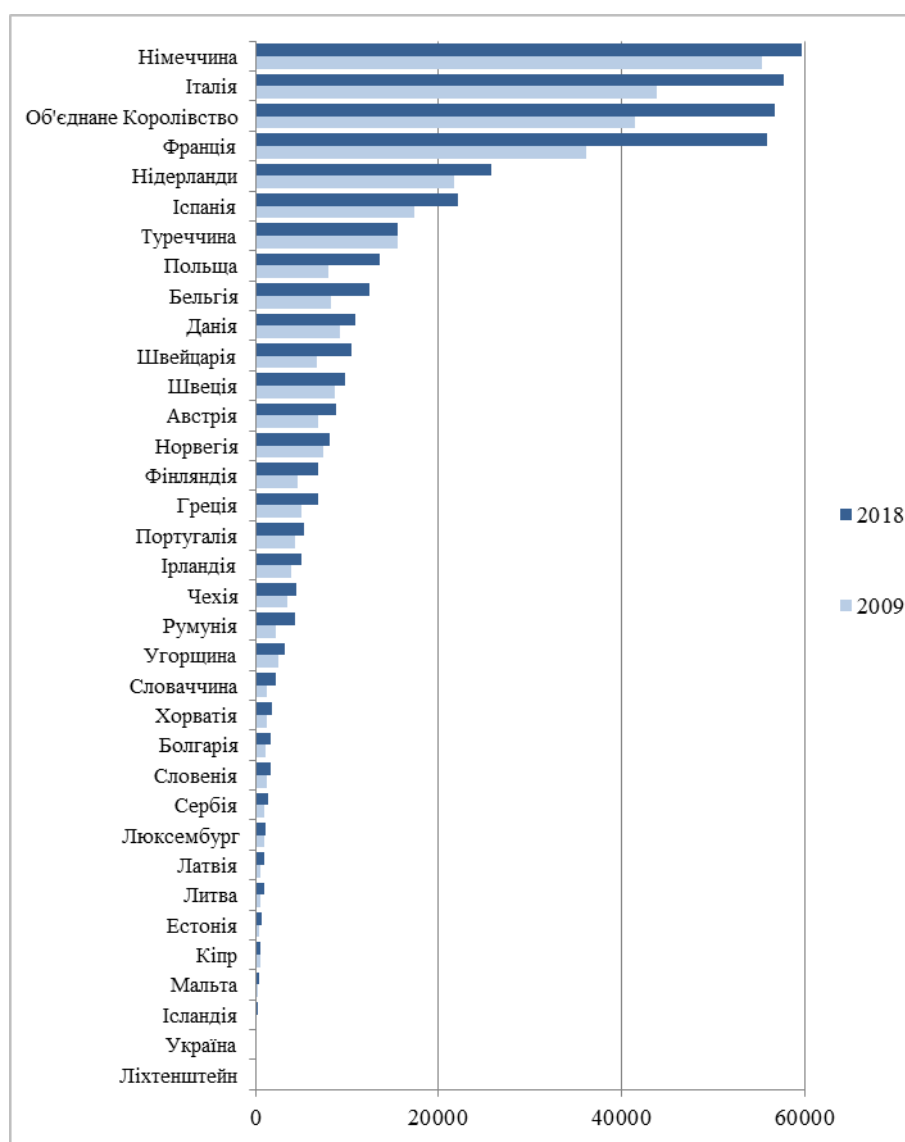


Рис. 6. Екологічні податки у країнах-членах ЄС та в Україні, млн. євро  
Джерело: побудовано за<sup>14</sup>

Зазначимо, що на сьогодні екологічне оподаткування є дуже важливим, але не єдиним інструментом досягнення екологічної безпеки та реалізації відповідних завдань Загальної програми дій Союзу з охорони навколишнього середовища до 2020 року «Жити добре в рамках обмеженості ресурсів нашої планети», схваленої Рішенням № 1386/2013/EU Європейського парламенту та Ради від 20 листопада 2013 р., згідно з якою, зокрема, Союз погодився стимулювати перехід до «зеленої» економіки та прагнути до абсолютного

<sup>14</sup> Environmental tax revenues. URL: [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env\\_ac\\_tax&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_ac_tax&lang=en); Статистичний збірник: «Бюджет України 2018». Міністерство фінансів України. Київ, 2019. 309 с.; Статистичний збірник: «Бюджет України 2015». Міністерство фінансів України. Київ, 2016. 308 с.; Статистичний збірник: «Бюджет України 2013». Міністерство фінансів України. Київ, 2014. 244 с.; Статистичний збірник: «Бюджет України 2010». Міністерство фінансів України. Київ, 2011. 291 с.

відділення економічного зростання від погіршення стану навколишнього середовища<sup>15</sup>.

Програмою також підкреслено важливість принципу запобігання у реалізації СЕП, а також принципів: уживання превентивних заходів; шкода, завдана навколишньому середовищу, повинна в першочерговому порядку усуватися у джерела; витрати повинен покривати забруднювач. Зазначено, що цілі щодо навколишнього середовища і клімату слід підтримувати належними інвестиціями. Причому кошти необхідно витратити ефективніше, згідно з цими цілями.

У комплексі інструментів, які дозволять підприємствам і споживачам покращити розуміння ними впливу їхньої діяльності на навколишнє середовище та регулювати цей вплив, в Програмі зазначені економічні стимули, ринкові засоби, інформаційні вимоги, а також добровільні засоби та заходи, що доповнюватимуть законодавчу базу та дозволять залучати зацікавлені сторони на різних рівнях.

Регулювання екологічної безпеки загалом й використання для цього економічних методів у різних сферах природокористування й охорони довкілля має свою специфіку, що зумовлює доцільність їх окремого розгляду. Зокрема, у сферах охорони повітряного басейну, водокористування, поводження з відходами застосовуються прямі економічні регулятори у формі екологічних податків за безпосередні чи потенційні шкідливі емісії у навколишнє природне середовище. У сферах земле-, надра-, лісокористування переважно використовуються інші форми та методи впливу щодо користувачів, включаючи економічні, які покликані забезпечувати раціональне природокористування й запобігати екологічним загрозам.

## **2.2. Сфера охорони повітряного басейну**

Важливим інструментом охорони повітряного басейну від шкідливих емісій, поряд із запровадженням екологічних норм та стандартів, є екологічне оподаткування. Частина екологічних податків, застосовуваних у ЄС, безпосередньо спрямована на цілі охорони атмосферного повітря від забруднень:

---

<sup>15</sup> Рішення № 1386/2013/EU Європейського парламенту та Ради від 20 листопада 2013 р. Режим доступу: <http://menr.gov.ua/documents/2002.html>

- енергетичні податки (Energy taxes), включаючи податки на викиди речовин, що призводять до глобальних змін середовища (речовини, що руйнують озоновий шар та парникові гази);

- транспортні податки (Transport taxes);

- плата за забруднення (в частині емісії забруднюючих речовин в атмосферу) (Pollution taxes).

Енергетичні податки справляються за використання енергетичного пального для транспорту – бензин, дизельне паливо, інше паливо (природний газ, керосин, мазут); енергетичних продуктів для стаціонарних цілей (мазут, газ, вугілля, кокс, біопаливо, споживання та виробництво електро- й теплової енергії, інші енергоносії); за парникові гази (вміст вуглецю в паливі, викиди парникових газів).

Транспортні податки стягуються за імпорт чи продаж автотранспортних засобів, їх реєстрацію, або у формі періодичних (річних) податків за використання автомобілів, за користування дорогами, у формі плати за затори чи відповідні муніципальні збори, за рейси та авіаквитки, за інші транспортні засоби (кораблі, літаки, залізничний транспорт тощо).

Об'єктом справляння плати (податку) за забруднення (у частині атмосферного повітря) відповідно до класифікації ЄС є:

- виміряні чи оцінені викиди окисів азоту;
- виміряні чи оцінені викиди окисів сірки;
- інші виміряні чи оцінені викиди в атмосферне повітря (крім двоокису вуглецю);
- озоноруйнуючі речовини.

Разом з тим, у практиці екологічного оподаткування в країнах Європи прямі податки на шкідливі емісії займають незначне місце, оскільки доведено вищий рівень витрат на виконання такого податку та його адміністрування. Перевага надається застосуванню непрямих податків, які встановлюються з урахуванням екологічної шкоди. Стосовно охорони атмосферного повітря від забруднень, енергетичні податки справляються через акцизи на моторне й інше паливо, транспортні – через разові податки на реєстрацію транспортних засобів, періодичні податки на володіння ними тощо<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Новицька Н.В. Досвід країн ЄС у сфері екологічного оподаткування. Збірник наукових праць Університету державної фіскальної служби України. 2016. № 2. С. 192-209.

До цього виду податків відноситься також податок за перевищення норм шуму, наприклад, авіатранспорту тощо<sup>17</sup>.

Енергетичні й транспортні податки у країнах ЄС дають найбільшу частку відповідних екологічних надходжень. У 2018 р. сума енергетичних податків у ЄС склала 294385,8 млн євро, або 77,2% усіх екологічних податків. За період від 2009 р. до 2018 р. частка енергетичних податків поступово збільшувалася з 75,9% до 77,2% (рис. 7).

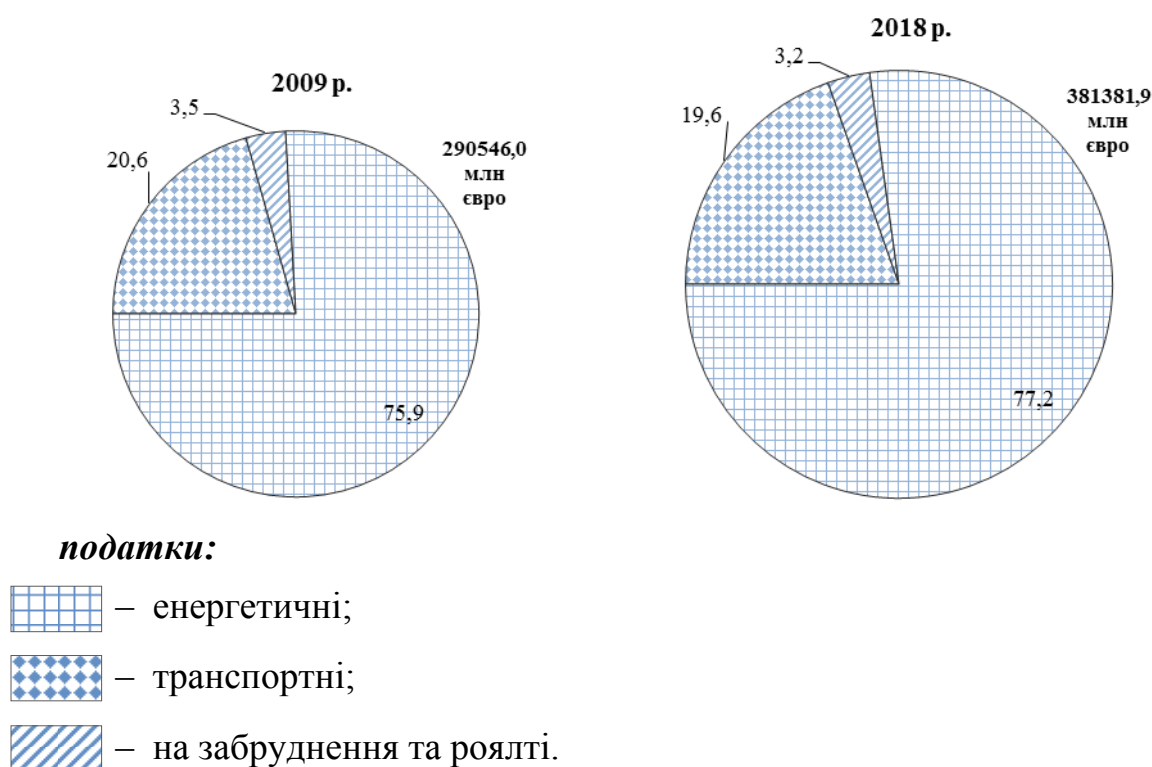


Рис. 7. Структура екологічних податків (ЄС – 28)

Джерело: побудовано за<sup>18</sup>

Таке ж структурне співвідношення екологічних податків, серед яких найбільша частка припадає на енергетичні й транспортні, має місце практично в усіх великих державах-членах ЄС, зокрема у Франції, Польщі (рис. 8, 9).

<sup>17</sup> Канонішена-Коваленко К. Екологічний податок від А до Я. Київ: Фондація «Відкрите суспільство», 2017. С. 94-95.

<sup>18</sup> Environmental tax revenues. URL: [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env\\_ac\\_tax&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_ac_tax&lang=en)

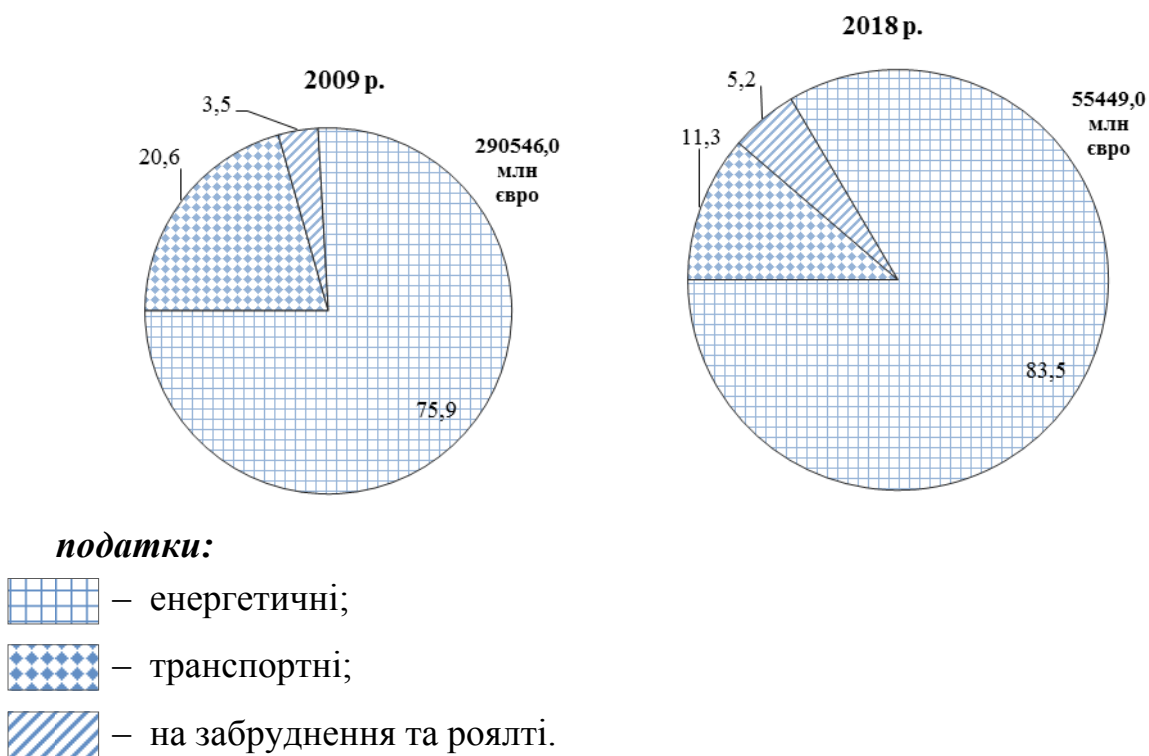


Рис. 8. Структура екологічних податків (Франція)

Джерело: побудовано за<sup>19</sup>

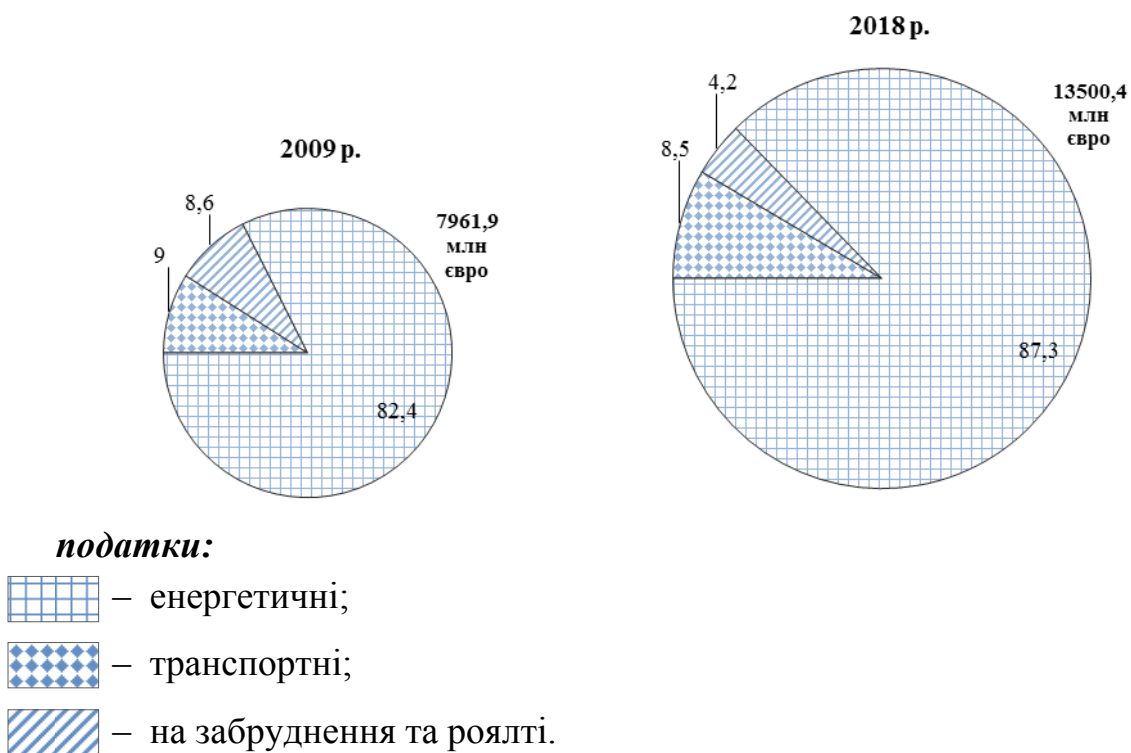


Рис. 9. Структура екологічних податків (Польща)

Джерело: побудовано за<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Environmental tax revenues. URL: [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env\\_ac\\_tax&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_ac_tax&lang=en)

<sup>20</sup> Environmental tax revenues. URL: [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env\\_ac\\_tax&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_ac_tax&lang=en)

Найбільшими сумами справляння енергетичних податків у 2018 р. були в Німеччині – 49479 млн євро, Франції – 46708 млн євро, Італії – 46303 млн євро, Великобританії– 42276 млн євро, Іспанії – 18252 млн євро (рис. 10).

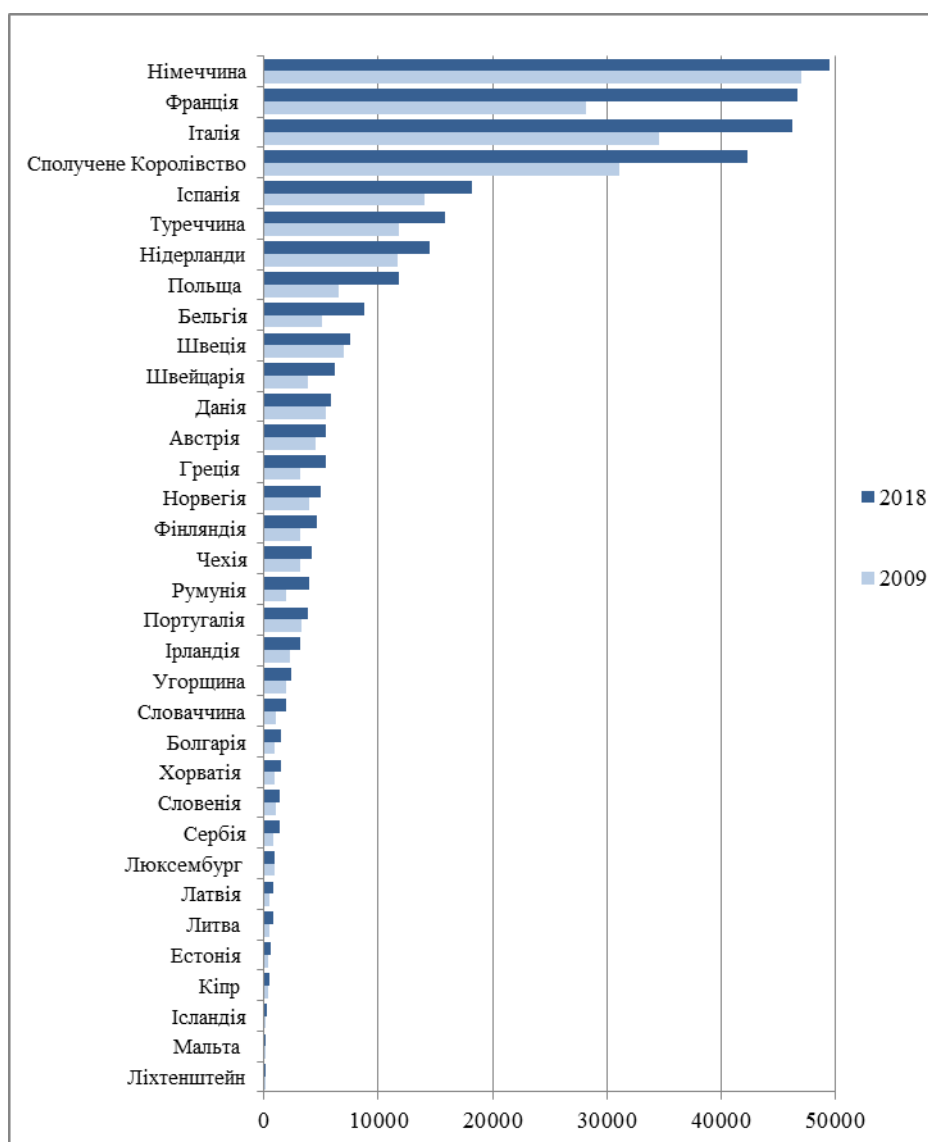


Рис. 10. Енергетичні податки, млн євро

Джерело: побудовано за<sup>21</sup>

Найбільшою частка енергетичних податків у загальній сумі екологічних податків була у Чехії – 93,6%. Позначка у 90% також перевищувалася в Румунії, Люксембурзі, Сербії. Найменшою частка енергетичних податків була у Ліхтенштейні – 45,7%. Менше 60% енергетичні податки складали також у Ірландії, Швейцарії, Ісландії, Мальти.

<sup>21</sup> Environmental tax revenues. URL: [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env\\_ac\\_tax&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_ac_tax&lang=en)



Відносно валового внутрішнього продукту енергетичні податки у країнах-членах ЄС становили від близько 1% (Ірландія – 0,97%, Швейцарія – 1,04%, Ісландія – 1,06%) до 3,58% у Сербії (2016 р.) та майже 3% у Словенії, Греції, Латвії (рис. 11).

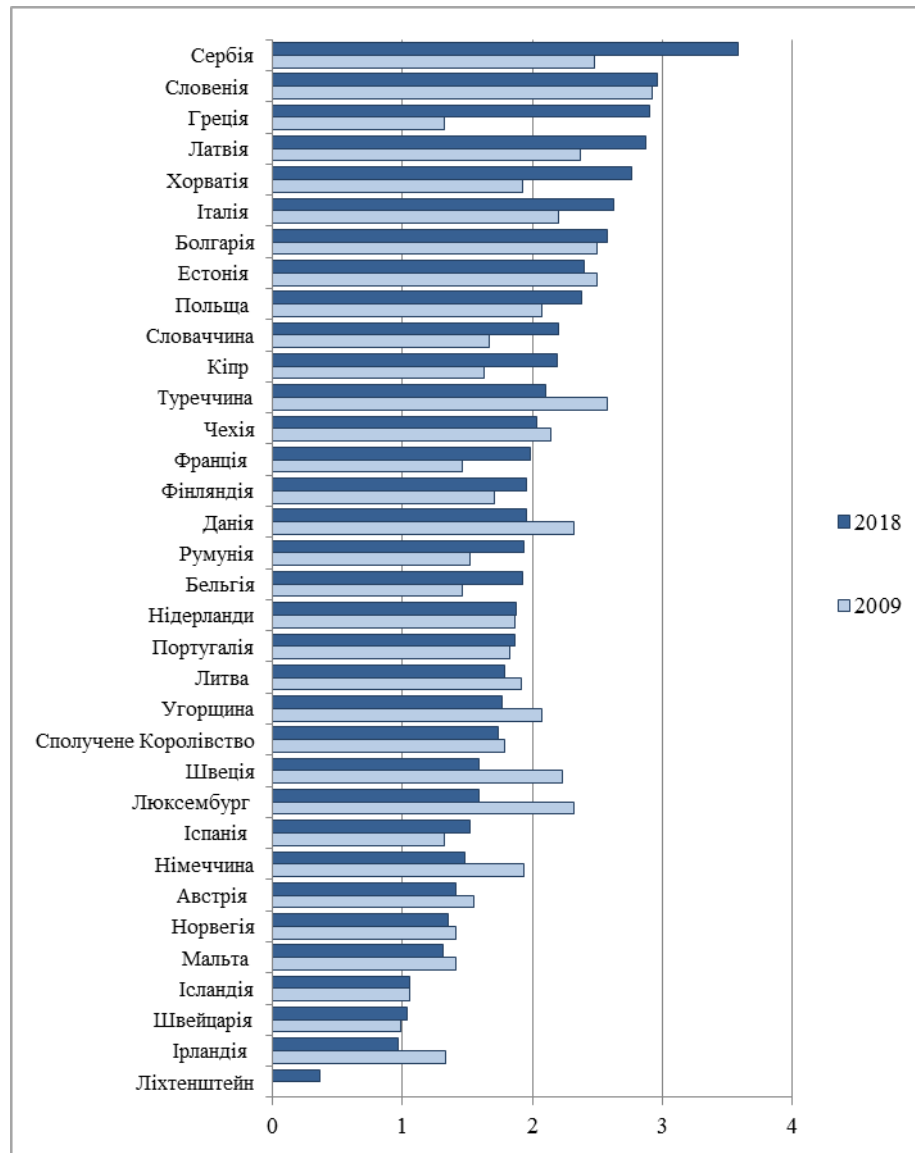


Рис. 11. Енергетичні податки у відношенні до ВВП, %

Джерело: побудовано за<sup>22</sup>

Сума транспортних податків у 2018 р. становила у країнах-членах ЄС 74945,1 млн євро (19,7% усієї суми екологічних податків). Разом з енергетичними вони склали 96,9% екологічних податків.

<sup>22</sup> Environmental tax revenues. URL: [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env\\_ac\\_tax&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_ac_tax&lang=en)

Найбільше транспортних податків сплачено у Великобританії – 13067 млн євро, Італії – 10853 млн євро, Німеччині – 10249 млн євро, Туреччині – 8211 млн євро, Нідерландах – 8062 млн євро, Франції – 6317 млн євро, Данії – 4514 млн євро, Швейцарії – 4145 млн євро (рис. 12).

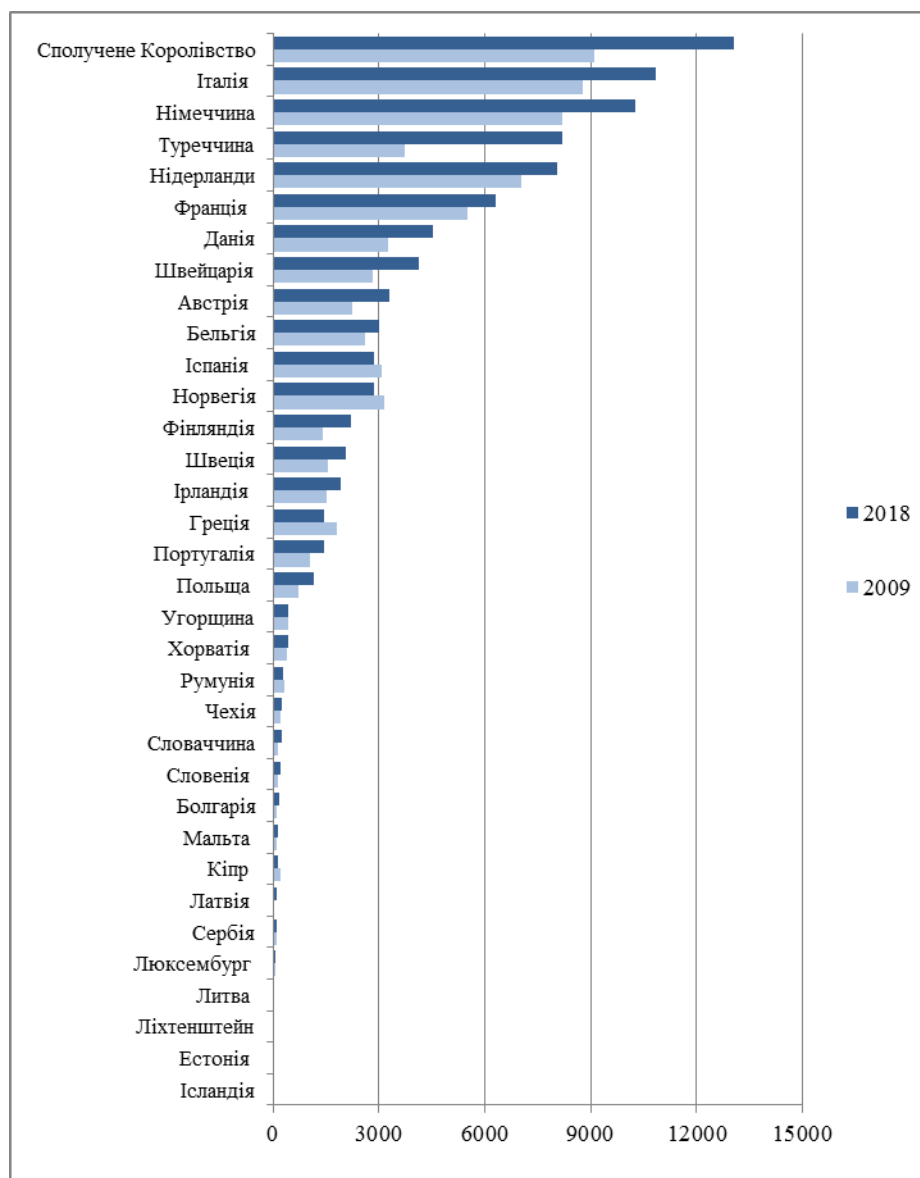


Рис. 12. Транспортні податки, млн євро

Джерело: побудовано за<sup>23</sup>

Найбільшою частка транспортних податків у загальній сумі екологічних податків була у Ліхтенштейні – 54,2%. Позначка у 40% перевищувалася в Данії та Мальті, 30% – у Ірландії, Нідерландах, Австрії, Фінляндії, Норвегії,

<sup>23</sup> Environmental tax revenues. URL: [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env\\_ac\\_tax&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_ac_tax&lang=en)

Швейцарії, Туреччині. Найменшою частка транспортних податків була в Естонії – 1,9%, Ісландії – 3,8%, Литві – 4.3%. Менше 10% транспортні податки складала також у Чехії, Люксембурзі, Польщі, Румунії, Сербії.

Відносно валового внутрішнього продукту транспортні податки у країнах-членах ЄС становили від близько 0,05% (Естонія, Ісландія) до більше 1% (Данія – 1,5%, Мальта – 1,06%, Латвія – 1,04%) (рис. 13).

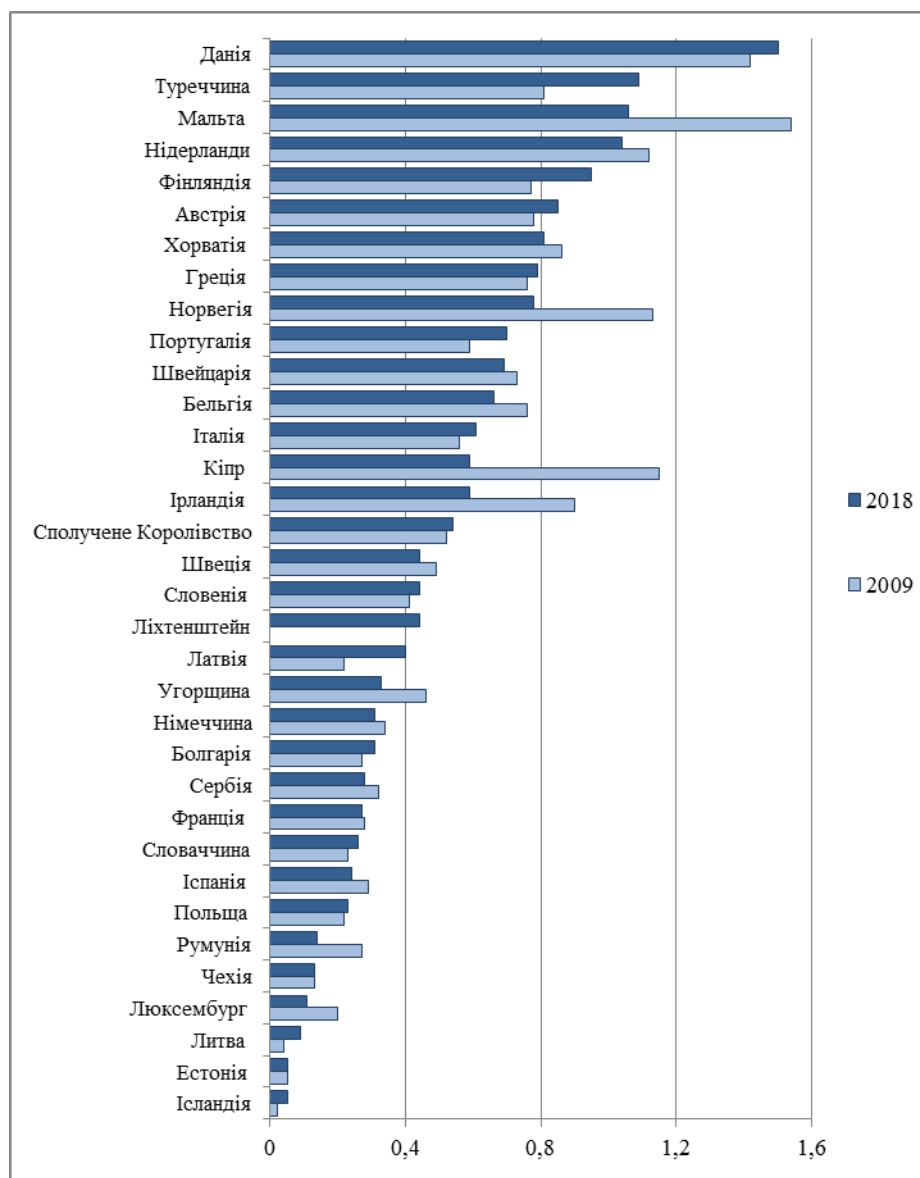


Рис. 13. Транспортні податки у відношенні до ВВП, %

Джерело: побудовано за<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Environmental tax revenues. URL: [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env\\_ac\\_tax&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_ac_tax&lang=en)

Інші екологічні податки (на шкідливі емісії – Pollution taxes та роялті за використання природних ресурсів – Resource taxes) у 2018 р. в країнах-членах ЄС сумарно становили 12051,0 млн євро, або 3,2 % усієї суми екологічних податків (у 2009 р. – 3,5%). На жаль, складно отримати інформацію про структуру цих податків, зокрема, щодо податків на шкідливі емісії в атмосферне повітря.

Найбільше таких податків сплачено в Данії – 3916 млн євро, Нідерландах – 3284 млн євро, Франції – 2924 млн євро, Норвегії – 2760 млн євро, Швеції – 2548 млн євро, Польщі – 2406 млн євро (рис. 14).

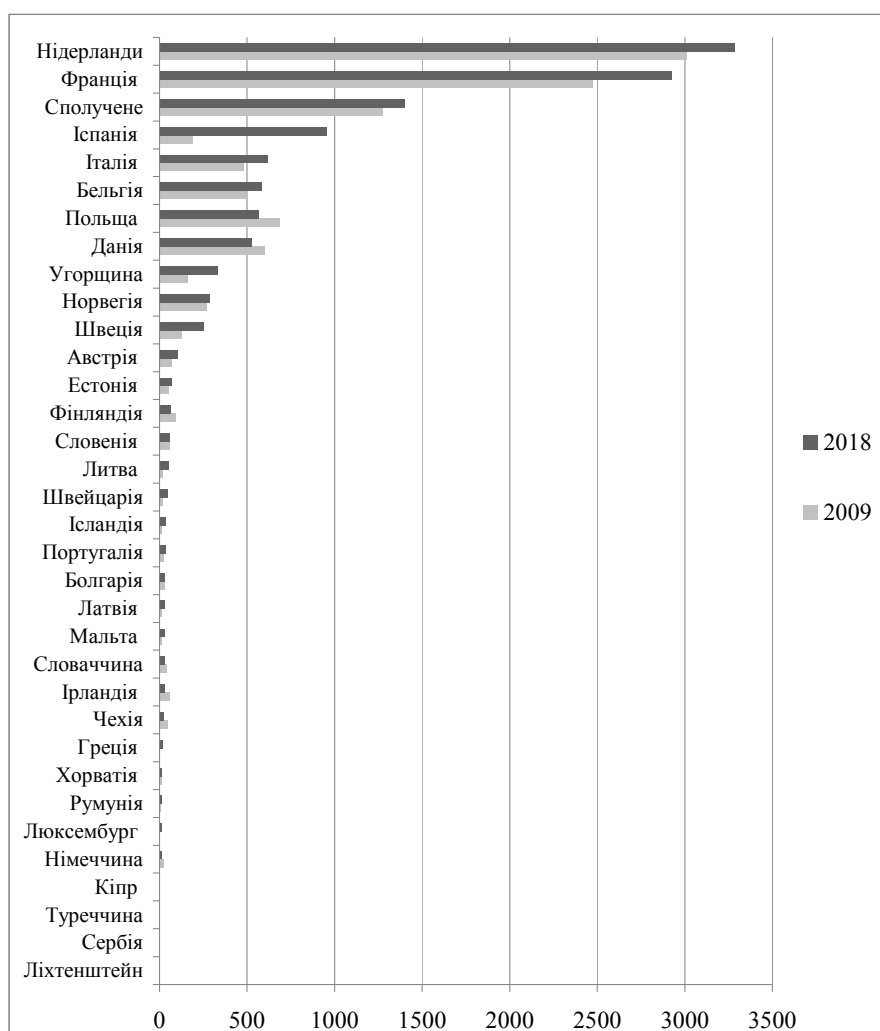


Рис. 14. Податки за шкідливі емісії (забруднення) та роялті, млн євро  
Джерело: побудовано за<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Environmental tax revenues. URL: [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env\\_ac\\_tax&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_ac_tax&lang=en)

Найбільшою частка податків на забруднення та ресурсних податків була у Данії – 35,8%, Норвегії – 34,1%, Швеції – 26%, Польщі – 17,8%, Чехії – 14,2%. Такі податки не справлялися у Ліхтенштейні, Сербії, Туреччині, а в Німеччині, Ірландії, Греції, Кіпрі, Люксембурзі, Португалії, Фінляндії, Швейцарії вони склали менше 1% усіх екологічних податків (рис. 15).

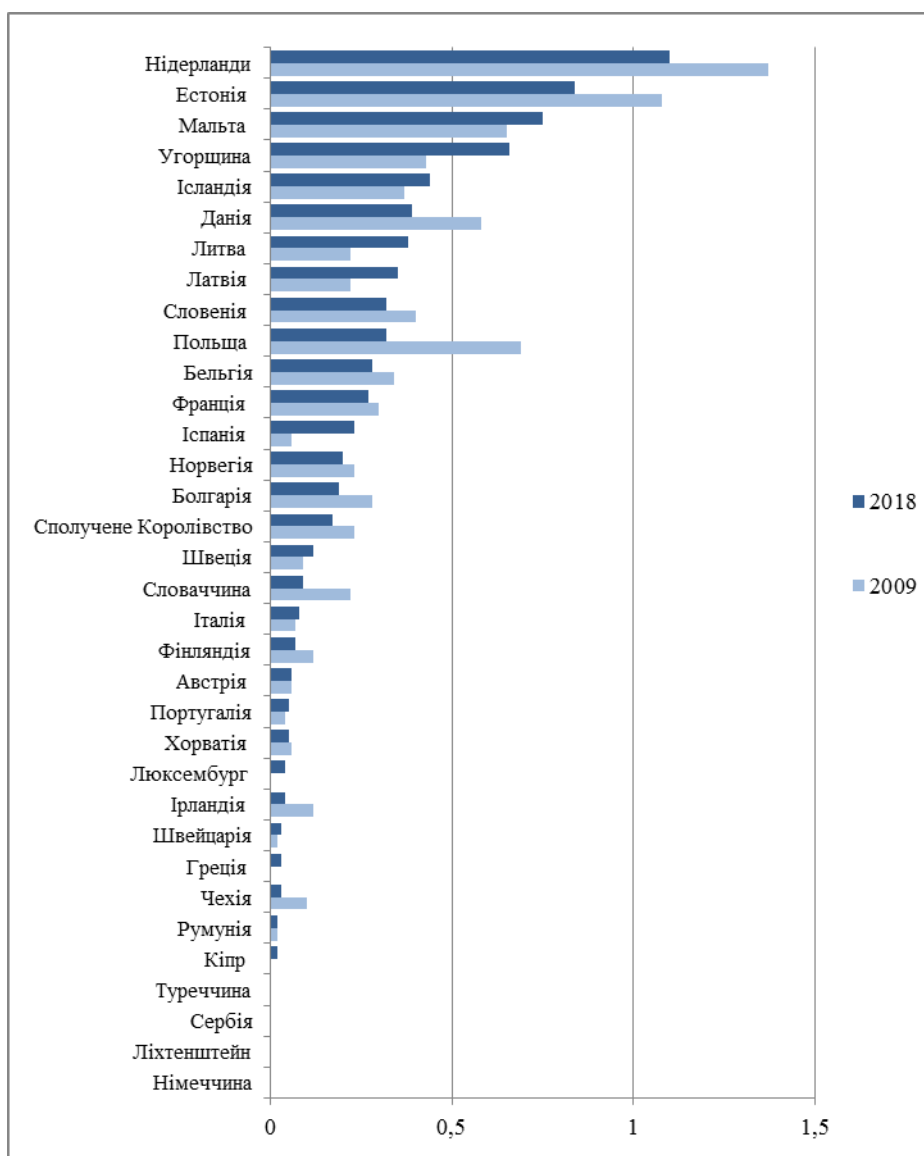


Рис. 15. Частка податків за викиди та роялті у загальній сумі екологічних податків, %

Джерело: побудовано за<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Environmental tax revenues. URL: [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env\\_ac\\_tax&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_ac_tax&lang=en)

Відносно валового внутрішнього продукту податки на забруднення та роялті у країнах-членах ЄС найбільше становили у Нідерландах – 0,42%, Естонії – 0,28%, Угорщині – 0,25%, Мальті – 0,24% (рис. 16).

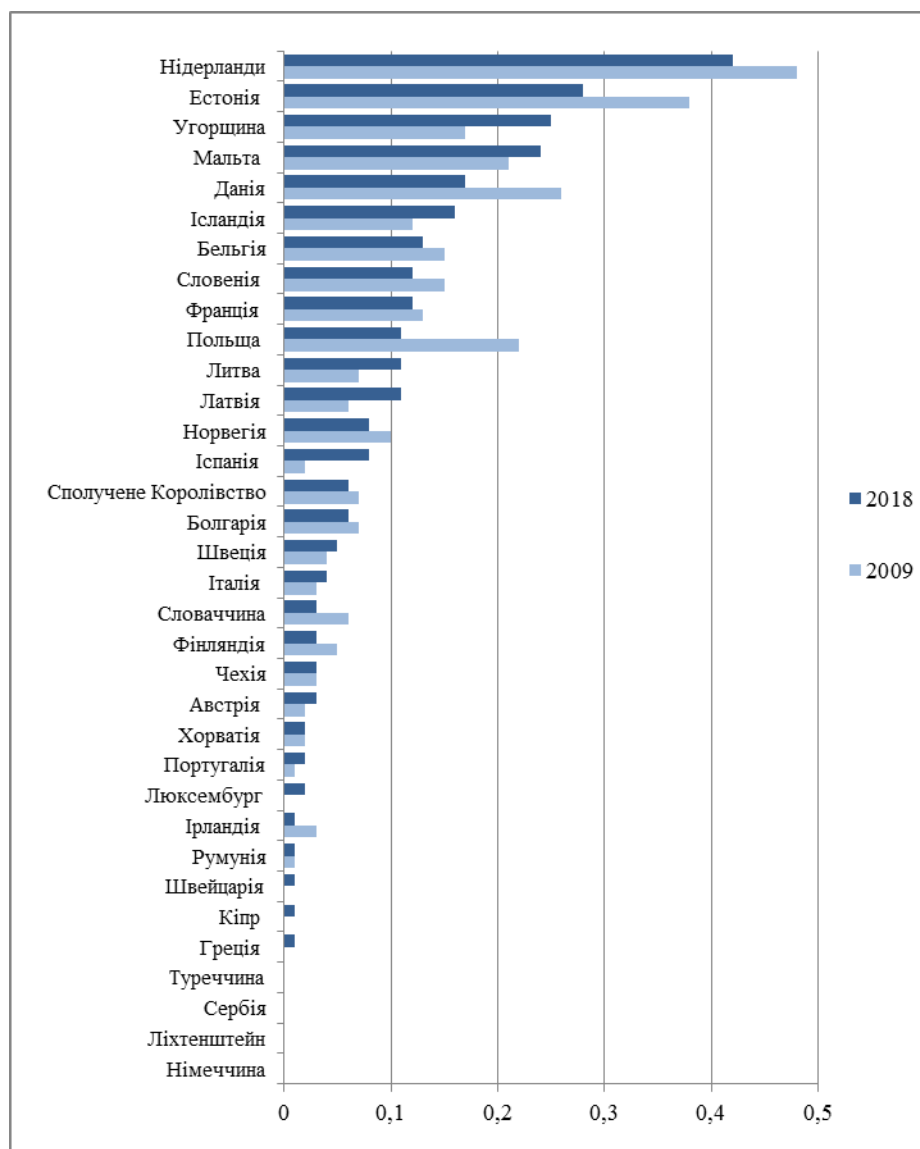


Рис. 16. Податки за викиди та роялті у відношенні до ВВП, %

Джерело: побудовано за<sup>27</sup>

На перспективу можна очікувати подальшого збільшення частки екологічних податків, пов'язаних з охороною повітряного басейну, оскільки усе більшої ваги у світі та Європі набуває протидія змінам клімату.

<sup>27</sup> Environmental tax revenues. URL: [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env\\_ac\\_tax&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_ac_tax&lang=en)

Європейська комісія, зокрема, ставить завдання щодо перетворення Європи до 2050 року на кліматично нейтральний континент. Нею започатковано громадські консультації щодо нового Європейського кліматичного пакту. Результат громадського обговорення буде використаний для уточнення параметрів Європейського кліматичного пакту. Він має бути започаткований до Конференції ООН з кліматичних змін, наміченої на листопад 2020 року в Глазго<sup>28</sup>.

Разом з тим, досягнення завдання, яке ставиться, вимагатиме дуже вагомих витрат. Очікується також збільшення екологічного податку за викиди парникових газів. Німецький інститут сонячних енергетичних систем Fraunhofer ISE опублікував доповідь «Шляхи до кліматично-нейтральної енергетичної системи - Німецький енергетичний перехід в контексті соціальної поведінки». В роботі досліджуються можливі напрямки розвитку енергетичної системи Німеччини, які призведуть до скорочення енергетичних викидів двоокису вуглецю на 95-100% до 2050 року.

Для цього розрахували чотири основні сценарії: «Сталість» (сильний опір використанню нових технологій в приватному секторі), «Неприйняття» (сильний опір розширенню великої інфраструктури), «Достатність» (зміна суспільної поведінки значно знижує споживання енергії), а також нейтральний сценарій («Еталон»), в якому не відзначається ні скільки-небудь істотного стимулювання енергетичного переходу, ні опору змінам.

Сценарій «Достатність 2035» передбачає повне скорочення викидів СО до 2035 року. В результаті чисті додаткові витрати зростають до 3330 млрд. євро. Це говорить про те, що повне скорочення енергетичних викидів СО до 2035 року є дуже вартісним. Результати моделювання дозволяють оцінити розмір зборів, які потрібно стягувати у зв'язку з викидами СО<sub>2</sub> («вуглецевий податок»), щоб компенсувати додаткові витрати в розглянутих сценаріях. Для сценарію «Еталон» витрати на запобігання викидів СО<sub>2</sub> знаходяться на рівні приблизно 50 євро за тонну в період 2021-2030 рр., потім зростають до 142 євро за тонну в 2031-2040 роках з подальшим підвищенням до трохи більше ніж 180 євро/т в період 2040 -2050 рр. Найнижчий рівень плати за викиди відзначається для

---

<sup>28</sup> Єврокомісія оприлюднила пропозиції до «кліматичного» законодавства ЄС. Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-culture/2890033-evrokomisia-opriludnila-propozicii-do-klimaticnogo-zakonodavstva-es.html>

сценарію «Достатність», в якому середнє значення становить всього 50 євро за тону CO<sub>2</sub> <sup>29</sup>.

Не усі країни-члени ЄС підтримують ініційовані Європейською комісією заходи й завдання. Зокрема Польща, Чехія, Угорщина та Естонія на саміті ЄС заблокували ухвалення положень про намір досягти кліматичної нейтральності у ЄС до 2050 року, що робить необхідним подальше доопрацювання проєкту Закону про клімат<sup>30</sup>.

Слід зазначити, що країни Європи застосовують різні види екологічних податків. Часто вони мають спільний об'єкт, цільову мету й завдання, однак різняться за назвою. Транспортні податки, наприклад, можуть справлятися як збір за паливо (Великобританія, Данія), акциз на автомобілі (Великобританія), збір на автошляхи (Македонія), плата за реєстрацію транспортного засобу (Литва, Словенія, Хорватія, всього 18 держав-членів ЄС). До цієї ж категорії податків відноситься плата за утилізацію відпрацьованих мастил (Румунія), податок на затори (Гетеборг, Швеція)<sup>31</sup>. Ініціативи ЄС щодо уніфікації екологічних податків поки що не реалізовані<sup>32</sup>.

Крім екологічних податків у європейських країнах задля досягнення екологічних цілей застосовуються й інші економічні інструменти. Серед них – стимулюючі. Зокрема, перехід до електромобілів та гібридних авто стимулюється податковими пільгами, компенсаціями, субсидіями. У Бельгії через пільги з податку на прибуток корпорації можуть отримати відшкодування 20% вартості електромобіля, приватні покупці – до 30% через зменшення податку з доходів фізичних осіб. В Естонії при купівлі легкового електромобіля держава компенсує до 50% його вартості. Субсидування електротранспорту застосовується також в Норвегії, Іспанії, Великобританії. В Італії запроваджені бюджетні субсидії для переобладнання транспортних засобів на споживання скрапленого та зрідженого газу, а для стимулювання використання електромобілів застосовується звільнення протягом 5 років від податку на

---

<sup>29</sup> Сценарії переходу до кліматично-нейтральної економіки Німеччини. Режим доступу: [https://elektrovesti.net/69765\\_stsenarii-perekhodu-do-klimatichno-neytralnoi-ekonomiki-nimechchini](https://elektrovesti.net/69765_stsenarii-perekhodu-do-klimatichno-neytralnoi-ekonomiki-nimechchini)

<sup>30</sup> Польща і ще три країни заблокували план кліматичної нейтральності ЄС до 2050 року. Режим доступу: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2019/06/21/7097618/>

<sup>31</sup> Шевченко І.В. Екологічне оподаткування: зарубіжний досвід і Україна. Стратегічні пріоритети. 2014. № 2. С. 55-60. Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/spa\\_2014\\_2\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/spa_2014_2_10).

<sup>32</sup> Козьменко С.М., Волковець Т.В. Особливості екологічного оподаткування в зарубіжних країнах. Вісник СумДУ. Серія «Економіка». 2012. №1. С. 11-18.



володіння транспортним засобом, після чого податок сплачується зі знижкою 25%<sup>33</sup>.

В Україні екологічні платежі за забруднення атмосферного повітря в окремих містах (Львів, Суми) стягуються з 1990 р. З 1991 р. відповідно до ухвали Львівської обласної ради від 21.06.1990 р. «Про проведення в Львівській області економічного експерименту по вдосконаленню відносин природокористування» та рішення Львівського облвиконкому від 05.09.1990 р. № 303 «Про економіко-правове регулювання відносин природокористування на території Львівської області» екологічні платежі за викиди забруднюючих речовин в атмосферу, скидання забруднюючих речовин у водойми, порушення земель гірничими розробками та розміщення відходів почали стягуватися в окремому регіоні – Львівській області<sup>34</sup>. Нормативно-методичні матеріали, на основі яких здійснювалася робота зі встановлення порядку та розмірів стягнення екологічних платежів, були розроблені фахівцями Львівського відділення Інституту економіки Академії наук України. Всього у 1991 р. було виставлено до оплати екологічних платежів на суму 20326,7 тис. крб., у т.ч. за викиди шкідливих речовин в атмосферу – 16005,4 тис. крб., або 78,7%.

На основі застосованих методичних підходів та здобутого досвіду, у відповідності до постанови Кабінету Міністрів України від 13.01.1992 р. №18 «Про затвердження Порядку визначення плати та справляння платежів за забруднення навколишнього природного середовища і Положення про республіканський позабюджетний фонд охорони навколишнього середовища» принцип «забруднювач платить» було запроваджено в Україні. З прийняттям у 2010 р. Податкового кодексу України екологічні платежі було віднесено до категорії екологічного податку.

У сфері охорони повітряного басейну діє податок за викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення. Надходження цього податку до 2018 р. складали 40% суми екологічного податку. З 2019 р. значно збільшено ставку податку за викиди двоокису вуглецю стаціонарними джерелами – до 10 грн./т з 0,41 грн. у 2018 р., що може збільшувати надходження тільки вуглецевого екологічного податку до 4 млрд грн./рік. Однак, загалом ставки за викиди забруднюючих речовин в атмосферу в

---

<sup>33</sup> Новицька Н.В. Досвід країн ЄС у сфері екологічного оподаткування. Збірник наукових праць Університету державної фіскальної служби України. 2016. № 2. С. 192-209.

<sup>34</sup> Кравців В.С., Жук П.В. Практика использования инструментов эколого-экономического регулирования в Украине. Ochrana zivotneho prostredia z pohladu economickej teorie. Kosice. 2010. С. 256 – 267.

Україні лишаються значно нижчими ніж у країнах ЄС. Зокрема вуглецеве оподаткування (Carbon Tax) здійснюється у Норвегії, Фінляндії за ставками 52-65 дол. США, Швейцарії – 62, Данії – 26, Великобританії – 24 дол. США. Польща, Естонія початкову ставку вуглецевого податку встановили на рівні до 2 дол. США/т двоокису вуглецю<sup>35</sup>.

Міжнародний валютний фонд вважає, що податковий інструмент є найбільш ефективним, аби до 2030 року скоротити на одну третину рівень викидів в атмосферу двоокису вуглецю, тому для досягнення цієї цілі Паризької угоди пропонує запровадити податок (збір) за тонну викидів вуглекислого газу на рівні 70 доларів США<sup>36</sup>. Вітчизняна ставка, яка навіть після підвищення сягає тільки 0,37 дол. США за 1 т двоокису вуглецю, є невисокою. Її плановане підвищення до 30 грн./т у 2023 р. буде вагомим, але далеким від світових вимог. Це стосується й усіх інших інгредієнтних ставок цього виду податку.

### **2.3. Сфера надракористування**

Екологічнобезпечне функціонування сфери надракористування має три напрямки реалізації. По-перше, надракористування повинне бути безпечним щодо оточення – людей, майна, екологічних систем. По-друге, воно повинне бути безпечним щодо себе, тобто щодо родовищ корисних копалин, які розробляються у процесі надракористування. По-третє, оточення має бути безпечним щодо надракористування. Лише гармонізація діяльності за вказаними трьома напрямками гарантуватиме екологічнобезпечне функціонування сфери надракористування.

Безпечність надракористування щодо оточення досягається шляхом здійснення комплексу відповідних заходів з метою запобігання негативного впливу та страхування наслідків можливого негативного впливу. Безпечність щодо себе полягає у здійсненні надракористування, яке не загрожує нормальному функціонуванню процесу розробки родовища, а також гарантує невиснажливу експлуатацію відновних джерел корисних копалин. Безпечне

---

<sup>35</sup> Синютка Н.Г., Яструбський М.Я. Фіскальні стимули реалізації державної енергетичної політики та реформування вищої школи. Бізнесінформ. 2017. № 7. с. 214-2019.

<sup>36</sup> МВФ пропонує запровадити вуглецевий податок у всьому світі на рівні \$70 за тонну викидів. Режим доступу: <http://ecoprostir.com/2019/05/05/mvf-proponuye-zaprovadyty-vugletsevyj-podatok-u-vsomu-sviti-na-rivni-70-za-tonnu-vykydiv/>

оточення надракористування досягається шляхом здійснення державою правильної політики просторового розвитку.

Усі три напрямки забезпечення екологобезпечного функціонування сфери надракористування економічно обґрунтовуються виходячи з показників економічної оцінки джерел природних ресурсів (ДПР), що базується на додатковому, понад звичайний, прибутку, який приносить використання ДПР. Об'єктивною основою такого додаткового прибутку, який щодо ДПР носить назву ренти, виступає неможливість обмежитися унаслідок високого попиту на якийсь вид природних ресурсів використанням лише кращих (за відповідними характеристиками) ДПР. Експлуатація кращих ДПР дає можливість отримувати додатковий прибуток у порівнянні з гіршими ДПР, продукція яких замикає попит. Оскільки характеристики ДПР залишаються відносно незмінними протягом тривалого часу, то й додатковий прибуток, що формується під їх впливом при експлуатації ДПР, носить не короткотерміновий, а більш-менш постійний характер.

Таким чином, економічна оцінка ДПР і прибуток від їх використання залежать від трьох чинників:

- 1) умов експлуатації ДПР, від яких залежать витрати на отримання (видобування чи заготівлю) природного ресурсу;
- 2) розміщення ДПР відносно споживачів, від чого залежать витрати на транспортування природних ресурсів;
- 3) якості природного ресурсу, від чого залежать витрати на виробництво з нього продукції.

Але результати виробничої діяльності природоексплуатуючих підприємств можуть відрізнятися не лише через природні особливості, але й унаслідок того, що на одному підприємстві праця організована краще і рівень механізації виробництва вищий, ніж на іншому; що для збільшення доходів на цьому підприємстві зроблені додаткові витрати, іншими словами, від того, що господарювання там буде здійснюватися більш інтенсивно. Вплив цих факторів необхідно розглядати окремо від впливу природних умов. Очевидно, що для визначення ренти, яка лежить в основі економічної оцінки ДПР, порівнюватися повинні ДПР із різними природними умовами, але однаково оптимальними для даного періоду і для відповідних ДПР умовами виробництва. Зрозуміло, що “оптимальність” ще не означає однаковий рівень досконалості. Проте для умов

конкретного ДПР це будуть найкращі з нині відомих рішень щодо механізації та організації виробництва тощо.

Для визначення вартісної оцінки джерел природних ресурсів необхідно розрахувати для кожного випадку так звані індивідуальні витрати і порівняти їх із замикаючими витратами. Індивідуальні витрати – це витрати на видобуток сировини з ДПР, що оцінюється. При визначенні індивідуальних витрат необхідно виключати вплив різниці в рівні техніки, технології й організації виробництва у порівнянні з оптимальним, якщо це має місце. Замикаючі витрати – це максимально допустимі, економічно виправдані витрати, на які доводиться йти при виробництві даної продукції на базі гірших запасів для того, щоб наситити попит на ринку потрібним обсягом даного виду продукції.

Характерна особливість мінерально-сировинного сектора полягає в тому, що ресурси надр перебувають у державній власності, в той час як основні активи, що розташовані на поверхні, є в більшості випадків власністю акціонерів тих компаній, які володіють правом користування конкретними ділянками надр. Досвід європейських країн, які є великими надракористувачами (Великобританія, Норвегія, Польща) свідчить про те, що ліберальна система інститутів у сфері відносин власності, яка регулює використання звичайних активів, доповнюється розгалуженою системою норм, правил і процедур, які досить жорстко регламентують використання ресурсів надр. Тим самим держава забезпечує не тільки захист своїх прав як власника ресурсів надр, але також формує умови і передумови доцільної з точки зору суспільних інтересів динаміки видобутку корисних копалин. Основною метою регулювання користування надрами є сприяння економічно раціональній діяльності у цій сфері та гарантування екологічно безпечного надракористування. Це регулювання здійснюється через конкретні механізми, які поділяються на три великі групи: нормативно-правові; дозвільні; економічні.

Плата за користування надрами у переважній більшості європейських країн справляється у вигляді ставки за тонну товарної мінеральної сировини і (або) встановлену частку валового прибутку добувного підприємства. У європейських країнах рентні відносини регулюються в рамках загального законодавчого поля і не відносяться до предметів домовленостей або торгів між державою та користувачем (видобувною компанією). У європейських країнах

виключена практика переговорних процесів, у ході яких формуються пропорції розподілу рентних доходів між державою та інвестором (найбільш поширеною формою таких домовленостей у країнах з нестабільними політичною та економічною системами є Угоди про розподіл продукції).

У практиці європейських країн держава застосовує різні комбінації фіскальних інструментів вилучення рентних доходів із подальшим їх розподілом у бюджетній системі. Методологічні засади розробки таких інструментів базуються на теорії природної ренти, з дотриманням принципу раціонального використання природних ресурсів і їхніх джерел та збереження природного потенціалу для майбутніх поколінь. Роль рентних платежів не обмежується наповненням державної казни, оскільки одночасно вони виконують регуляторну та відтворювальну функції, а саме, сприяють раціональному використанню природних ресурсів та створення конкурентних умов господарювання через вилучення на користь держави надприбутків підприємств-надрокористувачів із подальшим їх перерозподілом у бюджетній системі. Соціального значення рентні платежі набувають в процесі використання природно-ресурсної ренти в інтересах суспільства.

Аналізуючи форми прояву соціально-економічної природи рентних платежів доцільно виділяти три взаємопов'язані проблеми:

- забезпечення економічно обґрунтованого виокремлення рентної складової із доходу (прибутку) користувача;
- додержання оптимальної для суспільства пропорції розподілу природної ренти в бюджетній системі;
- охорона навколишнього середовища та збереження природно-ресурсного потенціалу країни для майбутніх поколінь.

У більшості країн Європи видобувні компанії крім звичайних податків сплачують спеціальні платежі: бонуси, ренталс, рентний податок на природні ресурси. Застосовуються різноманітні комбінації таких платежів. Вилучення абсолютної ренти забезпечують бонуси та ренталс, а диференціальну ренту вилучають із використанням роялті та рентного податку на природні ресурси, а також звичайних податків.

Рентна частина доходів стягується в рамках загальної системи оподаткування доходів – через податок на прибуток (диференційна рента), незначною мірою через податок на додану вартість, експортне мито (на

продукцію природоексплуатуючих галузей). Як показує досвід європейських країн, на вилучення ренти орієнтується значна частина податків. Окрім загальновідомих, практикуються спеціальні податки на прибуток видобувних компаній, диференційовані рентні платежі, земельний податок, експортне мито, акцизи. До цього додаються опосередковані податки, за допомогою яких вилучається надмірний дохід, отриманий за рахунок перерозподілу ренти споживачами природно-сировинних ресурсів. У цілому в Європі рентна політика щодо природних ресурсів значною мірою трансформується саме в політику обмеження надприбутків.

Оптимальне співвідношення фіскальних інструментів залежить від можливостей та преференцій, що надає окрема країна. Крім загального підходу до застосовуваного режиму оподаткування на вибір фіскальних інструментів впливають зовнішні чинники:

- загальноекономічна динаміка (підйом, рецесія, стагнація);

- надзвичайні події, що змінюють екологічний баланс (природні катаклізми, техногенні аварії, катастрофи).

Дедалі більшої популярності набувають тенденції щодо створення спеціальних стабілізаційних фондів, джерелами формування яких є природно-ресурсна рента. Такі фонди створюються країнами-експортерами природних ресурсів. З європейських країн це лише Норвегія, яка експортує значні кількості природного газу та нафти. Забезпечення прав майбутніх поколінь як основна довгострокова нефіскальна мета рентного оподаткування в розвинених країнах пояснює цільовий характер рентних доходів, що спрямовуються до так званих “фондів добробуту”. Ефективними інструментами, які застосовуються зарубіжними суверенними фондами добробуту для свого функціонування є:

- здійснення оптимальної фіскальної політики;

- оперативне управління Фондом делеговане або державі (Центральному банку, міністерству фінансів, інвестиційному управлінню при Уряді) чи приватним компаніям;

- активи фондів інвестовані переважно за кордоном в акції, облігації й інші цінні папери з фіксованим доходом;

- правління фондів оцінює відповідність етичним принципам компаній, в які вкладаються кошти фондів (в корпорації, які виробляють зброю, завдають шкоду довкіллю, кошти фондів не інвестуються);

забезпечення прозорості фондів.

Основними джерелами поповнення суверенних фондів добробуту є:

доходи від ліцензійних та рентних платежів, роялті, бонуси;

доходи від інвестування активів нафтового фонду;

частина податків, що збираються урядом з компаній зайнятих у нафтовій і газовій галузях промисловості;

чисті надходження від експорту нафти, газу та інших природних ресурсів.

Європейський досвід показує, що суверенні фонди добробуту виконують функції: стабілізаційну; інвестиційну; ощадну; пенсійного забезпечення. Особливої актуальності набула стабілізаційна функція через доволі часті кризові явища у світовій економіці. Під час економічних криз кошти цих фондів використовуються для фінансування стабілізаційних заходів економічної політики держав. Всі інші функції як правило – лише номінальні.

Вивчення європейського досвіду в сфері рентного оподаткування вказує на наявність цілої множини фіскальних інструментів, які дозволяють досягти як короткострокові, так і довгострокові цілі рентної політики, збалансувати інтереси держави та надракористувачів завдяки комбінуванню податкових і неподаткових інструментів, забезпечити належний рівень вилучення надприбутку до державного бюджету. Втім, практика застосування подібних інструментів вимагає індивідуального підходу, урахування національних особливостей природно-ресурсного користування та оподаткування.

Незважаючи на те, що ризики та обмеження присутні й в інших секторах економіки, масштаб та форми їх прояву у видобувних галузях вимагають від уряду гнучкості у застосуванні спеціальних режимів оподаткування з широким спектром фіскальних інструментів. Режими рентного оподаткування істотно варіюють між собою, передусім, в контексті складових національного ризику (політичного, суверенного, законодавчого). Оскільки ставка нормальної рентабельності для інвестиційного проєкту в родовище буде порівняно вищою для країни з високими оціненими ризиками, то режим рентного оподаткування повинен надавати додаткові податкові пільги чи знижки для компенсації надмірного ризику. Водночас, до високорентабельних родовищ прийнято застосовувати підвищені ставки роялті чи рентного податку.

Узагальнюючи європейський досвід застосування економічних методів для регулювання екологічнобезпечного функціонування сфери надракористування, звернемо увагу на такі основні моменти:

1. Основою прийняття ефективних рішень у сфері надракористування є об'єктивна економічна оцінка джерел природних ресурсів.

2. Оскільки економічна оцінка джерел природних ресурсів базується на ренті, то правильне визначення ренти гарантуватиме прийняття ефективних рішень у сфері надракористування.

3. Вилучення ренти у розробників джерел природних ресурсів у європейських країнах здійснюється за допомогою різних економічних інструментів: роялті (вилучення абсолютної ренти), рентних платежів (вилучення диференціальної ренти), оподаткування прибутку (вилучення абсолютної та диференціальної ренти).

4. Розподіл рентних платежів позитивно впливає на екологічнобезпечне функціонування сфери надракористування, якщо передбачається фінансування екологічних заходів у сфері надракористування (наприклад, рекультивація пошкоджених ландшафтів) та фінансування потреб місцевих громад (на території яких здійснюється надракористування).

5. У багатьох країнах видання дозволів на надракористування, моніторинг дотримання вимог екологічної безпеки, встановлення ставок рентних платежів відноситься до компетенції локальних органів влади, які представляють місцеві громади. Місцеві громади є основними отримувачами рентних платежів від надракористування, яке відбувається у межах відповідних адміністративних границь.

Екологічнобезпечне функціонування сфери надракористування в Україні можна удосконалити шляхом запозичення кращих європейських практик у цій сфері. Очевидно, що таке запозичення має враховувати специфіку України і відбуватися за допомогою відповідних механізмів. Угоди про розподіл продукції у сфері надракористування є маркером нестабільної політичної ситуації та економічної системи у країні з впливаючими звідси негативними наслідками щодо прямих іноземних інвестицій, зарубіжних позик, інноваційної політики транснаціональних корпорацій. Тому не слід орієнтуватися на угоди про розподіл продукції у сфері надракористування, а рентні відносини регулювати у рамках загального законодавчого поля, яке має гарантувати



дотриманням принципу раціонального використання природних ресурсів і їхніх джерел та збереження природного потенціалу для майбутніх поколінь.

Для цілей вилучення природно-ресурсної ренти слід використовувати платежі на основі фіксованої відсоткової ставки з вартості природних ресурсів (адвалерні ставки роялті) або відсоток від прибутку, що отримує підприємство за результатами власної господарської діяльності. Це дозволить автоматично гарантувати сталий розвиток надракористування у випадку інфляції.

Встановлення рентних платежів завжди характеризуватиметься ризиком помилки, що негативно впливатиме і на ефективність надракористування, і на привабливість господарської діяльності у цій сфері. Мінімізація деформацій, спричинених оподаткуванням є потенційно привабливим для України у середньостроковій перспективі. Тому тенденція у деяких країнах до поступової заміни рентного оподаткування на звичайне оподаткування прибутку має бути врахована і в Україні. Одним з можливих механізмів такого переходу може стати продаж з аукціону прав на експлуатацію родовищ, що дозволить фактично вилучити на користь держави майбутню ренту від надракористування.

Варто також підкреслити, що у багатьох країнах рентні податки все частіше стають джерелом надходжень не центрального уряду, а місцевих громад. Така децентралізація рентних податків є доцільною і в Україні, оскільки саме місцеві громади зазнають негативних впливів, пов'язаних з надракористуванням. Цілком можливо, що рентні податки, які б надходили у місцеві бюджети мали б частково цільове використання саме на запобігання негативному впливу надракористування, ліквідацію наслідків такого впливу та компенсацію наслідків, які технічно неможливо чи економічно недоцільно ліквідовувати.

Делегування прав із встановлення ставок податків місцевим громадам також є важливим елементом європейського досвіду, який знаходиться у канві децентралізації. До цього ж можна віднести і делегування місцевим виконавчим органам прав на надра і використання мінеральних ресурсів. Цей досвід є важливим для України у частині розуміння необхідності орієнтації фіскальних інструментів на забезпечення реалізації прав територіальної громади.

Помітною тенденцією у сфері надракористування деяких європейських країн стало створення спеціальних фондів, джерелами формування яких є

природно-ресурсна рента. У європейських країнах з метою забезпечення прав майбутніх поколінь рентні платежі спрямовуються до так званих “фондів добробуту”. В Україні, у випадку формування з рентних платежів таких фондів, доцільно було б передбачити їх використання на підвищення екологічної безпеки у сфері надракористування.

## **2.4. Сфера землекористування**

Спільна екологічна політики ЄС значною мірою стосується екологічних питань захисту ґрунтів. На передбачені нею заходи виділяються значні кошти, найчастіше зі Структурних Фондів ЄС.

У законодавстві ЄС від початку заснування прописані положення про захист ґрунтів, те саме передбачає Політика розвитку сільських територій і Спільна Аграрна Політика (далі – САП), хоча в них більша увага приділяється землям сільськогосподарського призначення.

Тим не менше, законодавство у цій сфері виявилось неспроможним вирішити увесь комплекс проблем екологічної безпеки, пов'язаних із землею, зокрема, деградація ґрунтів посилювалась з року в рік. Розуміння необхідності вжиття термінових заходів втілювалось у розробці та прийнятті Європейським Парламентом «Тематичної стратегії із захисту ґрунтів»<sup>37</sup> (2006 р.), яка виконується за усіма пунктами, з оперативним внесенням необхідних коректив у поточні плани.

На сьогодні проблема збереження та захисту земель розглядається загальному для ЄС рівні у формі втілення заходів, що відповідають Основним Цілям політики на період 2015-2050 рр., прийнятим Європейською Комісією.

Загалом на період 2015-2050 рр. затверджено 159 цілей, обов'язкових до виконання та 87 необов'язкових, згрупованих у 11 екологічних тем і на їх виконання передбачені кошти. Більшість цілей мають бути досягнуті до кінця 2020 р. (104 цільові показники). Фінансування здійснюється за рахунок Спільної Аграрної Політики та Політики розвитку сільських територій.

Більшість цілей із збереження ґрунтів передбачені САП, серед них: максимально можливе збільшення площі сільгоспугідь і раціональне розташування на них пасовиськ, ріллі та багаторічних культур, із врахуванням

---

<sup>37</sup> Thematic Strategy for Soil Protection [Electronic resource]. Access mode : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52006DC0231>.

необхідності поліпшення ситуації щодо збереження видів та місць їх проживання.

Шкода заподіяна землі має негативні наслідки для усіх екосистем і виникає потреба у коштах та зусиллях для їх подолання. Деякі процеси деградації є природними і можуть пришвидшуватись неправильними методами землекористування, інші є наслідком цілеспрямованого виснаження ґрунту, як правило, з метою отримання додаткових прибутків. Основними типами деградації ґрунту у країнах ЄС є<sup>38</sup>:

- ерозія: водна (115 млн га) та вітрова (42 млн га), що посилюється неналежними методами ведення сільського господарства;
- зменшення частки органіки: проявляється на 45% площі ґрунтів Європи та посилюється неналежними методами ведення сільського господарства;
- ущільнення: пошкодження структури внаслідок механічного впливу;
- засолення: на 3,8 млн га накопичуються солі – наслідки непродуманої меліорації та зміни рослинного покриву;
- зсуви: спостерігаються на територіях, схильних до ерозії – результат зимового туризму, інтенсивного землекористування;
- забруднення: потенційно уражено 3,5 млн га, з них 0,5 млн га вимагають великих витрат на відновлення;
- герметизація: 9% площі ґрунтів закриті (наприклад, дороги, будівлі) – єдина свідомо створена загроза для ґрунту, яку можна пояснити потребами розвитку.

При тому, що у Європейському Союзі діє принцип «забруднювач платить», щороку з коштів Структурних фондів витрачається близько 40 млрд євро на припинення деградації та відновлення якості земель (табл. 2).

Оскільки, найважливішим є стан земель сільськогосподарського призначення, розроблені формули для визначення шкоди, завданої їм внаслідок деградації. Швидкість втрати землею родючості кожної з країн-членів ЄС визначається індивідуально за формулою (1) [<sup>39</sup>]:

$$ВПГ_r = \frac{ПД_r}{ЗПУ_r} \times 0,08, \quad (1)$$

<sup>38</sup> Soil [Electronic resource]. Access mode : [https://ec.europa.eu/environment/soil/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/soil/index_en.htm).

<sup>39</sup> Panagos P. Cost of agricultural productivity loss due to soil erosion in the European Union: From direct cost evaluation approaches to the use of macroeconomic models. Panos Panagos Gabriele Standardi Pasquale Borrelli Emanuele Lugato Luca Montanarella Francesco Bosello. Land Degradation & Development, 2018. Vol. 29. Iss. 3. PP. 471-484.

Таблиця 2

## Приклади витрат на відновлення ґрунтів у ЄС

	Витрати землекористувачів	Витрати суспільства	Вартість
Забруднення	<ul style="list-style-type: none"> <li>Витрати на страхування майна від руйнування.</li> <li>Заходи із захисту впливу на промислові майданчики</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Поліпшення медичного обслуговування людей, що потрапили під дію забруднення.*</li> <li>Обробка питної води, поверхневих, підземних вод, до яких забруднювачі потрапили через ґрунт.**</li> <li>Посилений контроль безпеки продуктів харчування.</li> </ul>	1
Ерозія	<ul style="list-style-type: none"> <li>Втрата родючості та врожайності.</li> <li>Майнові збитки внаслідок повеней.</li> <li>Економічні наслідки, зумовлені втратою доходів через ерозію ґрунтів (викликані, наприклад, туризмом, відсутністю піклування про землю).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Пошкодження інфраструктури доріг та водопостачання.</li> <li>Необхідність очищення води.</li> <li>Майнові втрати внаслідок повеней.</li> <li>Економічні наслідки, зумовлені втратою доходів через ерозію ґрунтів (викликані, наприклад, туризмом, відсутністю піклування про землю).</li> </ul>	2
Зниження концентрації органічних речовин	<ul style="list-style-type: none"> <li>Втрата родючості та врожайності.</li> <li>Збільшені виробничі витрати, викликані необхідністю додаткового зрощення та внесення необхідних речовин до ґрунту.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Витрати, викликані збільшенням викидів парникових газів.</li> <li>Витрати на необхідне очищення поверхневих та ґрунтових вод.</li> <li>Витрати на усунення наслідків повеней.</li> </ul>	3
Засолення	<ul style="list-style-type: none"> <li>Втрата родючості та врожайності.</li> <li>Економічні наслідки, зумовлені втратою доходів через засолення ґрунтів.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Витрати на усунення пошкоджень транспортної інфраструктури внаслідок підтоплення солоними підземними водами.</li> <li>Витрати на усунення пошкоджень інфраструктури водопостачання.</li> <li>Економічні наслідки, зумовлені втратою доходів через засолення.</li> </ul>	
Зсуви	<ul style="list-style-type: none"> <li>Втрата родючості та врожайності.</li> <li>Витрати, викликані забрудненням внаслідок пошкодження підземних трубопроводів та резервуарів з отрутохімікатами.</li> <li>Пошкодження майна та інфраструктури.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Шкода завдана людському життю та добробуту.*</li> <li>Пошкодження майна та інфраструктури.**</li> <li>Непрямі негативні впливи на економічну діяльність, наприклад, блокування транспортних маршрутів.</li> <li>Витрати викликані забрудненням внаслідок пошкодження підземних трубопроводів та резервуарів з отрутохімікатами.***</li> </ul>	4

Джерело: на підставі <sup>40</sup>

Пояснення до табл. 1:

1) Вартість моніторингу здоров'я населення біля однієї промислової ділянки становить близько 500 000 євро. Періодичність – що п'ять років. Ризики залишаються.

\*\*Витрати на очищення та дегідратацію 1 т мулу становлять близько 30 євро.

2) Для можливості безперебійної роботи, в одній лише гавані Роттердама необхідно усувати щорічно 30 млн т осаду.

3) Вміст двоокису вуглецю у ґрунті Англії та Уельсу поступово зменшується. Оскільки значна його частина виділяється в атмосферу, таке скорочення дозволяє заощадити на викидах (за цінами на викиди, 1 т двоокису вуглецю доходить до 25 євро).

4) \*За XX ст. у Італії загинуло внаслідок повеней 5 939 осіб.

\*\* Італія витрачає 1-2 мільярди євро на рік. 13 760 км<sup>2</sup> (4,5% території країни) мають високий або дуже високий ризик зсувів.

\*\*\* У італійському регіоні (Емілія Романья) до 3300 км доріг і залізниць постійно пошкоджуються внаслідок активних зсувів.

<sup>40</sup> Soil protection. The story behind the Strategy. European Commission. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006. 26 p.

де:  $ВПГ_r$  – втрата землею продуктивності ( $r$  – індекс країни), %;

ПД – площі з сильною деградацією, га;

ЗПУ – загальна площа сільгоспугідь, га.

Закладається, що втрата продуктивності в межах однієї країни у рівній мірі розподіляється за усіма типами культур, відмінність полягає лише у різному відсотку деградованих земель і загальній сільськогосподарській площі. Наступним кроком є розрахунок урожайності, що визначається за формулою (2):

$$ВПМ_{i,r} = ВПГ_r \times ПЛК_{i,r} \times ПРК_{i,r} \quad (2)$$

де:  $ВПМ$  – втрата урожайності сільськогосподарської культури на одиницю маси культури, т;

$ВПГ$  – втрата продуктивності ґрунту, вирахована за формулою (1);

ПЛК – площа під сільгоспкультурами, га;

ПРК – урожайність сільгоспкультур, т/га;

$i$  – індекс сільськогосподарської культури.

За нормами, прийнятими Європейською Комісією, втрата ґрунтом родючості від 1 т/га/рік вважається незворотною. Тобто, природно родючість таких ґрунтів не відновиться.

Зниження родючості ґрунтів на певній території має кілька економічних наслідків: прямий вплив на сільськогосподарське виробництво тих культур, що традиційно вирощувались на цих ділянках, непрямий вплив через заміщення іншими сільгоспкультурами і зміну структури торгівлі.

Нарівні із якісними показниками родючості, важливе значення мають чисельні показники екологічного стану ґрунту, їх велика кількість обумовлюється здатністю впливу на багато сторін життєдіяльності людини. У першу чергу, це пов'язано з тим, що забруднення землі вкрай негативно відображається на здоров'ї людей. За швидкістю появи наслідки можна розділити на кілька категорій:

- швидка – потрапляння шкідливих речовин до організму людини разом з продуктами харчування, у результаті чого можуть виникнути розлади шлунково-кишкового тракту;
- довготривала – скорочення тривалості життя людини внаслідок виникнення хронічних хвороб;
- катастрофічна – потрапляння до організму людини канцерогенів та

високотоксичних речовин, таких як ртуть, свинець, кадмій, а також радіонуклідів, що викликає онкологічні захворювання, променеву хворобу та тяжкі отруєння з летальним наслідками.

Виділяють два типи витрат на подолання наслідків забруднення ґрунтів, що чинять вплив на здоров'я людей: ринкові і неринкові (рис.17).

До ринкових відносять прямі витрати, що включають втрати продуктивності внаслідок хвороби (альтернативні видатки) і витрати на охорону здоров'я, наприклад, адміністративні витрати на кожний прийом у лікарні, використання медичної техніки, лікарських препаратів тощо (вартість ресурсів).

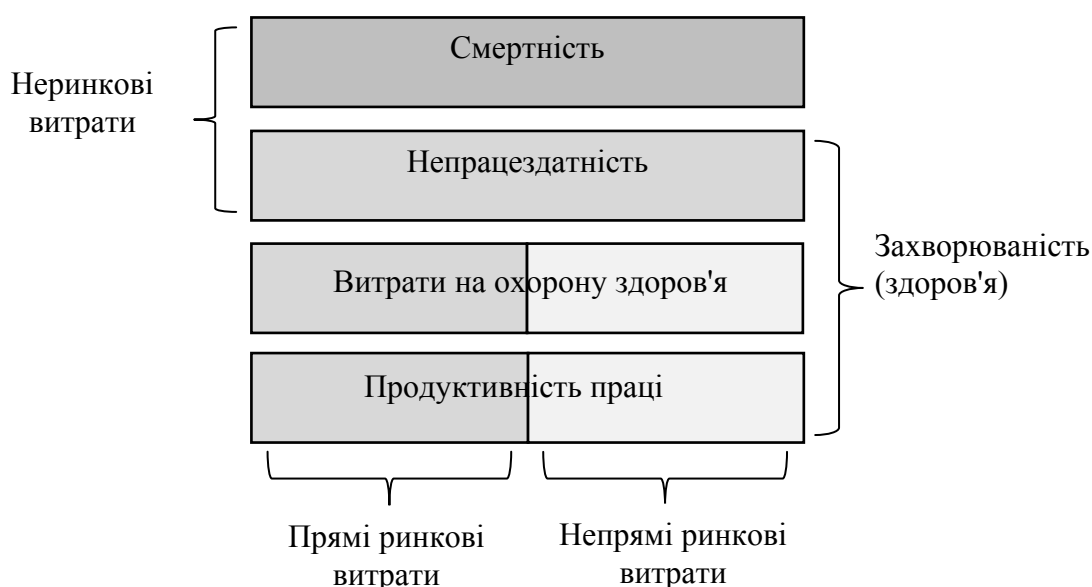


Рис. 17. Додаткові витрати на здоров'я та життєдіяльність людей спричинені забрудненням ґрунтів.

Джерело: за матеріалами<sup>41, 42</sup>.

Неринковими або соціальними витратами є передчасна смерть і непрацездатність (у т.ч. пов'язана із стресом) у зв'язку з хворобою або доглядом за хворим. Такі витрати усе частіше визнаються значущими для економіки і мають грошовий вимір, що визначається за допомогою методів, які базуються на оцінці індивідуальних вподобань населення у розподілі ресурсів. Характерно, що під час оцінки втрат внаслідок забруднення ґрунтів, як

<sup>41</sup> Science for Environment Policy. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2018. Iss. 21. P. 16.

<sup>42</sup> The Economic Consequences of Outdoor Air Pollution. The Organisation for Economic Cooperation and Development. Paris : OECD, 2016. P. 3.

правило, саме неринкові витрати є значно більшими від прямих<sup>43</sup>.

На сьогодні, у ЄС під час формування планових завдань із захисту ґрунтів, намагаються враховувати усі види витрат на недопущення і/або подолання наслідків забруднення та виразити їх у грошовому вимірі.

У деяких країнах, наприклад, Великобританії, вже практикуються методики розрахунку часового проміжку, на який скорочує життя забруднення довкілля і визначення еквівалентної величини витрат на охорону здоров'я у таких випадках, оскільки мають місце втрати людського капіталу<sup>44</sup>.

Європейські вчені, дослідження яких використовує Європейська Комісія, рекомендують налагоджувати процедуру обліку за наступними принципами<sup>45</sup>:

- за розрахункову одиницю брати факторні витрати. Для цього необхідне перетворення заходів, які виражаються у ринкових цінах і які враховують непрямі податки і субсидії, у факторні витрати;

- грошові значення коригуються щороку на підставі паритету купівельної спроможності, прогнозованої виходячи із ймовірних темпів економічного зростання у різних країнах ЄС;

- фінансування зниження ризику захворюваності людей або зменшення шкоди навколишньому середовищу планується збільшувати одночасно із збільшенням доходів – ростом ВВП.

«Дорожня карта для ресурсоефективної Європи» передбачає наступне<sup>46, 47</sup>:

- зменшення ерозії ґрунтів та швидкості забудови, збільшення органіки у ґрунті (термін виконання – 2020 р.);

- під час формування політик ЄС, враховуються наслідки прямого та непрямого впливу на землекористування (термін виконання – 2020 р.);

---

<sup>43</sup> Developing Harmonised European Approaches for Transport Costing and Project Assessment. Deliverable 5. Proposal for Harmonised Guidelines. Peter Bickel et. al., 2006. P. S3. [Electronic resource]. Access mode : <https://trimis.ec.europa.eu/project/developing-harmonised-european-approaches-transport-costing-and-project-assessment>.

<sup>44</sup> Theme: Population and social conditions. Collection: Statistical reports. Final report of the expert group on quality of life indicators, 2017 edition. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017. 117 p.

<sup>45</sup> Developing Harmonised European Approaches for Transport Costing and Project Assessment. Deliverable 5. Proposal for Harmonised Guidelines / Peter Bickel et. al., 2006. P. S3. [Electronic resource]. Access mode: <https://trimis.ec.europa.eu/project/developing-harmonised-european-approaches-transport-costing-and-project-assessment>.

<sup>46</sup> Roadmap to a Resource Efficient Europe COM(2011) 571 [Electronic resource]. Access mode: <https://www.eea.europa.eu/policy-documents/com-2011-571-roadmap-to>.

<sup>47</sup> Decision № 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 [Electronic resource]. Access mode : <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2013/1386/oj>.

- послідовне управління земельними ресурсами, ґрунт належним чином захищений, відбувається невинне відновлення забруднених ділянок (термін виконання – 2020 р.);

- припинення забудови землі (термін виконання – 2050 р.).

Витрати на подолання наслідків ерозії ґрунтів несуть сільгоспвиробники та суспільство. Збитки європейських фермерів оцінюються у близько 1,25 млрд євро на рік, у т.ч.:

- внаслідок пошкодження плантацій;
- зменшення площі посадок;
- збільшення коштів на додаткову закупівлю речовин, необхідних для компенсації втрати верхнього родючого шару ґрунту.

З фінансів ЄС, держави та громади оплачуються заходи з усунення седиментації, запобігання повеням, зсувам та евтрофікації води. Побічні наслідки ерозії ґрунтів, фінансування боротьби з якими відбувається на рівні вищому від локального, включають: замуленість водойм, шкоду рибальству внаслідок збільшення осаду, втрату середовища проживання дикої природи та біорізноманіття, підвищення ризику затоплення, пошкодження рекреаційних об'єктів, появу покинутих земель та руйнування інфраструктури, наприклад автомобільних та залізничних доріг і т.п. Загальні витрати у ЄС щороку становлять від 0,7 до 14 млрд євро (інформація по 13 країнах ЄС, де ерозія особливо велика, решта 15 країн такі цифри не оприлюднювали)<sup>48</sup>. Окрім того, зменшується валовий внутрішній продукт ЄС, у 2018 р. – на 292,32 млн євро.

На інших секторах економіки ерозія ґрунтів також відображається. Так, виникає необхідність витрати коштів на охорону середовищ проживання диких тварин, підтримку біорізноманіття, рекультивацію покинутих земель, відновлення автомобільних доріг та інших об'єктів соціальної інфраструктури.

Найбільші втрати внаслідок ерозії ґрунтів серед країн ЄС несе Італія, де з цієї причини постраждало 33% усіх земель сільськогосподарського призначення. На їх відновлення щорічно плануються кошти (у 2018 р. було витрачено 619 млн євро)<sup>49</sup>.

Як правило, офіційні статистичні дані щодо втрат внаслідок ерозії ґрунтів

---

<sup>48</sup> Panagos P. Cost of agricultural productivity loss due to soil erosion in the European Union: From direct cost evaluation approaches to the use of macroeconomic models. Panos Panagos Gabriele Standardi Pasquale Borrelli Emanuele Lugato Luca Montanarella Francesco Bosello. Land Degradation & Development, 2018. Vol. 29. – P. 473.

<sup>49</sup> Soil erosion costs European farmers €1.25 billion a year [Electronic resource]. Access mode : <https://ec.europa.eu/jrc/en/news/soil-erosion-costs-european-farmers-125-billion-year>.



у окремих країнах ЄС відсутні, є лише окремі факти, за якими можна робити висновки щодо величини втрат, наприклад, у Великобританії<sup>50</sup>:

- внаслідок забруднення р. Еск (маленька ріка довжиною 25 км) муловими наносами дохід від рибальства місцевої громади у 2006 р. зменшився на 5000 фунтів стерлінгів;

- вартість відновлення доріг внаслідок ерозії, що її сплатили місцеві органи влади, щороку оцінюється у близько 30 млн фунтів;

- на очищення питної води від часток ґрунту та фосфатів щороку витрачається понад 55 млн фунтів стерлінгів;

- очистка гавані Фоуї в Корнуолі від мулу коштує 90 тис. фунтів стерлінгів на рік.

Загальні збитки від ерозії ґрунтів у країнах Спільноти наведені у табл 3.

Усі плани та завдання ЄС, що стосуються земельних ресурсів збігаються із цілями ООН щодо зупинки та зворотної деградації земель, припинення втрати біорізноманіття.

Крім загальних для Спільноти планів, кожна країна втілює власну політику збереження ґрунтів. Одним з джерел її фінансування є кошти, що надходять зі сплати екологічного податку. Однак, виокремлення екологічного податку на землю для країн ЄС виявилось досить складним. Адже, відповідно до законодавства, податок на землю віднесений до так званих пограничних випадків (borderline case). Пограничним податок вважається, якщо у різних країнах в однакових ситуаціях податок на землю відносять або не відносять до категорії екологічних. Здебільшого, податок на землю є місцевим податком, а інформація про конкретну базу оподаткування, яку використовує кожен орган місцевого самоврядування, відсутня у загальному доступі.

У багатьох країнах цей податок належить до категорії майнових, стягується виходячи з вартості землі або нерухомості і не вважається екологічним, а податком на майно та належить до окремої категорії (податки на доходи), що не входять до сфери дії екологічного податку, серед них податок на додану вартість та земельний. З домогосподарств ПДВ не береться, оскільки вважається, що він не чинить відчутного впливу на загальну базу екологічного податку нарівні з іншими податками.

---

<sup>50</sup> Inman AI. Soil erosion in England and Wales: causes, consequences and policy options for dealing with the problem. Discussion Paper prepared for WWF. Tamar Consulting, 2006. P. 15-16.

Таблиця 3

Орієнтовні щорічні втрати внаслідок ерозії ґрунтів у державах-членах ЄС  
(у цінах 2010 р.)

Країна	С/г угіддя з сильною еродованістю ерозією (тис. га)	Загальна площа с/г угідь (тис. га)	Частка ґрунтів з ерозією у загальній площі с/г угідь (%)	Втрата ґрунтами врожайності (%)	Втрати від зниження врожайності с/г культур (млн євро)
Австрія	218,4	1 967,7	11,1	0,8878	29,086
Бельгія	6,5	1 405,0	0,5	0,0373	1,380
Болгарія	202,2	5 323,7	3,8	0,3038	17,617
Кіпр	34,4	437,3	7,9	0,6286	1,648
Чеська Республіка	67,3	3 814,1	1,8	0,1412	10,564
Німеччина	286,7	16 857,6	1,7	0,1361	50,763
Данія	0,1	3 209,4	0,0	0,0003	0,018
Естонія	0,1	1 221,8	0,0	0,0006	0,006
Греція	608,6	5 140,3	11,8	0,9471	43,352
Іспанія	2,444,3	24 541,2	10,0	0,7968	153,117
Фінляндія	0,1	2 944,4	0,0	0,0003	0,007
Франція	688,9	24 113,0	2,9	0,2285	130,896
Хорватія	178,6	1 966,8	9,1	0,7265	18,778
Угорщина	177,5	5 568,7	3,2	0,2550	18,902
Ірландія	7,2	1 105,7	0,7	0,0521	0,989
Італія	5,030,5	15 261,7	33,0	2,6369	619,095
Литва	0,8	3 564,1	0,0	0,0018	0,079
Люксембург	4,6	103,3	4,4	0,3530	0,553
Латвія	0,2	1 972,6	0,0	0,0009	0,019
Мальта	1,4	15,4	8,8	0,7049	0,116
Нідерланди	0,1	1 415,4	0,0	0,0007	0,033
Польща	264,4	16 892,3	1,6	0,1252	29,078
Португалія	242,6	4 154,6	5,8	0,4671	7,554
Румунія	1,146,7	10 960,3	10,5	0,8370	74,058
Швеція	12,2	3 667,0	0,3	0,0266	1,444
Словенія	242,1	589,3	41,1	3,2869	26,587
Словаччина	160,1	2 098,6	7,6	0,6102	16,903
Великобританія	38,5	6 975,8	0,6	0,0441	5,314
	12 065,0	167 287,3	7,2		1 257,622

Складено за джерелом: <sup>51</sup>.

Окрім того, прийнято, що надходження, пов'язані з охороною навколишнього середовища повинні оцінюватись з використанням інформації про ставки ПДВ у поєднанні з оцінками загальних продаж продукції з врахуванням вилучень і за мінусом ПДВ.

Для потреб статистики, уніфікації показників і створення єдиної бази по ЄС, було прийняте рішення усі податки на землю не рахувати екологічними.

<sup>51</sup> Panagos P. Cost of agricultural productivity loss due to soil erosion in the European Union: From direct cost evaluation approaches to the use of macroeconomic models. Land Degradation & Development, 2018. Vol. 29. P. 473.

Загалом, якщо країна розглядає земельний податок як екологічний, це означає, що він стягується у випадках, коли використання землі мало конкретні негативні наслідки для навколишнього середовища<sup>52</sup>. А отже, хоча класифікується як податок, фактично є відшкодуванням за забруднення і йде для вирішення національних екологічних проблем. У кожній країні Спільноти працюють власні критерії визначення шкоди і ставки оподаткування за забруднення.

У ЄС лише дев'ять країн мають спеціальне землеохоронне законодавство, зазвичай, вузько спрямоване на певні загрози, наприклад, опустелювання у Греції, Італії, Португалії та Іспанії, забруднення у Нідерландах, Німеччині, Бельгії.

Великобританія не має окремого закону про охорону ґрунтів, однак, її аграрна та екологічна політики нерозривно пов'язані між собою, адже сільськогосподарські угіддя займають близько 70 % території країни і сільське господарство має настільки значний вплив на навколишнє середовище, що це переводить його у зону інтересів безпеки держави, де припускається втручання з боку уряду<sup>53</sup>.

Необхідно окремо зупинитись на завданнях, які передбачені Спільною Аграрною Політикою і належить до Основних Цілей – це раціональне розташування пасовиськ, ріллі та багаторічних культур на території сільгоспугідь. З цією метою застосовується «принцип комплексного виконання усієї сукупності вимог» (cross-compliance), що більшою або меншою мірою практикується в усіх країнах ЄС. Він полягає у прямих платежах (компенсації за недоотриманий прибуток) фермерам, що застосовують сприятливі для ґрунтів сільськогосподарські практики, визначені для кожної окремої місцевості. До таких практик, наприклад, відносять:

- облаштування буферних смуг вздовж водотоків, що запобігають забрудненню вод речовинами, супутніми сільському господарству;
- захист водозаборів та підземних вод – створення захисних зон;
- дотримання товщини ґрунтового покриву не меншої, ніж встановлена мінімальна;
- вжиття заходів з мінімізації ерозії ґрунту;

---

<sup>52</sup> Environmental taxes. A statistical guide [Electronic resource]. Access mode : <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5936129/KS-GQ-13-005-EN.PDF/706eda9f-93a8-44ab-900c-ba8c2557ddb0?version=1.0>.

<sup>53</sup> Dickie I. UK Environmental-Economic Consequences of Decoupled CAP Payments. Sustainability in Agriculture, 2005. Vol. 21. Cambridge : The Royal Society of Chemistry. P. 70.

- забезпечення за допомогою відповідних методів кількості органіки у ґрунті на встановленому рівні;
- спостереження за цілісністю парканів та огорож;
- скорочення забруднення нітратами завдяки дотриманню правил складування добрив та гною і т.п.

Загальна кількість умов, які треба виконати для отримання компенсуючого платежу у 2020 р., наприклад, у Великобританії – двадцять дві. Протягом року постійно здійснюються контрольні перевірки господарств. У випадку недотримання правил, виплати можуть бути суттєво зменшені, скасовані, накладений штраф.

До заходів, що практикуються у ЄС у сфері збереження ґрунтів, належать:

- моніторинг стану землі і тенденції змін у територіальному (простір розглядається як ресурс) і соціально-економічному (багатоцільове використання землі і ґрунтів) аспектах з точки зору мінімізації шкоди навколишньому середовищу та запобіганню зниження якості життя;
- збір, систематизація геопросторової інформації, розробка методології узгодженого сталого підходу до землекористування, ефективності використання земельних ресурсів, у т.ч. моніторинг зеленої інфраструктури і облік екосистем;
- оцінка екологічних проблем з просторово-територіального погляду, серед них: фрагментація, деградація, розростання міст, конфлікти землекористування, територіальні дисбаланси і порушення рівноваги між містом та селом, непроникність ґрунту, ризики для економічної інфраструктури та зеленого інфраструктурного потенціалу і т.п.;
- розробка та фінансування програми «Копернік» («Copernicus»).

У 2014 р. в рамках Ініціатив з моніторингу Землі постановою ЄС № 377/2014 була створена програма «Копернік», що координується і управляється Європейською комісією у співпраці з Європейською космічною агенцією (ЄКА). Метою програми є забезпечення глобального, безперервного, автономного, високоякісного, широкого спектру можливостей моніторингу Землі, що дасть можливість для кращого управління навколишнім середовищем, розуміння та пом'якшення наслідків зміни клімату, гарантування цивільної безпеки.

Перевагою програми «Копернік» є надання повної відкритої безкоштовної інформації (з дотриманням відповідних умов та обмежень) усім користувачам і

широкій громадськості. Загальна вартість програми у 1998-2020 рр. оцінюється у 6,7 млрд євро, з них приблизно 4,3 млрд було витрачено у 2014-2020 рр. ЄС вклав 66% коштів, решта – кошти Європейської космічної агенції. За попередніми оцінками, прибуток який отримає економіка ЄС до 2030 р. внаслідок програми, наближається до 30 млрд євро.

У 2018 р. Європейська Комісія уклала угоду про співробітництво з Державною космічною агенцією України. Цей документ дозволяє Україні скористатись перевагами програми «Копернік» для моніторингу землі<sup>54</sup>. Однак станом на травень 2020 р. матеріали, надані Європейською космічною агенцією, не інтегровані в національну систему моніторингу та статистики і розглядаються лише як додаткова інформація.

## **2.5. Сфера лісокористування**

Лісові угіддя в Європі займають значну частину території і щороку збільшуються. З 1990-х років європейські держави почали впроваджувати сувору політику охорони лісів, причому не тільки від природних чинників, але й від браконьєрства.

Наразі загальна площа лісів Євросоюзу нараховує 182 млн га, займаючи 43 % усієї території. За останні 25 років площа лісового покриву збільшилася в цілому на 5,2 %. Це потребувало значних фінансових вкладень. Наймасштабніші насадження лісів в ЄС здійснювалися в 2015 році. При цьому Єврокомісія виділяла на ці цілі понад 2,9 млрд євро.

Загалом стан лісів викликає занепокоєння. Наприклад, пошкоджені ліси Європи складають 119 млн га або 56 % загальної площі лісів. З них приблизно 307 тис. га вирубано у результаті людської діяльності<sup>55</sup>.

Таке становище зумовило загострення уваги до проблем лісівництва з боку керівних органів ЄС. Починаючи з 1990 року було прийнято 12 відповідних резолюцій. З 2003 року зусилля країн-учасниць були зосереджені на здійсненні плану дій FLEGT (Forest Law Enforcement, Governance and Trade) із боротьби з незаконними рубками і пов'язаної з ними торгівлею. У 2010 році Єврокомісія ратифікувала Зелену книгу про захист лісів в ЄС, яка регулювала політичні

---

<sup>54</sup> EU and Ukraine establish partnership on Earth observation [Electronic resource]: Access mode : <https://www.euneighbours.eu/en/east/stay-informed/news/eu-and-ukraine-establish-partnership-earth-observation>.

<sup>55</sup> Agriculture, forestry and fishery statistics – 2019 edition. Режим доступу: <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-FK-19-001>

рішення щодо зміни клімату та його вплив на стан лісів. Крім цього, неодноразово змінювалася і адаптувалася стратегія розвитку лісового сектора; на сьогодні цей документ передбачає план дій до 2030 року.

Основним напрямком є шлях до так званої "зеленої економіки", яка має на увазі економічну вигоду від ведення лісового господарства при максимальному збереженні природних ресурсів.

Керівними принципами стратегії є:

- стале використання лісу, що забезпечує збалансований розподіл різних товарів і послуг, з огляду на охорону лісів;
- ефективність вкладу лісових ресурсів в розвиток сільських районів, економічного зростання і створення робочих місць;
- глобальна відповідальність за ведення лісового господарства.

У кожній країні-члені ЄС існує своя національна програма з охорони лісів National forest programmes (NFP). У більшості країн ці програми реалізуються у рамках профільного міністерства і лише в деяких, таких як Латвія чи Іспанія, парламентом або радою міністрів. Як правило, їх узгоджують і підписують на вищих рівнях, оскільки лісова галузь для кожної країни ЄС є надзвичайно важливою.

Управління лісовими ресурсами переважно здійснюється через державні підприємства, які поділяються на більш дрібні лісництва або федеральні агентства. Загалом у таких компаніях в ЄС працюють понад 200 тис. осіб.

Слід зауважити, що за кількістю працівників у лісництвах найвищий показник має Україна – 50 тис. осіб, трохи менше тільки в Туреччині (40 тис.). Для порівняння: у Польщі їх 27 тис., у Румунії – 17 тис. Згідно зі звітом ФАО за 2015 рік, на 1-5 співробітників лісових господарств в ЄС припадає 632 га лісу. Для порівняння, в Україні цей показник становить 1 співробітник на 1200 га.

У Німеччині лісова політика передбачає розвиток територіального планування з метою попередження природних і антропогенних катаклізмів, збереження природного потенціалу. Чинне законодавство Німеччини зобов'язує лісові підприємства складати так звані рамочні плани для окремих лісообластей. Складаються вони компетентними органами лісового господарства, а також можлива і участь громадських об'єднань. Основними податками лісового господарства Німеччини є земельний податок, податок на майно, податок на спадщину і дарунки, податок з обігу та прибутковий податок. З власників, які мають лісові ділянки площею до 0,3 га, земельний

податок не справляється. Ця пільга не поширюється на дрібних власників, які використовують лісові ділянки для плантаційного вирощування деревини<sup>56</sup>.

В Італії чинне законодавство зобов'язує лісові підприємства планувати лісогосподарське виробництво, але лише половина громадських лісів охоплена плануванням. Планування відтворення лісових ресурсів використовується як інструмент, за допомогою якого регулюється державна і міжнародна допомога, яка спрямована на покращення екологічного стану лісів, розвиток мережі лісових доріг тощо. В Італії оподаткування лісів базується на лісовому кадастрі. Власники лісів вносять податки на доходи від землі, капіталу та праці. Ставки податку диференційовані залежно від рівня доходів. Юридичні особи сплачують податок на доходи за ставкою 25 %. Крім того, справляється місцевий податок у розмірі 15 % від суми доходу. Податок на доходи в Італії зменшується у випадках, коли ліси розташовані на висоті 700 м над рівнем моря. Таким чином стимулюється розвиток лісокористування в гірській місцевості, яка характеризується складними природно-економічними умовами проростання лісів. В Італії введений спеціальний податок на продукцію з паперової маси і паперу в межах 0,6–3,0 % від реалізаційної ціни. Нагромаджені кошти використовуються на підтримку лісових розсадників, на технічну допомогу і дослідницькі роботи з плантаційного вирощування деревини.

Система оподаткування майна в Швеції стимулює консервацію невеликих лісоволодінь, оскільки ставка податку зростає із збільшенням розмірів землеволодінь. Низькі ставки на майно є основним фактором, що призвів до надто низької інтенсивності рубок у приватних лісах. Тут введений спеціальний податок у розмірі 0,8 % від вартості лісового майна, нагромаджені кошти від справляння якого використовуються на будівництво лісових доріг. Таким чином створюються сприятливі умови для фінансування лісовідновлення і охорони лісів. У Швеції також введений податок на приріст деревини. Цей податок справляється у випадках, коли продаж лісоматеріалів перевищує приріст деревини. Такий податок спрямований на розвиток лісокористування в рамках щорічного приросту деревини<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> Лісова політика: теорія і практика у контексті економічних, екологічних та соціальних проблем лісокористування : монографія / І. М. Синякевич, І. П. Соловей, О. В. Врублевська, А. М. Дейнека, А. М. Польовський, О. П. Павлішук. Нац. лісотехн. ун-т України. Львів : Піраміда, 2008. 611 с.

<sup>57</sup> Там само.

У лісовому господарстві Норвегії основним є податок на лісовий дохід. При цьому об'єктом оподаткування є середня величина лісового доходу за останні п'ять років. Таке оподаткування лісового доходу вважається справедливим, оскільки стимулює розвиток сталого лісокористування.

Оподаткуванню у Фінляндії підлягає чистий дохід і вартість робіт, виконаних власником на своїх лісових ділянках. У цьому разі лісовідновлювальні роботи розглядаються як послуги, які приводять до збільшення лісового доходу. Оподаткування цих робіт має як позитивні (стимулює скорочення обсягів лісовідновлювальних робіт за рахунок сприяння природному поновленню лісу), так і негативні (може призвести до скорочення лісовідновлювальних робіт там, де вони вкрай необхідні, а, відповідно, до зниження продуктивності лісів) впливи на розвиток лісокористування. Ставки податку на стиглі й перестійні ліси у Фінляндії вищі порівняно зі ставками податку на інші ліси. Таким чином, система оподаткування стимулює скорочення запасів деревини в стиглих і перестійних насадженнях.

Оподаткування підприємств лісового господарства в Польщі регулює закон «Про ліси», яким передбачено справляння спеціального лісового податку. Об'єктом оподаткування є умовні гектари лісової площі. Площа лісів окремих власників в умовних гектарах розраховується за допомогою перевідних коефіцієнтів. Ставка податку за один перевідний гектар лісової площі становить 0,125 м<sup>3</sup> пиловника хвойних порід. Ця ставка податку встановлюється на основі середньої ціни одного кубометра пиловника хвойних порід, яка подається в піврічних звітах Голови Головного статистичного управління Польщі (публікується в урядовому збірнику «Монітор Польщі»). Кошти від справляння лісового податку надходять у бюджети гмін і спрямовуються на відновлення лісів та розвиток інфраструктури лісового сектора економіки.

Згідно з чинним законодавством Польщі усі структурні одиниці лісового сектора функціонують на принципах фінансової самоокупності й покривають видатки на свою діяльність за рахунок власних доходів. Із бюджету надходять лише цільові дотації на лісовідновні роботи: рекультивацію й лісорозведення; управління та охорону лісів у разі загрози їхній стійкості; утримання заповідників, охорону рослин і тварин тощо.

Генеральна дирекція «Державних лісів» з метою вирівнювання фінансових можливостей надлісництв здійснює управління Лісовим фондом. Доходами



Лісового фонду є відрахування коштів надлісництвами, збори, штрафи та плата за виключення земель з користування, компенсація втрат, доходи від участі в акціонерних товариствах, бюджетні дотації.

Заслуговує на увагу й те, що в польських лісових господарствах усі лісові операції виконуються за контрактом з приватними компаніями. Підписання контрактів на проведення робіт здійснюється за результатами тендеру.

Враховуючи досвід європейських країн, вимоги ЄС та укладених міжнародних нормативно-правових актів, Україні доцільно розробити новий сценарій реформування інституціонального середовища розвитку лісового сектора України, в якому гармонійно поєдналися б переваги однієї з європейських моделей інституціональної структури лісового сектора та попередній позитивний досвід лісогосподарювання. При цьому необхідно детально обґрунтувати кожен альтернативну форму економічних відносин між лісовим господарством і лісокористувачами, щоб забезпечити максимально можливий економічний ефект від користування лісами з урахуванням природно-екологічних чинників.

## **2.6. Сфера водокористування**

У забезпеченні екологічних стандартів водокористування важлива роль належить економічним методам, які в країнах-членах ЄС застосовуються відповідно до внутрішньодержавного права, у яке транспоновані стандарти водної політики ЄС, що базується на принципах: «користувач платить», «забруднювач платить» і «вода оплачує воду». За такими підходами європейські країни мають можливість забезпечувати водоспоживання, якість питної води та стан водних об'єктів на належному рівні, запобігати (в належний спосіб реагувати) надзвичайним ситуаціям, спричиненим повеннями, підтопленнями і затопленнями.

Серед основних заходів реалізації цілей Водної Директиви ЄС 2000/60/ЄС є застосування економічних інструментів, що спрямовані на відшкодування витрат, пов'язаних з наданням послуг у сфері водокористування.

Національне законодавство держав-членів ЄС щодо водної політики сформувалося, здебільшого, ще до встановлення загальних стандартів ЄС у сфері водокористування та мало свої особливості виходячи з умов водозабезпечення країни і регіонів, традицій водокористування, зокрема,

водоспоживання, частоти повеней і затоплень, спеціального водокористування, насамперед, в аграрній сфері та енергетиці. В ході адаптації його до загальних цілей, визначених Директивами і Регламентами ЄС, здійснюється поступовий перехід до вищих стандартів у водокористуванні при умові, якщо національне законодавство його не забезпечувало. Принагідно варто зазначити, що держави можуть встановлювати вищі стандарти за визначені у Директивах і такі приклади не поодинокі.

2001 року уряд Іспанії затвердив Положення про водорегулювання (Restatement on Water Regulations), метою якого є регулювання загальнодоступної води та використання води на національному рівні. Різні автономні громади Іспанії також мають регуляторні повноваження щодо води, і багато з них створили свою власну юридичну норму в цій галузі<sup>58</sup>.

Статті 92-112 цього положення особливо важливі, оскільки вони регулюють екологічні питання, пов'язані з використанням води. Стаття 97 прямо забороняє будь-яке накопичення твердих відходів будь-якого типу поблизу басейну річки, які можуть завдати шкоди навколишнім водним ресурсам та довкіллю, та будь-яку діяльність на водних ресурсах або поблизу них, які можуть їх погіршити. Стаття 100 забороняє будь-який прямий або непрямий скид води чи будь-якої іншої речовини або продукту, який може забруднити воду, якщо тільки такі скиди не були належним чином дозволені відповідним річковим басейном. В дозволах на скидання встановлюються обмеження якості та кількості викидів, а також податок, який повинен сплатити власник такого дозволу, і який діятиме протягом п'яти років.

Статті 112 та 113 регулюють податок за користування громадською водою, а також податок на скидання стічних вод. Перший стосується використання суспільної інфраструктури для водопостачання та використання води і складається з єдиної ставки, пропорційної використанню інфраструктури. Другий складається з єдиної ставки, яка змінюється в залежності від типу стічних вод (податок на промислові стічні води є вищим, ніж для міських стічних вод).

Усі несанкціоновані скиди підлягають відповідному дисциплінарному стягненню і накладенню вагомих штрафів на забруднювачів. Відповідні екологічні агентства можуть також закрити споруди або видати накази щодо

---

<sup>58</sup> The Restatement on Water Regulations. URL : <https://www.internationallawoffice.com/Newsletters/Environment-Climate-Change/Spain/Baker-McKenzie/The-Restatement-on-Water-Regulations>

припинення діяльності, яка призвела до порушення. Також, якщо порушення може бути визнане екологічним злочином, відповідне екологічне відомство повідомляє про це кримінальний суд, який бере до розгляду справу та порушує кримінальне провадження проти забруднювача.

В Іспанії всі водні об'єкти знаходяться в державній власності. Регулювання процесів водокористування здійснюється на основі планування, басейнового управління та платності водокористування. Управління водними ресурсами здійснюють 14 басейнових конфедерацій, які вирішують наступні завдання: встановлення цін на воду; видача дозволів на водокористування (забір води і скид стоків); розвиток водних ресурсів; моніторинг водних об'єктів; контроль за дотриманням встановлених норм (кількість і якість води); розробка і перегляд басейнового плану використання водних ресурсів; управління і контроль тих видів водокористування, які мають суспільну значимість або впливають більш ніж на один автономний регіон.

Систему платного водокористування складають платежі за забір і використання водних ресурсів та забруднення водних джерел. За рахунок цих платежів фінансуються заходи щодо охорони вод, відтворення водних ресурсів і підтримки водних об'єктів у належному стані. Платежі за водокористування покривають лише незначну частину витрат конфедерації, решта витрат покривається урядовими субсидіями.

Плата за міське комунальне водопостачання нараховується за подвійною системою і залежить від кількості поданої води та від обсягу використаної води. В останньому випадку плата збільшується пропорційно обсягу використаної води. Розмір тарифу за водопостачання для населення залежить від району Іспанії та технічної складності подачі води.

У деяких регіонах Іспанії існує дефіцит водних ресурсів, тому місцевими муніципалітетами можуть встановлюватися ліміти на водопостачання. При цьому тарифи на послуги водопостачання для населення в багатьох регіонах країни є невисокими, однак при перевищенні встановленого ліміту на водоспоживання тарифи значно зростають. Такий підхід спонукає населення до раціонального водокористування.

В Іспанії в основі плати за водовідведення лежить принцип «забруднювач платить». Її розмір залежить від вмісту забруднюючих речовин та обсягу скинутих стічних вод у водні об'єкти. Це дає змогу державі за рахунок отриманих коштів будувати необхідні очисні споруди без додаткових витрат. За

порушення норм очистки стічних вод комунальні підприємства сплачують значні штрафи.

У Франції<sup>59</sup> відповідно до Закону 2004-338 (21 квітня 2004 р.) про воду та водне довкілля планується досягнення мети чистої води здійснити шляхом створення вимог щодо кожного басейну річки і створення та регулярного оновлення реєстру, у якому перераховуються: чи не використовуються спеціальні регламенти, які застосовують специфічне законодавство ЄС, що регулює охорону поверхневих та підземних вод або збереження залежних від води видів чи середовищ існування; та з поточними й майбутніми зонами забору питної води.

Заходи, пов'язані із збереженням та якістю води, описані в указі від 14 травня 2007 року, який є виконавчим указом відповідно до закону і у ньому викладені методи розмежування територій, на які поширюються обмеження щодо охорони навколишнього середовища.

Згідно з указом, межі району повинні визначатися рішенням префекта після вивчення думок, представлених Департаментом ради з питань довкілля та громадського здоров'я та технологічних ризиків, відомчою палатою сільського господарства та, за необхідності, місцевою комісією з водних питань. Для кожної розмежованої або запропонованої зони префект повинен встановити програму заходів, сумісну з планами розвитку та управління водою. Програмні заходи встановлюються та здійснюються через прийняття префектурних наказів.

Франція розділена на шість гідрографічних басейнів, управління якими здійснюється водними агентствами. Водні агентства захищають водні об'єкти та інтереси водокористувачів, визначають розмір та порядок стягнення плати за воду.

Платне водокористування здійснюється двома видами податкових виплат: плата за порушення якості водних ресурсів та платежі за водоспоживання, які йдуть на поліпшення стану водних ресурсів. Розмір виплат встановлюється адміністративною радою водного агентства. За водопостачання відповідають муніципалітети, а за тарифи, якість наданих послуг та за дотримання державних нормативів несе відповідальність мер міста. Якщо послуги з водопостачання та водовідведення надає муніципалітет, тарифи встановлюються політичним

---

<sup>59</sup> Yvon Martinet . Implementing the EU Clean Water Directive. URL : <https://www.internationallawoffice.com/Newsletters/Environment-Climate-Change/France/Savin-Martinnet-Associs/Implementing-the-EU-Clean-Water-Directive>

рішенням. Муніципалітет отримує додаткові доходи, якщо розмір тарифів більший від собівартості, в протилежному випадку він фінансується з інших джерел.

Приблизно 70 % французьких систем водопостачання експлуатується приватними компаніями, в контракті з якими передбачено застосування мером штрафних санкцій у випадку порушення компанією вимог до якості води. На практиці компанії з водопостачання безпосередньо беруть участь у моніторингу якості води та обговорюють з Міністерством охорони здоров'я нормативи і питання, які стосуються якості води.

Плата за воду у Франції стягується за двоставковим тарифом. При цьому розмір плати, що стягується з водокористувача, визначається за формулою 3:

$$П = ос + а, \quad (3)$$

де П – розмір плати, який визначається за середньою вартістю води з урахуванням передбачених системою тарифікації надбавок до базової ціни;

о – обсяг використаної води;

с – собівартість 1 м<sup>3</sup> води;

а – абонементна плата, яка стягується навіть при відсутності забору води.

Визначення оптимальних значень параметрів с і а є важливою задачею, яка несе як соціально-політичний, так і економічний характер.

Високе значення абонементної плати дозволяє водопостачальним підприємствам мати надійні гарантії з оплати своїх послуг, однак може привести до нераціональних витрат води і до труднощів у задоволенні попиту, що є важливим при відсутності нормування витрат води у Франції.

Зібрані податки за водокористування дають можливість фінансувати роботи з відновлення водних ресурсів і моніторингу якості води.

В Португалії Закон 58/2005 від 29 грудня 2005 р. (Law 58/2005 of December 29 2005) встановлює нову інституційну основу політики управління водними ресурсами. Мета закону – забезпечити засоби для сталого управління та охорони водних ресурсів. Заходи з управління водними ресурсами здійснюються регіональними органами управління водними ресурсами, що адмініструють території басейнів річок Португалії<sup>60</sup>.

Закон передбачає додатковий набір заходів щодо постійного захисту та покращення водних ресурсів, які повинні здійснюватися річковими

---

<sup>60</sup> Alberto Galhardo Simões. Water Framework Law Encourages Sustainable Use. URL : <https://www.internationallawoffice.com/Newsletters/Environment-Climate-Change/Portugal/Miranda-Correia-Amendoeira-Associados/Water-Framework-Law-Encourages-Sustainable-Use>

адміністраціями у співпраці з муніципалітетами та приватними землевласниками. Він також встановлює правила та обов'язки щодо використання водних ресурсів відповідно до запобіжних принципів сталого та ефективного управління. Адміністрації басейну річок несуть відповідальність за надання ліцензій на такі види діяльності, як видобуток води, та здійснюють оцінку відповідної плати за кожну ліцензію, надану за використання водних ресурсів загальнодоступного користування, і діяльність, яка може негативно вплинути на якість водних ресурсів.

У Німеччині фінансову основу водокористування складають платежі за використання водних ресурсів. Розмір щорічної плати визначається на основі даних підприємств-водокористувачів про їх потреби у воді на плановий рік. З урахуванням витрат на всі види робіт (витрати на забезпечення водозабору, прийом і очистку стічних вод, підтримку рівня води у водному джерелі тощо) і заявок водокористувачів встановлюється річний внесок кожного споживача. Ці внески мають забезпечити роботи з: регулювання режиму стоку вод, пропуску паводків і повеней; підтримки рівня поверхневих вод, необхідного для нормального функціонування водогосподарського об'єкта; постачання води для населення і промисловості; відведення стічних вод; утилізації відходів; запобігання й усунення негативних екологічних явищ, викликаних підвищенням рівня ґрунтових вод; ліквідації наслідків скиду стічних вод.

До внесків, які сплачують водокористувачі за забір води, зараховуються податки, передбачені законами про охорону, використання і утримання водних джерел, про регулювання режиму забору води, крім плати за скид стічних вод. Затверджені відповідні інструкції, які визначають розмір внесків підприємств-водокористувачів за забір води, частку безповоротного водоспоживання, вимоги до якості води, режим водозабору в години пікових навантажень, а також затверджується і фінансується перспективний (на термін не менше ніж 5 років) план розвитку водогосподарської системи.

Водокористування в комунальному господарстві Німеччини характеризується відокремленістю водопостачальних підприємств від підприємств, що здійснюють водовідведення. Більша частина водопостачальних підприємств належить державі. Третина з них має приватну

форму власності, але саме вони забезпечують водою більше половини населення країни<sup>61</sup>.

З метою удосконалення системи ціноутворення, Німеччина відмовилась від надання соціальної допомоги населенню через комунальні підприємства і перейшла до адресного субсидіювання. Вивільнені кошти були направлені у якості інвестицій на модернізацію водопровідних мереж і обладнання, впровадження інноваційних технологій. При цьому відбулося значне зростання вартості наданих послуг.

Тарифи за водопостачання і водовідведення розраховуються таким чином, щоб покрити витрати на модернізацію і заміну водопровідних мереж, утримання зон санітарної охорони водоєм тощо, виходячи із фактичних річних витрат на забір води, її очистку і транспортування до споживачів. Натомість споживачі отримують надійне цілодобове водопостачання та високу якість питної води. Поряд з поточними експлуатаційними витратами до складу тарифу входять капітальні витрати (амортизація і відсотки на вкладений капітал). Високі тарифи на водопостачання стимулюють населення до раціонального використання водних ресурсів.

З 1990 р. в Німеччині спостерігається тенденція до зменшення обсягів використання водних ресурсів, що пов'язано з застосуванням сучасної техніки, багаторазовим і повторним використанням води у виробничих процесах та ощадливим ставленням до води споживачів. Німеччина серед промислово розвинених країн відрізняється одним із найнижчих рівнів водокористування.

У Великобританії управління водним господарством здійснюється за басейновим принципом і носить виражений регіональний характер. Фінансове забезпечення діяльності басейнових управлінь ведеться, головним чином, за рахунок «продажу» послуг водогосподарського призначення, частково за рахунок бюджету та інших джерел фінансування. Платежі за забір води з водних об'єктів і за скид стічних вод диференційовані по регіонах країни<sup>62</sup>.

Сьогодні всі водопровідно-каналізаційні підприємства Великобританії перебувають у приватній власності. Державний контроль за діяльністю цих підприємств забезпечується в рамках системи державного ліцензування. Ліцензія на здійснення діяльності продовжується за умови досягнення прийнятних показників ефективності. Після закінчення перших 25 років дії

---

<sup>61</sup> Asit K. Biswas. Integrated Water Resources Management: A Reassessment. Water International. 2004. Vol. 29, № 2. P. 248–256. URL : <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02508060408691775>

<sup>62</sup> Water resources for the future. A summary of the strategy for England and Wales / Environment Agency Review, 2003. 26 p.

ліцензії, у випадку незадовільних показників діяльності водопровідно-каналізаційного підприємства, уряд може її відкликати, повідомивши про це підприємство за 10 років до відкликання.

Приватні підприємства не фінансуються з державного або місцевого бюджетів. Вони забезпечують фінансування капіталовкладень і експлуатаційних витрат через тарифи на послуги водопостачання та водовідведення шляхом залучення позик на фінансових ринках або випуску облігацій на фондовій біржі. Підприємства володіють значними ресурсами, величезними оборотами і надійними джерелами надходження доходів.

У Великобританії є високим рівень відшкодування витрат водопровідно-каналізаційним підприємствам за надані населенню послуги з водопостачання і водовідведення. При визначенні тарифів використовується підхід, який передбачає визначення тарифної плати у вигляді фіксованої і змінної частини. Фіксованою є плата за обслуговування рахунку, виставлення плати за комунальні послуги (включно з поштовими витратами), збирання платежів, ведення обліку, технічне обслуговування та заміна водолічильників, а також знімання показань лічильників. Фіксована складова частина нарахувань не залежить від фактичних обсягів водоспоживання. Змінна компонента включає всі інші витрати, пов'язані з виробництвом і наданням послуг. Від їх розміру залежить фактична вартість одиниці послуги, яка розраховується на базі всіх витрат, що не були враховані при визначенні фіксованої плати. При цьому інвестиційна складова міститься у фіксованій частині тарифу. Відповідальність за втілення інновацій у технологічні процеси з метою покращення якості наданих послуг безпосередньо покладено на водопровідно-каналізаційні підприємства.

У Нідерландах найбільші річки, озера, канали і прибережні води перебувають в державній власності та підпорядковуються міністру транспорту. Управління іншими водними об'єктами здійснюють 12 провінцій, функції яких, в основному, делеговані Радам по водних ресурсах<sup>63</sup>. Система платного водокористування побудована на принципі повного відшкодування витрат на водогосподарські заходи. Ці відшкодування включають:

1. Податок Водного Управління. Платниками є населення, промисловість і сільське господарство. Ставка податку залежить від чисельності населення даної території та її географічних особливостей (30% – платежі від населення і

---

<sup>63</sup> Kozlova I. Water pricing in the Russian Federation and the Netherlands / I. Kozlova, K. Krutikova, T. Botterweg, E. Uiterwaal. RosNIIVKh & RIZA, RIZA Werkdocument, 2003.064x.



70% – власники будинків, адміністративних будівель, сільгоспугідь, адміністрації лісових угідь та природних територій).

2. Плата за скид стічних вод. Кожне Водне Управління встановлює свій тариф, який розраховується в залежності від обсягу стічних вод, витрат на очистку і управління якістю водних об'єктів. Платежі встановлюються на всі види прямого і непрямого скиду стічних вод і надходять до державного бюджету.

3. Плата за забір підземних вод надходить у фонд адміністрації провінції і направляється на дослідження із запобігання виснаження підземних вод. Провінція має право обмежувати забір підземних вод.

4. Податок за використання системи каналізації покриває витрати муніципалітету на утримання системи каналізації. На території Нідерландів функціонує комбінована система каналізації для стічних і зливових вод.

Кошти від різних зборів розподіляються, як правило, в індивідуальному порядку на рівні виникнення прибутку від водокористування або на рівні виникнення збитків (згідно з принципами «користувач платить» і «забруднювач платить»).

Протипаводкові заходи фінансуються урядом з державного бюджету. На регіональному рівні ці заходи фінансуються з коштів від податку Водного Управління.

Комунальні підприємства, які надають послуги з водопостачання населенню, підпорядковуються Міністерству житлового господарства, містобудування і навколишнього середовища. Функції водовідведення перебувають під патронатом муніципальних органів влади. Очищенням стічних вод займаються Ради по водних ресурсах в рамках своєї природоохоронної діяльності, в деяких випадках створюються спеціалізовані організації для очищення стічних вод. Для скиду будь-яких стічних вод у поверхневі водні об'єкти необхідно отримати ліцензію і внести плату за забруднення навколишнього середовища незалежно від того, відводяться стічні води в систему каналізації або скидаються безпосередньо у поверхневі водні об'єкти.

Діяльність Рад фінансується, в основному, за рахунок податків з фізичних і юридичних осіб, відповідальних за забруднення водних ресурсів. Наприклад, каналізаційні очисні споруди експлуатуються за повного покриття витрат, тому тарифи на території різних Рад значно різняться в залежності від обсягу необхідних капіталовкладень.

У зв'язку з почастишенням в останні роки повеней і затоплень цікавим є досвід деяких європейських країн стосовно протидії цим викликам. Велика увага на національному та європейському рівнях приділяється проблемам, викликаним змінами клімату.

Впровадження в Данії Директиви ЄС про повені (2007/60/ЄС) підкреслило виклик, з яким стикаються датські органи влади у зв'язку з паводками. Низка муніципалітетів та комунальних підприємств співпрацюють на місцевому рівні, щоб захистити свої міста від впливу кліматичних змін<sup>64</sup>.

Зусилля щодо захисту міст від повені включають:

- обмеження кількості поверхневої води, дозволеної до скиду в каналізацію, шляхом планування або регуляторних заходів;
- перенаправлення поверхневих вод під час сильного дощу в місця, де це спричинить якомога менше збитків (наприклад, парки та футбольні майданчики), а не в підвали будинків;
- використання міської інфраструктури як аварійних каналів для поверхневих вод.

У багатьох випадках ініціатива щодо захисту міст від наслідків зміни клімату виникла від комунальних підприємств, оскільки вони стикаються зі складним завданням постійно оновлювати системи громадської каналізації. Комунальні компанії не можуть впоратися з економічним тягарем розширення каналізації до потужностей, де вони можуть обробляти увесь поверхневий стік при активних опадах. Це змусило їх чинити тиск на муніципалітети, щоб змінити свою планувальну політику та більш чітко регламентувати право власників земель щодо скидання зливових стоків у громадські системи каналізації. Муніципалітети вітають ці ініціативи від комунальних підприємств, частково тому, що законодавство Данії дає можливість комунальним компаніям робити внесок у фінансування інфраструктурних проєктів, які в іншому випадку будуть фінансуватися муніципалітетами.

Поправка до Закону про просторове планування 2012 р. (2012 amendment to the Spatial Planning Act) регулює пристосування місцевих планів до кліматичних змін, але не пом'якшення змін клімату. За даними Міжурядової групи з питань зміни клімату, «адаптація до зміни клімату» - це пристосування природних або людських систем у відповідь на фактичні або очікувані кліматичні зміни або їх вплив, що зменшує шкоду або використовує корисні

<sup>64</sup> Søren Stenderup Jensen. Municipalities and utility companies cooperate to tackle flooding. URL: <https://www.internationallawoffice.com/Newsletters/Environment-Climate-Change/Denmark/Plesner/Municipalities-and-utility-companies-cooperate-to-tackle-flooding>

можливості. Тому зараз можна регулювати певні аспекти адаптації до зміни клімату в місцевих планах. Однак ця норма працює лише стосовно майбутніх змін щодо будинків та об'єктів, які потребують дозволу на будівництво.

На практиці датські муніципалітети регулюють кількість поверхневих вод, які окремі об'єкти можуть скидати через систему громадської каналізації та рівень їх консолідації щодо поверхневих вод на окремих ділянках.

У багатьох муніципалітетах планами стічних вод передбачена грошова виплата до 3000 євро для власників земель, якщо вони відключають їх поверхневі води від громадської каналізації та замість цього спрямовують поверхневі води в ґрунт.

Низка муніципалітетів, відповідно до Закону про охорону навколишнього природного середовища, вимагає від власників земельних ділянок обмежувати кількість поверхневих вод, що скидаються в громадську каналізацію, оскільки затоплення з каналізаційних систем може забруднювати землю та водотоки.

З практичної точки зору, комунальні компанії готуються переадресувати поверхневі води в місця, де це нанесе якомога меншої шкоди. Це можуть бути парки, футбольні майданчики або присадибні ділянки поблизу міських центрів. Поверхневі води відводяться в місця, де це може завдати невеликої шкоди таким чином, що не вимагає конкретних дій з боку комунального підприємства чи муніципалітету, або де конкретні дії відбуваються у разі сильного дощу.

У містах побудовані специфічні споруди з метою функціонування як сухих плям впродовж більшої частини року, так і як резервуарів поверхневих вод у випадку сильних дощів. Ці споруди включають скейт-парки або парки з невеликими ставками, які сухі протягом більшої частини року, але можуть працювати як водойми для затримки поверхневих вод у разі сильних дощів. Ці об'єкти також покращують міське середовище у містах на благо громадян.

Комунальні компанії співфінансують інфраструктурні проекти з метою спрямування поверхневих вод подалі від міських центрів. Прикладом такого підходу є зміна профілю доріг, щоб вони могли функціонувати як водотоки протягом обмежених періодів, коли вони закриті для руху. Це дозволяє їм направляти поверхневі води подалі від міських центрів, де вони можуть завдати значної шкоди. Хоча таке рішення може спричиняти незручності водіям, це набагато дешевший спосіб боротьби з паводком порівняно з втратами при затопленні підвалів будинків та інших приміщень у міських центрах.

Так само комунальні компанії можуть співфінансувати установки для обмеження кількості води у водотоках, які проходять через міста, коли

прогнозується сильний дощ, щоб забезпечити необхідну потужність для обробки поверхневих вод із самих міст.

Тарифна політика у сфері водопостачання регулюється Директивою Європарламенту та Ради Європи № 2000/60/ЕС. Суб'єкти, що користуються послугами водопостачання, поділяються на 3 категорії: сільське господарство, домогосподарства та приватні підприємства. Відповідно, і вартість послуг є різною. Окрім того, схеми, за якими визначається вартість споживання води, теж суттєво відрізняються у кожній країні. Так, наприклад:

- Данія: ціна за 1 м<sup>3</sup> води складається з: вартості води – 20 %, вартості технічної води – 44 %, податку – 16 %, ПДВ – 20 %;

- Італія: тарифи на воду різняться в межах країни та залежно від цілей використання;

- Бельгія: податковий тягар зменшується пропорційно до обсягу споживання води (менше 500 м<sup>3</sup> – звільнення від сплати податку; в межах від 500 до 30 000 м<sup>3</sup> – податок розраховується за формулою: обсяг споживання x 5 євроцентів x індекс; споживання понад 30 000 м<sup>3</sup> – використовується формула: обсяг споживання x індекс x (6,2 євроценти + 0,75 євроценти x спеціальний індекс).

Відмінності у національних підходах до тарифної політики у сфері водокористування сформуvalи значний ціновий діапазон на воду у різних країнах і для різних водокористувачів (сільське господарство, промисловість, домогосподарства).

Серед більшості країн ЄС найвищі ціни за 1 м<sup>3</sup> води характерні для домогосподарств: Нідерланди – \$3,2; Франція – \$3,1; Великобританія – \$2,2. Для решти країн ЄС ціновий діапазон коливається у межах \$1,0–2,0 за 1 м<sup>3</sup>. Високі ціни фіксуються для промисловості: \$1,7 – для Великобританії і Туреччини, \$1,5 – Угорщини; \$ 1,3 – Португалії, \$1,2 – Іспанії, \$ 1,0 – Нідерландів, \$0,9 – Франції. Для аграрного сектору ЄС ціни є такими: \$1,4 – Нідерланди, \$1,0 – Австрія, близько \$0,2 – Франція і Греція, \$0,1 – Іспанія, Угорщина, Великобританія, Португалія (рис. 18) <sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> Левковська Людмила, Мандзик Валерій. Коли плата за воду досягне європейського рівня. URL : <http://ua-ekonomist.com/10783-koli-plata-za-vodu-dosyagne-yevropeyskogo-rvnya.html>

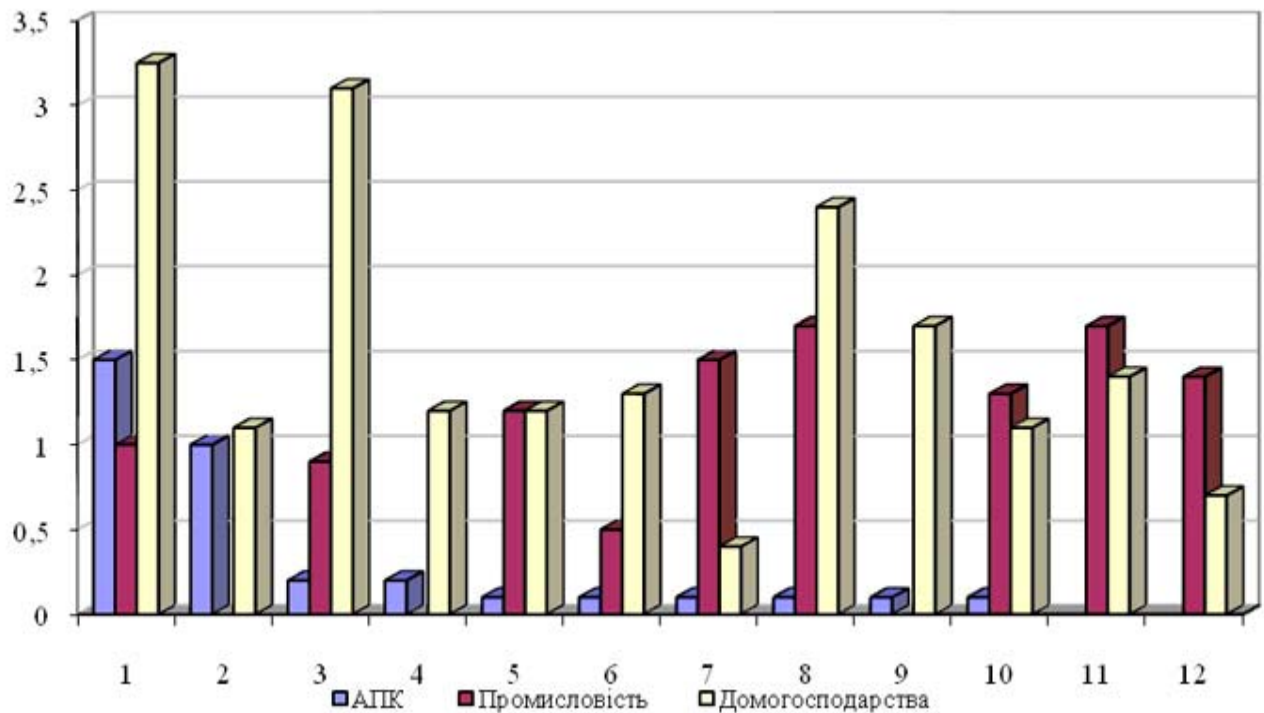


Рис. 18. Ціни на воду для водокористувачів в окремих країнах світу, дол. США за 1 м<sup>3</sup>:

1 – Нідерланди; 2 – Австрія; 3 – Франція; 4 – Греція; 5 – Іспанія; 6 – США; 7 – Угорщина; 8 – Великобританія; 9 – Австралія; 10 – Португалія; 11 – Туреччина; 12 – Канада

Джерело: складено за<sup>66</sup>

Загалом, у європейській практиці ціни на водні послуги формуються на основі податків як обов'язкових односторонніх платежів органам державного управління; водного тарифу як ціни води, що подається державними або приватними компаніями споживачам; водних платежів (незначні платежі щодо специфічного обслуговування).

## 2.7. Сфера поводження з відходами

Зарубіжний досвід корисний тим, що вже близько 50 років сфокусований на проблемі, пов'язаній з відходонакопиченням і необхідністю ефективної утилізації, а це дає змогу сформулювати не лише уявлення про те, як цю проблему вирішувати, а й здійснити конкретні практичні кроки у цьому напрямі, опираючись на масивний зріз законодавчого та інституційного забезпечення у зазначеній сфері. Сьогодні в економічному просторі провідних соціально-

<sup>66</sup> Там само

економічних систем відходи розглядають винятково в контексті матеріальних й енергетичних ресурсів, актуалізуються та реалізуються можливості, аби запобігти і/чи мінімізувати потоки відходів та повторно залучити у господарську діяльність. Такий підхід дав змогу європейським країнам вибудувати цілу індустрію перероблення відходів, а саме поняття відходів позбулось значення як чогось непотрібного.

Загальна тенденція, притаманна більшості країн ЄС, характеризується зниженням полігонного захоронення відходів, перевага віддається їхній утилізації (переробленню), зокрема термічній і на основі біокомпостування. На частку захоронення відходів в країнах ЄС припадає менше 45 %, водночас спалювання і перероблення (рециклінг) займають значне місце. В окремих країнах операції спалювання відходів за кодом R1 набули ознак традиційності, що сприяло появі ефективних сучасних технологій за цим напрямом. Це насамперед такі країни, як Швеція, Швейцарія, Велика Британія. Значні успіхи у сфері поводження з відходами демонструють окремі країни Східної Європи, насамперед Чехія і Польща. Для України досвід сусідньої Польщі є особливо показовим, зокрема для західних її регіонів, оскільки побутові й подібні відходи за своїм морфологічним складом виявляють схожі ознаки і тенденції.

Європейська система управління відходами передбачає виконання низки завдань, зокрема, щодо використання методів економічного стимулювання, таких як: податки і/чи платежі при утворенні, транспортуванні та розміщенні відходів; механізми для повернення місткостей для напоїв; продаж сертифікатів на перероблення відходів як вторинної сировини; мито на ввезення товарів в ту країну, де відсутні сприятливі умови щодо перероблення цих товарів в кінці їхнього життєвого циклу.

Для повнішого фінансування сфери управління відходами застосовують екологічні податки: *Tl* – податок (збір) на захоронення або за видалення відходів (Словенія, Франція, Чехія, Велика Британія, Нідерланди, Польща, Австрія, Швеція та ін.); *Tw* – податок (збір) на відходи (Бельгія, Німеччина, Чехія, Велика Британія, Нідерланди та ін.); *Ppt* – податок (платежі) за упаковку (Велика Британія, Нідерланди, Польща, Данія, Норвегія, Литва, Австрія, Фінляндія); *Pt* – податок (збір) на продукцію (Словенія, Італія, Польща, Данія, Норвегія); *FELV* – збір за непридатні до використання транспортні засоби (Чехія, Данія, Норвегія, Угорщина, Фінляндія, Швеція); податок за збирання побутових відходів, який залежить від розміру будинку – Франція. Розміри

податків високі, оскільки вони покривають усі наявні витрати. Відзначимо, що екологічні податки на відходи є окремою складовою, які в більшості країн ЄС адмініструють податкові органи, але в Бельгії, Португалії, Іспанії – екологічні служби, в Чехії та Ірландії – місцеві органи влади спільно з податковими.

Рівень граничних ставок податків на відходи визначають багато чинників. До основних критеріїв відносять склад побутових відходів, наявність відповідних полігонів (для небезпечних, умовно небезпечних, інертних відходів), їхні класифікаційні характеристики, наявність інших площ для влаштування полігонів. Незважаючи на те, що у більшості країн ЄС встановлено здебільшого до 3 податкових ставок, простежується тенденція до їхньої диференціації, що притаманно передусім країнам з високим рівнем утилізації (рециклінгу) відходів як матеріальних ресурсів чи таким, які в останні роки активізували діяльність у цьому напрямі. До прикладу, у Польщі встановлено понад 20 різних ставок. Країни, які вже сьогодні мають ознаки циклічної економіки (Німеччина, Бельгія, Нідерланди), застосовують найвищі ставки – від 79,6 до 200 євро за тонну, в інших країнах – від 0,6 до 50. У країнах зі значною часткою використання відходів як палива для отримання енергії (Данії, Норвегії) введено податок на спалювання відходів. В Україні для побутових відходів ставка запроваджена на рівні 0,3 євро, тобто, податкове навантаження на розміщення відходів знаходиться на нижчому рівні, ніж у країнах ЄС.

Успішність застосування екологічних податків залежить від ефективної взаємодії з економічними інструментами. У сфері рециклінгу ефективно впроваджується принцип розширеної відповідальності виробника (Директива 2008/98/ЄС про відходи, аб. 8)<sup>67</sup>. У більшості країн Європи завдяки цьому кардинально модернізовано технологічні операції, пов'язані з переробленням відходів. Сьогодні у Німеччині, Бельгії, Данії, Нідерландах, Австрії, утилізують 45–60 % відходів, а менше 20% підлягає екологічно безпечному захороненню. При цьому рециклінг (перероблення) передбачає виробництво з відходів нових матеріалів і продуктів і/або сировини для інших товарів. Компостування – різновид перероблення відходів в нові продукти, застосовуване щодо органічних відходів.

---

<sup>67</sup> Про відходи та скасування деяких Директив: Директива Європейського Парламенту та Ради 2008/98/ЄС від 19 листопада 2008 року. URL: <https://menr.gov.ua/news/31288.html> (дата звернення: 23.10.2018).

Діяльність організації «Pro Europe» фінансується з ліцензійного збору, що сплачується національним організаціям виробниками та дистриб'юторами за право використання торгової марки «Зелена крапка». Якщо продукти імпортовані з країн, що не є членами ЄС, їх ліцензує фірма-імпортер або торговельна фірма, що здійснює продаж імпортних товарів. У більшості провідних країн Європи спалюють близько 25 % побутових відходів. В окремих країнах частка утилізованих на сміттєспалювальних заводах значно вища, а саме: в Швейцарії – 46,7 %; Норвегії і Данії – 51,1 %; Швеції – 53,5 % (за даними Eurostat 2018 року). У Європі налічується 488 сміттєспалювальних заводів, з яких 47 – це заводи компанії SUEZ, котрі щорічно переробляють близько 7,3 млн т комунальних відходів. Загалом на 488 заводах щорічно спалюють 80 млн т відходів. На території Польщі розміщено 6 сміттєспалювальних заводів<sup>68</sup>.

Процес перероблення (відновлення) відходів не буває безкоштовним, тому кожна країна визначає, як збирати необхідні кошти. У деяких європейських країнах громадяни сплачують комунальний платіж за перероблення відходів, в інших – кошти для утилізації отримують з податку на упаковку, які одразу закладаються у вартість товару.

У сфері видалення відходів у багатьох країнах Європи існує заборона їхнього захоронення. Тарифи на захоронення відходів щороку зростають і є вищими порівняно з тарифами на утилізаційні операції. До прикладу, розміщення на полігоні тонни відходів у Чехії коштує 20 євро, в Польщі – 26,6 євро, у Словенії – 22 євро, у Швеції – 47 євро, в Данії – 63,3 євро.

Отож, управління відходами у провідних європейських країнах опирається на ґрунтовне законодавство у цій сфері, широкий набір механізмів та інструментів, сформовано дієву, сильну у практичному функціонуванні систему. Протягом останніх десятиліть країни Європи доклали значних зусиль до побудови впорядкованої системи управління відходами, а в окремих із них вона набула ознак циклічної економіки. Податкове навантаження в країнах ЄС має значний рівень і це є стимулом для зміни виду поводження з відходами, зменшення обсягів їхнього утворення.

---

<sup>68</sup> Кращі європейські практики управління відходами / А. Войціховська, О. Кравченко, О. Мелень-Забрамна, М. Панькевич; [за заг. ред. О. Кравченко]. Львів : Манускрипт, 2019. 64 с.



### **3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЕКОНОМІЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ З УРАХУВАННЯМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ**

Застосовувані у державах-членах ЄС та інших європейських країнах економічні методи досягнення екологічної безпеки дозволяють їм реалізовувати стратегічні екологічні завдання сталого розвитку, що викликає предметну увагу до питань апроксимації методів економічного регулювання екологічної безпеки, використовуваних у вітчизняній та європейській практиці. В Угоді про асоціацію між Україною та ЄС, Глава 6, визначено орієнтири для реформування вітчизняної екологічної політики за європейським вектором. Зокрема, стаття 361 Угоди передбачає співробітництво у низці сфер, включаючи екологічні збори. При цьому важливо зазначити, що у ЄС дотепер не запроваджено уніфікованого підходу до застосування економічних методів управління екологічною безпекою і держави-члени Європейського Союзу самі визначають доцільні інструменти та специфіку побудови системи екологічного оподаткування. Крім цього, Україна не є членом ЄС. Разом з тим, низька результативність вітчизняних інструментів досягнення екологічної безпеки, при ефективному використанні їх у європейських країнах, зумовлює доцільність застосування кращого європейського досвіду в Україні.

Його імплементація є складною, оскільки ідеологія, зокрема, екологічного оподаткування, як визнаного найдієвішим інструментом досягнення цілей екологічної безпеки, в Україні базується на принципах урахування безпосередніх шкідливих емісій та впливів на навколишнє природне середовище і здоров'я людини внаслідок господарської та інших видів діяльності й об'єктом оподаткування є обсяги шкідливих емісій. У країнах ЄС переважно застосовується принцип непрямого оподаткування й об'єктом справляння екологічних податків є енергоресурси, електроенергія, транспортні засоби, певні групи товарів тощо. Ставки та норми екологічних податків при цьому враховують шкідливість для довкілля та людини процесів виробництва товарів, їх використання, утилізації, зберігання.

Порівняння видів екологічних податків, застосовуваних в Європейському Союзі та в Україні демонструє матриця, наведена на рис. 19.



Рис. 19. Матриця компаративності систем екологічного оподаткування у державах-членах ЄС та Україні

Джерело; розроблено авторами

Екологічні податки, виділені Директоратом з податків і митних зборів ЄС, які прийняті також Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), кореспондуються з 3 категоріями податків (екологічний податок, акцизний податок, рентна плата), передбачених Податковим кодексом України у його діючій редакції, та їх 12 видами, що виділені за об'єктами оподаткування. Однак природоохоронні критерії встановлення стосуються тільки вітчизняних екологічних податків (5 видів: за викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами; скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти; розміщення відходів; утворення радіоактивних відходів; тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками) та, у певній мірі, рентної плати 3 видів (за користування надрами; за спеціальне використання води; за спеціальне використання лісових ресурсів), хоча встановлена в Україні рентна плата фактично є інструментом фіскальним, а не екостимулюючим. Низькі ставки оподаткування нівелюють функцію екологічного податку як стимулятора екобезпечної діяльності. Акцизні ж податки, які кореспондуються з енергетичними й транспортними податками ЄС та ОЕСР, в Україні встановлені виключно за фіскальними критеріями і їх екологічна функція не ідентифікується. Очевидно, що система екологічного оподаткування в Україні не забезпечує вирішення завдань охорони природного довкілля та потребує вдосконалення.

Порівняльні дослідження антропогенного впливу на навколишнє природне середовище у транскордонних регіонах України та країн-членів ЄС показали суттєвий диспаритет отриманих оцінок шкідливого впливу на природне довкілля між регіонами України та сусідніх країн. Зокрема, викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря у розрахунку на 1 мешканця між сусідніми регіонами України та Польщі різняться у рази не в користь українських регіонів: між Волинською областю України та Люблінським воєводством Польщі у 4 рази; між Львівською областю та Підкарпатським воєводством – більше як у 10 разів. Така ж ситуація і за скидами забруднених стічних вод у поверхневі водойми. Показники Волинської області та Люблінського воєводства різняться у 6 разів; Львівської області й Підкарпатського воєводства – більше як у 28 разів. Різниця між Польщею та Україною за показниками валового внутрішнього продукту ще більше погіршує еколого-економічні показники українських регіонів. Так, прикордонні регіони України мають викиди шкідливих речовин в атмосферне повітря у розрахунку

на 1000 євро валового регіонального продукту у 13-43 рази, а за скидами забруднених стічних вод у 15-74 рази більше ніж сусідні регіони Польщі<sup>69</sup>.

В той же час у Польщі надходження від екологічного податку а десятки разів більші ніж в Україні. При доведенні суми екологічних податків у відношенні до ВВП до показника Польщі, в Україні надходження від їх сплати мали б складати більше 2 млрд євро. При такому рівні екологічного оподаткування та цільовому використанні відповідних надходжень на заходи з охорони природного довкілля, було б можливим поступово ліквідувати наявну асиметрію екологічного стану території України та держав-членів ЄС.

Загалом, вдосконалення системи екологічного оподаткування в Україні з урахуванням європейського досвіду, на наш погляд, слід здійснювати за кількома напрямками:

- поглиблення екологізації усієї системи оподаткування;
- збільшення частки екологічних податків у загальних податкових надходженнях до європейського рівня – 5-6%;
- зміни структури податкових надходжень: збільшення надходжень екологічних податків з одночасним зменшенням податкових навантажень за іншими видами податків, насамперед, пов'язаних з результатами господарської діяльності;
- перегляду в сторону збільшення ставок екологічного податку в поєднанні з включенням екологічних складових до розрахунку ставок акцизного податку за паливо, електричну енергію, моторні транспортні засоби тощо;
- забезпечення переважно цільового використання надходжень екологічного податку, їх спрямування до спеціальних екологічних фондів державного й місцевих бюджетів у зростаючих розмірах (наприклад, у перші 3 роки після перегляду ставок екологічних податків 30% екологічного податку направляти до спеціальних екологічних фондів бюджетів, а 70% - до загального фонду; в наступні періоди визначати частку зарахування екологічного податку до спеціальних фондів бюджетів відповідно до потреб фінансування природоохоронних програм та проєктів; такий підхід дасть можливість поєднувати фіскальну, інвестиційну й превентивну функції екологічного податку в Україні та запобігатиме значним (близько 50 млрд грн. при доведенні

---

<sup>69</sup> Жук П.В. Проблеми асиметрії та механізм регулювання транскордонної екологічної безпеки. Соціально-економічний потенціал транскордонного співробітництва. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Львів, 18-19 квітня 2016 р.). Львів, 2016. С. 54-59.

частки екологічного податку у загальних податкових надходженнях до європейського рівня) разовим втратам загального фонду бюджетів у разі спрямуванні усіх його коштів до спеціального фонду;

- інституційне закріплення права суб'єктів господарювання на використання частини нарахованого екологічного податку для інвестування у природоохоронні проекти, погоджені у встановленому порядку з центральними органами виконавчої влади у сфері екологічної безпеки.

Доведення частки екологічного податку (без урахування рентної плати) в загальній сумі податкових надходжень до 5-6% - це збільшення їх суми у понад 10 разів, що призведе до посилення податкового навантаження на підприємства, підвищення ціни їх продукції й зниження її конкурентоспроможності. Однак цього можна уникнути, одночасно зменшивши оподаткування прибутку підприємств. Такі зміни в системі оподаткування значно посилять стимулюючу природоохоронну роль екологічного податку.

Встановлений на 2020 р. розподіл екологічного податку між державним та місцевими бюджетами (45% – загальний фонд державного бюджету, 55% – спеціальні фонди місцевих бюджетів: 30% – обласний, 25% – сільських, селищних, міських рад та ОТГ, крім податку за викиди двоокису вуглецю та утворення й зберігання радіоактивних відходів, який у повному обсязі спрямовується до загального фонду державного бюджету), на наш погляд, також потребує коригування виходячи з характеру екологічного впливу на довкілля, ареалів поширення шкідливих емісій, доцільних варіантів вирішення питань його запобігання.

Насамперед, доцільно змінити пропорційність зарахування коштів, передбачивши спрямування більшості коштів екологічного податку до місцевих бюджетів (75%) для формування спеціальних екологічних фондів. Частку розподілу коштів до державного бюджету встановити у 25% та спрямовувати їх частину до спеціального цільового фонду для фінансування/співфінансування загальнодержавних й міжрегіональних екологічних проектів.

Аналіз даних щодо надходжень від екологічного податку до місцевих бюджетів Львівської області<sup>70</sup> також дає підстави для низки висновків та пропозицій.

---

<sup>70</sup> Децентралізація в Україні та її вплив на соціально-економічний розвиток територій: методичні підходи та результати оцінювання: наукова доповідь. Львів: ІРД НАНУ, 2018. 144 с.

1. Надходження екологічного податку територіально неоднорідні, переважно розпорошені незначними сумами між бюджетами адміністративно-територіальних одиниць базового рівня. У Львівській області на 98,2% загальної кількості місцевих бюджетів припадає тільки 9,5% суми надходжень екологічного податку.

Разом з тим, до окремих бюджетів надходять значні суми таких податків. Зокрема, у бюджет Добротвірської ОТГ Кам'яно-Бузького району Львівської області, на території якої розташована Добротвірська ТЕС, - за викиди в атмосферне повітря, у бюджет Львівської міської ради – за скиди забруднюючих речовин у водні об'єкти.

2. Як малі, так і дуже значні надходження екологічного податку до бюджетів сільських, селищних, міських рад спричиняють проблеми їх використання. У першому випадку - не дозволяють провести екологічні заходи, які були б ефективними, у другому – як правило створюють проблему освоєння коштів за цільовим призначенням.

3. Значні надходження екологічного податку у бюджети адміністративно-територіальних одиниць базового рівня пов'язані з:

а) розташуванням на їх території крупних промислових та комунальних об'єктів, що здійснюють значні емісії забруднюючих речовин;

б) розміщенням полігонів твердих побутових відходів чи місць зберігання промислових відходів.

Зазначимо, що у першому випадку викиди забруднювачів, як правило, не локалізуються на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Ареал їх перенесення охоплює значні території. За наявними даними, наприклад, ареал поширення шкідливих викидів в атмосферне повітря ТЕС простягається на відстань до 20 км від джерела викидів<sup>71</sup>. Тобто шкідливий вплив викидів в атмосферне повітря чиниться на низку адміністративно-територіальних одиниць. Це ж спостерігається при масштабних скидах у поверхневі водойми. Якщо у випадку з відходами (які територіально локалізуються у місцях складування й при належному зберіганні, яке має забезпечуватися, не чинять шкідливого впливу на території за межами сільської, селищної, міської ради чи ОТГ) виправданим є скерування

---

<sup>71</sup> Анпілова Є. С., Клименко В. І., Трофимчук О. М. Просторовий аналіз розповсюдження забруднень поверхневих вод і ґрунтів засобами ДЗЗ та ГІС. Режим доступу: [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis64r\\_81/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&Z21ID=&IMAGE\\_FILE\\_DO WNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/ebp\\_k\\_2014\\_14\\_8.pdf](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis64r_81/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&Z21ID=&IMAGE_FILE_DO WNLOAD=1&Image_file_name=PDF/ebp_k_2014_14_8.pdf)

надходжень цього виду екологічного податку до бюджету відповідної ради чи ОТГ, то податок, який нараховується за викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря та скиди у водойми, необхідно розподіляти між бюджетами територій, які потрапляють у зони шкідливого впливу викидів/скидів. Однак у цьому випадку виникають труднощі обліку поширення забруднюючих речовин й адміністрування податків.

#### 4. Враховуючи зазначене вище, було б доцільним:

- кошти екологічного податку, об'єктом нарахування якого є розміщення відходів, у повному обсязі спрямовувати до бюджету сільської, селищної, міської ради чи об'єднаної територіальної громади, на території якої здійснюється їх розміщення (законодавче врегулювання питань співпраці територіальних громад дає можливості для кооперованого використання таких надходжень на заходи, пов'язані з поводженням з відходами);
- кошти екологічного податку, об'єктом нарахування якого є викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення та скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти (крім випадків їх скидів у водні об'єкти, розташовані виключно в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці) спрямовувати: у встановлених законом пропорціях до державного й регіональних (обласних) фондів охорони навколишнього природного середовища; у випадку скидів у водні об'єкти – озера, штучні водойми, розташовані виключно в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці, - частину коштів, яку передбачено сплачувати до місцевих бюджетів, спрямовувати не в регіональний (обласний) фонд, а у спеціальний фонд місцевого бюджету відповідної адміністративно-територіальної одиниці);
- такий розподіл коштів а) підвищить економічну зацікавленість територіальних громад у вирішенні складних на сьогодні питань розміщення полігонів для організованого зберігання відходів, розв'язанні проблем поводження з відходами; б) усуне необ'єктивність при розподілі коштів екологічного податку, який нараховується за викиди та скиди й шкідливий вплив яких носить ареальний, а не точковий характер; в) сприятиме вирішенню проблем, пов'язаних з ареальним забрудненнями атмосферного повітря, ґрунтів та водних об'єктів, а також забезпечуватиме ефективніше централізоване використання надходжень від екологічного податку для фінансування вартісних проектів зі зменшення й припинення шкідливих викидів та скидів у

навколишнє природне середовище, екологічної реновації забруднених ґрунтів та водойм.

Кожна зі сфер природокористування має свою специфіку й підходи до регулювання питань екологічної безпеки стосовно окремих напрямів природокористування різняться. Аналіз особливостей застосування європейськими країнами економічних методів в управлінні сталим природокористуванням у різних сферах є важливим для вибору шляхів удосконалення економічного регулювання природокористування й охорони природного довкілля в Україні.

*Надракористування.* Досвід європейських країн свідчить про системний підхід до регулювання відносин надра користування, при якому ліберальна система інститутів у сфері відносин власності, яка регулює використання звичайних активів, доповнюється розгалуженою системою норм, правил і процедур, які досить жорстко регламентують використання ресурсів надр. Таким чином держава забезпечує захист своїх прав як власника ресурсів надр і водночас формує умови доцільної з точки зору суспільних інтересів динаміки видобутку корисних копалин. Основною метою регулювання користування надрами є сприяння економічно раціональній діяльності у цій сфері та гарантування екологічно безпечного надрокористування. Це регулювання здійснюється через конкретні механізми, які поділяються на три групи: нормативно-правові; дозвільні - надання ліцензій, дозволів, лімітів, квот; економічні.

Плата за користування надрами у переважній більшості європейських країн справляється у вигляді ставки за тону товарної мінеральної сировини і (або) встановлену частку валового прибутку добувного підприємства. Однак у європейських країнах застосовуються різні комбінації фіскальних інструментів вилучення й подальшого розподілу рентних доходів. Методологічні засади розробки таких інструментів базуються на теорії природної ренти, з дотриманням принципу раціонального використання природних ресурсів і їхніх джерел та збереження природного потенціалу для майбутніх поколінь. Роль рентних платежів не обмежується наповненням державної казни, оскільки одночасно вони виконують регуляторну та відтворювальну функції, а саме, сприяють раціональному використанню природних ресурсів та створення конкурентних умов господарювання через вилучення на користь держави надприбутків підприємств-надрокористувачів із подальшим їх перерозподілом



у бюджетній системі. Соціального значення рентні платежі набувають в процесі використання природно-ресурсної ренти в інтересах суспільства.

У більшості країн Європи видобувні компанії крім звичайних податків сплачують спеціальні платежі: бонуси, ренталс, рентний податок на природні ресурси. Застосовуються різноманітні комбінації таких платежів. Вилучення абсолютної ренти забезпечують бонуси та ренталс, а диференціальну ренту вилучають із використанням роялті та рентного податку на природні ресурси, а також звичайних податків.

Рентна частина доходів стягується в рамках загальної системи оподаткування доходів – через податок на прибуток (диференційна рента), незначною мірою через податок на додану вартість, експортне мито (на продукцію природоексплуатуючих галузей). Окрім загальновідомих, практикуються спеціальні податки на прибуток видобувних компаній, диференційовані рентні платежі, земельний податок, експортне мито, акцизи. До цього додаються опосередковані податки, за допомогою яких вилучається надмірний дохід, отриманий за рахунок перерозподілу ренти споживачами природно-сировинних ресурсів. У цілому в Європі рентна політика щодо природних ресурсів значною мірою трансформується саме в політику обмеження надприбутків.

Популярності набувають тенденції щодо створення спеціальних фондів, джерелами формування яких є природно-ресурсна рента. Такі фонди створюються країнами-експортерами природних ресурсів. З європейських країн цю практику застосовує Норвегія, яка експортує значні обсяги енергоносіїв. Забезпечення прав майбутніх поколінь здійснювалося у Норвегії через спрямування частини ренти до так званих фондів, пізніше – до пенсійного фонду країни. Такі фонди виконують низку функцій: стабілізаційну; інвестиційну; ощадну; пенсійного забезпечення.

Варто також підкреслити, що у багатьох країнах рентні податки все частіше стають джерелом надходжень не центрального уряду, а місцевих громад. Така децентралізація рентних податків є доцільною і в Україні, оскільки саме місцеві громади зазнають негативних впливів, пов'язаних з надрокористуванням. Цілком можливо, що рентні податки, які б надходили у місцеві бюджети мали б частково цільове використання саме на запобігання негативному впливу надрокористування, ліквідацію наслідків такого впливу та

компенсацію наслідків, які технічно неможливо чи економічно недоцільно ліквідовувати.

Делегування прав із встановлення ставок податків місцевим громадам також є важливим елементом європейського досвіду, який знаходиться у канві децентралізації. До цього ж можна віднести і делегування місцевим виконавчим органам прав на надра і використання мінеральних ресурсів. Цей досвід є важливим для України у частині розуміння необхідності орієнтації фіскальних інструментів на забезпечення реалізації прав територіальної громади.

Кращим європейським досвідом управління екологічною безпекою у сфері надрокористування є політика просторового розвитку, яка запобігає загрозам екологічній безпеці. Саме цей досвід необхідно імплементувати шляхом реконструкції законодавства щодо просторової політики в Україні.

*Землекористування.* Головною відмінністю сучасної політики Європейського Союзу у сфері збереження та охорони земель є більший акцент на використанні стимулів, а не стримуючих чинників, таких як норми права, механізми, санкції чи податки. Зокрема, шляхом субсидіювання уряди держав заохочують вирощувати ті чи інші культури, давати землі відпочинок, дотримуватись сівозміни.

Підхід ЄС щодо використання інструментів заохочення щодо ощадного ставлення до ґрунтів, замість карних заходів за їх виснаження, поряд із перевагами створює і певні проблеми. При правильному плануванні, стимулювання може бути дуже ефективним рішенням у досягненні екологічних цілей із відчутними соціально-економічними вигодами. Проте, існують і загрози: невдалі рішення можуть призвести до фінансових втрат і/або викликати негативні наслідки (фальсифікації, зловживання).

У ЄС ретельно ставляться до моніторингу стану ґрунтів, їх збереження та охорони, про що свідчать великі кошти, що витрачаються, і програми, що втілюються. Це дуже важливі напрацювання, які було б корисно у майбутньому використати і для України.

Доцільно було б також адаптувати досвід щодо розрахунку витрат на відновлення/компенсацію людського здоров'я внаслідок забруднення ґрунтів різними суб'єктами економічної діяльності.

За нинішніх специфічних економічних та політичних умов в Україні буде складно здійснювати заміну традиційних методів забезпечення екологічного землекористування на стимуляційні, хоча вони і є більш дієвими для країн ЄС.

Спочатку потрібно здійснити достатньо велику підготовчу роботу з вдосконалення норм чинного законодавства та накопичити фінансові ресурси, що не може відбутись без стабілізації економіки.

Співпраця з Європейською космічною агенцією дає великі можливості для вдосконалення моніторингу та планування раціонального екологічного землекористування в Україні. На жаль, дані, які надаються вже протягом кількох років залишаються у статусі «додаткової інформації» і в Україні не використовуються належним чином.

*Лісокористування.* В ЄС відсутнє єдине лісове законодавство, а тому кожна із країн-учасниць визначає власну національну компетенцію, орієнтуючись на Лісову стратегію ЄС 2013 року та низку євродиректив за напрямками лісокористування. Крім того, документи щодо управління лісами є складовою нормативно-правових баз декількох спільних політик ЄС, зокрема, сільськогосподарської політики та розвитку сільських територій, екологічної, енергетичної політики, розвитку внутрішнього ринку тощо.

Діючий в Україні інструментарій бюджетно-податкового регулювання лісокористування не враховує передову європейську практику, яка передбачає використання широкого спектра фіскальних регуляторів та забезпечує надходження лісоресурсної ренти до фінансових фондів відтворення лісоресурсного потенціалу. Також в умовах української дійсності рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів виконує суто фіскальну функцію, а традиційна для окремих європейських країн стимулююча функція не набула необхідних обрисів.

Основними складовими економічного механізму регулювання вітчизняного лісокористування є:

- економічне оцінювання лісових ресурсів;
- плата за спеціальне використання лісових ресурсів;
- система фінансування ведення лісового і мисливського господарства, охорони, захисту і відтворення лісових ресурсів.

Система оподаткування в частині лісокористування базується на чинному податковому законодавстві України та містить два види податків, які є специфічними для галузі: рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів (стаття 256 Податкового кодексу України); податок на лісові землі (стаття 277 Податкового кодексу України). Відповідно до оновленої редакції п. 277.1 Податкового кодексу України ставки земельного податку за земельні

ділянки, нормативну грошову оцінку яких не проведено, встановлюються для лісових земель – не більше 0,1% від нормативної грошової оцінки площі ріллі. Недоліки податку на лісові землі: цей податок фактично створює прецедент подвійного оподаткування лісового господарства, а його розрахунок, коли за основу береться грошова оцінка площі ріллі, не має логічної прив'язки до земель лісового фонду. Отже, чинна система справляння рентних платежів не відповідає цілям сталого, екологічно збалансованого ведення лісового господарства і, насправді, замість стимулюючого фактора є гальмом його розвитку та потребує докорінного реформування.

Ставки рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів визначено Податковим кодексом України. Починаючи з 2019 року ставки рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів підвищено на 50 %, завдяки чому очікується зростання надходжень лісоресурсних платежів до бюджетів усіх рівнів.

Також здійснено перерозподіл рентних платежів за спеціальне використання лісових ресурсів в частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування: обласний бюджет – 0 % (було – 50 %), державний бюджет – 37 % (було – 50 %), бюджет м. Києва, бюджети міст обласного значення, бюджети ОТГ, районні бюджети – 37 %, 26 % – спеціальний фонд державного бюджету за програмою 2805060 «Ведення лісового і мисливського господарства, охорона і захист лісів в лісовому фонді».

Заслужують на увагу пропозиції з реформування податкової системи в лісовому господарстві України, які базуються на напрацюваннях науковців, фахівців лісового та мисливського господарства і лісівників-практиків, а також аналізі європейського досвіду, зокрема Польщі. Пропонується замість вищезазначених двох податків запровадити єдиний рентний платіж – лісовий податок. Об'єктом (базою) оподаткування є площа лісових земель. Звільняються від оподаткування: лісові культури і площі природного поновлення до їх переведення у вкриту лісом площу; деревостани віком до 40 років; ліси, що є об'єктами природно-заповідного фонду. Ставка оподаткування визначається у гривнях за 1 гектар лісових земель. Ставка податку встановлюється як відсоток від вартості знеособленого кубометра реалізованої деревини. Вартість знеособленого кубометра реалізованої деревини визначається за даними системи електронного обліку деревини (ЕОД), в якій фіксується вся деревини, що реалізується на ринку, для кожного

лісогосподарського підприємства. Рівень ставки податку у відсотках затверджується Законом України при ухваленні державного бюджету. Лісовий податок справлятиметься щоквартально, виходячи з вартості знеособленого кубометра фактично реалізованої деревини за звітний квартал, визначеної на основі даних системи ЕОД. До передумов запровадження та позитивів пропонованої моделі відносяться: ухвалення Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до Лісового кодексу України щодо проведення національної інвентаризації лісів»; ухвалення Верховною Радою України Закону України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних», згідно з яким має бути створений державний лісовий кадастр та державний кадастр територій та об'єктів природно-заповідного фонду; інформація про лісокультурний фонд, вікову структуру деревостанів, категорію їх захисності міститься в матеріалах лісовпорядкування; наявність всіх необхідних кількісних і вартісних показників щодо реалізації деревини в системі ЕОД<sup>72</sup>.

Кошти, які надходять від лісового податку, на нашу думку, повинні поступати до бюджетів новостворених ОТГ за місцем розташування лісоземельних ділянок, що створить додаткову основу їх фінансової спроможності.

Таким чином в умовах об'єднання сільських територіальних громад, коли буде чітко ідентифіковано межі таких громад, створюються додаткові можливості стосовно розширення площі земель лісогосподарського призначення, як бази оподаткування, за рахунок заліснення сільськогосподарських угідь, які були виведені із продуктивного сільськогосподарського обороту. Проведення землеустрою повинно стати основоположним першочерговим механізмом здійснення землевпорядних заходів щодо офіційного встановлення меж та землевпорядкування територій об'єднаних територіальних громад, що дозволить визначити вартість земель і відповідно надходжень у бюджет від плати за лісові землі.

*Водокористування.* Усталена на сьогодні європейська практика використання економічних механізмів у забезпеченні екологічності водокористування базується на трьох основних принципах: «користувач платить», «забруднювач платить» і «вода оплачує воду». Такі підходи до побудови політики водокористування дозволяють європейським країнам

---

<sup>72</sup> Оподаткування лісового господарства: реформа, час якої настав. Режим доступу: <https://www.openforest.org.ua/138971/>

забезпечувати належний рівень водоспоживання, якості питної води та стану водних об'єктів, підтримання стратегічних водних запасів у кількісному і якісному вимірах, належне реагування на надзвичайні ситуації, спричинені повеннями, підтопленнями і затопленнями.

Вдосконалюючи політику водокористування України варто запозичити досвід європейських країн щодо диференційованого підходу до формування рентної плати і тарифної політики у загальному і спеціальному водокористуванні.

Зважаючи на суттєву подібність України та Іспанії у частині власності на водні ресурси (загальнонародна), природно-кліматичну (значна диференціація регіонів за водозабезпеченістю, наявність спільних з іншими країнами водних об'єктів), структурі землекористування (значна частка зрошуваного землеробства в аграрному секторі), а також того факту, що водне законодавство Іспанії стало основою Водної Директиви ЄС 2000/60/ЄС, в Україні варто при вдосконаленні економічних механізмів водокористування враховувати досвід Іспанії щодо визначення пріоритетів водопостачання, встановленні лімітів на водопостачання (базовий ліміт і понаднормативне водопостачання), розрахунку тарифів на водопостачання, що спонукають до економного використання води (основний тариф, зазвичай, невисокий, що забезпечує соціально і економічно доцільний об'єм споживаної води, та додатковий тариф, як правило, значно вищий за базовий, за понадлімітне споживання), розрахунків плати за скиди у водні об'єкти закладів житлово-комунального господарства, енергетики, сільського господарства та ін. (розмір плати залежить від вмісту забруднюючих речовин та обсягу скинутих стічних вод у водні об'єкти).

Практика визначення ставок плати за спеціальне водокористування у Німеччині є максимально наближеною у забезпеченні принципу «вода оплачує воду»: розрахунок ставок здійснюється на основі витрат, які планується понести у зв'язку із забором, транспортуванням води до споживачів, водовідведенням та заходами із відновлення кількісних та якісних показників водних ресурсів, а також з урахуванням рентабельності підприємств водозабезпечення. Поряд з поточними експлуатаційними витратами до складу тарифу входять капітальні витрати (амортизація і відсотки на вкладений капітал). Водночас, при розрахунках затрат на транспортування води та стоків закладається лише певний нормативний рівень витрат з тим, щоб стимулювати постачальні підприємства до оновлення водопровідно-каналізаційних систем,

підтримання їх безаварійної експлуатації. Такий підхід до формування тарифів може розглядатися Україною як бажаний на перспективу, з поетапним впровадженням.

У питаннях постачання води вартий уваги досвід європейських країн (Великобританія, Німеччина, Франція), де з водопостачальними компаніями (зазвичай приватні) місцевими органами влади укладаються контракти, які передбачають кількісні та якісні показники води та штрафні санкції у разі порушення умов угоди, або анулювання ліцензій/дозволів.

Для реалізації принципу «забруднювач платить» доцільно використати досвід Нідерландів, де для скиду будь-яких стічних вод у поверхневі водні об'єкти необхідно отримати ліцензію і внести плату за забруднення навколишнього середовища незалежно від того, відводяться стічні води в систему каналізації чи скидаються безпосередньо у поверхневі водні об'єкти. Плату за скид стічних вод доцільно розраховувати басейновим органом залежно від обсягу стічних вод, витрат на очистку і управління якістю водних об'єктів.

Для України особливо важливим є досвід європейських країн (Франції, Іспанії, Португалії, Великобританії, Нідерландів та ін.) щодо акумулювання плати за використання і забруднення водних ресурсів на регіональному рівні, зокрема, безпосередньо на рахунках басейнових управлінь, що дозволяє використовувати у повному обсязі такі кошти для фінансування заходів із забезпечення достатньої кількості доступних водних ресурсів, підтримання сприятливого екологічного стану водних об'єктів.

У питаннях протидії затопленням і підтопленням, що мають наслідками значні економічні збитки, вартим запозичення є досвід Данії, де муніципалітети регулюють кількість поверхневих вод, які окремі об'єкти можуть скидати через систему громадської каналізації та рівень їх консолідації щодо поверхневих вод на окремих ділянках. У багатьох муніципалітетах фінансово стимулюються власники земель, якщо вони припиняють скид зливових стоків до систем громадської каналізації, замість цього спрямовуючи їх на поверхню ґрунту чи спеціально облаштовані уловлювачі.

Муніципалітетами і комунальними компаніями активно використовується інструмент співфінансування інфраструктурних проектів з метою запобігання затоплень і спрямування поверхневих вод подалі від міських центрів (побудова специфічних споруд з метою функціонування як сухих плям впродовж більшої

частини року, так і як резервуарів поверхневих вод у випадку сильних дощів; зміна профілю доріг, щоб вони могли функціонувати як водотоки протягом обмежених періодів, коли вони закриті для руху тощо; встановлення спеціальних установок для обмеження кількості води у водотоках, які проходять через міста, коли прогнозується сильний дощ, щоб забезпечити необхідну потужність для обробки поверхневих вод із самих міст).

*Поводження з відходами.* З метою стабілізації екологічної ситуації у сфері поводження з відходами Національна стратегія управління ними спрямовує на досягнення до 2030 року таких цілей:

- організація роздільного збору відходів у 5000 населених пунктів;
- будівництво 240 центрів прийому відходів;
- будівництво 735 комплексів із перероблення відходів;
- будівництво 19 заводів термічної утилізації ТПВ;
- будівництво 100-150 сучасних полігонів ТПВ;
- закриття та рекультивація наявних 5700 полігонів ТПВ.

Відповідно постає питання щодо інвестиційно-фінансового забезпечення цих заходів, передусім, що стосується нарощування необхідних утилізаційних потужностей. На сьогодні ключовим елементом існуючого економічного механізму<sup>73</sup> є *плата за розміщення відходів*<sup>74</sup>, надходження від якої акумулюються у Фонді охорони навколишнього природного середовища України. Як засвідчує практична діяльність, використання коштів екофондів не дає змоги реалізувати заплановані заходи у сфері поводження з відходами ефективно, результативно й у повному обсязі, позаяк:

- кошти екофондів спрямовуються не лише на вирішення проблем поводження з відходами, а й на інші природоохоронні заходи, тобто розпорошуються, що унеможливорює проведення якісних робіт;
- заходи, що фінансуються, спрямовані переважно не на розбудову інфраструктури поводження з відходами, а на ліквідацію наслідків;
- немає чітких критеріїв відбору пріоритетних заходів як загалом серед усього спектра екологічних робіт, так і поводження з відходами зокрема;
- не проводиться моніторинг якості довкілля до і після проведення відповідних заходів;

---

<sup>73</sup> Ст. 38 Закону України «Про відходи».

<sup>74</sup> Плата за розміщення відходів згідно з Податковим кодексом, затвердженим Законом України № 2756-VI від 02.12.2010 р., визначена як екологічний податок.



- заходи, пов'язані з будівництвом утилізаційних потужностей, неможливо реалізувати протягом року – вони вимагають стабільного довгострокового фінансування. Тож, навіть розпочавши впровадження певних об'єктів, як засвідчує практика, подальші роботи можуть припинити на невизначений термін через відсутність необхідних коштів.

На сьогодні в Україні відносно налагодженим є поточне фінансування вивезення та розміщення ТПВ на полігонах і звалищах, яке здійснюється за рахунок видатків державного бюджету, коштів місцевих бюджетів та інших джерел, не заборонених законом. Основним джерелом фінансування є місцеві бюджети, питома вага яких становить майже 70 % від загальних коштів, спрямованих на розвиток сфери поводження з ТПВ у 2018 році. Місцеві органи влади згідно із законодавством несуть відповідальність за своєчасне й повне очищення території від побутових відходів. На жаль, неузгодженість, яка має місце у чинному законодавстві, спрямовує цю діяльність на максимальне здешевлення послуг через утворення та розвиток комунальних підприємств і розширення існуючої бази захоронення відходів за рахунок, зокрема, коштів державного бюджету і не стимулює до створення умов для залучення приватних інвестицій в утилізаційні потужності. Станом на 2018 рік у сфері поводження з ТПВ працювало 74,7 % суб'єктів господарювання комунальної форми власності, 24,5 % – приватної, 0,8 % – з часткою комунальної форми власності. Подібне співвідношення спостерігається у розрізі регіонів України. На сьогодні місцеві органи влади повинні створити необхідні умови для стимулювання залучення населення до збирання відходів електричного та електронного обладнання<sup>75</sup>. Проте дотепер поводження з е-відходами не виділено в окрему послугу, що у свою чергу блокує відповідне тарифоутворення.

Тарифоутворення у сфері поводження з побутовими відходами, на наш погляд, потребує удосконалення і має передбачати:

1. Віднесення до компетенції органів місцевого самоврядування питання щодо встановлення тарифів на послуги з перероблення і захоронення побутових відходів, що, зокрема, сприятиме сталому розвитку регіонів і відповідає європейській практиці;

---

<sup>75</sup> Методичні рекомендації щодо збирання відходів електричного та електронного обладнання, що є у складі побутових відходів: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України № 15 від 22.01.2013 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0015858-13> (дата звернення: 23.02.2017).

2. Віднесення операції з утилізації відходів до послуги з поводження з побутовими відходами<sup>76</sup>, що дасть змогу, зокрема, встановлювати тарифи для підприємств, діяльність яких пов'язана з енергетичною утилізацією.

3. Виділення в окрему послугу поводження з відходами електричного та електронного обладнання, що передбачає внесення відповідних змін до Закону України «Про відходи» та інших підзаконних актів.

Покращання інвестиційного клімату регіонів має бути спрямоване на:

- залучення інвестицій – державних, приватних, зарубіжних – у сферу поводження з відходами;

- формування системи платежів, орієнтованих на реалізацію вимог щодо мінімізації утворення, максимальної утилізації та екологічно безпечного видалення відходів;

- стимулювання суб'єктів господарювання, діяльність яких пов'язана зі сферою поводження з відходами, передусім з їхнім переробленням (рециклінгом).

Механізм інвестиційно-фінансового забезпечення має сприяти не лише реалізації ініціатив, спрямованих на розширення масштабів і технічного удосконалення операцій з утилізації відходів, а й стримування (обмеження) операцій з їхнього видалення у спеціально виділені місця.

Стимування (обмеження) операцій з видалення відходів розглядаємо як впровадження економічних й адміністративних інструментів, що сприятимуть перетворенню операції за кодом *D1* (захоронення в землі чи скидання (звалювання) на землю) на економічно найменш вигідний варіант поводження з відходами. Країни, в яких має місце високий рівень розвитку системи управління відходами, зокрема Німеччина, Франція, Норвегія, Данія, Бельгія та ін. (всього – 23 країни ЄС), застосовують такий інструмент, як заборона на захоронення (*B1*), положення якого визначені Директивою 1999/31/ЄС «Про захоронення відходів»<sup>77</sup>. Відповідно небезпечні відходи та відходи продукції, яка зумовлює значне збільшення обсягів утворення відходів, потребують особливих умов поводження з ними. У вітчизняних умовах актуальним є поступове підвищення ставок екологічного податку на розміщення відходів на звалищах за одночасної інтенсивної розбудови утилізаційних потужностей активного типу і наявності попиту на послуги матеріальної та енергетичної утилізації.

---

<sup>76</sup> Законом України «Про відходи» визначено лише послуги: з вивезення побутових відходів; перероблення (оброблення) побутових відходів; захоронення побутових відходів.

<sup>77</sup> Про захоронення відходів: Директива Ради 1999/31/ЄС від 26 квітня 1999 року. URL: <http://old.minjust.gov.ua/45875> (дата звернення: 12.12.2018).

Сьогодні захоронення ТПВ фактично здійснюється не на полігонах, а на звалищах, чим пояснюють надзвичайно низькі тарифи на послуги щодо їхнього захоронення. Звалища приймають відходи за 80 грн/м<sup>3</sup> загалом в Україні, а в більшості регіонів – у межах 50–60 грн/м<sup>3</sup>. Натомість в країнах ЄС послуги зі захоронення є високовартісними, що, з одного боку, стимулює щодо запобігання утворенню відходів і/або їхнього рециклінгу, а з іншого – забезпечує належне функціонування діяльності полігону, моніторингу, рекультивації. Серед вимог, які передбачені при розміщенні місць захоронення відходів<sup>78</sup> в європейських країнах, є встановлення механізму фінансової гарантії<sup>79</sup>, який вводиться: 1) через відкриття спеціального рахунка оператором, на якому зберігається уся сума фінансової гарантії; або 2) через долучення до тарифу захоронення як окремої складової, яка зараховується на спеціальний рахунок при отриманні оплати послуг із захоронення.

Масштабність завдання інноваційного розвитку утилізаційних підприємств дає розуміння, що лише бюджетними коштами, без залучення приватного інвестора, не обійтися. Отож діяльність із надання послуг у сфері поводження з відходами має бути привабливою для бізнесу і забезпечувати йому перспективи розвитку. Безумовно, цього можна досягти через:

- полегшення доступу до кредитів банків та небанківських установ на прийнятних умовах;
- використання можливостей залучення коштів недержавних цільових фондів;
- активне використання спільного інвестування;
- доступ до грантів міжнародних організацій тощо.

За оцінкою Міжнародної фінансової корпорації (IFC, Група Світового банку)<sup>80</sup>, потреба в інвестиціях у сферу поводження з відходами в Україні становить 14,5 млрд євро, зокрема, на модернізацію системи збирання, перевезення та захоронення побутових відходів – 5,1 млрд євро, будівництво утилізаційних потужностей (об'єктів перероблення) – 4,3 млрд євро, будівництво нових регіональних об'єктів видалення відходів – 5,1 млрд євро. Ця галузь потребує встановлення 58700 контейнерів для роздільного збору сміття,

---

<sup>78</sup> Місця захоронення відходів класифікуються на такі види: для небезпечних відходів; для відходів, які не є небезпечними; для інертних відходів.

<sup>79</sup> Вводиться з метою досягнення виконання зобов'язань оператором (належне функціонування полігону, включаючи дії щодо післяексплуатаційного періоду місця захоронення).

<sup>80</sup> International Finance Corporation (IFC). URL: [https://www.ifc.org/wps/wcm/-connect/corp\\_ext\\_-content/ifc\\_external\\_corporate\\_site/home](https://www.ifc.org/wps/wcm/-connect/corp_ext_-content/ifc_external_corporate_site/home) (Last accessed: 22.01.2019).

658 смітєвозів для оновлення автомобільного парку та будівництва 45 смітєсортувальних комплексів. Водночас інвестор очікує гарантій, преференцій та інших сприятливих умов для будівництва переробних потужностей, зокрема:

- щодо постачання обумовлених технологічно і контрактними зобов'язаннями обсягів відходів на матеріальну/енергетичну утилізацію;
- щодо повернення інвестицій в разі відмови у наданні послуги чи банкрутства перевізника;
- щодо пом'якшення валютних ризиків при впровадженні сучасних технологій й обладнання утилізаційного характеру.

Європейське екологічне агентство (*EEA European Environment Agency*) широко використовує у сфері управління відходами низку інструментів (економічні, адміністративні, адміністративно-економічні, інформативні). До економічних відносять оподаткування небезпечних речовин, податки/збори для полігонів, податки/збори на спалювання, податки/збори/мита за розміщення відходів, утилізаційні збори/мита, податки/збори на екологічно небезпечні продукти; оподаткування вихідних матеріалів; заставно-поворотна система тощо. Адміністративно-економічні представлені вимогами для виробників щодо дотримання принципу «*take-back*».

Для стимулювання мінімізації шкоди, якої можуть завдати навколишньому середовищу продукцією на всіх етапах її життєвого циклу, в європейських країнах успішно застосовують принцип розширеної відповідальності виробника, що, зокрема, покладений в основу директив: від 18 вересня 2000 року про поводження з транспортними засобами, що відпрацювали свій строк (2000/53/ЄС)<sup>81</sup>; від 4 липня 2012 р. про відходи електричного та електронного обладнання (BEEО) (2012/19/ЄС)<sup>82</sup>. Виробники забезпечують фінансування збирання, оброблення та екологічно безпечного видалення продукції їхнього виробництва і надають відповідну гарантію через: участь у відповідних схемах фінансування; заблокований банківський рахунок; договір страхування діяльності з утилізації.

---

<sup>81</sup> Про поводження з транспортними засобами, що відпрацювали свій строк: Директива Європейського Парламенту та Ради 2000/53/ЄС від 18 вересня 2000 року. URL: <http://old.minjust.gov.ua/45875> (дата звернення: 27.07.2018).

<sup>82</sup> Про відходи електричного та електронного обладнання (BEEО): Директива Європейського парламенту та Ради 2012/19/ЄС від 4 липня 2012 р. URL: <https://menr.gov.ua/news/31288.html> (дата звернення: 23.10.2018).

Сьогодні ми спостерігаємо лише початкову – з мінімальним переліком інструментів – стадію становлення основ економічного механізму для забезпечення акумуляції коштів на розвиток системи управління відходами, що зумовлено фрагментарністю й недосконалістю чинного нормативно-правового регулювання. Впровадження/розширення утилізаційних потужностей, спрямоване на мінімізацію негативного впливу відходів виробництва та споживання в регіонах України, передбачає незворотне й інтенсивніше інвестиційно-фінансове забезпечення, а саме:

1. Фінансування заходів у сфері управління відходами:

- забезпечення 100-відсоткового покриття витрат, пов'язаних із наданням якісних послуг з матеріальної/енергетичної утилізації відходів;
- здійснення суб'єктами господарювання розрахунків тарифів за кожною операцією поводження з побутовими відходами та за кожним видом побутових відходів, як це передбачено законодавством;
- запровадження прозорості звітності щодо обігу фінансових та інвестиційних потоків;
- впровадження фінансових механізмів, спрямованих на забезпечення перероблення та утилізації відходів;
- введення збору з виробників та імпортерів упаковки й товарів в упаковці.

2. Стимулювання дотримання ієрархії відходів:

- встановлення ставок екологічного податку, що справляється за захоронення відходів на полігонах, залежно від виду відходів та класу полігону;
- впровадження системи розширеної відповідальності виробника для специфічних видів відходів, зокрема ВЕЕО;
- пільгові ставки або неоподатковування доходів, отриманих внаслідок використання відходів чи вторинних ресурсів у процесі виробництва.

3. Створення системи гарантій для залучення приватного капіталу у сферу утилізації відходів:

- розширення повноважень місцевих органів самоврядування щодо укладання довгострокових контрактів з підприємствами, діяльність яких пов'язана з утилізацією побутових відходів; встановлення ціни/тарифу на послугу з утилізації побутових відходів;
- надання гарантій органами місцевого самоврядування підприємству-переробнику у постачанні відповідних потоків побутових відходів за

обумовленими фракціями та обсягами, сплаті встановленої ціни/тарифу на їхню утилізацію.

## ВИСНОВКИ

Запровадження в Україні з дев'яностих років минулого століття принципу «забруднювач платить» стало важливою інституційною складовою вітчизняного економічного механізму досягнення екологічної безпеки. Разом з тим, закладені в його основу принципи стимулювання екобезпечного господарювання, компенсування шкоди, завданої природі та людині негативними впливами на довкілля й шкідливими емісіями, формування фондів охорони навколишнього природного середовища у розмірах, необхідних для реалізації природоохоронних проєктів та програм, під впливом економічних й суспільно-політичних процесів в Україні з часом знецінювалися. Діючий на сьогодні механізм екологічного оподаткування забезпечує реалізацію вказаних принципів у дуже незначній мірі. Свідченням цього є низка екологічних проблем України, перелічених в Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року, затверджених Законом України від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII, та відображених у Постанові Верховної Ради України від 14 січня 2020 року № 457-IX Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Пріоритети екологічної політики Верховної Ради України на наступні п'ять років».

Разом з тим, дослідження показують, що екологічний стан території європейських країн, насамперед держав-членів ЄС, набагато благополучніший від території України. Відповідні методи досягнення екологічної безпеки у європейських країнах за таких обставин викликають особливий інтерес. Здійснений у пропонованому науковому виданні аналіз економічних методів охорони природного довкілля у країнах Європи, насамперед, найбільш важливого на думку низки науковців механізму екологічного оподаткування, демонструє його набагато вагомішу роль ніж в Україні. Екологічні податки у державах-членах ЄС становлять близько 6% усіх податкових надходжень, при 0,5% (2018 р.) в Україні. Набагато вищий рівень екологічного оподаткування у країнах Європи має суттєве превентивне значення, творить вагомий стимул екобезпечної економічної діяльності, з одного боку, а з іншого – забезпечує необхідну фінансову базу для розвитку екологічної інфраструктури.

Досягнення в Україні європейського рівня екологічного оподаткування є необхідною умовою вирішення сукупності екологічних проблем. Для цього необхідно збільшувати ставки екологічного оподаткування, переглянути

структуру екологічних податків та базу їх нарахування на основі європейського досвіду. При цьому такі заходи слід здійснити з урахуванням вітчизняних фінансово-економічних реалій.



Підписано до друку 06.07.2020 р.  
Папір ксероксний. Друк на різнографі.  
Гарнітура «Arial». Умов. друк арк. 10,8  
Наклад 100 прим. Зам. №  
Друк: ПП «Арал» Свідоцтво: серія А01 №21230 від 18.06.2007 р.  
Державна реєстрація 09.09.1998 р.

м. Львів, вул. Козельницька, 4. Тел.: (050) 371-62-80