

УДК 504:338.49

## АНАЛИЗ ДЕЙСТВУЮЩЕЙ СИСТЕМЫ МОТИВАЦИИ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ В УКРАИНЕ

*Никола С.О.*

---

*Проведен анализ мотивационных подходов к рациональному использованию природных ресурсов и охраны окружающей среды. Проанализирован налоговый кодекс, а также доходный и расходный разделы государственного бюджета с позиции экологических платежей и расходов на природопользование как стимулов мотивации субъектов хозяйственной деятельности.*

**Постановка проблемы.** Современный этап развития мирового хозяйства отличается всевозрастающими масштабами потребления природных ресурсов, резким усложнением процесса взаимодействия природы и общества, интенсификацией и расширением сферы проявления специфических природно-антропогенных процессов, возникающих вследствие техногенного воздействия на природу. В этой связи большое значение приобретает вопросы экономического стимулирования природопользования.

В последние годы стимулированию придается все большее значение, при этом усиливается понимание того, что только административными санкциями заинтересовать субъектов хозяйствования осуществлять природоохранные и ресурсосберегающие мероприятия в современных условиях и на современном уровне научно-технического прогресса не всегда возможно.

**Анализ исследований и публикаций.** В настоящее время вопросы экономико-экологической мотивации и стимулирования на макроуровне с позиций доходов и расходов государственного бюджета не рассматриваются.

**Цель исследования.** Целью статьи является осуществление анализа действующей системы мотивации природопользования на государственном уровне.

**Изложение основного материала.** Анализ рассмотренных ранее систем мотивации и стимулирования субъектов хозяйственной деятельности к снижению выбросов, сбросов загрязняющих веществ в природные объекты и размещения отходов, потребления количества природных ресурсов на единицу производимой продукции показал приоритет следующей системы – вначале природопользователь оплачивает влияние на природную среду, но потом при сокращении антропогенного воздействия финансовые средства возвращаются на предприятие либо предприятие получает субсидию для снижения антропогенного воздействия на природные ресурсы.

Сейчас в Украине действует система стимулирования снижения загрязнения и потребления природных ресурсов при производстве продукции, которая не мотивирует предприятия к эффективному природопользованию. В основном вся мотивация сводится к системе платежей за природопользование.

Так, согласно Налоговому кодексу [1], раздела VIII «Экологический налог» определяются ставки налога за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками загрязнения; ставки налога за сбросы загрязняющих веществ в водные объекты; ставки налога за размещения отходов в специально отведенных для этого местах или на объектах; ставки налога за образования радиоактивных отходов (включая уже накопленные); ставки налога за временное хранение радиоактивных отходов их производителями свыше установленного особыми условиями лицензии срок; порядок начисления налога. В Налоговом кодексе определены плательщики налога, которыми являются субъекты хозяйствования, юридические лица, которые не производят хозяйственную (предпринимательскую) деятельность, бюджетные учреждения, общественные и другие предприятия, учреждения и организации, постоянные представительства нерезидентов, включая тех, которые выполняют агентские (представительные) функции относительно таких нерезидентов или их основателей, во время проведения деятельности которых на территории Украины и в пределах ее континентального шельфа и исключительной (морской) экономической зоны. Это свидетельствует о том, что нет дифференциации плательщиков по видам производственно-хозяйственной деятельности, с учетом производства экологически чистой продукции, с использованием экологически чистого оборудования, технологий, малоотходного и повторного использования отходов, использование не традиционных видов энергии и т.п. Отсутствие данной дифференциации не позволяет использовать и внедрять систему экономико-экологических мотивов и стимулов для совершенствования природопользования, а именно варьировать ставками и базой налогообложения, что не создает возможности осуществлять возврат финансовых потоков в случае эффективной эколого-экономической работы предприятия. А также не зафиксированы в Налоговом кодексе плательщики, которые могли бы использовать налоговые льготы, налоговые каникулы и т.д.

Не являются стимулом к совершенствованию экономико-экологической деятельности на предприятии существующие ставки экологических налогов по следующим причинам:

во-первых, нет разграничений внутри ставки на лимит и сверхлимитное загрязнение окружающей природной среды (за выбросы в атмосферу стационарными и передвижными источниками загрязнения, за сбросы в водные ресурсы и захоронение отходов),

во-вторых, ранее лимит ложился на себестоимость продукции, а сверхлимит - на прибыль предприятия, что являлось мощным мотиватором и стимулом для проведения природоохранных мероприятий,

в данный момент такая практика отсутствует,

в-третьих, ставка налога за загрязнение не пересматривалась с учетом инфляционных процессов после выхода нового Налогового кодекса, что снижает ее мотивационное предназначение,

в-четвертых, порядок начисления налогов не мотивирует снижение выбросов загрязняющих веществ, так например;

– при расчете объемов платежей за выбросы в атмосферу не учитываются корректирующие коэффициенты, по нашему мнению, представляется целесообразным учитывать такие коэффициенты как, коэффициент размещения источника загрязнения (жилая или промышленная зона, рекреационные территории), коэффициент определяющий количество проживающего населения (город, поселок, село);

– сумма налога, который взыскивается за выбросы в водные объекты, учитывает коэффициент, который равняется 1,5 и применяется в случае сбрасывания загрязняющих веществ в пруды и озера (в другом случае коэффициент равняется 1), по нашему мнению, представляется целесообразным использовать бассейновый коэффициент, учитывающий особенности бассейнов рек, озер и моря;

– суммы налога, который взыскивается за размещения отходов, учитывает корректирующий коэффициент, который учитывает расположение места размещения отходов и коэффициент, который равняется 3 и применяется в случае размещения отходов на свалках, которые не обеспечивают полного исключения загрязнения атмосферного воздуха или водных объектов, по нашему мнению, следует учитывать характеристики самого отхода, его комплектацию и накапливаемость данного отхода на свалке, что может вызвать синергические эффекты, проникновение загрязняющих веществ в подземные водные источники и дальнейший их перенос в водные объекты.

Анализ Налогового кодекса, в части экологических платежей, показал, что они не являются стимулирующим механизмом в области природопользования. Как видно из проведенного анализа, плата за загрязнение природных ресурсов не ранжируется по отраслям общественного производства, не учитываются проводимые мероприятия субъектами предпринимательской деятельности, отсутствует индивидуальный подход к каждому природопользователю. Объемы платежей не соответствуют экономико-экологическим ущербам.

При рассмотрении вопросов использования природных ресурсов можно сделать аналогичные выводы: плата за природный ресурс настолько незначительна, что она не является мотивационно-стимулирующим фактором в производственно-хозяйственной деятельности.

Удельный вес платы за использование природного ресурса составляет незначительную часть (3%) в тарифной плате за специальное использование природного ресурса и, естественно, не является стимулом к его бережному использованию.

Предприятия не получают от государства финансовых средств, долгосрочных инвестиций для совершенствования технологических процессов, внедрения экологически чистого оборудования и производства экологически чистой продукции. С одной стороны, предприятия частной формы собственности не должны получать средства от государства для улучшения показателей своей деятельности. Однако, с другой стороны, при системе возврата выплаченных предприятием денег государству возможен более эффективный способ мотивации предприятия к использованию возвратных средств для продолжения совершенствования деятельности по использованию природных ресурсов, производству экологически чистой продукции на основе экологически чистых технологий.

Рассмотрим более подробно использование государством полученных средств в виде экологических и рентных платежей на основе доходной и расходной части государственного бюджета Украины [2]. В таблице 1 представлены доходы государственного бюджета и определена часть экологических и рентных платежей за использование природных ресурсов. Как видно из таблицы 1 в 2016 году запланировано получить в государственный бюджет всего поступлений на сумму 595163135,3 тыс. грн., при этом плата за использование природных ресурсов составляет 68109760,9 тыс. грн., что равно 11,4%. При этом, необходимо отметить, что удельный вес налога на прибыль в общем объеме доходов бюджета – 88,6%. Это приводит к тому, что у государства недостаточно финансовых средств, полученных за счет экологических платежей на развитие охраны, восстановление и воспроизводство природных ресурсов, т.е. отсутствует финансовая основа мотивации субъектов предпринимательской деятельности к бережному использованию природных объектов. Для их действенного стимулирования необходимо изыскание источников от других поступлений в бюджет либо внедрение новых экономических методов и механизмов мотивации. Но тем не менее плата за использование природных ресурсов могла бы покрыть все необходимые расходы на восстановление окружающей среды, так например, в доходной части бюджета отсутствуют данные по статьям «Плата за предоставленные в аренду ставки, которые находятся в бассейнах рек общегосударственного значения», «Сбор за выдачу специальных разрешений на пользование недрами и средства от продажи таких разрешений», в бюджете отсутствует статья «Средства от аренды земли», которые могли бы существенно повысить объемы поступлений от использования природных ресурсов. Проанализировав динамику изменения объемов сборов и платежей за специальное использование природных ресурсов (лесные, вода, недра), можно сделать следующие выводы: что в 2008 году они составили 2815932,0 тыс. грн., а в 2010 году – 3904401,8 тыс. грн. и темпы роста достигли 138,65%, а при сравнении 2011 года с 2010 годом доходная часть упала на 2076292,7 тыс. грн., что составило всего 46,82%. При сравнении 2015 года и 2016 года можно

Таблиця 1

## Аналіз доходів бюджету від використання природних ресурсів

Найменування згідно з класифікацією доходів бюджету	2008 рік	2010 рік	2011 рік	2015 рік	2016 рік	Темпи росту 2010р., %	Темпи росту 2011р., %	Темпи росту 2016р., %
<b>Разом доходів:</b>	<b>231.931.966,7</b>	<b>267.451.994,9</b>	<b>303.875.487,7</b>	<b>475 939 248,7</b>	<b>595 163 135,3</b>	<b>115,32</b>	<b>113,62</b>	<b>125,1</b>
<i>Збори та плата за спеціальне використання природних ресурсів</i> (лісові, вода, надра)	2.815.932,0	3 904 401,8	1.828.109,1	34 780 402,2	58 750 363,9	138,65	46,82	168,9
Екологічний податок	Не вказано	Не вказано	893.456,1	1495055,7	1 167 901,9	-	-	78,1
Всього плата за використання природних ресурсів	23661694,0	17002956,1	21452748,0	73 559 372,6	68109760,9	78,14	126,1	92,6
Питома вага плати за використання природних ресурсів в загальному обсязі доходів бюджету, %	10,0	6,4	7,0	15,5	11,4	-	-	-
Питома вага податку на прибуток в загальному обсязі доходів бюджету, %	18,17 (без доходів фізичних осіб та ПДВ)	15,14 (без доходів фізичних осіб та ПДВ)	60,0	49,0	88,6	-	-	-

сделать вывод – рост доходов от использования природных ресурсов составил 23969961,7 тыс. грн. или 168,9%. Такую динамику цифр сложно анализировать даже с учетом инфляционных процессов, т.к. она свидетельствует о том, что не в полной мере в доходной части бюджета учитываются все сборы и объемы платежей, поступающие от использования лесных, водных ресурсов, недр и т.д. Вызывает неоднозначное толкование статья «Средства от продажи земли и нематериальных активов», так в 2008 году доходная часть составляла 4326244,4 тыс. грн., а уже в 2010 году она снизилась до 150000,0 тыс. грн. и порядок таких цифр сохраняется до 2016 года.

В таблице 2 представлены расходы государственного бюджета и направления расходования средств, полученных на основе использования экологических и рентных платежей за 2008, 2011 и 2016 годы. Анализ распределения расходов государственного бюджета Украины на 2016 год показал, что значительный вес средств идет на содержание аппарата управления Министерства экологии и природных ресурсов Украины, так общие расходы по министерству составили 4583223,7 тыс. грн., а на мероприятия по созданию и сохранению природно-заповедного фонда, ведения кадастров животного и растительного мира, Красной книги – 142313,7 тыс.грн., на осуществление природоохранных мероприятий, направленных на упреждение и ликвидацию последствий негативных влияний – 232355,0 тыс.грн., на государственную поддержку мероприятий, направленных на уменьшение объемов выбросов парниковых газов, в том числе на утепление помещений учреждений социального обеспечения, развития международного сотрудничества по вопросам изменения климата – 5000,0 тыс.грн. и это составит 379668,7 тыс.грн. или 8,3%. Такие мероприятия как мониторинг окружающей природной среды из обеспечения государственного контроля за исполнением требований природоохранного законодательства были отражены только в 2008 году – 97458,7 тыс.грн., а в 2011 и 2016 году не планируются. Такая же ситуация по очистке сточных вод, так в 2008 году было расходовано 30000,0 тыс. грн., а в 2011 и 2016 годах средства не выделяются. Не было выделено средств на повышение качества атмосферного воздуха на 2016 год.

В соответствии с Законом Украины «О Государственном бюджете Украины на 2016 год» от 25.12.2015 № 928 по КПКРК 2805060 «Ведение лесного и охотничьего хозяйства, охрана и защита лесов в лесном фонде» впервые за всю историю существования лесной отрасли прекращено предоставление финансовой поддержки из Государственного бюджета государственным лесохозяйственным предприятиям с узкой специализацией не ресурсных областей, бюджетные средства по этой программе предусмотрены только на содержание бюджетных учреждений и учреждений природно-заповедного фонда, находящихся в сфере управления Гослессагентства. При этом следует отметить, что планируемая плата за специальное использование (лесных, водных ресурсов и недр) должна составить в 2016 году 58750363,9 тыс.грн. и эта плата должна быть экономическим и финансовым стимулом мотивации осуществления

## Розподіл видатків державного бюджету України за 2008-2016 роки

Найменування	Загальний фонд - всього	Загальний фонд – видатки споживання	Загальний фонд – видатки розвитку	Спеціальний фонд - всього	Спеціальний фонд – видатки споживання	Спеціальний фонд – видатки розвитку	Разом
1	2	3	4	5	6	7	8
Всього	200106067,7	164931513,7	33104554,0	53101807,4	22809811,5	27293600,9	253207875,1
2008	295.965.916,9	250.404.473,4	44.261.443,5	46.724.430,6	28.024.676,8	18.699.753,8	342.690.347,5
2011	633 587 015,4	594893329,5	37 193 685,9	34 228 491,8	19 636 966,2	14 591 525,6	667 815 507,2
2016							
Апарат Державного агентства лісових ресурсів України							
2008	531 698,8	352 593,6	179 105,2	21 134,9	15 504,1	1 575,0	552 833,7
2011	720.527,4	515.385,0	205.142,4	31.187,2	24.548,8	6.638,4	751.714,6
2016	115 102,5	108 275,6	6 826,9	16 591,5	12 721,4	3 870,1	131 694,0
Створення захисних лісових насаджень та полезахисних лісових смуг							
2008	60 100,0		60 100,0				60 100,0
2011	96.009,9		96.009,9				96.009,9
2016	-		-				-

Створення захисних лісових насаджень та полезахисних лісових смуг							
2008	60 100,0		60 100,0				60 100,0
2011	96.009,9		96.0099				96.009,9
2016	-		-				-
Збереження природно-заповідного фонду							
2008	19 997,1	19 368,3	628,8	5 860,9	5 018,1	842,8	258 580,0
2011	44.724,0	44.417,9	306,1	8.281,5	7.422,5	859,0	53.005,5
2016	-	-	-	-	-	-	-
Міністерство екології та природних ресурсів України – всього							
2008	684 801,2	564 604,6	120 196,6	1 047 619,2	84 459,8	963 159,4	1 732 420,4
2011	2.003.922,8	1.323.226,3	680.696,5	1.021.258,3	508.825,3	512.433,0	3.025.181,1
2016	3692143,1	2999311,7	692831,4	891080,6	803081,0	87999,6	4583223,7
Заходи із створення і збереження природно-заповідного фонду, ведення кадастрів тваринного і							

рослинного світу, Червоної книги								
2008	38 082,1	36 736,0	1 346,1	4 684,8	4 413,8	271,0	42 766,9	
2011	79.599,6	79.556,6	43,0	7.835,0	7.598,5	216,5	87.434,6	
2016	133 525,1	133 506,6	18,5	8 788,6	8 490,6	298,0	142 313,7	
Здійснення природоохоронних заходів, направлених на упередження та ліквідацію наслідків негативних впливів								
2008	-	-	-	-	-	-	-	
2011				62.778,9	-	62.778,9	62.778,9	
2016	221 727,0	16 303,9	205 423,1	10 628,0	-	10 628,0	232 355,0	
Питома вага витрат на природокористування в загальному обсязі витрат міністерства								
2008	7,2	7,8	4,4	21,6	10,9	22,6	15,4	
2011	4,9	6,0	2,7	7,0	2,4	12,5	5,3	
2016	10,0	5,0	31,6	2,8	1,1	18,4	8,6	
Питома вага витрат на утримання міністерства в загальному фінансуванні								
2008	92,8	92,2	95,6	78,4	89,1	77,4	84,6	
2011	95,1	94,0	97,3	93,0	97,6	87,5	94,7	
2016	90,0	95,0	68,4	97,2	98,9	81,6	91,4	

лесовосстановительных, лесовоспроизводственных и лесоохранных работ. Финансирование только сферы управления лесным хозяйством приведет к постепенному уничтожению этого ресурса, который является системным ресурсом и от него зависят состояние почв (оползней, эрозии), атмосферы, флоры и фауны, а в конечном итоге производственно-хозяйственная деятельность, безопасность и жизнеобеспеченность людей. Лесохозяйственные предприятия нересурсных областей (юг и восток Украины) и предприятия с узкой специализацией без финансовой поддержки из государственного бюджета не смогут обеспечить выполнение своих функций (защита и охрана лесов, в том числе от пожаров, реализацию государственной политики на увеличение площади лесов), выплату заработной платы.

Отсутствие бюджетной поддержки приведет к полной ликвидации лесохозяйственных предприятий южного и восточного регионов и повлечет за собой полное разрушение достигнутых результатов в степном защитном лесоводстве и необратимость эрозионных процессов и значительное снижение плодородия почв, а также серьезные потери лесов от несанкционированных рубок, пожаров.

В пожароопасный период лесохозяйственные предприятия юга и востока без бюджетной поддержки не смогут эффективно осуществлять предупредительные противопожарные мероприятия в лесах, что, безусловно, будет способствовать массовому возникновению лесных пожаров, очагов вредителей и болезней леса, которые в специфических климатических условиях часто приводят к чрезвычайным последствиям. В Украине в последнее время ежегодно возникает до 5 тыс. случаев лесных пожаров на площади около 12,7 тыс. га. По укрупненным оценкам ущерб составляет более 180 млн. грн. На сегодня, чтобы обеспечить проведение эффективных профилактических и предупредительных мероприятий по лесным пожарам нужно бюджетной поддержки в сумме 44,4 млн. грн. Так, в 2012 году финансовая поддержка из государственного бюджета на проведение мероприятий по ведению лесного и охотничьего хозяйства, охрану и защиту леса в лесном фонде была предусмотрена в сумме 579,2 млн.грн., в 2013 году - в сумме - 614,8 млн.грн. , в 2014 - в сумме 434, 3 млн. грн., в 2015 - в сумме 398,1 млн.грн., в 2016 году - не заложено ни одной гривны, а вышеупомянутые меры нужно бюджетной поддержки в сумме 422, 6 млн. грн. [2].

Расходная часть государственного бюджета не обеспечивает экономическую мотивацию и стимулирование осуществления рационального использования и охраны окружающей природной среды. Статьи бюджета по годам не сопоставимы, так, например, мероприятия по очистке сточных вод в городе Одессе были вынесены отдельной строкой в государственном бюджете только в 2011 году в объеме – 10170,0 тыс.грн., также было отражено обращение с отходами и небезопасными химическими веществами, в том числе на ГП «Горловский химический завод» в 2008 году было выделено 69206,0 тыс.грн. На основании вышесказанного можно сделать вывод, что средства на другие

мероприятия по Украине не выделялись, т.к. они не прописаны в государственном бюджете.

Как видно из таблицы, средства, полученные от использования природных ресурсов, не направляются на мотивацию и стимулирование субъектов предпринимательской деятельности к снижению антропогенной нагрузки на природную среду и производству экологически чистых товаров и услуг. Они вкладываются в основном в содержание аппарата управления природными ресурсами, направляются на формирование природоохранных программ, эффективность выполнения мероприятий которых остается достаточно низкой.

**Выводы.** На основании проведенного анализа стимулирования природопользования на уровне государства можно сделать вывод, что единственным мотиватором служат экологические и рентные платежи. Изучения эффективности данных инструментов мотивации показывает, что они не выполняют свою роль по нескольким причинам. Во-первых, их величина достаточно незначительна относительно других налогов, во-вторых они не имеют возвратного характера при осуществлении природоохранных мероприятий. Предприятие фактически не поощряется государством. В государстве работает мотивация в виде платежей за использование и загрязнение природных ресурсов, которые не расходуются по целевому назначению и поэтому не выполняют свою мотивирующую роль. Необходимо создание мотивационных условий и экономических стимулов для осуществления субъектами предпринимательской деятельности эффективных природоохранных мероприятий, внедрения экологически чистых технологий и производства экологически чистой продукции, создание экотехнопарков.

Производство экологически чистой продукции не мотивируется государством, эта продукция дороже обычной, что снижает платежеспособный спрос на нее. Предприятия, производящие экологически чистую продукцию, не получают стимулов в виде снижения налогов на прибыль, НДС за внедрение экологически чистого оборудования и процессов.

Отсутствует организационный и экономический механизм льготного финансирования, кредитования государством субъектов предпринимательской деятельности для производства экологичной и экологически чистой продукции и возврата полученных средств предприятием при невыполнении условий их предоставления.

### Литература

1. Податковий кодекс України. - Верховна Рада України; Кодекс України, Закон, Кодекс від 02.12.2010 № 2755-VI [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
2. Закон України про державний бюджет України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws>.
3. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до додатків №2 і № 3 до Закону України «Про Державний

бюджет України на 2016 рік» щодо фінансування видатків на охорону та захист лісів у лісовому фонді та ведення лісового господарства. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/GH34W1AA.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GH34W1AA.html)

### References

1. Tax Code of Ukraine. - Verkhovna Rada of Ukraine; Code of Ukraine, the Law, the Code of 02.12.2010 number 2755-VI [electronic resource] - Access: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
2. Law of Ukraine on State Budget of Ukraine [electronic resource] - Access: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws>.
3. The explanatory note to the draft Law of Ukraine "On Amendments to the application №2 and № 3 of the Law of Ukraine" On the State Budget of Ukraine for 2016 "on the funding allocations for health and protection of forests in forests and forest management. [Electronic resource] - Access: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/GH34W1AA.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GH34W1AA.html)

### Abstract

**Nicola S.O.**

#### **Analysis of the current system of nature motivation usage in Ukraine**

The analysis of motivational approaches to natural resource management and environmental protection is considered. It analyzed the tax code, as well as revenue and expenditure sections of the state budget from the perspective of environmental charges and the cost of natural resources as an incentive motivation of business entities.