

# ФОРМУВАННЯ НОВОЇ МОДЕЛІ ФІСКАЛЬНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ: ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ПЕРЕДУМОВИ, МЕТОДОЛОГІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ПРАКТИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

## A NEW MODEL OF FISCAL CONTROL OF NATURE: INSTITUTIONAL REQUIREMENTS, METHODOLOGICAL SUPPORT AND PRACTICAL RECOMMENDATIONS



**Михайло ХВЕСИК**,  
академік НААН України,  
доктор економічних наук,  
професор, Державна установа  
«Інститут економіки  
природокористування та сталого  
розвитку Національної академії наук  
України», Київ

**Mykhaylo KHVESYK**,  
Academician of the NAAS of Ukraine,  
Doctor of Economics, Professor,  
Public Institution «Institute  
of Environmental Economics  
and Sustainable Development  
of the National Academy of Sciences  
of Ukraine»,  
Kyiv

**Василь ГОЛЯН**,  
доктор економічних наук,  
професор,  
Державна установа «Інститут  
економіки природокористування  
та сталого розвитку Національної  
академії наук України»,  
Київ

**Vasyl' GOLYAN**,  
Doctor of Economics,  
Professor,  
Public Institution «Institute  
of Environmental Economics  
and Sustainable Development  
of the National Academy of Sciences  
of Ukraine»,  
Kyiv



**Вадим БАРДАСЬ**,  
Луцький національний  
технічний університет



**Vadym BARDAS'**  
Lutsk National  
Technical University

Система фіскального регулювання природокористування в нашій країні характеризується надмірною уніфікованістю й обмеженістю набору методів, важелів та інструментів, що звужує реальну базу стягнення природно-ресурсних платежів і не сприяє нарощенню інвестиційного потенціалу відтворення, відновлення й охорони природних ресурсів. Вона також не корелює з реформуванням відносин власності на природні блага, що не дозволяє перерозподіляти в інтересах держави та місцевого населення значну частину рентних доходів унаслідок здійснення численних трансакцій на первинному й вторинному ринках природних ресурсів.

Надзвичайно повільно та спорадично у вітчизняну систему фіскального регулювання природокористування вмонтовуються апробовані зарубіжною практикою фіскальні інструменти стимулюючого, штрафного та відтворювального спрямування. Така ситуація склалася внаслідок половинчастості й архаїчності інституціонального забезпечення застосування фіскальних регуляторів при використанні більшості складових природно-ресурсного потенціалу, що проявляється в наявності численних протиріч між бюджетним, податковим і природоохоронним законодавством, низькій зацікавленості органів державної влади та місцевого самоврядування в удосконаленні адміністрування зборів за спеціальне природокористування й екологічних податків, незадовільній платіжній дисципліні та слабкому взаємозв'язку між системою природно-ресурсного й екологічного моніторингу і фіскальним регулюванням використання природних ресурсів.

У численних працях вітчизняних вчених розглядаються теоретико-методологічні засади фіскального регулювання спеціального використання природних ресурсів, проблеми вилучення рентних доходів на різних стадіях природно-продуктової вертикалі, міжбюджетні відносини щодо розподілу

природно-ресурсних платежів, досвід високорозвинених країн щодо диверсифікації інструментів фіскального регулювання використання і перерозподілу природного капіталу [1-12], але не повною мірою окреслено місце фіскальної складової в економічному механізмі природокористування, не розкрито змісту принципів реформування системи фіскального регулювання з урахуванням поглиблення трансформаційних процесів у природно-ресурсній сфері, не відображено повною мірою інституціональне підґрунтя виникнення негативних наслідків використання фіскальних регуляторів при залученні у відтворювальний процес окремих видів природних ресурсів.

Також дещо розмито представлено пропозиції щодо здійснення в Україні еколого-трудової реформи, підвищення нормативів плати за спеціальне використання природних ресурсів і ставок екологічних податків, не відслідковано взаємозв'язку між зростанням величини земельного податку як основного фіскального регулятора використання природно-ресурсного потенціалу та наповненням місцевих бюджетів. Усі ці моменти й стали теоретико-методологічним підґрунтям написання даної статті.

### СУТНІСТЬ, ПРИНЦИПИ ТА ІНСТРУМЕНТИ ФІСКАЛЬНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ В ПОСТКРИЗОВИЙ ПЕРІОД

Наслідки нерационального природокористування, яке мало місце в умовах командно-адміністративної економіки та в перехідний до ринку період, вимагають визначення в спектрі пріоритетів соціально-економічного піднесення однією з основних доміант раціоналізацію використання природних ресурсів з метою збереження на тривалий період достатнього рівня ресурсного забезпечення для розширеного відтворення продуктивних сил. Розв'язання



У статті розглянуто інституціональні передумови формування вітчизняної системи фіскального регулювання природокористування, увага акцентується на надмірній уніфікованості переважної більшості податкових важелів та інструментів, відірваності перегляду фіскальних регуляторів від процесів реформування відносин власності на природні ресурси. Обґрунтовується доцільність формування принципово нової моделі фіскального регулювання природокористування, яка стимулюватиме ошадливе використання складових природного капіталу та виступатиме вагомим фактором нарощення фінансової самодостатності держави та окремих регіонів.

Увага акцентується на тому, що існуюча система фіскального регулювання природокористування не повною мірою реалізує притаманні їй класичні функції: фіскальну, регулюючу та стимулюючу. На переконання авторів, система фіскального регулювання природокористування має розглядатися, з одного боку, як центральна ланка всієї системи економічного регулювання, а з другого – як цілісний комплекс фіскальних регуляторів заохочувального, обмежувального та штрафного спрямування, що дозволить сформувати інституціональне підґрунтя для диверсифікації цих регуляторів як щодо стягнення плати за спеціальне використання й перерозподіл природних ресурсів, так і за забруднення навколишнього природного середовища.

Важливою проблемою фіскального регулювання природокористування є те, що надходження плати та зборів за спеціальне природокористування в загальні фонди відповідних бюджетів розчиняє їх у спільному кошику надходжень і не забезпечує повною мірою їх цільового використання. Встановлено, що система фіскального регулювання має включати сукупність податкових і неподаткових платежів та зборів, які перерозподіляють на користь бюджетів різного рівня частину рентних доходів і забезпечують відшкодування антіренти, що виникає внаслідок негативного антропогенного та техногенного впливу на довкілля.

У статті доведено, що формування нової моделі фіскального регулювання природокористування має відтворюватися від принципів раціонального та невиснажливого природокористування, щоб не внести значних деструктивів у розвиток еколого-економічних систем, а також від принципів, які враховують специфіку застосування фінансових інструментів регулювання господарського освоєння природно-ресурсного потенціалу. Такими принципами є: принцип конвергенції, принцип поступальності інституціональних змін, принцип трансформації негативних екстерналій у позитивні, принцип максимальної гармонізації податкового, бюджетного та природоохоронного законодавства, принцип диференціації фіскальних платежів на різних стадіях природно-продуктової вертикалі, принцип селективного відбору імпортованих інститутів, принцип рентної спрямованості, принцип отримання глобальних фінансових переваг, принцип дотримання фіскального оптимуму, принцип нівелювання стереотипу «дарованості» природних ресурсів, принцип забезпечення релевантності поведінки продавців і споживачів на ринку природних ресурсів.

Модернізована система фіскального регулювання природокористування має передбачити додаткове навантаження на тих природокористувачів, екологодеструктивна та природовиснажлива діяльність яких призводить до порушення екологічних норм і перевищення лімітів природоспоживання в суміжних ланках природно-продуктової вертикалі. Критерієм відбору імпортованих інститутів фіскального регулювання природокористування має стати упередження інституціональних розривів у системі господарського освоєння та перерозподілу природних ресурсів внаслідок фіскальних перевищень і неадекватного перерозподілу податкового навантаження між природокористувачами. Збільшення фіскального тиску за спеціальне використання природних ресурсів та забруднення довкілля має супроводжуватися синхронним зменшенням нарахувань на фонд оплати праці, що не призводить до вимивання обігових коштів суб'єктів підприємницької діяльності й стимулюватиме їхчасно сплачувати природно-ресурсні та екологічні платежі.

Встановлено, що податкове законодавство не дозволяє акумулювати частину природно-ресурсних платежів на спеціальних рахунках агентств, які реалізують політику в галузі використання земельних, водних та лісових ресурсів, що не дає можливості накопичувати інвестиційну базу відтворення природоохоронної інфраструктури та покращувати режим залучення природних ресурсів у відтворувальний процес. Вагомим стимулом до нарощення обсягів вторинної переробки й застосування технологій, які сприяють економії природної сировини, стало б суттєве збільшення нормативів плати за спеціальне використання природних ресурсів.

Незважаючи на загальний висхідний тренд динаміки номінальних надходжень зборів за спеціальне використання природних ресурсів та основного природно-ресурсного платежу, яким є плата за землю, до Зведеного бюджету України за період 1999-2012 років, суттєвих зрушень щодо реального збільшення надходжень цих платежів не відбулося. В цілому для всіх секторів природокористування характерними є занижений рівень нормативів плати за спеціальне використання природних ресурсів, штучно зужена база стягнення відповідних платежів, відсутність оперативного взаємозв'язку між даними природно-ресурсного моніторингу та системою адміністрування плати за спеціальне природокористування, недосконалість міжбюджетних відносин щодо розподілу цього виду платежів.

Існує значний потенціал додаткових надходжень природно-ресурсних платежів до бюджетів різного рівня в разі внесення низки змін і доповнень до Бюджетного, Податкового, Земельного, Водного, Лісового кодексів, Кодексу України про надра та інших нормативно-правових актів.

The article deals with the institutional prerequisites for the formation of the national fiscal system environmental management, focuses on the excessive uniformity of the vast majority of tax instruments and tools, isolation view of fiscal controls processes reform of ownership of natural resources. The expediency of forming a fundamentally new model of fiscal environmental management that encourage prudent use of components of natural capital and act as an important factor in increase of financial self-sufficiency of the state and the individual regions.

Attention is paid to the fact that the current system of fiscal environmental management is not fully implementing its inherent classical functions: fiscal, regulatory and incentive. According to the authors, the fiscal system of environmental management should be considered, on the one hand, as a central element of the entire system of economic regulation, on the other – as a coherent set of fiscal incentive regulators, restrictive and free direction that will form the institutional basis for the diversification of the regulators as on charges for special use and redistribution of natural resources and pollution of the environment.

An important issue is the nature of fiscal adjustments that fee revenues and fees for the special nature of the general funds of the respective budgets dissolves them in a shared revenue basket and fully ensure their proper use. Found that the system of fiscal adjustment should include a set of tax and non-tax payments and fees to redistribute in favour of budgets of different levels of rental income and provide compensation anti rent arising from negative anthropogenic and man-caused influence on the environment.

It is proved that the formation of a new model of fiscal environmental management should be based on the principles of rational and sustainable use of nature, not to make significant destructive to the development of ecological-economic systems, and the principles that take into account the specific use of financial instruments regulating economic development of natural resources. These principles are: the principle of convergence, the principle of continuity of institutional change, the principle of transforming the negative into positive externalities, the principle of maximum harmonization of fiscal, budgetary and environmental legislation, the principle of differentiation fiscal payments at various stages of the vertical nature of the product, the principle of selective screening imported institutions, the principle focus of rent the principle of a global financial preferences, the commitment to fiscal optimum principle of levelling stereotype «gratuitousness» of natural resources, the principle of relevance behaviour of sellers and consumers in the market of natural resources.

The upgraded system of fiscal environmental management should include an additional burden on the natural resources, dangerous and exhausting work which leads to the violation of environmental rules and limits excess consumption levels in adjacent natural product vertical. The criterion for selection of imported fiscal institutions environmental management should be prevention of institutional gaps in the system of economic development and redistribution of natural resources as a result of fiscal excesses and inadequate redistribution of the tax burden between natural resources. The increase in fiscal pressure for the special use of natural resources and environmental pollution should be accompanied by simultaneous decrease in accruals for payroll that does not lead to leaching of working capital of businesses and encourage them to pay on time the natural resource and environmental charges.

Established that the tax law does not allow accumulating some natural resource payments in special accounts of agencies that implement policy on the use of land, water and forest resources, which makes it impossible to accumulate the investment base play and improve environmental infrastructure mode involving natural resources in the reproductive process. An important stimulus for increasing of the volume of recycling and the use of technologies that contribute to saving natural raw materials would be a substantial increase in charges for the special use of natural resources.

Despite the general upward trend in nominal income dynamics fees for special use of natural resources and basic natural resource payment, which is the land tax, the Consolidated Budget of Ukraine for the period 1999 - 2012 bienniums, significant progress on increasing the real income of these payments did not happen. In general, for all environmental sectors characterized by a diminished level of charges for the special use of natural resources, artificially narrowed base collection of relevant fees, no operational relationship between these natural resource monitoring and administration fees for a special nature, imperfect intergovernmental relations regarding the distribution of type of payment.

There is significant potential for additional revenues natural resource payments to the budgets of different levels in the case of making a number of amendments to the Budget, Tax, Land, Water, Forest Code, the Code of Ukraine on Mineral Resources and other regulations.

даного завдання потребує застосування цілого комплексу фіскальних регуляторів як на національному, так і на регіональному рівнях, що упереджуватимуть рецидиви марнотратного природокористування й спонукатимуть до застосування сучасних ресурсозберігаючих технологій. **Мова йде про формування принципово нової моделі фіскального регулювання, яка стимулюватиме ощадливе використання складових природного капіталу та виступатиме вагомим фактором нарощення фінансової самодостатності держави в цілому та окремих регіонів зокрема.**

Від рівня збалансованості набору фіскальних важелів, які використовуються у сфері природокористування, залежать обсяги залучення природних ресурсів у відтворювальний процес, а також масштаби діяльності щодо відтворення, відновлення та охорони природно-ресурсного потенціалу. З огляду на це у науковій літературі **ще з кінця 80-х років ведеться полеміка щодо розробки заходів з метою підвищення результативності фіскального регулювання природокористування.**

В основі системи фіскального регулювання природокористування лежить принцип платності природокористування, який передбачає стягнення плати за спеціальне використання природних ресурсів та регламентує безоплатність загального природокористування. Основи платного природокористування були закладені в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища». **На жаль, існуюча система фіскального регулювання природокористування не повною мірою реалізує притаманні їй класичні функції: фіскальну, регулюючу та стимулюючу.**

У цілому система фіскального регулювання природокористування включає платежі та збори рентного характеру (пов'язані з правами власника щодо вилучення тієї частини доходу, яка не залежить від трудових зусиль виробника і визначається відносно якісніших природних ресурсів); відтворювального характеру (пов'язані з необхідністю фінансування природоексплуатаційної та природоохоронної діяльності); штрафного характеру (у вигляді економічних санкцій за порушення встановленого режиму природокористування).

Як уже зазначалося, в Україні інституціоналізовано безоплатне право загального природокористування та платність спеціального природокористування. Розрахунок платежів за право користування природними ресурсами ґрунтується на основі базових нормативів (ставок) плати, що встановлюються державними органами влади. Базові нормативи плати визначаються на основі даних державного обліку ресурсів, кадастрових та інших економічних оцінок. **У сучасних умовах при встановленні базових нормативів плати за спеціальне використання природних ресурсів не повною мірою враховується їх поширеність, можливість відтворення, місцезнаходження та умови використання. Не набула необхідного поширення практика встановлення нормативів на договірній основі, а також на основі проведення аукціонів і торгів.**

Існуюча на даний момент диференціація нормативів плати за спеціальне використання природних ресурсів за фізико-географічними ознаками, за природно-економічними ознаками та за категоріями природокористувачів є недостатньо обґрунтованою і не створює рівних умов для використання природних ресурсів в окремих секторах національного господарства та адміністративно-територіальних утвореннях.

Донедавна важливою складовою фіскального регулювання природокористування як у частині спеціального використання природних ресурсів, так і в частині охорони довкілля було лімітування. Встановлення лімітів передбачало стимулювання суб'єктів господарювання до ощадливого використання природних ресурсів і мінімізації негативного впливу на довкілля. На жаль, встановлення лімітів щодо окремих природних ресурсів і джерел забруднення було недостатньо обґрунтованим (ліміти переважно були завищеними), що не сприяло стимулюванню обмеження природоруйнівної та екологодеструктивної діяльності окремих природокористувачів.

Все це знайшло свій прояв у переважанні ресурсомісткого екологоструктивного природокористування над ресурсощадливим невиснажливим природокористуванням. Крім того, місцеві бюджети недоотримують значні обсяги надходжень природно-ресурсних платежів та екологічних податків у зв'язку зі значними розбіжностями між реальною базою їх стягнення та потенційно можливою. Причиною останнього є відсутність оперативного взаємозв'язку між системами екологічного й природно-ресурсного моніторингу та змінами щодо ідентифікації об'єктів природно-

ресурсного й екологічного оподаткування, перегляду нормативів плати та лімітів використання.

**Значні інституціональні зміни, які пройшли у пострадянський період (реформування системи управління природними ресурсами, трансформація відносин власності на окремі види природних благ, лібералізація торгівлі продуктами первинної переробки природних ресурсів), вимагають диверсифікації і системи фіскального регулювання, оскільки відносини щодо перерозподілу й володіння більшістю складових природно-ресурсного потенціалу значно урізноманітнилися.**

Низька ефективність інституціоналізації більшості фіскальних інструментів пов'язується з тим, що вони розглядалися як базові елементи загальної системи економічного регулювання природокористування чи економічного механізму екологічного регулювання і не отримували необхідної конкретизації та диференціації. Недоліком багатьох підходів було те, що фіскальна складова (платежі за спеціальне використання природних ресурсів, збори за забруднення навколишнього природного середовища, штрафні санкції за порушення екологічного законодавства) ототожнювалася з економічним механізмом природокористування в цілому, що залишало поза кадрам надзвичайно важливі, як доводить світова практика, складові: фінансово-кредитну, бюджетну, цінову, зовнішньоекономічну та екологічну.

Такий розмитий підхід до формування фіскальної складової системи економічного регулювання природокористування призвів до незадовільного методологічного та інституціонального забезпечення її інструментальної бази. **Система фіскального регулювання природокористування має розглядатися, з одного боку, як центральна ланка всієї системи економічного регулювання, а з другого – як цілісний комплекс фіскальних регуляторів заохочувального, обмежувального та штрафного спрямування, що дозволить сформувати інституціональне підґрунтя для диверсифікації цих регуляторів як щодо стягнення плати за спеціальне використання й перерозподіл природних ресурсів, так і за забруднення навколишнього природного середовища.**

Природно-ресурсні платежі повною мірою не відповідають ряду характеристик, які притаманні класичним податкам. Податки, як правило, стягуються з результатів господарської діяльності та з конкретних операцій, а природно-ресурсні платежі адмініструються за використання природних ресурсів, які є витвором природи та створені в результаті витрат минулих поколінь. Усі ці фактори дають підстави констатувати, що **природно-ресурсні платежі не можуть бути ідентифіковані виключно як податкові регулятори.**

Як свідчить практика, система фіскального регулювання природокористування, крім податкової, включає неподаткову складову, а саме: стягнення штрафів за порушення природоохоронного законодавства, плату за отримання дозволу на спеціальне природокористування, плату за трансакції з природними ресурсами, виплату різноманітних платежів стимулюючого характеру та надання фіскальних преференцій.

З огляду на це **система фіскального регулювання має включати сукупність податкових і неподаткових платежів та зборів, які перерозподіляють на користь бюджетів різного рівня частину рентних доходів і забезпечують відшкодування антиренти, що виникає внаслідок негативного антропогенного та техногенного впливу на довкілля.**

Основне призначення природно-ресурсних та екологічних платежів і зборів полягає у формуванні фінансових фондів відновлення, відтворення й охорони природних ресурсів. Екологічні податки при теперішньому інституціональному механізмі природокористування надходять у спеціальні фонди відповідних бюджетів, а це дозволяє їх повністю використовувати за призначенням. **Надходження плати та зборів за спеціальне природокористування в загальні фонди відповідних бюджетів розчиняє їх у спільному кошику надходжень і не забезпечує повною мірою їх цільове використання.**

Існуюча система фіскального регулювання природокористування є надто спрощеною та надмірно уніфікованою. Це пов'язано з тим, що тривалий період стягненню фіскальних платежів за використання природних ресурсів та умов приділялася незначна увага з огляду на їх незначну частку в бюджетах відповідного рівня. Крім того, **інституціоналізація нових**



**фіскальних інструментів регулювання природокористування передбачає внесення змін у цілий комплекс нормативно-правових актів, що не завжди кореспондується з інтересами основних бізнес-груп і політичних сил, які любіють інтереси великого капіталу на найвищому представницькому рівні.**

Урізноманітнення економічних відносин щодо перерозподілу природних ресурсів вимагає розширення спектра фіскальних регуляторів, адже плата за спеціальне використання природних ресурсів вже не охоплює значну частину трансакцій з рентабельними продуктами, якими є в першу чергу витвори природи. На жаль, податкове та природоохоронне законодавство включає надмірно уніфіковану специфікацію інструментів фіскального регулювання, що не дозволяє справедливо перерозподіляти природно-ресурсну ренту.

Як уже зазначалося, доцільність формування сучасної системи фіскального регулювання природокористування зумовлена структурними зрушеннями в інституціональній системі національного господарства, коли значна частина національного багатства перейшла до приватного власника, погіршилась ситуація з дотриманням екологічних норм і стандартів здійснення окремих господарських операцій, збільшились обсяги екологічно небезпечної продукції внаслідок непродуктивного імпорту.

Формування нової моделі фіскального регулювання природокористування має відштовхуватися від принципів раціонального та невиснажливого природокористування, щоб не внести значного деструктиву в розвиток еколого-економічних систем. Такими принципами є: принцип походження права природокористування, принцип цільового використання природних ресурсів, принцип раціонального й ефективного природокористування, принцип комплексного природокористування, принцип стабільності права природокористування, принцип безоплатності загального і платності спеціального природокористування, принцип екосистемного підходу. Перераховані принципи мають бути доповнені принципами, які враховують специфіку запровадження фіскальних регуляторів природокористування.

Проаналізувавши негативні сторони існуючої системи фіскального регулювання природокористування, доходимо висновку про необхідність її вдосконалення. Враховуючи різноманітність природних ресурсів, які використовуються в господарському обороті та їх належність до вичерпних та невичерпних природних благ, а також вагому роль природного чинника у задоволенні потреб населення й господарського комплексу, вдосконалення фіскального регулювання природокористування має відбуватись на основі врахування певних принципів, дотримання яких упередить виснажливе й непродуктивне освоєння окремих складових природно-ресурсного потенціалу (рис. 1).

Досвід доводить, що у високорозвинених країнах система фіскального регулювання природокористування максимальною мірою охоплює трансакції з природними ресурсами, включає значний спектр важелів мотиваційного спрямування, що сприяє екологізації переважної більшості сфер виробничо-господарської діяльності. З огляду на це вітчизняна система фіскального регулювання природокористування має поступово наближатись до аналогічних систем, які мають місце у країнах розвинутого ринку, щоб фіскальні регулятори виконували максимальну кількість притаманних їм класичних функцій і стимулювали перманентне відтворення природно-ресурсного потенціалу та обмежували екологодеструктивну діяльність підприємств матеріального виробництва.

Модифікація існуючих фіскальних регуляторів та імплементація нових мають адекватно реагувати на інституціоналізацію нових форм і прав власності на природні ресурси, що призводить до виникнення додаткових відносин з приводу їх перерозподілу та несправедливого присвоєння рентної складової доходів постійних і тимчасових природокористувачів. Це дозволить охопити фіскальними регуляторами переважну кількість трансакцій із природними ресурсами й зменшити ту частину реальної податкової бази, яка на даний момент не охоплена зборами за спеціальне використання природних ресурсів.

Континуальність переважної більшості складових життєвого простору призводить до виникнення для одних суб'єктів природно-ресурсних відносин негативних екстерналій унаслідок природоруйнівної діяльності інших. З огляду на це **модернізована система фіскального регулювання природокористування має передбачити додаткове навантаження**

**на тих природокористувачів, екологодеструктивна та природо-виснажлива діяльність яких призводить до порушення екологічних норм та перевищення лімітів природоспоживання в суміжних ланках природно-продуктової вертикалі.**

Більше того, неоднорідність окремих фаз природно-продуктової вертикалі не має передбачати уніфікованого підходу до специфікації платежів, а також встановлення нормативів плати за природоспоживання та ставок екологічних податків за забруднення навколишнього природного середовища. Основний фіскальний тягар має переміщуватися у сферу первинної переробки природної сировини, щоб унеможливити прояви її марнотратного використання та стимулювати виробництво продукції з високою часткою доданої вартості.

Одним з найбільш поширених негативів ринкових перетворень у більшості сегментів національного господарства, які необхідно упередити при поглибленні трансформації фіскального регулювання природокористування, є механічне перенесення у вітчизняну практику зарубіжного досвіду, який не стикнується з фундаментальними передумовами організації природо-експлуатаційної та природоохоронної діяльності в нашій країні. **Критерієм відбору імпортованих інститутів фіскального регулювання природокористування має стати упередження інституціональних розривів у системі господарського освоєння та перерозподілу природних ресурсів внаслідок фіскальних перегинів та неадекватного перерозподілу податкового навантаження між природокористувачами.**

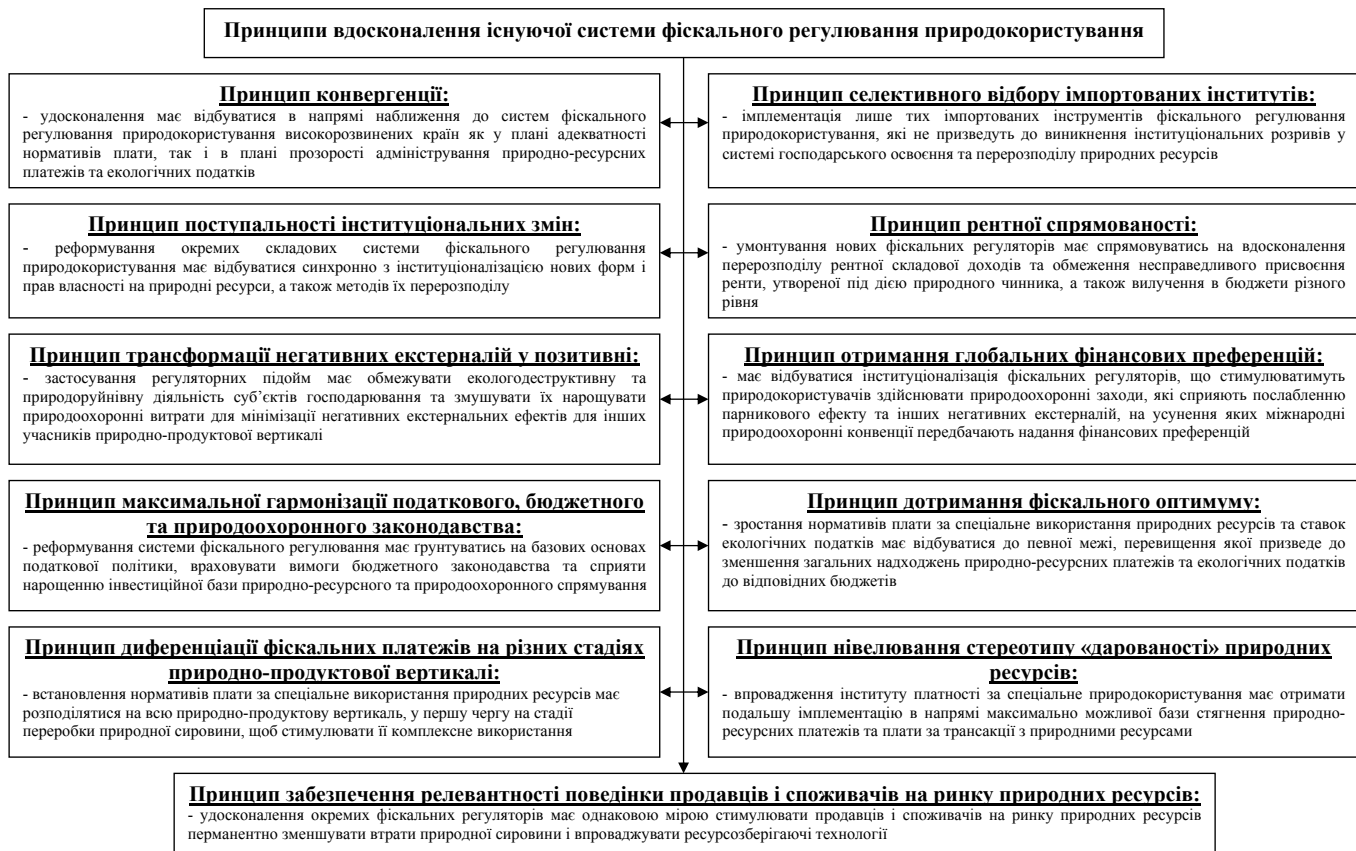
Важливою передумовою удосконалення фіскального регулювання природокористування є дотримання принципу рентної спрямованості, що дасть можливість подолати багаторічний синдром присвоєння природно-ресурсної ренти фінансово-промисловими групами і здійснити надходження ресурсних платежів до бюджетів різного рівня. Рента має вилучатися на всіх фазах природно-продуктової вертикалі, особливо при використанні найбільш ліквідних унікальних природних ресурсів. **Даний принцип має враховувати вид ренти (абсолютна, монополярна, диференціальна, квазірента), щоб забезпечити її адекватний перерозподіл відповідно до природної цінності, затраченої праці минулих поколінь та фінансових витрат держави у попередні періоди.**

Вагоме значення в сучасних умовах при реформуванні фіскального регулювання природокористування набуває врахування принципу отримання глобальних фінансових переваг, оскільки світова спільнота вже тривалий період застосовує інструменти стимулювання окремих країн до зниження викидів в атмосферу вуглецевих сполук-каталізаторів глобального потепління. На жаль, у Податковому, Земельному, Водному, Лісовому кодексах та Кодексі України про надра відсутні норми, які регламентували б державну підтримку заходів, спрямованих на зменшення емісії газів, які прискорюють таку негативну екстерналію, як парниковий ефект. Тим більше застосування фіскальних підходів, які стимулюють запровадження заходів щодо зменшення викидів вуглецевих сполук, дозволить залучити в країну значні обсяги екологічних інвестицій та частково подолати дефіцит фінансового забезпечення реалізації природоохоронних проектів у ризикогенних регіонах та галузях – найбільших забруднювачах довкілля.

Незважаючи на превалювання підходів щодо необхідності суттєвого збільшення нормативів плати за спеціальне використання природних ресурсів та ставок екологічних податків, нарощення фіскального тиску на природокористувачів та забруднювачів довкілля варто здійснювати до певної межі, оскільки її перевищення може призвести до зменшення надходжень природно-ресурсних та екологічних платежів унаслідок ухилення платників від їх сплати. **Збільшення фіскального тиску за спеціальне використання природних ресурсів та забруднення довкілля має супроводжуватися синхронним зменшенням нарахувань на фонд оплати праці, що не призводитиме до вимивання обігових коштів суб'єктів підприємницької діяльності й стимулюватиме їх вчасно сплачувати природно-ресурсні та екологічні платежі.**

Поступове зниження податку на прибуток підприємств та податку на додану вартість створює сприятливі передумови для збільшення нормативів плати за спеціальне використання природних ресурсів та ставок екологічних податків. Це дасть можливість підвищити рівень відшкодування збитків, завданих підприємствами-забруднювачами довкілля,

Рис. 1. Принципи вдосконалення існуючої системи фіскального регулювання природокористування



а також рівень сплати реальної вартості природних ресурсів, залучених у господарський оборот.

Тривалий період панування ресурсоємної та марнотратної моделі природокористування, яка домінувала в державній економічній політиці до початку дев'яностих років і поступово перейшла у фазу символічного відшкодування втрат природної складової продуктивних сил, пов'язаних із залученням природних ресурсів у відтворювальний процес, зумовлений стереотипом «дарованості» природних ресурсів. Якісне покращення ситуації, пов'язаної з неадекватністю фіскальних регуляторів і реальних збитків, завданих докільку різними джерелами забруднення, та вичерпанням унікальних природних ресурсів, стане можливим при врахуванні принципу нівелювання стереотипу «дарованості» природних ресурсів при розробці нової моделі фіскального регулювання природокористування. **Існуючі нормативи плати за спеціальне використання природних ресурсів і ставки екологічних податків мають бути наближені до середньоєвропейських, щоб назавжди уникнути синдрому дешевизни та дарованості природних благ.**

Не менш вагомим фактором подолання синдрому марнотратності є забезпечення релевантності поведінки продавців і споживачів на ринку природних ресурсів, що упереджуватиме прояви значних втрат природної сировини в місцях видобутку чи заготівлі, при транспортуванні й первинній переробці, а також на вторинному ринку. Продавці й споживачі мають однаковою мірою перманентно зводити до мінімуму непродуктивні втрати природного капіталу через впровадження систем комплексного та повторного використання освоєних запасів природних ресурсів. Для цього необхідно закласти відповідні стимули, що робитимуть вигідною діяльність із переробки неліквідних або малоліквідних природних благ як на етапі їх видобутку чи заготівлі, так і на етапі їх проміжного та кінцевого споживання.

#### ІНСТИТУЦІОНАЛЬНЕ ПІДҐРУНТЯ НИЗЬКОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ ФІСКАЛЬНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Доцільність формування нової моделі фіскального регулювання природокористування зумовлена структурними зрушеннями в інститу-

ціональній системі національного господарства, оскільки значна частина національного багатства перейшла до приватного власника, погіршилась ситуація з дотриманням екологічних норм і стандартів здійснення окремих господарських операцій, збільшились обсяги екологічно небезпечної продукції внаслідок непродуктивного імпорту. Існуюча система фіскального регулювання природокористування вже не може повною мірою реагувати на такі природно-ресурсні та екологічні виклики, тому варто усунути численні інституціональні пастки, які на сьогодні не дають можливості підвищити ефективність застосування фіскальних регуляторів (рис. 2).

Однією із прикметних рис сучасної системи фіскального регулювання природокористування є її слабка рентна спрямованість щодо більшості видів природних ресурсів та секторів, де ці ресурси є системоутворюючим фактором. Це пояснюється тим, що не відбувається встановлення науково обґрунтованих ставок податків і зборів, які враховували б регіональну та галузеву специфіку ресурсоспоживання, наявність і продуктивність рентоносних галузей; розширення переліку місцевих податків і зборів з наданням регіонам права стягнення податків і зборів за природні ресурси, що знаходяться в розпорядженні органів місцевого самоврядування. Не встановлюються на договірній основі між центральною та регіональною владою регульовані частки місцевих податків і зборів у загальнодержавних податках і зборах, орієнтованих на вилучення рентного доходу.

Податковий кодекс України передбачає надто обмежений перелік фіскальних регуляторів, який дозволяв би охоплювати всю гаму відносин щодо залучення природних ресурсів у господарський оборот та їх подальшого перерозподілу на вторинному ринку природної сировини.

Плата за спеціальне використання природних ресурсів фактично становить лише плату за вилучення природного ресурсу як фізичного тіла, а не як складової національного господарства країни чи окремих регіонів. Вона також повною мірою не відображає зміни інституціональних умов володіння, користування та розпорядження природними ресурсами, які відбулися в останні роки.

Нормативи плати за спеціальне використання природних ресурсів в Україні на порядок нижчі, ніж у високорозвинених країнах. Це пов'язано з лобюванням інтересів вертикально інтегрованих підприємницьких

Рис. 2. Інституціональні пастки існуючої системи фіскального регулювання природокористування в Україні



структур, які закріпилися на цільових ринках завдяки низькому розміру плати за спеціальне використання природних ресурсів, у першу чергу плати за користування надрами. Специфікація видів плати за спеціальне використання природних ресурсів, а також їх перерозподілу є надто уніфікованою, що залишає поза реальною базою оподаткування так звані неліквідні запаси природних ресурсів та операції, пов'язані з передачею прав власності та користування окремими видами природних благ, з партнерськими відносинами між державою та підприємницькими структурами щодо спільного використання природних та природно-господарських об'єктів.

Незважаючи на те, що з прийняттям Податкового кодексу України дещо розширився спектр фіскальних інструментів, система фіскального регулювання все ще залишається надмірно уніфікованою. Нормативи плати за спеціальне використання природних ресурсів є недостатньо диференційованими, оскільки неповною мірою враховані виробничо-технічні та природно-кліматичні умови господарського освоєння природно-ресурсного потенціалу, особливо це актуально для сфери водокористування, адже регіони України значно різняться за величиною запасів водних ресурсів та умовами видобутку підземних вод.

Тривалий період ведеться полеміка щодо застосування у вітчизняній практиці фіскального регулювання природокористування позитивного зарубіжного досвіду реструктуризації податкової складової охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів. Адже екологізація податкових систем (особливо в економічно розвинутих країнах) супроводжується введенням додаткових екологічних платежів та збільшенням нормативів плати за окремі види природних ресурсів, що дає можливість знизити податковий тягар на доходи юридичних і фізичних осіб, тим самим закладаючи стимули для подальшого економічного зростання.

Значний позитив щодо екологізації промислового виробництва можна було б отримати в разі інституціоналізації потоварних екологічних податків, спрямованих на обмеження виробництва екологічно небезпечної продукції та скорочення викидів в атмосферу шкідливих речовин.

Невиправданою можна вважати норму, за якої 100% плати за спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення надходить до державного бюджету. Виняток становить земельний податок, який

спрямовується до місцевих бюджетів. Плата за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення надходить відповідно до місцевих бюджетів. З огляду на те, що природні ресурси загальнодержавного значення є основною природною продуктивною силою і мають вагомий значення для розвитку господарства країни в цілому та господарств окремих регіонів, стимулювати регіональну владу до активної діяльності щодо ідентифікації реальної бази стягнення природно-ресурсних платежів та екологічних податків спрямовуватиметься в бюджети областей, районів та бюджети базового рівня.

Негативним моментом інституціональної системи фінансового забезпечення відтворення та охорони природних ресурсів є те, що природно-ресурсні платежі надходять до загальних фондів відповідних бюджетів і не мають цільової прив'язки до фінансування природоохоронних та природно-господарських проектів. У загальному фонді вони розчиняються серед видатків, закріплених за відповідними бюджетами, які дуже часто не мають ніякого відношення до природно-ресурсної сфери.

Вагомою проблемою, яка не дозволяє повною мірою забезпечити результативність фіскальних регуляторів у сфері природокористування, є численні протиріччя між податковим, бюджетним, природно-ресурсним та природоохоронним законодавством. Прийняття Закону України «Про Державний бюджет» на відповідний рік фактично визначає коридор для маневру щодо вдосконалення методичної бази стягнення фіскальних платежів за спеціальне використання та перерозподіл природних ресурсів. **Податкове законодавство не дозволяє акумулювати частину природно-ресурсних платежів на спеціальних рахунках агентств, які реалізують політику в галузі використання земельних, водних та лісових ресурсів, що не дає можливості накопичувати інвестиційну базу відтворення природоохоронної інфраструктури та покращувати режим залучення природних ресурсів у відтворувальний процес.**

Природно-ресурсне законодавство передбачає хоча незначне, але все ж таки певне інституціональне підґрунтя для використання фіскальних регуляторів, які стимулюватимуть природокористувачів до здійснення заходів щодо відтворення, відновлення та охорони природно-ресурсного потенціалу. Органи місцевого самоврядування та регіональні органи виконавчої влади не використовують навіть цих можливостей, щоб здійснювалась

активна природоохоронна та природовідтворювальна діяльність, що дозволило б у короткостроковій перспективі підвищити урожайність сільськогосподарських культур, збільшити ресурсну базу розвитку лісового та рибного господарства, підвищити рівень інвестиційної привабливості прилеглих території для розвитку зеленого туризму.

Більше того, міжнародні природоохоронні конвенції передбачають надання фінансових преференцій тим країнам, які реалізують проекти, що мінімізують парниковий ефект. Впровадження безплатного обробки ґрунту суттєво знижує викиди вуглекислого газу в атмосферне повітря, а розширення масштабів даної системи землеробства можна забезпечити шляхом надання сільськогосподарським підприємствам, фермерським та особистим господарствам податкових преференцій.

В інституціональному середовищі природокористування вже тривалий період має місце така прикметна для пострадянського простору антиномія, як відсутність синхронності між реформою відносин власності на природні блага й системи управління природними ресурсами та трансформацією системи фіскального регулювання природокористування. Узаконення інституту приватної власності на земельні ресурси навіть при наявності мораторію на вільний оборот сільськогосподарських угідь створило можливість для перерозподілу основного засобу сільськогосподарського виробництва та інших категорій земель, що призводить до перерозподілу і не завжди справедливого присвоєння природно-ресурсної ренти. А з огляду на це система фіскального регулювання природокористування має включати регулятори вилучення частини рентних доходів до бюджетів різного рівня й забезпечувати справедливий перерозподіл надприбутків, які виникають під впливом природного чинника і колись понесених витрат держави та витраченої праці попередніх поколінь.

Важливим фактором обмеження екологдеструктивної та природоруйнівної діяльності природокористувачів, які виправдовуються потребою в природній сировині, є збільшення обсягів повторної переробки вже відпрацьованих природних ресурсів. Тобто мова йде про необхідність доповнення існуючої інструментальної бази фіскального регулювання природокористування важелями, що стимулюватимуть господарські формування та фізичних осіб активніше переробляти відходи природної сировини й упроваджувати ресурсозберігаючі технології. **Вагомим стимулом до нарощення обсягів вторинної переробки та застосування технологій, які сприяють економії природної сировини, стало б суттєве збільшення нормативів плати за спеціальне використання природних ресурсів.**

Підвищення ставок екологічних податків змушуватиме підприємства – забруднювачі довкілля запроваджувати технології з меншими обсягами емісії шкідливих речовин, застосовувати способи повторного водоспоживання, щоб знизити скиди забруднюючих речовин у природні водні об'єкти. При існуючих ставках екологічного податку не варто сподіватися на активізацію підприємницького сектора в напрямі розбудови природоохоронної інфраструктури промислових підприємств. Їм вигідніше сплачувати мізерні суми екологічних податків за шкідливі викиди в атмосферу, забруднені скиди у природні водні об'єкти, розміщення відходів, ніж фінансувати капіталомісткі проекти модернізації та реконструкції техніко-технологічної бази виробництва та інфраструктури ресурсо- й енергоспоживання.

Інституціоналізація фіскальних підойм стимулювання ощадливого природокористування потребує відповідного методологічного забезпечення, щоб уникнути проявів дискримінації щодо окремих категорій природокористувачів і забруднювачів довкілля.

З огляду на це важливого значення набуває дослідження позитивного зарубіжного досвіду формування систем фіскального регулювання природокористування, які базуються на диверсифікації переважно більшості інструментів податкового регулювання, економічного стимулювання, відшкодування втрат навколишнього середовища внаслідок негативного техногенного та антропогенного впливу.

Цінним є досвід країн постсоціалістичного табору, які тривалий період функціонували в умовах командно-адміністративного регулювання соціально-економічних процесів і половинчастих форм приватної власності в окремих сегментах національного господарства, більшість з яких уже стали повноправними членами Європейського Союзу. Країни Східної Європи не мають природних ресурсів, достатніх для забезпечення належних темпів соціально-економічного піднесення, тому для них створення умов

невиснажливого використання природних благ і мінімізація негативного впливу на довкілля – запорука збереження критично необхідного рівня природозабезпеченості для створення необхідної ресурсної бази в майбутньому для розвитку господарського комплексу та підтримання сприятливих умов життєдіяльності місцевого населення.

Важливими передумовами формування сучасної системи фіскального регулювання природокористування є забезпечення та ідентифікація функцій держави з користування й розпорядження природними ресурсами, включаючи розвиток інституту державної власності на природні ресурси; розмежування повноважень і встановлення обґрунтованих меж у галузі управління природними ресурсами й охороною довкілля між центральними органами виконавчої влади та регіональними, а також місцевим самоврядуванням; реформування системи обліку й економічної оцінки природних ресурсів, а також систем природно-ресурсного та екологічного моніторингу й формування кадастру природних ресурсів; забезпечення розвитку нових методів і технологій вивчення, відтворення, використання й охорони природних ресурсів; створення умов для відновлення і розвитку традиційних способів природокористування в природно-заповідних зонах; перманентне наближення національної екологічної політики до світових стандартів охорони довкілля та раціонального природокористування з метою створення умов для імплементації позитивного зарубіжного досвіду у вітчизняну практику.

Хронічна криза системи фіскального регулювання природокористування була запрограмована тим, що тривалий час в Україні не приймалися Податковий та Бюджетний кодекси, що не сприяло створенню стабільних умов щодо нарахувань і стягнень зборів за спеціальне використання природних ресурсів та екологічних податків, а також їх розподілу між бюджетами різного рівня.

На жаль, в Україні так і не було реалізовано модель еколого-трудоваї податкової реформи, що передбачала зниження податкового тиску на фонд оплати праці, прибуток підприємств за рахунок підвищення нормативів плати за спеціальне використання природних ресурсів і забруднення навколишнього природного середовища. Це дало б можливість розширити інвестиційні можливості суб'єктів підприємницької діяльності, покращити умови поповнення обігових коштів і стимулювати природокористувачів до зниження питомих витрат природних ресурсів та зменшення екологдеструктивного впливу на довкілля.

**Необхідно зазначити, що реалізація еколого-трудоваї податкової реформи є ще можливою й за нинішніх умов, оскільки поступове зниження податку на прибуток підприємств та податку на додану вартість могло б супроводжуватися підвищенням ставок зборів і плати за спеціальне використання природних ресурсів та екологічних податків.** Такі міркування підтверджуються практикою економічно розвинених країн, де компенсація втрат унаслідок зниження ставок податку на доходи чи працю відбувалася за рахунок зростання нормативів плати за використання природних ресурсів та окремі види забруднень навколишнього природного середовища.

Тривалий період ведеться полеміка щодо шляхів розширення бази стягнення природно-ресурсних платежів та екологічних податків. Окремі вчені та практики виступають за розширення переліку об'єктів фіскального регулювання природокористування, які потенційно є вагомим джерелом надходження значних обсягів природно-ресурсних платежів до бюджетів різного рівня. Інша група вчених схильється до думки про необхідність урізноманітнення природно-ресурсних платежів шляхом введення зборів і плати за операції, пов'язані з перерозподілом природних ресурсів по всій природно-продуктовій вертикалі.

Однією з головних причин розбалансованості сучасної системи фіскального регулювання природокористування є те, що платність природокористування була введена зі значним запізненням, що не дало можливості культивувати принципи ощадливості та невиснажливості у світоглядних орієнтаціях керівників підприємств, приватних підприємців та інших суб'єктів природоексплуатаційної діяльності. Більше того, **введення інституту платності за спеціальне природокористування збіглося з глибокою системною кризою в національній економіці, що призвело до перенесення проблем раціоналізації використання природних ресурсів і мінімізації негативного впливу на довкілля на довгострокову перспективу.**

Не сприяло мобільності системи фіскального регулювання природо-користування й надання функцій контролю за пред'явленням і стягненням природно-ресурсних платежів та екологічних зборів органам управління природними ресурсами й охороною довкілля. Необхідно було повноваження щодо нарахування та стягнення фіскальних платежів за спеціальне використання природних ресурсів і забруднення довкілля відразу передати податковим органам, що упередило б прояви консолідованої зацікавленості органів управління природними ресурсами й постійних природокористувачів у штучному заниженні бази стягнення природно-ресурсних платежів та екологічних податків.

**ПРІОРИТЕТИ ПІДВИЩЕННЯ ДІЄВОСТІ ФІСКАЛЬНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ЗБІЛЬШЕННЯ НАДХОДЖЕНЬ ДО ЗВЕДЕНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ**

Незважаючи на загальний висхідний тренд динаміки номінальних надходжень зборів за спеціальне використання природних ресурсів та основного природно-ресурсного платежу, яким є плата за землю, до Зведеного бюджету України за період 1999-2012 років (рис. 3), суттєвих зрушень щодо реального збільшення надходжень цих платежів не відбулося (рис. 4).

У процесі розгляду надходжень зборів за спеціальне використання природних ресурсів до Зведеного бюджету України за період 1999-2012 років було виявлено наявність тенденцій з різною динамікою темпу приросту в окремі хронологічні проміжки. За період з 1999 по 2005 рік величина зборів у середньому щорічно зростала на 18,5%. Це пояснюється тим, що цей період відзначається в цілому закріпленням основних ознак

макроекономічної стабілізації та зростанням обсягів виробництва в експортоорієнтованих секторах національного господарства, що призвело до залучення в господарський оборот додаткового обсягу мінерально-сировинних та водних ресурсів, а це відобразилося на розширенні бази стягнення природно-ресурсних платежів.

За період з 2006 по 2009 рік спостерігалось зростання надходжень природно-ресурсних платежів більш високими темпами, зокрема середньорічний темп приросту становив 33,3%. Більше значення темпу приросту за період 2006-2009 років порівняно з періодом 1999-2005 зумовлено впливом інфляційних факторів. Високий рівень інфляції вимагав проведення індексації нормативів плати, що й забезпечило позитивну динаміку надходжень природно-ресурсних платежів до Зведеного бюджету України. Надходження зборів за спеціальне використання природних ресурсів до Зведеного бюджету України у 2009 році становили 11236,0 млн. грн., що у 7,7 та 2,8 раза більше від аналогічного показника у 1999 та 2005 роках. За період з 2009 по 2012 рік спостерігалось збільшення номінальних надходжень платежів за спеціальне використання природних ресурсів у зв'язку зі зростанням нормативів плати за спеціальне водокористування, деяким розширенням бази стягнення плати за спеціальне лісокористування, упорядкуванням системи платежів за користування надрами.

Також за аналізований період зросли надходження плати за землю, яка в більшості регіонів займає найбільшу питому вагу в структурі плати за спеціальне використання природних ресурсів, що надходить до Зведеного бюджету України. Середньорічний темп приросту в 1990-2005 роках сягав 16,4%, що є нижче від значення даного показника в загальному щодо зборів за спеціальне використання природних ресурсів. У 2006-2009 роках висхідна тенденція набрала обертів, довівши значення приросту в середньому за рік до 38,7%, що на 5,5% вище аналогічного показника щодо платежів за спеціальне використання природних ресурсів. Ця тенденція була обумовлена тим, що доходи за даною статтею зараховуються до місцевих бюджетів, а тому місцеві органи влади, які мають вкрай обмежені фінансові ресурси, намагалися максимізувати ці доходи.

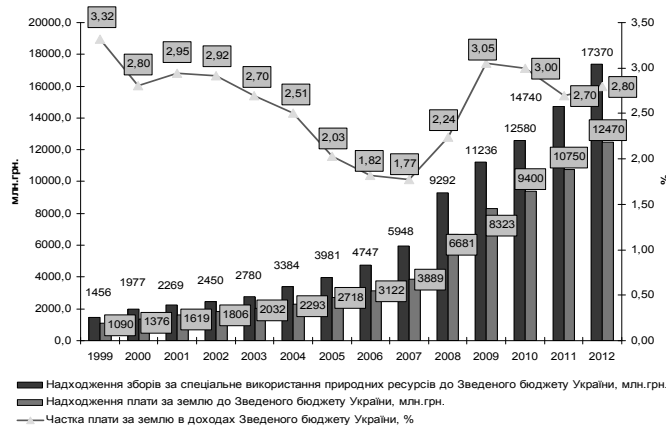
За період з 1999 по 2009 рік частка плати за землю в доходах Зведеного бюджету України коливалась в інтервалі від 1,77% до 3,32%. Основною причиною відсутності чіткої тенденції в динаміці цього показника є зростання ВВП і відповідно податкових платежів, які стягуються з результатів господарської діяльності (податок на прибуток підприємств) та господарських операцій (ПДВ) в докризові роки, що призвело до зниження частки плати за землю в доходах Зведеного бюджету навіть при зростанні її абсолютної величини (період з 2001 по 2007 рік). З рис. 4 бачимо, що плата за землю є головною детермінантою зростання надходжень до Зведеного бюджету України від спеціального використання природних ресурсів.

Висхідна тенденція надходжень плати за землю, яка аналізувалась вище, опосередковано відобразилась на коливаннях її частки в доходах Зведеного бюджету України. Протягом 1999-2006 років, які характеризувались у цілому низьким темпом приросту надходжень природно-ресурсних платежів, питома вага плати за землю знизилась із 3,32% у 1999 році до 1,77% у 2007. У 2007-2009 зі зростанням темпу приросту реальних надходжень плати за землю порівняно з доходами Зведеного бюджету України змінилась і динаміка структурних співвідношень, що зумовило зростання частки плати за землю в 2009 майже до рівня 1999 року – 3,05%. За період з 2010 по 2012 рік не спостерігалось чіткої тенденції в динаміці частки плати за землю в доходах Зведеного бюджету України у зв'язку з половинчастістю заходів щодо розширення бази стягнення орендної плати та підвищення ставок земельного податку.

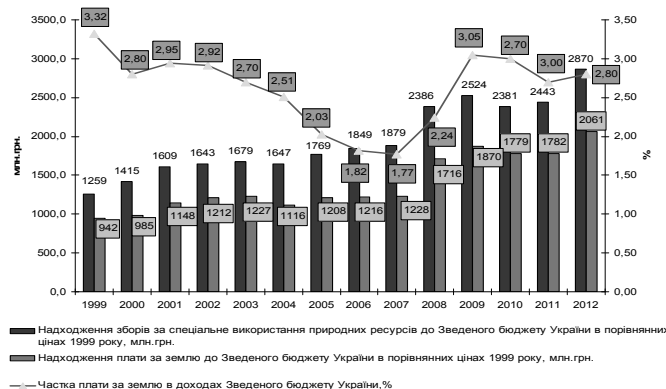
З рис. 4 видно, що надходження зборів за спеціальне використання природних ресурсів до Зведеного бюджету України в порівнянних цінах 1999 року протягом періоду 1999-2009 років зросли в 2 рази. Крім того, реальне зростання надходжень зборів за спеціальне використання природних ресурсів в 1,34 раза протягом 2007-2012 років позитивно вплинуло на підвищення частки плати за землю в надходженнях до Зведеного бюджету України. У цілому значне зростання номінальних надходжень зборів за спеціальне використання природних ресурсів та плати за землю не призвело до якісних зрушень щодо реального збільшення надходжень цих платежів.

Низька результативність адміністрування зборів та плати за спеціальне використання природних ресурсів пояснюється наявністю проблем щодо

**Рис. 3. Динаміка номінальних надходжень платежів за спеціальне використання природних ресурсів та плати за землю до Зведеного бюджету України**  
(за даними оперативного обліку ДПА та Державної служби статистики України)



**Рис. 4. Динаміка надходжень платежів за спеціальне використання природних ресурсів та плати за землю до Зведеного бюджету України в порівнянних цінах 1999 року**  
(за даними оперативного обліку ДПА та Державної служби статистики України)





встановлення обґрунтованих нормативів та ідентифікації потенційно можливої бази стягнення платежів за використання окремих видів природних ресурсів:

**у сфері фіскального регулювання землекористування:**

□ невизначеність щодо розмежування баз стягнення земельного податку та податку на нерухоме майно;

□ заниженість нормативної грошової оцінки, що зменшує ставки земельного податку, особливо щодо земель сільськогосподарського призначення;

□ тривалий період наявності численних пільг при стягненні земельного податку для підприємницьких структур;

□ невизначеність щодо розмежування земель комунальної та державної власності.

**у сфері фіскального регулювання водокористування:**

□ звужена база оподаткування у зв'язку з тим, що тривалий період переважна більшість водних ресурсів, залучених у господарський оборот, підлягала наданню пільг і преференцій при стягненні одно-ресурсних платежів;

□ обсяг втрат водних ресурсів поступово наближається до обсягу водних ресурсів, які підлягають оподаткуванню на загальних підставах;

□ залишається неврегульованим правове забезпечення справляння збору за спеціальне водокористування та екологічного податку за скиди забруднюючих речовин у природні водні об'єкти;

□ повною мірою не подолано прецеденти невідповідності норм податкового й природоохоронного законодавства в частині встановлення й затвердження нормативів збору за спеціальне використання водних ресурсів та його справляння [9];

□ непрозора система надання дозволів на спеціальне водокористування;

□ щодо більшості видів діяльності відсутні галузеві технологічні нормативи використання води;

□ неврегульована система встановлення лімітів на використання водних ресурсів, що призвело до значного розходження між лімітом і фактичним використанням водних ресурсів у більшості регіонів України;

□ визначення розмірів нормативів збору за спецвикористання водних ресурсів здійснюється без урахування якості цих ресурсів, можливості їх відтворення, продуктивності та інших факторів;

□ порядок обліку платників збору за спеціальне використання водних ресурсів є недостатньо ефективним, що залишає поза податковим охопленням значну кількість суб'єктів господарської діяльності, які використовують воду у виробничо-господарській діяльності.

**у сфері фіскального регулювання лісокористування:**

□ землі лісогосподарського призначення не є об'єктом повноцінного фіскального регулювання;

□ база стягнення лісоресурсних платежів не охоплює всіх корисних властивостей лісів, які використовуються у підприємницькій діяльності;

□ існуючі нормативи плати не є достатньо диференційованими в розрізі регіонів України;

□ такси за деревину на пні, заготовлену в порядку рубок головного користування та інших рубок, не враховують кон'юнктуру на ринку лісопродукції [6];

□ суперечності між нормативно-правовим забезпеченням стягнення збору за спеціальне лісокористування та інституціоналізацією приватної й комунальної форм власності на лісові блага;

□ обмежена специфікація видів плати за лісові трансакції, штрафів за порушення природоохоронного законодавства в сфері лісокористування, платежів за тимчасове користування земельними ділянками лісового фонду.

**у сфері фіскального регулювання надрокористування:**

□ недостатня узгодженість між елементами системи фіскального регулювання надрокористування;

□ тривалий період мало місце чергування потонних та вартісних нормативів відрахувань за геологорозвідувальні роботи;

□ запізниле введення індексації відрахувань за геологорозвідувальні роботи (з 2005 року);

□ тривалий період до нормативів плати за користування надрами застосовувалися понижувальні коефіцієнти, і вони втратили регулюючу функцію;

□ відставання темпів індексації плати за користування надрами від темпів зростання цін на ринку сировини, в першу чергу зростання цін на залізорудну продукцію;

□ тривалий час наявність двох платежів фіскального регулювання надрокористування ускладнювала їх адміністрування, що призвело до деформації загального податкового навантаження;

□ нормативи плати за користування надрами не враховують повною мірою кон'юнктуру ринку, рівень ліквідності відповідної продукції, ступінь її дефіцитності, стан запасів;

□ недостатньо результативно при визначенні нормативів плати за користування надрами враховується профільність для країни окремих видів мінеральної сировини;

□ практика спонтанних і вибіркових змін у нормативній базі платежів за користування надрами для видобування корисних копалин призвела до численних деформацій у всій системі фіскального регулювання надрокористування [7].

**у сфері фіскального регулювання забруднення навколишнього природного середовища:**

□ відсутність твердої частки природно-ресурсних платежів (плати за спеціальне використання природних ресурсів), яка має надходити до фондів охорони навколишнього середовища;

□ звужена база стягнення екологічних податків;

□ недостатній рівень оперативного взаємозв'язку між даними природоохоронного моніторингу та ставками екологічних податків;

□ обмежений перелік інструментів оподаткування факторів, що спричиняють забруднення навколишнього природного середовища;

□ низька результативність штрафних санкцій за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища;

□ значна чисельність та розосередженість джерел забруднення, що не дає можливості прив'язати ті чи інші збитки до певного джерела забруднення;

□ повільне впровадження нових видів екологічних податків і низький рівень диверсифікованості природно-ресурсних та екологічних платежів;

□ неврахування поліфункціональності порушення природного стану екосистем, що кумулятивним чином негативно позначається на суміжних екосистемах.

У цілому для всіх секторів природокористування характерними є занижений рівень нормативів плати за спеціальне використання природних ресурсів, штучно звужена база стягнення відповідних платежів, відсутність оперативного взаємозв'язку між даними природно-ресурсного моніторингу та системою адміністрування плати за спеціальне природокористування, недосконалість міжбюджетних відносин щодо розподілу цього виду платежів.

Існує значний потенціал додаткових надходжень природно-ресурсних платежів до бюджетів різного рівня в разі внесення низки змін і доповнень до Бюджетного, Податкового, Земельного, Водного, Лісового кодексів, Кодексу України про надра та інших нормативно-правових актів.

**У сфері землекористування** потенціал зростання надходжень до бюджету пов'язується з доцільністю збільшення ставок плати як стосовно земельного податку, так і орендної плати. Найбільший потенціал підвищення надходжень до місцевих бюджетів пов'язаний з оптимізацією оподаткування земель населених пунктів, ставка податку на які встановлюється в розмірі 1% від їх нормативної грошової оцінки.

Основні резерви збільшення надходжень до Зведеного бюджету України **у сфері фіскального регулювання спеціального водокористування** пов'язані з такими джерелами, як підвищення нормативів плати за спеціальне використання водних ресурсів із поверхневих та підземних джерел в індустріально розвинених економічних районах (Донбас та Придніпров'я – басейни Сіверського Дінця, Інгульця, річок Приазов'я); підвищення нормативів за несанкціонований видобуток підземних вод зі свердловин глибиною понад 60 м як таких, що належать до стратегічного запасу держави та є власністю українського народу; підвищення нормативів збору за воду з поверхневих та підземних джерел для підприємств, які виробляють напої та реалізують питну бутильовану воду; обмеження різноманітних пільг та преференцій при сплаті збору за спеціальне водокористування, насамперед для підприємств теплоенергетики.



З метою поглиблення диференціації при встановленні нормативів плати за спеціальне водокористування варто враховувати особливості використання водних ресурсів у господарському обороті. Для цього необхідно розмежувати підходи до такої диференціації залежно від того, чи є вода матеріально-речовою складовою готової продукції (виробництво напоїв, консервних виробів тощо), чи компонентом забезпечення виробничого процесу (зрошення сільськогосподарських угідь, очистка нафти, миття коренеплодів, забезпечення роботи енергетичних потужностей тощо).

Основні резерви збільшення надходжень до Зведеного бюджету України у сфері **податкового регулювання спеціального лісокористування** пов'язані з такими джерелами: посилення диференціації ставок збору за заготовлю деревини основних лісових порід шляхом уточнення ставок плати за лісові ресурси; введення відповідного збору за реалізацію необробленої деревини через механізм біржових торгів та її експорт.

**Основні резерви збільшення надходжень до Зведеного бюджету України у сфері надкористування** пов'язані з двома джерелами, а саме: коригуванням системи платежів за надра відповідно до науково обґрунтованих нормативних підходів; розробленням і впровадженням системи прогресивного оподаткування прибутку понад певний рівень рентабельності.

### ВИСНОВКИ

Рационалізація використання природних ресурсів та ефективність природоохоронної діяльності значною мірою залежать від системи фіскального регулювання природокористування. **Фіскальне регулювання природокористування** – це комплекс цілеспрямованих заходів щодо застосування податкових і неподаткових важелів та інструментів стосовно використання, відтворення, перерозподілу й охорони природних ресурсів та інших елементів довкілля. Враховуючи те, що основними фіскальними регуляторами відносно сфери природокористування є плата та збір за спеціальне використання природних ресурсів, які за своїм змістом не відповідають критеріям класичних податків, неподаткові платежі є рівнозначною податковою складовою інституціональної архітектури фіскального регулювання природокористування. З огляду на це податкове регулювання недоцільно ототожнювати з фіскальним, оскільки воно оперує надмірно уніфікованим набором інституціоналізованих регуляторів.

Поглиблення інституціональних перетворень у сфері природокористування як щодо інституціоналізації приватної та комунальної форм власності на природні ресурси, так і організаційно-правових форм здійснення природоексплуатаційної та природоохоронної діяльності вимагають диверсифікації важелів та інструментів фіскального регулювання природокористування, щоб охопити спектр нових відносин щодо перерозподілу природно-ресурсного потенціалу й використання асиміляційної місткості територій. Слабкий зв'язок між системою природно-ресурсного моніторингу та фіскальним регулюванням природокористування призвів до недоотримання бюджетами різного таксономічного рівня природно-ресурсних платежів та екологічних податків унаслідок значних розбіжностей між реальною базою їх стягнення та потенційно можливою.

На основі аналізу негативних наслідків системи фіскального регулювання природокористування обґрунтовано принципи, яких необхідно дотримуватися при її вдосконаленні. До таких принципів слід віднести: принцип конвергенції; принцип поступальності інституціональних змін; принцип трансформації негативних екстерналій у позитивні; принцип максимальної гармонізації податкового, бюджетного та природоохоронного законодавства; принцип диференціації фіскальних платежів на різних стадіях природно-продуктової вертикалі; принцип селективного відбору імпортованих інститутів; принцип рентної спрямованості; принцип отримання глобальних фінансових переваг; принцип дотримання фіскального оптимуму; принцип нівелювання стереотипу «дарованості» природних ресурсів; принцип забезпечення релевантності поведінки продавців і споживачів на ринку природних ресурсів.

Аналіз існуючих підходів щодо оцінки функціонуєчої системи фіскального регулювання дає підстави стверджувати, що на загальнодержавному рівні адмініструванню природно-ресурсних платежів та екологічних податків приділяється неналежна увага; значна частина рентного доходу від використання природних ресурсів, що перебувають у державній власності,

розчиняється у фінансових потоках корпоративних структур, а не спрямовується в бюджети різних рівнів; у латентному стані перебуває методологічне забезпечення адміністрування спеціальних платежів, що недостатньо поширені й надходять до Державного бюджету України; загальносистемні проблеми бюджетно-податкової політики особливо яскраво проявляються саме у фіскальному регулюванні природокористування.

На основі проведених досліджень було ідентифіковано найбільш суттєві інституціональні пастки існуючої системи фіскального регулювання природокористування, що проявляються в надмірній уніфікованості платежів за спеціальне використання та перерозподіл природних ресурсів і низькій диференційованості нормативів плати за окремі види природних благ та забруднення навколишнього природного середовища; повільній імплементації у вітчизняну практику фіскального регулювання природокористування позитивного зарубіжного досвіду застосування механізмів мотивування екологізації виробничо-господарської діяльності; недосконалості міжбюджетних відносин щодо перерозподілу природно-ресурсних платежів та екологічних податків.

**І надалі спостерігається відсутність рентної спрямованості фіскальних інструментів, має місце синдром перманентної асиметричності між темпами й масштабами змін у відносинах власності на природні ресурси та системі управління природними ресурсами й фіскальним регулюванням природокористування.** Одиничними є випадки інституціоналізації фіскальних інструментів стимулювання економії природних ресурсів та повторного використання природної сировини. Відсутнє також узгодження в податковому, бюджетному та природоохоронному законодавстві методологічного забезпечення ідентифікації бази стягнення фіскальних платежів за спеціальне використання природних ресурсів та забруднення навколишнього природного середовища.

Реформування системи фіскального регулювання природокористування має відштовхуватися від магістральних напрямів трансформації податкових систем, у першу чергу країн постсоціалістичного табору, які не пішли шляхом масової імплементації досвіду високорозвинених країн, а сформували власну модель фіскального регулювання з урахуванням неусталеності інституціонального середовища розвитку національного господарства й несформованості інститутів фінансового забезпечення природоексплуатаційної та природоохоронної діяльності. Прикметною рисою фіскальних систем регулювання природокористування високорозвинених країн є значна кількість різновидів природно-ресурсних платежів та екологічних податків, що дозволяє максимальною мірою наблизити реальну базу стягнення цих видів фіскальних платежів до потенційно можливої. Україна повинна також йти шляхом диверсифікації набору природно-ресурсних платежів та екологічних податків, щоб збільшити частку «зелених» податкових і неподаткових надходжень у бюджетах різного рівня.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Веклич О. О. Як активізувати механізм вилучення природно-ресурсної ренти / О. О. Веклич // *Фінанси України*. – 2007. – № 10. – С. 74–85.
2. Голян В. А. Фіскальне регулювання природокористування в сучасних умовах: регіональні перспективи та потенціал удосконалення / В. А. Голян, В. М. Бардаць // *Економіст*. – 2011. – № 7. – С. 12–15.
3. Голян В. А. Фіскальне регулювання природокористування: теоретико-методологічні засади врахування територіальних відмінностей рівня ресурсно-екологічної спрямованості податкових надходжень / В. А. Голян, В. М. Бардаць // *Економіка та держава*. – 2011. – № 10. – С. 18–23.
4. Лекарь С. І. Еволюція плати за землю в Україні та її фіскальна ефективність / С. І. Лекарь // *Фінанси України*. – 2010. – № 2. – С. 58–64.
5. Міщенко В. Крок уперед. А могли зробити два. Про екологічний аспект нового Податкового кодексу / В. Міщенко // *Дзеркало тижня*. – 2010. – № 45. – С. 9.
6. Міщенко В. С. Природно-ресурсні платежі в доходах бюджету. Шляхи вдосконалення / В. С. Міщенко, Я. В. Коваль, М. А. Хвесик, О. А. Кучер // *Фінанси України*. – 2007. – № 12. – С. 27–37.
7. Міщенко В. С. Реформування платежів за користування надрами: методологія і практика / В. С. Міщенко // *Фінанси України*. – 2010. – № 3. – С. 38–49.
8. Молдован О. Українцям не доплачують за надра / О. Молдован // *Економічна правда*. – 2009. – 9 жовтня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <[http://www.ukrudprom.com/digest/Ukrantsyam\\_ne\\_doplachuyut\\_za\\_nadra.html](http://www.ukrudprom.com/digest/Ukrantsyam_ne_doplachuyut_za_nadra.html)>.
9. Огонь Ц. Ефективність оподаткування та проблеми раціонального використання й відновлення водних ресурсів / Ц. Огонь // *Фінанси України*. – 2010. – № 1. – С. 16–28.
10. Податковий кодекс України: чинне законодавство із змінами і допов. на 02 квітня 2012 року. – К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. – 472 с.
11. Пріоритети реформування податкової політики України: як перейти від фіскалізму до стимулювання ділової активності? – К.: НІСД, 2010. – 80 с.
12. Хвесик М. А. Інституціональна модель природокористування в умовах глобальних викликів: [монографія] / М. А. Хвесик, В. А. Голян. – К.: Кондор, 2007. – 480 с.