

УДК 336.226

□ Голян В.А., д.е.н., професор

Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України»

Бардась В.М., аспірант

Луцький національний технічний університет

ФІСКАЛЬНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ В УМОВАХ ПОГЛИБЛЕННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ: ВИБІР ПРІОРИТЕТІВ ТА ІНСТРУМЕНТІВ

У статті обґрунтовується необхідність удосконалення системи фіскального регулювання природокористування у зв'язку з поглибленням інституціональних перетворень. Проаналізовано тенденції надходження основних фіскальних регуляторів (зборів за спеціальне використання природних ресурсів) до Зведеного бюджету України. Виявлено причини відсутності значних позитивних зрушень в динаміці реальних надходжень природно-ресурсних платежів. Запропоновано внести зміни до основних нормативно-правових актів, які регулюють стягнення та перерозподіл зборів за спеціальне використання природних ресурсів, щодо розширення переліку фіскальних важелів та інструментів, а також зростання нормативів плати за використання окремих видів природної сировини.

Ключові слова: фіскальне регулювання, природні ресурси, інструменти, збори, міжбюджетні відносини.

V. Golyan, V. Bardas

FISCAL ENVIRONMENTAL MANAGEMENT UNDER THE DEEPENING OF INSTITUTIONAL CHANGES: CHOICE OF PRIORITIES AND INSTRUMENTS

This paper argues the case for improving environmental management system of fiscal due to the deepening of institutional change. The tendencies of receipt of basic fiscal controls (charges for the special use of natural resources) of the Consolidated Budget of Ukraine. The reasons for the lack of significant improvements in the dynamics of real natural resource revenue payments. Proposed to amend the basic legal acts that regulate the collection and redistribution of charges for the special use of natural resources to expand the range of fiscal measures and instruments, as well as increased charges for the use of certain types of natural raw materials.

Keywords: fiscal adjustment, natural resources, tools, fees, intergovernmental fiscal relations.

□ Голян В.А.

Голян В.А., Бардась В.Н.

ФИСКАЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ УГЛУБЛЕНИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ: ВЫБОР ПРИОРИТЕТОВ И ИНСТРУМЕНТОВ

В статье обосновывается необходимость совершенствования системы фискального регулирования природопользования в связи с углублением институциональных преобразований. Проанализированы тенденции поступления основных фискальных регуляторов (сборов за специальное использование природных ресурсов) в Сводный бюджет Украины. Выявлены причины отсутствия значительных положительных сдвигов в динамике реальных поступлений природно-ресурсных платежей. Предложено внести изменения в основные нормативно-правовые акты, которые регулируют взывание и перераспределение сборов за специальное использование природных ресурсов, относительно расширения перечня фискальных рычагов и инструментов, а также роста нормативов платы за использование отдельных видов природного сырья.

Ключевые слова: фискальное регулирование, природные ресурсы, инструменты, сборы, межбюджетные отношения.

Постановка проблеми у загальному вигляді і її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. На сьогодні у вітчизняній практиці економічного регулювання природокористування 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. Одиначними 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. Все це вимагає розширення спектра важелів та інструментів фіскального регулювання використання природних

ресурсів, які враховували б основні зрушення в інституціональній архітектоніці природокористування.

Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми. Проблеми фіскального регулювання активізувалися ще на початку 90-х років минулого століття, коли виникла необхідність у формуванні фінансових фондів відтворення природно-ресурсного потенціалу та створенні системи стимулів для ощадливого та невиснажливого залучення природних ресурсів у відтворювальний процес. У працях А. Бодюка, Б. Буркинського, О. Веклич, Б. Данилишина, Я. Коваля, В. Кравціва, С. Лекаря, В. Міщенка, О. Молдована, Ц. Огня, Л. Тулуша, О. Фурдичка, С. Харічкова, М. Хвесика та інших розглядаються теоретико-методологічні засади фіскального регулювання спеціального використання природних ресурсів, актуальні питання рентного регулювання, але не повною мірою розкрито зміст теоретико-методологічного забезпечення удосконалення системи важелів та інструментів фіскального регулювання використання природних ресурсів в умовах поглиблення інституціональних перетворень в природно-ресурсній сфері (реформування відносин власності щодо володіння природними благами, трансформація системи управління природними ресурсами та охороною навколишнього середовища, впровадження сучасних форм екологічного підприємництва).

Цілі статті. Метою даної публікації є аналіз основних тенденцій надходження номінальної величини зборів за спеціальне використання природних ресурсів до Зведеного бюджету України та ідентифікація позитивних та негативних зрушень в їх динаміці у порівняних цінах, виявлення частки природно-ресурсних платежів в структурі доходів Зведеного бюджету України, обґрунтування теоретичних та методологічних основ диверсифікації важелів та інструментів фіскального регулювання використання природних ресурсів.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Введення інституту платності за спеціальне природокористування мало на меті посилити мотиваційні важелі щодо раціональнішого і ощадливішого використання природних ресурсів, а також зміцнити фінансові фонди відтворення природно-ресурсного потенціалу та розширити спектр доходних статей бюджетів різного рівня. В процесі розгляду надходжень зборів за спеціальне використання природних ресурсів до

Зведеного бюджету України за період 1999-2012 роки було виявлено наявність тенденцій з різною динамікою темпу приросту в окремі хронологічні проміжки.

За період з 1999 по 2012 рік в динаміці зборів за спеціальне використання природних ресурсів спостерігався висхідний тренд, що пов'язано із індексацією нормативів плати за спеціальне використання природних ресурсів у зв'язку з інфляційними процесами і меншою мірою з розширенням реальної бази стягнення даного виду платежів. У 2012 році сума зборів за спеціальне використання природних ресурсів склала 17370 млн. грн., що майже в 12 разів більше відповідного показника 1999 року, та у 3,6 рази більше показника 2006 року. Номінальні надходження плати за спеціальне використання природних ресурсів описуються експоненціальним часовим трендом, який свідчить про значне зростання показника надходжень при незначній зміні часового періоду. Наявність чіткої експоненціальної тенденції вказує на вплив в основному одного предиктора на результуючий показник (таким фактором є інфляційні процеси).

Таке зростання надходжень зборів за спеціальне використання природних ресурсів до Зведеного бюджету України було зумовлено механічним збільшенням нормативів плати, а не реальним розширенням бази стягнення зборів за використання окремих видів природних ресурсів, а також земельного податку. Дану тезу підтверджує динаміка зборів за спеціальне використання природних ресурсів за аналізований період у порівняних цінах. Так у 2012 році надходження зборів становило 2870 млн. грн., що більш як у 2 рази більше показника 1999 року та на 1021 млн. грн. більше показника 2006 року. Тобто за аналізований період відбувалося стихійне стягнення зборів за спеціальне використання природних ресурсів, в тому числі плати за землю без врахування світових тенденцій щодо зміни цін на окремі види природних ресурсів та їх реальної вартості [2].

Незважаючи на щорічне зростання номінальної величини зборів за спеціальне використання природних ресурсів з 1999 по 2012 рік, динаміка частки цих платежів у доходах Зведеного бюджету України мала обернену тенденцію. За період з 1999 року по 2003 рік частка зборів за спеціальне використання природних ресурсів знизилася з 4,6% до 3,7%. За період з 2004 року по 2007 рік вона знизилася до рівня 2,7%. Зростання частки зборів за спеціальне використання

природних ресурсів за аналізований період спостерігалось з 2007 по 2009 рік, коли вона збільшилася з 2,7% до 4,1% (рис. 1).

Це було зумовлено зменшенням надходжень інших видів платежів, в тому числі класичних податків, у зв'язку з деструктивним впливом світової фінансової кризи на національну економіку. З 2009 по 2011 рік в динаміці частки зборів за спеціальне використання природних ресурсів у загальних надходженнях до Зведеного бюджету України знову спостерігався низхідний тренд (частка знизилася з 4,1% до 3,7%). У 2012 році порівняно з 2011 роком даний показник збільшився на 0,2%, що зумовлено упорядкуванням системи податкових та неподаткових регуляторів у сфері надрокористування та скороченням кількості пільговиків при сплаті земельного податку. З огляду на сказане вище напрашується висновок, що в структурі доходів Зведеного бюджету України збори за спеціальне використання природних ресурсів за період з 1999 по 2012 рік не перевищували 5%, що свідчить про низьку фіскальну віддачу залучених у господарський оборот природних благ.



Рис. 1. Надходження зборів за спеціальне використання природних ресурсів у фактичних цінах та їх частка в доходах Зведеного бюджету України (за даними Державної служби статистики України)

Основною передумовою формування нової моделі фіскального регулювання природокористування мають стати зміни у базових нормативно-правових актах, які передбачають застосування податкових та неподаткових регуляторів господарського освоєння природно-ресурсного потенціалу, маються на увазі Бюджетний кодекс України (в частині перерозподілу між бюджетами природно-ресурсних платежів та екологічних податків), Податковий кодекс України (в частині інституціоналізації нових видів податків та перегляду принципів встановлення нормативів вплати за спеціальне використання природних ресурсів), Земельний кодекс України (в частині розширення фіскальних інструментів за трансакції із земельними ресурсами та за поліпшення умов землекористування, виконані за рахунок бюджетних коштів), Водний кодекс України (в частині введення нового розділу, який передбачатиме інструменти економічного, в тому числі і податкового, стимулювання раціонального водокористування), Лісовий кодекс України (виділення замість двох чотирьох поясів, що суттєво поглибить диференціацію при встановленні лісових такс на різні породи дерев і враховуватиме природно-кліматичні умови відтворення лісоресурсного потенціалу).

Трансформація системи фіскального регулювання природокористування має стати невід'ємною складовою реформування всієї системи податкового регулювання відтворювальних пропорцій та перерозподілу нерухомості у вітчизняній економіці. Стратегічними пріоритетами реформування податкової системи країни є мінімізація податкового тиску, посилення стимулюючої ролі податків та спрощення адміністрування фіскальних платежів. Значною мірою даний імператив має бути закладений й в стратегію трансформації системи фіскального регулювання природокористування. Але на відміну від надбудовних сегментів національного господарства у сфері природокористування має відбуватися не уніфікація податкових та неподаткових інструментів, а їх диверсифікація, щоб упереджувати прояви невинновданого виснажливого залучення природних ресурсів у господарський оборот.

Сприятливою передумовою для перегляду базових основ фіскального регулювання природокористування в Україні є поступове зниження основних видів класичних податків (податку на прибуток підприємств та податку на додану вартість), що покликане

закласти додаткові стимули для активізації підприємницької діяльності, звуження тіньового сектора економіки та репатріації вивезених в офшорні зони надприбутків основних фінансово-промислових груп. Також поступове зниження податку на додану вартість та податку на прибуток підприємств послаблює фіскальний тиск на суб'єкти господарювання та створює сприятливі передумови для підвищення нормативів плати за ті фактори виробництва, що відзначаються обмеженістю, а окремі з них є невідновними.

За таких умов підвищення ставок екологічного податку та нормативів плати за спеціальне використання природних ресурсів дасть можливість підвищити потенціал надходжень природно-ресурсних та екологічних платежів до відповідних бюджетів і тим самим не стати додатковим податковим тягарем для суб'єктів господарської діяльності. Тобто на сьогодні має місце сприятливе інституціональне підґрунтя для впровадження у практичну площину тривалий період обговорюваного резонансного питання щодо еколого-трудої реформи вітчизняної податкової системи. Передумовою обґрунтування нових ставок екологічних податків та нормативів плати за спеціальне використання природних ресурсів має бути визначення оптимального фіскального та податкового навантаження на національну економіку, щоб уникнути надмірного рівня оподаткування, який змушуватиме суб'єктів господарювання звужувати реальну базу оподаткування та поступово переводити бізнес в тінь.

Для визначення оптимального фіскального та податкового навантаження варто скористатися кривою Лаффера, яка дає можливість встановити ті ставки податків, при яких бюджети різного рівня отримають максимальні надходження. Результати досліджень показали, що фіскальне навантаження на національну економіку є завищеним через надзвичайно обтяжливі для суб'єктів господарювання нарахування на працю, що вимагає перегляду ставок цих нарахувань і визначення резервів компенсації втрат бюджету внаслідок зниження рівня соціальних платежів.

При перегляді нормативів плати за спеціальне водокористування мають враховуватися галузеві особливості використання водних ресурсів [1]. Для галузей, де вода виступає матеріально-речовою основою готової продукції і джерелом надприбутків та присвоєння значних сум ренти, нормативи плати мають збільшитися на порядок, в першу чергу це стосується

виробництва алкогольних, слабоалкогольних та безалкогольних напоїв. У житлово-комунальному господарстві, де матеріально-технічна база водопровідно-каналізаційного господарства відзначається високим рівнем зносу та є морально застарілою, що призводить до значних втрат води при транспортуванні і лягає тягарем на кінцевого споживача водних та водогосподарських послуг, у короткостроковій перспективі нормативи плати за спеціальне використання поверхневих і підземних вод не мають суттєво зростати, оскільки це не даватиме можливість підприємствам закладати інвестиційну складову в комунальні тарифи.

Не має можливості також для підвищення нормативів плати за використання водних ресурсів для потреб зрошуваного землеробства, оскільки і сільськогосподарські підприємства, і особисті селянські господарства не в змозі повною мірою їх сплатити, оскільки доставка водних ресурсів на зрошувані поля вимагає значних затрат електроенергії (державна компенсує лише частину вартості такої електроенергії).

Сформувався передумови для підвищення нормативів плати за спеціальне використання водних ресурсів в окремих галузях промислового виробництва, в першу чергу, у гірничо-металургійному комплексі, де частка витрат на оплату водних ресурсів у вартості готової продукції коливається в межах одного відсотка. Враховуючи те, що Україна є одним з найбільших експортерів сталі, має місце віртуальний експорт водних ресурсів за кордон, що має відповідним чином відшкодовуватися шляхом зростання їх вартості хоча б до рівня країн ЄС.

Висновки. 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 не виснажливості у світоглядних орієнтаціях керівників підприємств, приватних підприємців та інших суб'єктів природоексплуатаційної діяльності. Більше того, введення інституту платності за спеціальне природокористування співпало 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.

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 умов видобутку підземних вод. Тому необхідно розширювати спектр фіскальних важелів та інструментів, щоб нарощувати потенціал фінансових фондів відтворення природних ресурсів та стимулювати суб'єктів підприємницької діяльності до ощадливого природокористування.

1. Голян В.А. Фіскальне регулювання водокористування в регіоні: інституціональні засади та напрями вдосконалення / В.А.Голян, В.М.Бардась, Р.В.Бусел // Механізм регулювання економіки. – 2012. – №1. – С. 25–37.
2. Хвесик М.А. Формування нової моделі фіскального регулювання природокористування: інституціональні передумови, методологічне забезпечення та практичні рекомендації / М.А.Хвесик, В.А.Голян, В.М.Бардась // Економіст. – 2013. – №9. – С. 4–13.