

ФІСКАЛЬНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ: ПЕРСПЕКТИВИ МОДЕРНІЗАЦІЇ

FISCAL REGULATION OF NATURE MANAGEMENT: UPGRADING PROSPECTS



Сергій ГАСАНОВ,
кандидат економічних наук, доцент,
заслужений економіст України,
директор Науково-дослідного
фінансового інституту Державної
навчально-наукової установи
«Академія фінансового управління»
Міністерства фінансів України, Київ

Sergii GASANOV,
Ph.D. in Economics, docent,
Honoured economist of Ukraine,
Director of the Financial Research
Institute of the Academy of Financial
Management of the Ministry of Finance
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

У зв'язку з проголошенням курсу на децентралізацію влади та реформу місцевого самоврядування зростає роль природних ресурсів у розвитку територіальних громад. Одним з основних чинників господарської та фінансової самодостатності утворень базового рівня є надходження до місцевих бюджетів фіскальних платежів за спеціальне використання природних ресурсів та користування природними та природно-господарськими активами. На жаль, щодо більшості природних ресурсів нормативи плати за їх спеціальне використання не відображають реальної цінності тієї частини природного багатства, яка залучається у відтворювальний процес.

С.Харічков виділяє такі пріоритети реформування ресурсно-екологічних податків і зборів: посилення дієвості фіскальної функції шляхом розширення податкової бази і включення до оподаткування спеціального використання природних ресурсів рекреаційного призначення, спеціального користування морськими акваторіями, введення податкових зборів за спеціальне (не цільове, але таке, що дозволено законодавством) використання об'єктів природно-заповідного фонду; мобілізація регулятивної (стимулюючої) функції ресурсно-екологічних податків і зборів шляхом запровадження експортного мита на вивіз за межі України природних ресурсів, підвищення ставок податків на видобуток корисних копалин до економічно обґрунтованих, перенесення акценту в загальній методології ресурсно-екологічного оподаткування зі сфери виробництва (видобування) природних ресурсів на їх споживання [3].

З огляду на викладене виникла необхідність обґрунтування напрямів модернізації існуючої системи фіскального регулювання природо-

користування в напрямі посилення рівня диференційованості встановлення нормативів плати за спеціальне використання природних ресурсів як у контексті формування фінансових фондів відтворення природно-ресурсного потенціалу, так і підвищення рівня фіскальної віддачі господарського освоєння природних ресурсів як важливої детермінанти соціально-економічного розвитку територіальних громад.

Фіскальне регулювання природокористування – це комплекс цілеспрямованих заходів щодо застосування податкових і неподаткових методів та інструментів стосовно використання, відтворення, перерозподілу й охорони природних ресурсів та інших елементів довкілля [2; 4]. Враховуючи те, що основними фіскальними регуляторами відносно сфери природокористу-

вання є плата та збір за спеціальне використання природних ресурсів, які за своїм змістом не відповідають природі класичних податків, податкове регулювання недоцільно ототожнювати з фіскальним, оскільки воно оперує надмірно уніфікованим набором інституціоналізованих податкових регуляторів.

Інституціональними пастками існуючої системи фіскального регулювання природокористування є: надмірна уніфікованість платежів за спеціальне використання та перерозподіл природних ресурсів і низька диференційованість нормативів плати; відсутність рентної спрямованості фіскальних інструментів у більшості секторів природно-ресурсної сфери; повільна імплементація у вітчизняну практику фіскального регулювання природокористування позитивного зарубіжного досвіду; недосконалість міжбюджетних відносин щодо перерозподілу природно-ресурсних платежів та екологічних податків; асиметричність між

У статті розглядається сутність фіскального регулювання природокористування. Обґрунтовується доцільність модернізації існуючої системи фіскального регулювання господарського освоєння природних ресурсів з огляду на необхідність зміцнення фінансової самодостатності територіальних громад у зв'язку з децентралізацією управління та реформою місцевого самоврядування. Аналізуються зрушення в структурі надходжень зборів за спеціальне використання природних ресурсів у розрізі бюджетів різного таксономічного рівня у 2013 році порівняно з 2000 роком. Запропоновано механізм підвищення ефективності фіскального регулювання природокористування на регіональному рівні шляхом перегляду принципів взаємодії між регіональними підрозділами фіскальної служби та органами місцевого самоврядування й регіональної виконавчої влади.

The article deals with the essence of fiscal regulation of nature management. The expediency to upgrade the existing system of fiscal regulation of natural resources development in terms of the necessity to strengthen the financial self-efficiency of territorial communities in light of decentralization and local governance reform was grounded. The changes in the structure of special nature management fee income in terms of budgets of different taxonomic level in 2013 if compared to 2000 have been analysed. The mechanism to increase the efficiency of fiscal management of nature management at a regional level through the reconsideration of the principles of interaction between regional departments of the fiscal service and the local governance authorities as well as regional executive power has been suggested.

Рис. 1. Структура надходжень зборів за спеціальне використання природних ресурсів у розрізі бюджетів різного таксономічного рівня у 2000 році (розраховано за даними Міністерства фінансів України)

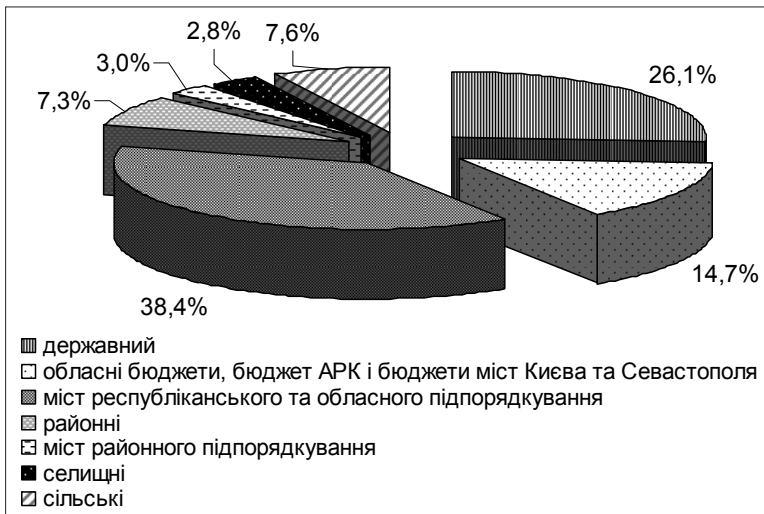
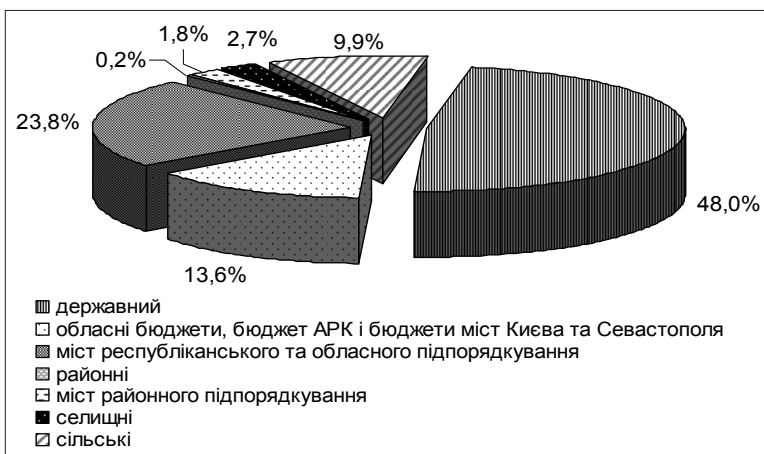


Рис. 2. Структура надходжень зборів за спеціальне використання природних ресурсів у розрізі бюджетів різного таксономічного рівня у 2013 році (розраховано за даними Міністерства фінансів України)



Якщо у 2000 році в структурі надходжень зборів за спеціальне використання природних ресурсів частка надходжень до Державного бюджету України становила 26,1%, то у 2013 році вона зросла до рівня 48,0%, що свідчить про централізацію надходжень природно-ресурсних платежів. Свідченням згорання можливостей територіальних громад щодо фінансування екологічних та природно-ресурсних проектів у 2013 році порівняно з 2000 є також зменшення частки надходжень зборів за спеціальне використання природних ресурсів до бюджетів міст республіканського та обласного підпорядкування (у 2000 році цей показник становив 38,4%, а у 2013 – 23,8%). Незначне збільшення у 2013 році порівняно з 2000 відбулося частки надходжень природно-ресурсних платежів до сільських бюджетів (у 2000 році вона становила 7,6%, а у 2013 – 9,9%). Зміни, які відбулися щодо міжбюджетного перерозподілу зборів за спеціальне використання природних ресурсів у кінці 2014 року, хоча частково й зменшили рівень централізації цього виду фіскальних платежів, але не забезпечили суттєвого приросту надходжень природно-ресурсної ренти до бюджетів базового рівня, тобто бюджетів міст, селищ та сіл.

Основною передумовою модернізації існуючої моделі фіскального регулювання природокористування мають стати зміни у базових нормативно-правових актах, які передбачають застосування податкових та неподаткових регуляторів господарського освоєння природно-ресурсного потенціалу. Йдеться про 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 установлення нормативів плати 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 податкового, стимулювання раціонального водокористування).

Модернізація 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. Цей імператив має бути закладений і в стратегію модернізації 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 невідповідно виснажливого залучення природних ресурсів у господарський оборот.

Ми підтримуємо думку В.Бардася про те, що модернізація існуючої системи фіскального природокористування має базуватися на таких принципах: принцип конвергенції; принцип селективного відбору імпортованих інститутів; принцип поступальності інституціональних змін; принцип рентної спрямованості; принцип трансформації негативних екстерналій у позитивні; принцип отримання глобальних фінансових

темпами і масштабами змін у відносинах власності на природні блага і системі управління природними ресурсами та фіскальним регулюванням природокористування; численні протиріччя між податковим, бюджетним та природоохоронним законодавством; незадовільне застосування фіскальних методів ресурсозбереження та повторного використання природної сировини [4].

Децентралізація влади та реформа місцевого самоврядування, які зумовлені необхідністю ефективнішого використання ендогенних чинників соціально-економічного розвитку, в тому числі й місцевого природно-ресурсного потенціалу, вимагають перегляду як системи встановлення нормативів плати за спеціальне використання природних ресурсів, так і вдосконалення системи міжбюджетного перерозподілу природно-ресурсної ренти. Загалом за період з 2000 по 2013 рік спостерігалось поступове переміщення центру тяжіння у фіскальному регулюванні природокористування на загальнонаціональний рівень, що звужує фінансову базу розвитку територіальних громад і позбавляє місцеві бюджети засобів щодо фінансування проектів охорони довкілля та відтворення природно-ресурсного потенціалу (рис. 1, 2).

Рис. 3. Система фіскального регулювання природокористування на регіональному рівні



преференцій; принцип максимальної гармонізації податкового, бюджетного та природоохоронного законодавства; принцип дотримання фіскального оптимуму; принцип диференціації фіскальних платежів на різних стадіях природно-продуцтрової вертикалі; принцип нівелювання стереотипу «дарованості» природних ресурсів; принцип забезпечення релевантності поведінки продавців і споживачів на ринку природних ресурсів [1].

Необхідною умовою модернізації існуючої системи фіскального регулювання природокористування має бути врахування важливості природних ресурсів для розвитку територіальних громад, особливо сільських населених пунктів, які є основним ареалом природоексплуатаційної діяльності. Враховуючи важливість природних ресурсів для забезпечення господарської самодостатності та соціально-економічного піднесення сільських територій, вони й надалі мають залишатися у державній та комунальній власності і бути надбанням населення країни чи окремих територіальних утворень, оскільки лівова частка природних та природно-господарських активів (ліси, штучні та природні водойми, водно-болотні угіддя, корисні копалини, осушувальні та зрошувальні системи) сформована завдяки наполегливій праці попередніх поколінь і тому не може бути приватизована, оскільки це суперечить домінанті формуванню інституту приватної власності трудового типу.

Система фіскального регулювання природокористування має включати набір інструментів, які дадуть можливість стимулювати процеси передачі природних та природно-господарських активів у тимчасове користування на основі угод державно-приватного партнерства. Реальна децентралізація влади при одночасному зміцненні фінансової самодостатності сільських поселень буде забезпечена за умови, коли сільська громада зможе виступати самостійним суб'єктом підприємницької діяльності й використовувати належні їй природні ресурси якомога ефективніше. Це стане можливим у разі внесення змін до Закону України «Про державно-приватне партнерство» щодо розширення переліку активів, які можуть передаватися державним (комунальним) партнером суб'єкту підприємницької діяльності у тимчасове користування

на принципах строковості та платності, а також виступати матеріальною основою створення добровільних об'єднань (так званих кластерів).

Державно-приватне партнерство (цей термін покладено в основу вітчизняної законодавчої бази) чи публічно-приватне партнерство створює також підґрунтя для того, щоб держава та сільські громади могли вступати в добровільні об'єднання із суб'єктами підприємницької діяльності з метою залучення інвестицій в сільську економіку. Отримавши права тимчасового користування (при цьому держава та сільські громади залишаються власниками природних ресурсів), підприємницькі структури розширюють таким чином матеріальну основу своєї ділової активності на депресивних сільських територіях.

Форма партнерських відносин між сільською громадою-власником природних ресурсів та підприємницькими структурами якраз і надасть можливість залучити значні інвестиційні ресурси у сільський розвиток і при цьому не позбавити селян прав власності на природні блага.

Зволікання із внесенням відповідних змін до Закону України «Про державно-приватне партнерство» консервує тотальний інвестиційний дефіцит, особливо в сільській економіці, у зв'язку з неможливістю підвищити рівень капіталізації природних та природно-господарських активів, які знаходяться в межах населених пунктів та поза межами населених пунктів, зокрема на прилеглих до них територіях. Це також звужує реальну базу наповнення сільських бюджетів та гальмує відновлення сільської інфраструктури.

Запорукою результативного стягнення фіскальних платежів за спеціальне використання природних ресурсів і забруднення навколишнього природного середовища є формування сучасних систем фіскального регулювання на регіональному рівні. Така система повинна становити сукупність взаємозв'язків між органами управління природними ресурсами та охорони довкілля, Головним управлінням Державної фіскальної служби в області, а також обласною радою та держадміністрацією (рис. 3). Комплекс проблем, пов'язаних з ідентифікацією реальної бази стягнення природно-ресурсних платежів та екологічних податків, спричинений відсутністю взаємозв'язку між

названими вище органами системи державного управління та безпосередніми природокористувачами.

Основною ланкою в системі фіскального регулювання природокористування на регіональному рівні має стати Головне управління Державної фіскальної служби в області, що виконуватиме координаційну роботу з ідентифікації бази стягнення та адміністрування природно-ресурсних платежів, екологічних податків і штрафів за порушення природоохоронного законодавства. Інформацію для цього управління щодо запасів окремих видів природних ресурсів, інтенсивності їх використання, можливостей відтворення мають надавати органи, які формують регіональну підсистему природно-ресурсного та екологічного моніторингу, а саме – обласні управління екології та природних ресурсів, лісового і мисливського господарства, Держгеокадастру, водних ресурсів, а також екологічна інспекція.

Ці інституції повинні надавати Головному управлінню Державної фіскальної служби в області також інформацію щодо діяльності природокористувачів – юридичних та фізичних осіб, зокрема про наявність у них дозволів на спеціальне природокористування, прав володіння, користування та розпорядження природними ресурсами, дотримання базових положень природоохоронного і природно-ресурсного законодавства.

З метою забезпечення перманентної взаємодії між Головним управлінням Державної фіскальної служби в області, інституціями-регуляторами природоохоронної та природо-експлуатаційної діяльності необхідно проводити періодичні наради з узгодження дій щодо масштабів і темпів господарського освоєння природно-ресурсного потенціалу та обмеження природоруйнівної діяльності. Важливою ланкою в системі фіскального регулювання природокористування на регіональному рівні є взаємодія Головного управління Державної фіскальної служби в області з обласною радою з питань доступу до інформації про передачу окремих об'єктів природно-ресурсного потенціалу та природоохоронної інфраструктури в оренду, термін її дії, розмір орендної плати, умови реінвестування отриманих доходів у відтворення природних ресурсів, інформацію про порядок та умови видачі дозволів на спеціальне природокористування, нормативи плати за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення.

Не останнє місце у системі фіскального регулювання природокористування в регіоні має обласна державна адміністрація, оскільки, розробляючи програму соціально-економічного розвитку області на відповідний рік, вона розглядає природні ресурси як важливий чинник забезпечення безперервності відтворювального процесу в багатьох галузях господарського комплексу та як вагоме джерело наповнення місцевих бюджетів. У структурі обласної державної адміністрації провідну роль щодо вибору пріоритетів господарського використання природних ресурсів відіграють обласне управління економічного розвитку і торгівлі та обласне фінансове управління: перше визначає можливості регіону щодо залучення природних ресурсів в окремі галузі регіонального господарства, друге – впливає на розподіл природно-ресурсних платежів та екологічних податків [2].

На жаль, у сучасній практиці діяльності обласної влади фіскальним аспектам регулювання природокористування не завжди приділяється належна увага. Більшість природних ресурсів є недокапіталізованими як з погляду встановлення нормативів плати за їх використання, так і оцінки вартості їх запасів. Недостатній рівень капіталізації забезпечує сприятливі умови для перетікання природно-ресурсної ренти в сектор фінансових та нефінансових корпорацій, а не місцеві бюджети.

На рівні регіону слід розробити механізм забезпечення оперативного взаємозв'язку між фіскальними органами,

органами місцевого самоврядування та регіональної державної влади, органами управління природними ресурсами та охорони навколишнього природного середовища, навчальними закладами й громадськими організаціями на предмет ідентифікації реальної бази стягнення зборів за спеціальне використання природних ресурсів та екологічних податків за забруднення довкілля, установами обґрунтованих нормативів за використання природних ресурсів місцевого значення, контролю за справедливим і збалансованим перерозподілом природно-ресурсної та екологічної ренти, упровадженням сучасних технологій адміністрування природно-ресурсних та екологічних платежів.

ВИСНОВКИ

Існуюча система фіскального регулювання природокористування потребує модернізації, оскільки децентралізація управління та реформа місцевого самоврядування, які проголошені одними з основних пріоритетів діяльності нинішніх Президента та Уряду України, вимагають формування додаткових джерел надходжень до бюджетів базового рівня. Резервами збільшення надходжень до бюджетів базового рівня є фіскальні платежі за спеціальне використання природних ресурсів та забруднення довкілля. Існуюча на сьогодні система фіскального регулювання природокористування не оперує достатнім набором регуляторів, щоб забезпечувати справедливий перерозподіл природно-ресурсної ренти на користь місцевого населення, а не корпоративних структур. Спостерігається недостатньо ефективний взаємозв'язок між даними природно-ресурсного та екологічного моніторингу і діяльністю регіональних органів Державної фіскальної служби в частині ідентифікації реальної бази стягнення зборів за спеціальне використання природних ресурсів. Тобто формування ефективного взаємозв'язку між основними суб'єктами фіскального регулювання природокористування на регіональному рівні – це необхідна передумова підвищення дієвості впливу темпів та масштабів господарського освоєння природно-ресурсного потенціалу на господарську та фінансову самодостатність територіальних громад.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бардась В. Удосконалення фіскального регулювання природокористування крізь призму досягнення фіскального оптимуму Лаффера / В. Бардась // *Економіст*. – 2013. – № 10. – С. 42–45.
2. Голян В. Фіскальне регулювання природокористування в сучасних умовах: регіональні перспективи та потенціал удосконалення / В. Голян, В. Бардась // *Економіст*. – 2011. – № 7. – С. 12–15.
3. Харічков С.К. Перспективні тенденції модернізації ресурсно-екологічної складової податкової політики / С.К. Харічков // *Шляхи та інструменти модернізаційного прориву економіки України* // *Матеріали міжнародної конференції, м. Одеса, 21-22 жовтня 2010 р.* // ІПРЕЕД НАН України. – м. Одеса: ІПРЕЕД НАН України, 2010. – С. 437–440.
4. Хвесик М. Формування нової моделі фіскального регулювання природокористування: інституціональні передумови, методологічне забезпечення та практичні рекомендації / М. Хвесик, В. Голян, В. Бардась // *Економіст*. – 2013. – № 9. – С. 4–13.

REFERENCES

1. Bardas' V. Udokonalennya fiskal'noho rehulyuvannya pryrodokorystuvannya kriz' pryzmu dosyahnennya fiskal'noho optymumu Laffera [Improving fiscal regulation of nature management through the prism of achieving Laffer fiscal optimum]. *Economist*, 2013, no. 10, pp. 42-45 [in Ukrainian].
2. Holyan V., Bardas' V. Fiskal'ne rehulyuvannya pryrodokorystuvannya v suchasnykh umovakh: rehional'ni perspektyvy ta potentsial udokonalennya [Fiscal regulation of nature management in modern terms: regional perspectives and potential improvements]. *Economist*, 2011, no. 7, pp. 12-15. [in Ukrainian].
3. Kharichkov S.K. Perspektivni tendentsiyi modernizatsiyi resursno-ekolohichnoyi skladovoyi podatkovoyi polityky [Promising trends of modernization of the resource and environmental component of tax policy]. *Odesa, IPREED NAN Ukrainy, 2010, pp. 437-440 [in Ukrainian].*
4. Khvesyk M., Holyan V. Formuvannya novoyi modeli fiskal'noho rehulyuvannya pryrodokorystuvannya: instytutsional'ni peredumovy, metodolohichne zabezpechennya ta praktychni rekomendatsiyi [Development of a new model of fiscal regulation of nature management: institutional background, methodological support and practical advice]. *Economist*, 2013, no. 9, pp. 4-13 [in Ukrainian].