

УДК 330.15:[336.22:330.322]

В. А. Голян,  
д. е. н., професор, заступник директора з науково-організаційної роботи,  
завідувач відділу проблем економіки земельних і лісових ресурсів,  
Державна установа "Інститут економіки природокористування та сталого розвитку  
Національної академії наук України", м. Київ

## ПЛАТА ЗА ПРИРОДНІ РЕСУРСИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ІНВЕСТИЦІЙНИЙ АСПЕКТ

V. Golyan,  
Doctor of Science (Econ.), Professor, Deputy Director for scientific and organizational work,  
Head of the Department Economic Issues of Land and Forest Resources, Public Institution "Institute  
of Environmental Economics and Sustainable Development National Academy of Sciences of Ukraine", Kyiv

### CHARGE FOR NATURAL RESOURCES IN THE FACE OF DECENTRALIZATION: INVESTMENT ASPECT

**У статті проаналізовано основні тенденції в надходженнях зборів та плати за спеціальне використання природних ресурсів до Зведеного бюджету України за період з 1999 по 2014 роки, зокрема плати за користування надрами, збору (рентної плати) за спеціальне використання води та лісових ресурсів, плати за землю. По більшості природних ресурсів надходження зборів та плати за спеціальне природокористування приведено у фактичних та порівняних цінах, що дало можливість показати вагомий вплив механічного зростання нормативів плати у зв'язку з інфляційними процесами та вплив зрушень, пов'язаних з розширенням реальної бази оподаткування.**

**Порівняння питомої ваги надходжень зборів за спеціальне використання природних ресурсів у доходах сільських бюджетів у 2000 та 2013 роках дало змогу встановити, що природно-ресурсна рента є одним з основних доходів бюджетів сільських територіальних громад у зв'язку з тим, що сільські території є ареалом розміщення переважної більшості природних ресурсів, а також у зв'язку з низьким рівнем надходжень податкових платежів, пов'язаних з підприємницькою діяльністю та доходами місцевих жителів.**

**За період з 1999 по 2012 рік найбільшу питому вагу в структурі зборів за спеціальне використання природних ресурсів, які надходили до Зведеного бюджету України, займала плата за землю, незважаючи на те, що тривалий період мали місце численні пільги щодо стягнення земельного податку та використовувався квазіподатковий інструмент — фіксований сільськогосподарський податок. У 2013 та 2014 роках найбільшу питому вагу у зборах за спеціальне використання природних ресурсів почала займати плата за користування надрами, оскільки вона акумулювала і рентну плату за видобуток вуглеводневої сировини.**

**Встановлено, що збільшення надходжень зборів (рентної плати) за спеціальне використання природних ресурсів до Зведеного бюджету України залежить від перегляду нормативів плати за більшість видів природної сировини, виходячи зі світових трендів та поглиблення диференціації у зв'язку з територіальною неоднорідністю в запасах природних ресурсів. Доведено, що в умовах децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування природні ресурси мають стати однією з основних передумов зміцнення господарської та фінансової самодостатності територіальних громад за умови застосування ефективного рентного інструментарію фіскального регулювання залучення природно-ресурсного потенціалу у господарський обіг.**

*The article deals with the main trends of fees' and special use of natural resources charges' income to the Consolidated budget of Ukraine for the period from 1999 to 2014. In particular, it covers subsurface use fees, special use of water and forest resources fees (rental payments) and land fees. In accordance with the majority of natural resources, the income of fees and charges for special nature usage is provided in actual and compared prices that allowed to demonstrate the considerable influence of mechanical increase of the payment standards due to the inflation processes and the impact of changes related to the broadening of the tax base.*

*The comparison of the share of the fees for special usage of natural resources within rural fiscal revenues for 2000 and 2013 allowed to determine that the natural and resource rent is one of the main budget incomes of rural territorial communities due to the fact that rural territories dispose the majority of natural resources, and also because of the low level of fiscal payments related to the entrepreneurial business and local population's income.*

*The land fees constituted the highest share in the structure of charges for special usage of natural resources that reached the Consolidated budget of Ukraine during 1999–2012, despite the numerous concessions on land tax and quasi-fiscal tool – flat agricultural tax. The highest share within the charges for special usage of natural resources in 2013 and 2014 constituted the subsurface use fees, because it accumulated also a rental fee for the extraction of raw hydrocarbons.*

*It has been determined that the increase of income of charges (rental fees) for special usage of natural resources to the Consolidated budget of Ukraine depends on the reconsideration of payment standards for the majority of natural raw materials, based on global trends and intensification of differentiation due to the territorial heterogeneity in terms of natural resource stocks. It has been proven that under the conditions of decentralization of power and local government reform, the natural resources are to become one of the main preconditions of strengthening economic and financial self-sustainability of territorial communities provided that the efficient instruments of fiscal regulation of attraction of natural and resource potential into an economic turnover is implemented.*

*Ключові слова: природні ресурси, рентна плата, збір, корисні копалини, земельний податок, територіальні громади.*

*Key words: natural resources, rental fee, charge, raw materials, land tax, territorial communities.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

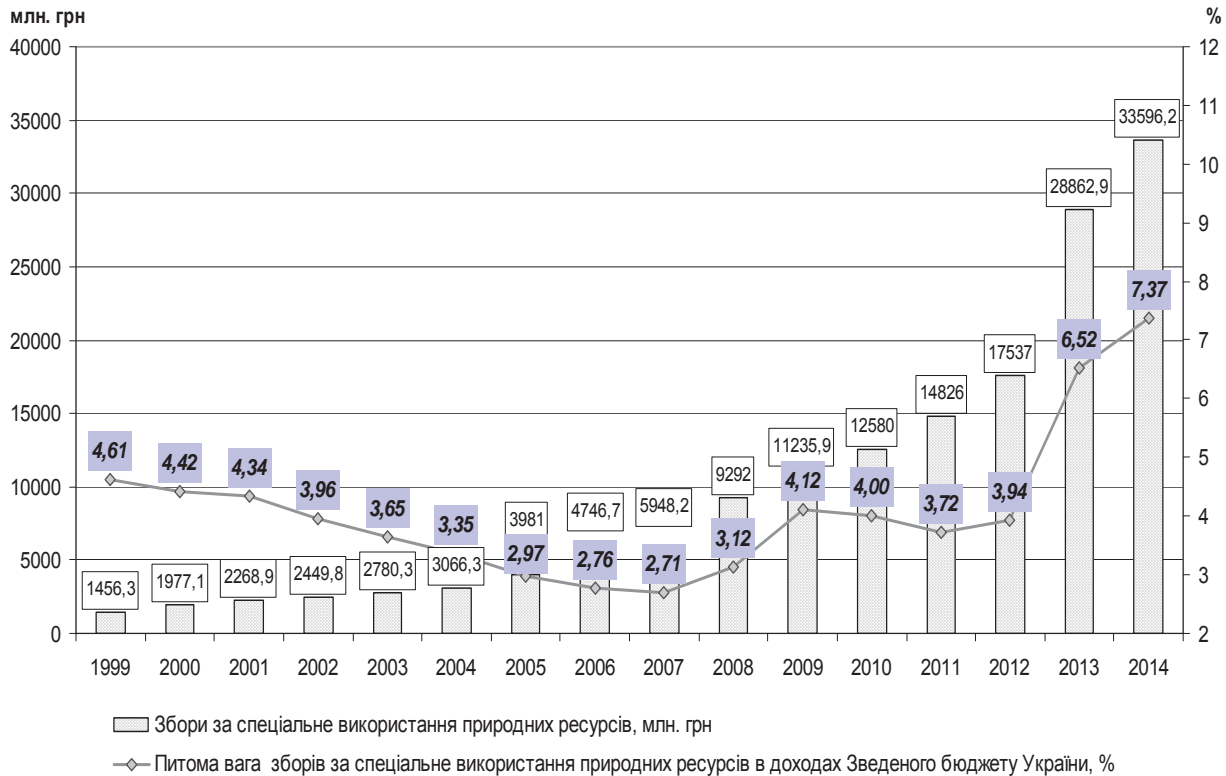
У зв'язку з проголошенням курсу на децентралізацію влади та реформу місцевого самоврядування зростає роль природних ресурсів у розвитку територіальних громад. Одним з основних чинників господарської та фінансової самодостатності утворень базового рівня виступають надходження до місцевих бюджетів фіскальних платежів за спеціальне використання природних ресурсів та користування природними та природно-господарськими активами.

На жаль, по більшості природних ресурсів нормативи плати за їх спеціальне використання не відображають реальної цінності тієї частини природного багатства, яка залучається у відтворювальний процес. Більше того, лівова частка природно-ресурсної ренти присвоюється вертикально інтегрованими підприємницькими структурами, а не перерозподіляється, як у передових країнах, в інтересах громадян, які проживають на територіях, що є ареалами концентрації природних ресурсів як відновних, так і невідновних.

У 2015 році були внесені суттєві зміни в систему фіскального регулювання природокористування, зокрема інституціоналізовано рентну плату за використання лісових, водних та мінерально-сировинних ресурсів. При цьому зберігаються значні відмінності у встанов-

ленні нормативів плати за спеціальне використання природних ресурсів, зокрема встановлення рентної плати за спеціальне використання води базується на територіально-басейновому підході, за спеціальне використання лісових ресурсів — на основі встановлення лісових такс. Ці підходи є рудиментами як командно-адміністративної моделі централізованого управління природними ресурсами та охороною довкілля, так і тієї моделі, яка сформувалася в 90-ті роки минулого століття і функціонує донині. Це не дає можливості повною мірою вилучати на користь українського народу ту частину ренти, яка утворюється під дією природного чинника, а також формувати фонди відтворення природно-ресурсного потенціалу.

Мова йде про нарощення обсягів інвестиційного забезпечення відновлення, відтворення та охорони природних ресурсів та модернізації природно-господарської та природоохоронної інфраструктури за рахунок акумуляції частини природно-ресурсної ренти за спеціальне природокористування. В умовах децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування, коли центр тяжіння в управлінні соціально-економічними процесами поступово переміщується на рівень територіальної громади, удосконалення методологічного забезпечення стягнення плати (зборів) за спеціальне природокористування виступає однією з передумов зміцнення фінансової самодостатності територіальних утворень, особливо у сільській місцевості.



**Рис. 1. Збори за спеціальне використання природних ресурсів та їх питома вага в загальній величині доходів Зведеного бюджету України**

Джерело: розраховано за оперативними даними Міністерства фінансів України, Державного казначейства України, Державної служби статистики України.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проблематика платності спеціального природокористування вже тривалий період розглядається в працях вітчизняних вчених, зокрема О. Веклич та В. Міщенко [1; 4], як щодо методологічного та методичного забезпечення стягнення плати за спеціальне використання природних ресурсів, так і ідентифікації бази нарахування нормативів плати за спеціальне використання природних ресурсів та ставок екологічних податків. В окремих публікаціях піднімаються питання удосконалення стягнення рентної плати (зборів) за спеціальне використання води [3] та спеціальне використання лісових ресурсів [2]. У першому випадку аналізуються переваги та недоліки територіально-басейнового підходу до встановлення нормативів плати за спеціальне використання поверхневих та підземних вод, а в другому — наголошується на необхідності поглиблення диференціації ставок рентної плати (зборів) за спеціальне використання лісових ресурсів, в тому числі і місцевого значення. Виходячи з євроінтеграційних пріоритетів, закладених в Угоді про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом, зокрема в природоохоронних директивах, постає необхідність конвергенції вітчизняної та передових іноземних систем фіскального регулювання природокористування, в першу чергу, в частині стягнення плати за спеціальне використання природних ресурсів.

З огляду на сказане вже запропоновано систему принципів удосконалення фіскального регулювання природокористування з метою імплементації передового іноземного досвіду та впровадження сучасних механізмів

вилучення природно-ресурсної ренти та її перерозподілу в інтересах населення тих територій, які виступають ареалом розміщення природних ресурсів, що залучаються у відтворювальний процес [5]. Особливо актуалізувалась проблема ідентифікації реальної бази стягнення плати за спеціальне використання природних ресурсів в умовах децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування, які вимагають використання всіх наявних резервів наповнення місцевих бюджетів, у тому числі й за рахунок сучасного рентного регулювання господарського освоєння природно-ресурсного потенціалу.

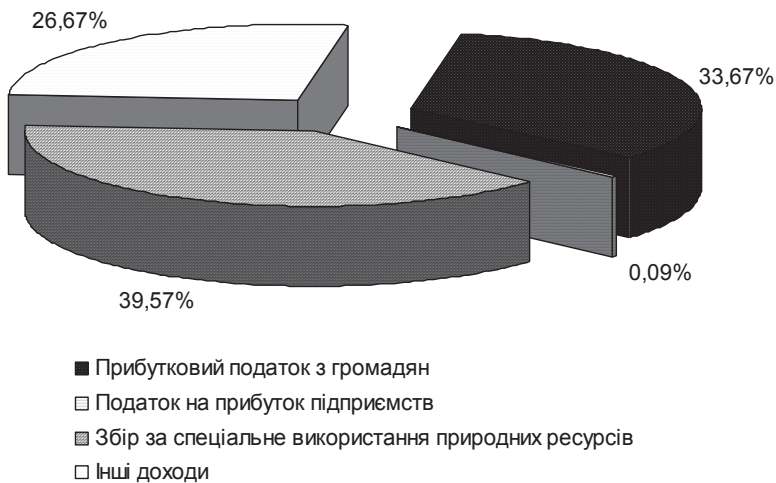
### ЦІЛІ СТАТТІ

Цілями статті є аналіз основних тенденцій надходжень зборів та плати за спеціальне використання природних ресурсів до Зведеного бюджету України за період з 1999 по 2014 рік, визначення змін у питомій вазі надходжень зборів за спеціальне використання природних ресурсів до сільських бюджетів у 2013 порівняно з 2000 роком в контексті проголошеної децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування, встановлення особливостей формування систем плати за спеціальне використання окремих видів природних ресурсів (мінерально-сировинних, лісових та водних), а також аналіз основних тенденцій надходжень плати за землю до місцевих бюджетів України.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Збори (рентна плата) за спеціальне використання природних ресурсів є вагомою складовою доходної

Структура доходів сільських бюджетів України у 2000 році



**Рис. 2. Структура доходів сільських бюджетів України у 2000 році**

Джерело: розраховано за даними Міністерства фінансів України.

частини бюджетів різного таксономічного рівня. За період з 1999 по 2014 рік у динаміці надходжень зборів за спеціальне використання природних ресурсів до Зведеного бюджету України спостерігалась висхідна тенденція. При цьому не кореспондувалась з динамікою надходжень даного виду фіскальних платежів динаміка їх частки в загальних доходах Зведеного бюджету України (рис. 1).

Якщо в 1999 році частка зборів за спеціальне використання природних ресурсів в доходах Зведеного бюджету України становила 4,61 %, у 2002 — 3,96 %, то у 2007 році вона знизилася до рівня 2,71 %. Це пов'язано з тим, що період з 2000 по 2007 рік був періодом макроекономічної стабільності і в окремі часові інтервали відзначався позитивною динамікою реального ВВП, що супроводжувалося зростанням надходжень прямих та непрямих податків до бюджетів різного рівня, пов'язаних з веденням підприємницької діяльності та

створенням доданої вартості. Тому це й призвело до зменшення питомої ваги надходжень фіскальних платежів до Зведеного бюджету України, пов'язаних з перерозподілом природно-ресурсної ренти.

Починаючи з 2007 року і завершуючи 2009 роком частка природно-ресурсних платежів до Зведеного бюджету України збільшилася від 2,71 % до 4,12 %. Збільшення частки даного виду податкових надходжень пов'язується з негативними наслідками світової фінансової кризи для національної економіки, що призвело до згорання ділової активності і зменшення прибуткових надходжень переважної більшості суб'єктів підприємницької діяльності.

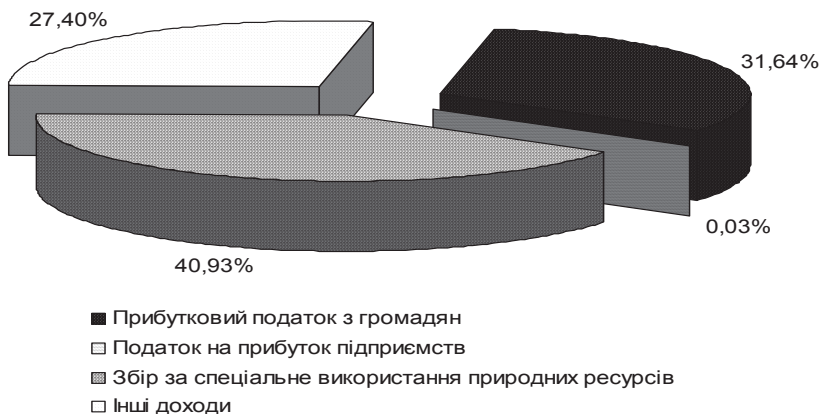
За період з 2010 по 2014 рік, за винятком 2011 року, питома вага надходжень зборів за спеціальне використання природних ресурсів до Зведеного бюджету України різко збільшилася (з 4,0 % до 7,37 %). Так, зростання частки природно-ресурсних платежів в загальній величині доходів Зведеного бюджету України, з однієї сторони, зумовлено подальшим сповзанням національної економіки в стагнаційну фазу та різким збільшенням абсолютної величини зборів за спеціальне використання природних ресурсів у зв'язку з віднесенням до їх складу рентної плати за нафту, природний газ і газовий конденсат, що видобувається в Україні.

Спостерігається висока частка даного виду платежів у загальній величині доходів сільських бюджетів. Тобто соціально-економічне піднесення сільських територій значною мірою пов'язане з ефективністю справедливого перерозподілу природно-ресурсної ренти, яка виникає у зв'язку з використанням природного багатства країни.

Треба виходити з того, що основним активом, який забезпечує відтворення сільської економіки, є природні ресурси як в межах, так і поза межами населених пунктів. Вони також виступають одним з основних бюджетонаповнюючих чинників соціально-економічного розвитку села. У структурі доходів сільських бюджетів України у 2000 році частка збору за спеціальне використання природних ресурсів становила 39,57 %, у 2013 році — 43,93 % (рис. 2 та 3).

Така висока питома вага природно-ресурсних платежів зумовлена не ефективною та справедливою системою перерозподілу природної ренти, а незначною величиною інших статей доходів сільських бюджетів, зокрема податку з доходів фізичних осіб та податку на прибуток підприємств. І все це на фоні нарощення з року в рік рівня капіталізації агрохолдингових формувань, які експлуатують повною мірою природні ресурси, наближені до сільських населених пунктів, і лише в одиничних випадках сприяють модернізації сільської інфраструктури.

Структура доходів сільських бюджетів України у 2013 році



**Рис. 3. Структура доходів сільських бюджетів України у 2013 році**

Джерело: розраховано за даними Міністерства фінансів України.

Природні ресурси потенційно можуть на декілька порядків приносити більше доходів у фінансові фонди села, за умови, коли сільська громада отримує реальні права володіння та користування природними активами як в межах, так і поза межами населених пунктів. Органи місцевого самоврядування разом із службами сільськогосподарського дорадництва мають ознайомити селян в разі зняття мораторію з принципами та тонкощами функціонування земельного ринку, щоб упередити демпінгові апетити агрохолдингових формувань, які готові в найкоротші терміни скупити земельні паї селян, оскільки значна пропозиція сільськогосподарських земель однозначно призведе до зниження ціни їх продажу.

Сьогодні не сформовано належної системи податкового регулювання використання окремих видів природних ресурсів, в першу чергу, це стосується видобутку бурштину та заготівлі деревини, оскільки в першому випадку не має політичної волі центральних та регіональних органів виконавчої та представницької гілок влади, а в другому — не сформовано належне методологічне забезпечення ідентифікації бази стягнення земельного податку за користування землями лісогосподарського призначення та фіскальних платежів за використання деревних та недеревних ресурсів лісу, що не дає можливості використати усі наявні резерви збільшення надходжень природно-ресурсної ренти до сільських бюджетів.

Для депресивних сільських територій Поліської зони впровадження апробованих світовою практикою методів податкового регулювання видобутку корисних копалин та користування лісовими і лісогосподарськими активами може вирішити комплекс проблем соціально-економічного розвитку і сформувати підґрунтя для диверсифікації економіки сільських громад.

Встановлення плати за спеціальне використання природних ресурсів має свої відмінні риси стосовно окремих видів таких ресурсів. Це значною мірою також пов'язано з рівнем диференціації нормативів плати, виходячи з рівня запасів природного ресурсу та умов природокористування.

Вагомою складовою природно-ресурсного потенціалу та природного багатства країни виступають мінерально-сировинні ресурси. Враховуючи те, що більшість країн так і не змогли трансформувати національні економіки до вимог інформаційної фази соціально-економічного розвитку, мінерально-сировинні ресурси виступають чи не основним фактором господарської самодостатності та економічної могутності тих чи інших держав.

Мінерально-сировинні ресурси є матеріальною базою виникнення двох феноменів в розвитку світової економіки — феномену "голландської хвороби" та феномену "ресурсного прокляття". Перший феномен полягає в залежності темпів соціально-економічного розвитку від використання, зокрема експорту, якогось одного виду природних ресурсів, а другий — в гальмуванні процесів інноваційно-технологічної модернізації внаслідок значних запасів природних, в першу чергу, мінерально-сировинних ресурсів.

Специфічними особливостями відзначається сфера надкористування (користування надрами для видобутку корисних копалин та користування надрами, що

не пов'язано з видобутком корисних копалин) в Україні. За мірками тієї країни, до складу якої Україна входила до 1991, наша країна не володіє значними запасами паливно-енергетичних ресурсів, але займає перші позиції щодо запасів окремих видів гірничорудної сировини.

Незважаючи на те, що Україна не відноситься до переліку країн, які займають домінуюче положення в планетарному масштабі щодо обсягів видобутку нафти та газу, в нашій країні сформувалася досить розгалужена архітектура торгівлі імпортованою мінеральною сировиною та продуктами її переробки, в якій домінують непрозорі схеми державних закупівель, оптової торгівлі нафтопродуктами та природним газом.

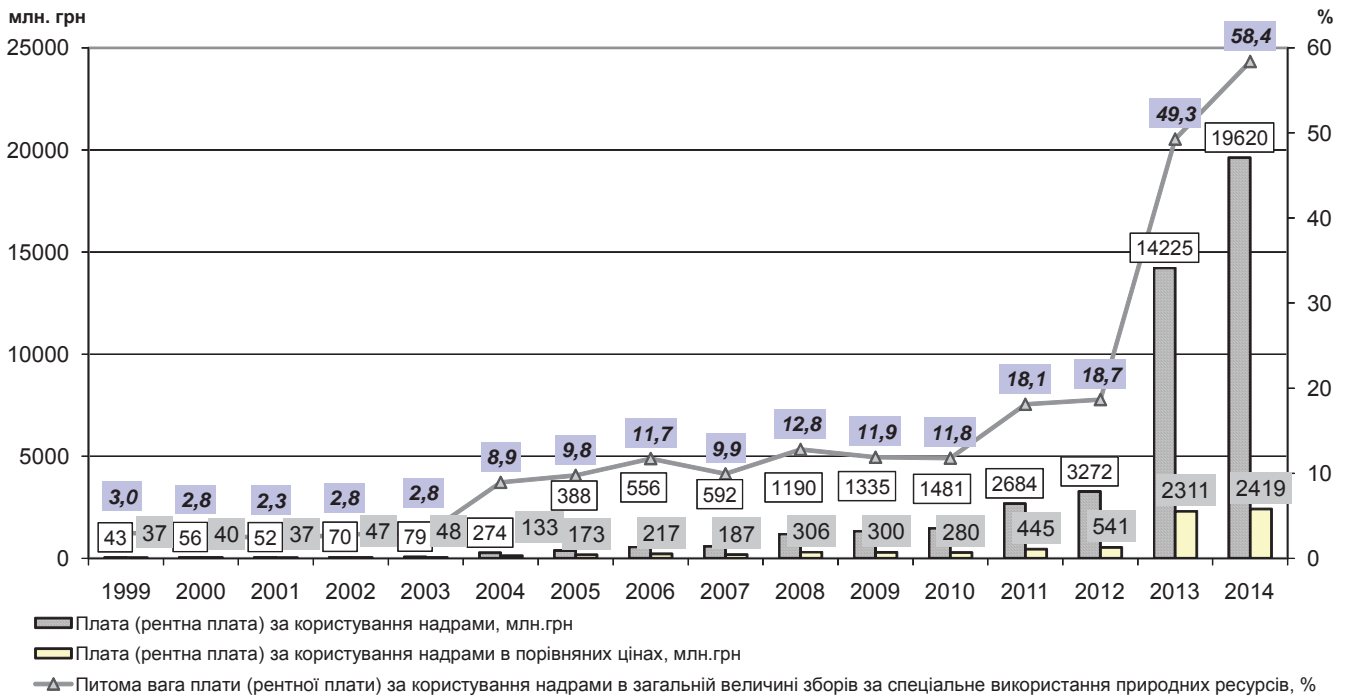
При цьому для задоволення потреб українських громадян вистачає природного газу власного видобутку, але до споживача він потрапляє за цінами імпортованого. Коли мова заходить про підвищення ставок рентної плати за видобуток вуглеводневої сировини для вітчизняних нафто- та газовидобувних компаній, нафтове та газове лобі у політичному істеблішменті країни розпочинає свою традиційну риторику про те, що зростання ставок рентної плати підриває галузь, вививає інвестиційні ресурси, урізає обігові кошти, але при цьому автозаправні станції на автомагістралях продовжують рости як гриби після дощу.

Важливим чинником регулювання процесів видобутку мінерально-сировинних ресурсів та вагомим бюджетонаповнюючим фактором є система фіскального регулювання надкористування, яка представлена платою, а з 2015 року рентною платою, за користування надрами. Цей платіж на сьогодні є синтетичним платежем, який фактично акумулював і збір за геологорозвідувальні роботи, проведені за рахунок Державного бюджету України, і рентну плату за видобуток вуглеводневої сировини.

За період з 1999 по 2014 рік у динаміці плати (рентної плати) за користування надрами можна виділити декілька основних фаз. Перша фаза (період 1999—2003 років), друга фаза (період 2004—2010 років), третя фаза (період 2011—2014 років) (рис. 4). При цьому в динаміці плати (рентної плати) за користування надрами у фактичних цінах в цілому спостерігався висхідний тренд. Суттєве зростання відбулося у 2011 році, коли до складу плати за користування надрами увійшов збір за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок Державного бюджету України. Ще більш інтенсивне зростання мало місце у 2013 році порівняно з 2012 роком — на 10 953 млн грн.

Таке зростання пов'язане з інституціоналізацією єдиного платежу за спеціальне використання мінерально-сировинних ресурсів — плати за користування надрами, куди увійшла рентна плата за видобуток вуглеводневої сировини. Квінтесенцією висхідного тренду в динаміці плати (рентної плати) за користування надрами за аналізований період є те, що у 2014 році надходження номінальної величини даного платежу до Зведеного бюджету України порівняно з 1999 зросло в 456 разів.

Якщо аналізувати надходження плати (рентної плати) за користування надрами до Зведеного бюджету України у порівняльних цінах 1999 року, то такого значного зростання як в динаміці номінальної величини не



**Рис. 4. Динаміка плати (рентної плати) за користування надрами у фактичних та порівняних цінах та її питома вага в загальній величині надходжень зборів за спеціальне використання природних ресурсів до Зведеного бюджету України**

Джерело: за оперативними даними Міністерства фінансів України, Державного казначейства України та Державної служби статистики України.

спостерігається, оскільки враховано інфляційні коливання, які виступали передумовою механічного зростання нормативів плати за спеціальне використання окремих видів мінерально-сировинних ресурсів на основі індексації.

У цілому у 2014 році порівняно з 1999 роком надходження плати (рентної плати) за користування надрами у порівняних цінах до Зведеного бюджету України збільшилося у 65 разів. Враховуючи те, що фактор інфляції внаслідок ділення на кумулятивний індекс цін виробників було знівельовано, таке зростання забезпечувалося також значною мірою розширенням бази оподаткування користування надрами для видобутку корисних копалин.

При цьому нормативи (ставки) рентної плати за спеціальне використання окремих видів гірничорудної сировини та інших мінерально-сировинних ресурсів є нижчими від рівня аналогічних показників не лише передових країн, а й країн постсоціалістичного та пострадянського простору.

За період з 1999 по 2014 рік відбулися значні зміни в динаміці питомої ваги плати (рентної плати) за користування надрами в структурі зборів за спеціальне використання природних ресурсів. Якщо у 1999 році питома вага плати за користування надрами в загальних надходженнях зборів за спеціальне використання природних ресурсів до Зведеного бюджету становила 3,0%, у 2004 — 8,9%, у 2008 — 12,8%, та у 2014 році вона виросла до рівня 58,4%.

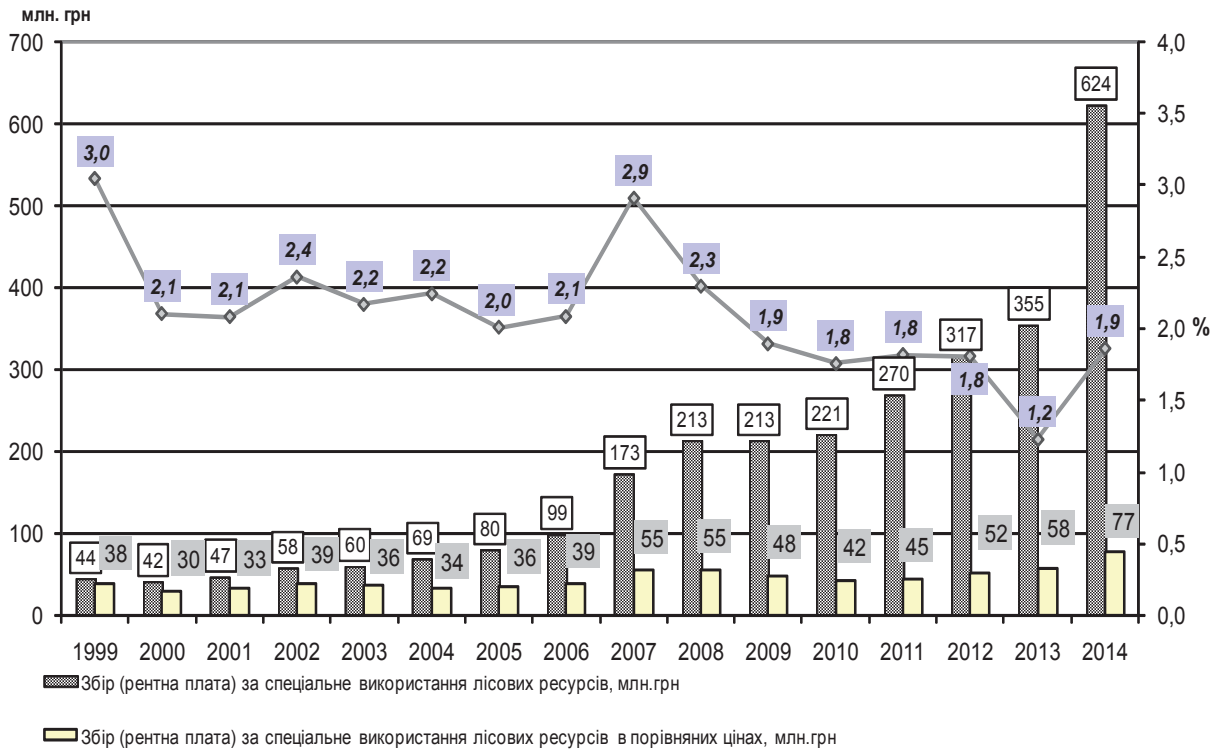
Тобто плата (рентна плата) за користування надрами є основним природно-ресурсним платежем, питома вага якого в структурі надходжень зборів за спеціальне використання природних ресурсів до Зведеного бю-

джету України є найвищою. І це при тому, що реальна база стягнення плати за користування надрами є штучно звуженою через відсутність відповідної реакції фіскальних органів на дані природно-ресурсного моніторингу і недостатню увагу політичного істеблшменту до проблем справедливого перерозподілу ренти, яка виникає у зв'язку з освоєнням мінерально-сировинної бази.

Адепти власників вертикально та горизонтально інтегрованих підприємницьких об'єднань, основу продуктового ланцюга котрих складає мінеральна сировина, вказують на пагубність практики суттєвого зростання нормативів (ставок) рентної плати за користування надрами для розширеного відтворення потенціалу підприємств, які входять в названі об'єднання. При цьому окремі такі об'єднання, експортуючи значні обсяги продуктів первинної переробки мінеральної сировини (тривалий період кон'юнктура на світових ринках була для них сприятливою), так і не спромоглися забезпечити хоча б критично необхідну інноваційно-технологічну модернізацію видобувних, збагачувальних та переробних виробництв.

Дестимулятор такої інноваційно-технологічної модернізації — "символічні" ставки плати за користування надрами. Це, з однієї сторони, форсує подальше марнотратне використання природного багатства, а з іншої — зменшує обсяги природно-ресурсної ренти, яка мала б надходити до Зведеного бюджету України і перерозподілятися в інтересах власника мінерально-сировинних ресурсів — українського народу.

Надмірна монополізація базових ринків вертикально інтегрованими підприємницькими об'єднаннями з року в рік посилювалася знову ж таки через те, що вони



**Рис. 5. Надходження збору (рентної плати) за спеціальне використання лісових ресурсів до Зведеного бюджету України**

Джерело: розраховано за оперативними даними Міністерства фінансів та Державного казначейства України.

"економили" на величині плати, яку вносили в бюджети різного рівня за господарське освоєння мінерально-сировинних ресурсів. Ставки рентної плати за користування надрами мають бути переглянуті в сторону зростання по більшості корисних копалин, щоб акули українського бізнесу шукали резерви зниження собівартості і підвищення тим самим конкурентоспроможності продукції не в заниженій величині ренти, яку вони мають сплачувати власнику — українському народу, а в максимально можливій економії мінеральної сировини у всіх фазах продуктового ланцюга.

Останнє стане можливим, коли підприємство, яке, як правило, є учасником вертикально чи горизонтально інтегрованого підприємницького об'єднання, відшкодуватиме українському народу реальну вартість тієї частини мінеральної складової природного багатства, яку вони відчують на свою користь. Збільшення ставок рентної плати за користування надрами — це найбільш дієвий стимулятор для надрокористувачів і підприємств, які здійснюють переробку мінеральної сировини, щодо підвищення питомої ваги доданої вартості в структурі виробництва продукції, а це кумулятивним чином відобразиться на рівнях зайнятості та оплати праці.

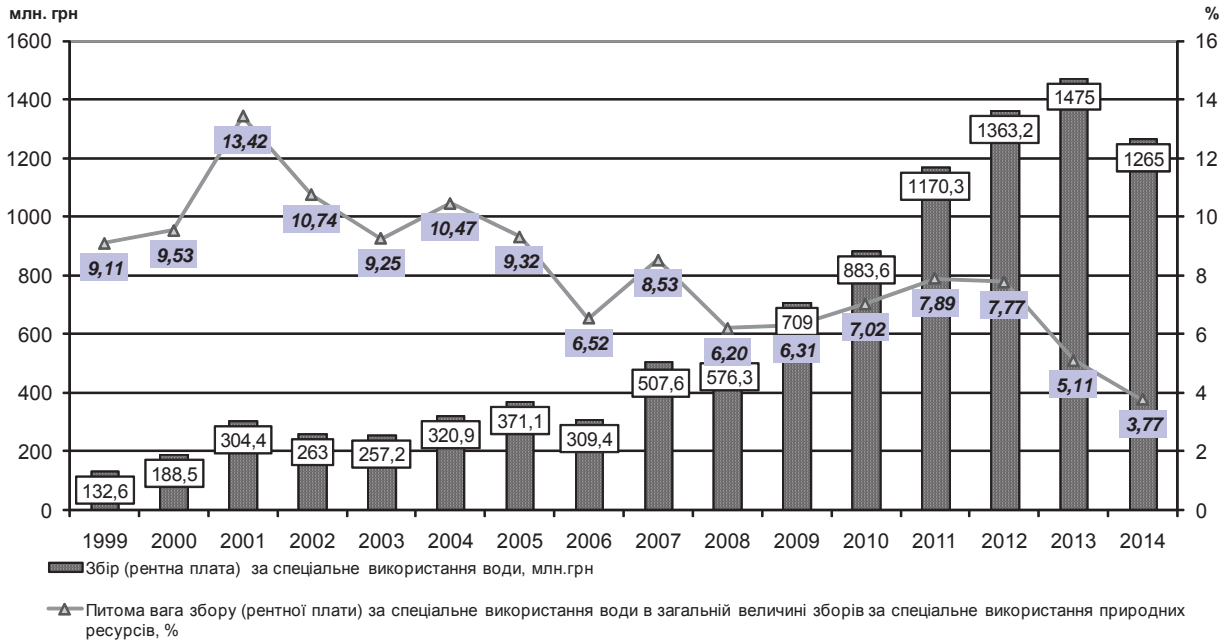
Україна належить до малозабезпечених лісовими ресурсами європейських держав, адже площа лісових ділянок, згідно з даними останнього обліку лісів (за станом на 01.01.2011 р.), дорівнює 10 378,7 тис. га, а фактична лісистість території — 15,9 %, що є найменшим показником у Європі. Для порівняння: лісистість Румунії — 29 %, Болгарії — 30, Франції — 31, Білорусі — 42, Чехії — 33,4, Словаччини — 40,8, Німеччини — 30,1, Норвегії — 26,9, Швеції — 60,3, Фінляндії — 64,7, Італії — 32,7, Іспанії — 26,7, Франції — 27,6, Польщі —

28,6 і навіть Греції — 44 %. Оптимальна лісистість території України за мінімальними нормативами повинна становити 20 %. Наразі 99 % лісів перебувають у державній власності, але розподілені між різними відомствами [6]. Темпи нарощення лісоресурсного потенціалу значною мірою залежать від стимулюючого впливу на суб'єктів лісівництва фіскальних регуляторів.

Збір (рентна плата) за спеціальне використання лісових ресурсів є одним з природно-ресурсних платежів, спрямованих на фіскальне регулювання процесів господарського освоєння лісоресурсного потенціалу. Він пред'являється за окремі види рубок, при цьому не має прямої дії щодо використання земель лісгосподарського призначення.

У динаміці надходжень збору (рентної плати) за спеціальне використання лісових ресурсів у фактичних цінах за період з 1999 по 2014 рік в цілому спостерігається висхідна тенденція. Якщо у 1999 році до Зведеного бюджету України надходило 44 млн грн. даного збору, у 2002 — 58 млн грн., у 2008 — 213 млн грн., то у 2014 — 624 млн грн. (рис. 5).

При цьому в динаміці надходжень збору (рентної плати) за спеціальне використання лісових ресурсів у порівняних цінах висхідного тренду не спостерігається (база порівняння — 1999 рік), оскільки в окремі часові інтервали зростання надходжень даного виду природно-ресурсних платежів забезпечувалося механічним зростанням нормативів плати у зв'язку з індексацією, зумовленою інфляційними процесами. У 2014 році надходження збору (рентної плати) за спеціальне використання лісових ресурсів до Зведеного бюджету України у порівняних цінах порівняно з 2008 роком зросло всього на 22 млн грн., порівняно з 2002 — на 38 млн грн.



**Рис. 6. Динаміка надходжень збору (рентної плати) за спеціальне використання води та його питомої ваги в загальній сумі надходжень зборів за спеціальне використання природних ресурсів до Зведеного бюджету України**

Джерело: розраховано за оперативними даними Міністерства фінансів України та Державного казначейства України.

Питома вага збору (рентної плати) за спеціальне використання лісових ресурсів у загальній величині зборів за спеціальне використання природних ресурсів за період з 1999 по 2014 рік коливалася в межах від 1,2 до 3,0%, що свідчить про низький рівень фіскальної віддачі господарського освоєння окремих складових лісоресурсного потенціалу.

Збір (рентна плата) за спеціальне використання лісових ресурсів потребує подальшого удосконалення як в напрямі диференціації нормативів плати, так і в напрямі розширення бази оподаткування. Потенційно вже сьогодні надходження збору за спеціальне використання лісових ресурсів може бути на порядок збільшено, якщо розшириться перелік лісоресурсних об'єктів, використання яких буде оподатковуватися.

Плата за спеціальне використання води вже тривалий період є одним з найбільш резонансних питань податкового регулювання господарського освоєння природної складової національного багатства. При цьому є багато вузьких місць щодо встановлення нормативів плати за спеціальне використання поверхневих та підземних вод, особливо для великих водокористувачів, якими виступають підприємства, що входять у горизонтально та вертикально інтегровані підприємницькі об'єднання.

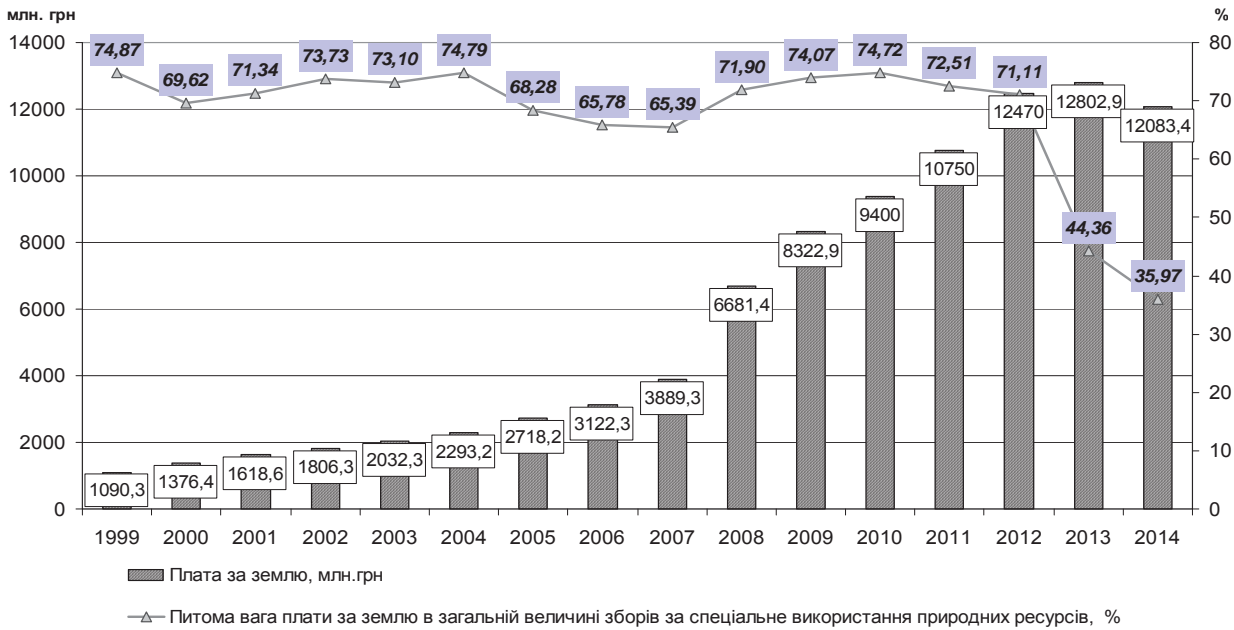
За період з 1999 по 2014 рік у динаміці надходжень збору (рентної плати) за спеціальне використання води до Зведеного бюджету України, як правило, спостерігалась висхідна тенденція, що пов'язано з індексацією нормативів плати у зв'язку з розкручуванням маховика інфляції (рис. 6). Зменшення відбулося у 2014 році порівняно з 2013 роком, оскільки не враховано потенційні надходження даного виду природно-ресурсних платежів від водокористувачів на тимчасово окупованих територіях Луганської та Донецької областей, а також анексованого Криму.

На фоні висхідного тренду в динаміці абсолютної величини збору (рентної плати) за спеціальне використання води контрастує динаміка його частки в загальній величині надходжень природно-ресурсних платежів до Зведеного бюджету України. Якщо у 2001 році його частка складала 13,42 %, то у 2014 році вона знизилася до 3,77%. Причиною таких структурних перегинів стало відставання темпів зростання нормативів плати за спеціальне використання води від темпів зростання нормативів плати за спеціальне використання інших видів природних ресурсів, особливо мінерально-сировинних.

При цьому споживач холодної та гарячої води отримує розрахункові документи зі значними сумами внаслідок недосконалості регулювання діяльності природних монополій та тих лазівок, які мають місце в системі водопостачання. Значні втрати води внаслідок ветхості водопровідних мереж, а відповідно і значна вартість електроенергії на її постачання відшкодовуються за рахунок споживача.

Першим кроком для усунення перегинів у системі стягнення зборів (рентної плати) за спеціальне використання води стане перехід від територіально-басейнового принципу встановлення нормативів плати за спеціальне використання поверхневих та підземних вод до принципу нарахування, який базуватиметься на врахуванні ролі водного ресурсу у господарському обігу. Тобто чи вода виступає необхідним елементом життєдіяльності (питна вода), чи обслуговуючим виробничий процес компонентом (миття коренеплодів, використання води в гідроенергетиці) чи матеріально-речовою складовою готової продукції (виробництво безалкогольних напоїв). Це дасть можливість перекласти фіскальний тиск за використання води з пересічного громадянина на великих водокористувачів, як правило, підприємств-експортерів, а також виробників безалкогольних напоїв.





**Рис. 7. Надходження плати за землю до Зведеного бюджету України та її питома вага в загальній величині зборів за спеціальне використання природних ресурсів**

Джерело: розраховано за оперативними даними Міністерства фінансів України, Державного казначейства України, Державної служби статистики України.

Ваговим джерелом надходжень до місцевих бюджетів є плата за землю, яка представлена земельним податком та орендною платою. За період 1999 по 2013 рік у динаміці надходжень плати за землю до Зведеного бюджету України чітко викристалізувалась висхідна тенденція. Якщо в 1999 році до Зведеного бюджету України надходило 1090,3 млн грн., у 2004 — 2293,2 млн грн., у 2008 році — 6681,4 млн грн., то у 2014 році до місцевих бюджетів різного рівня було акумульовано 12083,4 млн грн. (рис. 7).

Така динаміка надходжень плати за землю зумовлена фактично щорічною індексацією ставок земельного податку у зв'язку галопуючою інфляцією, припиненням дії Закону України "Про плату за землю", що звужило перелік землевласників та землекористувачів, яким надавалися різного роду пільги, а також тривалим періодом існування сурогатного податкового інструменту — фіксованого сільськогосподарського податку.

Тривалий період використання фіксованого сільськогосподарського податку не давало можливості ідентифікувати реальну базу стягнення фіскальних платежів за володіння і використання сільськогосподарських земель, що стимулювало виникнення землекористувачів з надмірно високим рівнем концентрації земельних активів, що врешті-решт прискорило агрохолдингізацію сільськогосподарського виробництва і поглибило кризові явища у соціально-економічному розвитку українського села.

При цьому питома вага плати за землю в загальних надходженнях зборів за спеціальне використання природних ресурсів не корелює з абсолютною величиною надходжень. Так, низхідна тенденція в динаміці надходжень плати за землю за період з 2012 по 2014 рік (якщо у 2012 році частка плати за землю в загальній величині надходжень природно-ресурсних платежів складала 71,11%, то у 2014 році вона знизилася до 35,97%) зумовлена збільшенням абсолютної величини плати за

користування надрами, оскільки до складу цього платежу було введено рентну плату за нафту, природний газ і газовий конденсат, що видобувається в Україні.

Одним з резервів нарощення надходжень до місцевих бюджетів є удосконалення системи адміністрування орендної плати, що виплачується власникам землі сільськогосподарськими підприємствами, які входять у вертикально інтегровані підприємницькі утворення холдингового типу. Значний потенціал нарощення надходжень плати за землю до місцевих бюджетів пов'язаний з оновленням нормативної грошової оцінки різних категорій земель на основі врахування глобальних трендів їх вартості, передусім земель сільськогосподарського призначення. Підвищення рівня капіталізації їх залучення в господарський оборот безпосередньо пов'язане із завершенням формування повноцінного ринку цієї категорії земель. Це дасть змогу визначити реальну цінність сільськогосподарських угідь, що відповідним чином позначиться на ставках земельного податку й орендної плати.

Значні резерви збільшення надходжень плати за землю пов'язуються з розширенням бази її стягнення, а саме за рахунок земель водного фонду та земель лісогосподарського призначення, де не проведено повноцінної грошової оцінки. Введення класичного земельного податку за використання земель водного фонду та земель лісогосподарського призначення і відповідна корекція ставок орендної плати за використання цих земель дадуть можливість на порядок підвищити надходження до місцевих бюджетів окремих економічних районів та збільшити обсяги фінансування проектів відродження найбільш депресивних територій.

## ВИСНОВКИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК

Збори (рентна плата) за спеціальне використання природних ресурсів є основним інструментом фіскального

регулювання природокористування, який спрямований на забезпечення перерозподілу ренти в інтересах власника природних ресурсів, як правило, українського народу, у зв'язку з господарським освоєнням природно-ресурсного потенціалу. Внаслідок постійного лобювання окремими представниками великого бізнесу доцільності збереження мінімального рівня нормативів плати за спеціальне використання природних ресурсів, оскільки за незадовільного рівня інноваційно-технологічної модернізації основного капіталу дешевизна природної сировини виступає одним з основних чинників конкурентоспроможності продукції вітчизняних промислово-фінансових груп, питома вага надходжень природно-ресурсних платежів до Зведеного бюджету України є незначною, зокрема за період з 1999 по 2014 рік вона коливалась у межах 2,71—7,37%. Це свідчить про незначні бюджетні можливості щодо реалізації інвестиційних проектів по відтворенню природно-ресурсного потенціалу та охороні довкілля.

При цьому надходження природно-ресурсних платежів до сільських бюджетів є однією з основних статей доходів, що пов'язано з незначною діловою активністю підприємницьких структур у сільській місцевості, що відповідним чином відображається на величині традиційних податків, зокрема податку на доходи фізичних осіб, які надходять до бюджетів сільських територіальних громад. Питома вага зборів за спеціальне використання природних ресурсів у структурі доходів сільських бюджетів у 2000 році становила 39,57%, а у 2013 — 40,93%. При цьому резервом зростання надходжень даного виду платежів до бюджетів сільських територіальних громад стане передання у власність цих громад природних ресурсів поза межами населених пунктів у зв'язку з децентралізацією та реформою місцевого самоврядування.

За період з 1999 по 2014 рік у динаміці надходжень плати за користування надрами, зборів (рентної плати) за спеціальне використання водних та лісових ресурсів, плати за землю до Зведеного бюджету України у фактичних цінах у цілому спостерігався висхідний тренд, що було зумовлено переважно механічним зростанням нормативів плати у зв'язку з інфляційними процесами. В динаміці надходжень перерахованих платежів у порівнянних цінах тенденції щодо інтенсивного зростання не спостерігалось, що свідчить про відсутність реальних зрушень щодо збільшення бази вилучення природно-ресурсної ренти. Прикметною рисою надходжень зборів та плати за спеціальне використання природних ресурсів до Зведеного бюджету України є те, що за період з 1999 по 2012 рік найбільшу питому вагу в структурі природно-ресурсних платежів займала плата за землю, а за період з 2013 по 2014 рік найбільшу частку вже займала плата за користування надрами. Причиною цього стало зарахування до плати за користування надрами рентної плати за видобуток вуглеводневої сировини, яка раніше була окремим платежем.

Збільшення надходжень природно-ресурсної ренти до Зведеного бюджету України стане можливим за умови кардинального перегляду методологічних підходів та соціального підґрунтя нарахування окремих видів зборів (рентної плати) за спеціальне використання природних ресурсів. Зокрема у фіскальному регулюванні спеціального використання водних ресурсів необхідно перейти від рудимента командно-адміністративної економіки —

територіально-галузевого підходу до підходу, який враховує роль води у відтворювальному процесі. Доцільно суттєво розширити базу нарахування плати за землю за рахунок введення прямих податків за використання земель водного фонду та земель лісгосподарського призначення. Нормативи плати за використання надр для видобутку корисних копалин мають враховувати світові тренди на ринку мінеральної сировини та рівень рентабельності діяльності гірничовидобувних підприємств.

Література:

1. Веклич О. Экологическая рента: сущность, разновидности, формы / О. Веклич // Вопросы экономики. — 2006. — № 11. — С. 104—110.
2. Голян В. А. Трансформація системи фінансових відносин у лісовому секторі на засадах бюджетної економії та самоокупності / В.А. Голян, О.М. Шубалий // Фінанси України. — 2015. — № 12. — С. 81—93.
3. Голян В.А. Фіскальне регулювання використання та охорони водних ресурсів в Україні: основні тенденції, територіальна асиметрія, напрями конвергенції з передовим досвідом / В.А. Голян, В.М. Бардась, І.А. Довга // Інвестиції: практика та досвід. — 2015. — № 23. — С. 13—22.
4. Міщенко В.С. Економічний механізм природокористування в Україні / В.С. Міщенко // Економіка України. — 2001. — № 10. — С. 32—37.
5. 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.
6. Шубалий О.М. Трансформаційні процеси у лісовому секторі: інституціональні передумови та механізми реалізації: монографія / О.М. Шубалий. — Луцьк: Терен, 2015. — 456 с.

References:

1. Veklich, O. (2006), "Environmental Rental: essence, types, forms", *Voprosy jekonomiki*, vol. 11, pp. 104—110.
  2. Holian, V.A. and Shubalyi, O.M. (2015), "Transformation of the financial relations system in the forestry sector on the basis of budgetary savings and self-recoupment", *Finansy Ukrainy*, vol. 12, pp. 81—93.
  3. Holian, V.A. Bardas', V.M. and Dovha, I.A. (2015), "Fiscal regulating the use and protection of water resources in Ukraine: key trends, territorial asymmetry, directions of convergence with advanced experience", *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, vol. 23, pp. 13—22.
  4. Mischenko, V.S. (2001), "The economic mechanism for nature use in Ukraine", *Ekonomika Ukrainy*, vol. 10, pp. 32—37.
  5. Khvesyk, M. Holian, V. and Bardas', V. (2013), "A new model of fiscal control of nature: institutional requirements, methodological support and practical recommendations", *Ukrainian Journal Economist*, vol. 9, pp. 4—13.
  6. Shubalyj, O.M. (2015), *Transformatsijni protsesy u lisovomu sektori: instytutsional'ni peredumovy ta mekhanizmy realizatsii* [Transformation processes in the forest sector: institutional conditions and mechanisms for implementation], Teren, Luts'k, Ukraine.
- Стаття надійшла до редакції 26.03.2016 р.*