

бачено в плані програм соціально-економічного розвитку. В цьому напрямку першочергові заходи держави такі:

- вироблення єдиної стратегії розвитку державно-приватного партнерства в Україні на середньо- та довгострокову перспективу;
- створення “центрів компетенцій” – організаційних структур з ініціювання й управління проектами державно-приватного партнерства, у тому числі в регіонах;
- проведення інформаційної та освітньої роботи в рамках просування ДПП на регіональному та місцевому рівнях.

Список використаних джерел:

1. Бойко О. Державно-приватне партнерство: світовий досвід та перспективи реалізації в Україні / О. Бойко // Юридична газета. – 2013. – № 22. – С. 42–43.
2. Діденко Н. Г. Державне управління і соціальне партнерство: актуальні проблеми теорії і практики : [монографія] / Н. Г. Діденко. – Донецьк : Східний видавничий дім, 2007. – 404 с.
3. Декамп О. ЕБРР: Украине необходимо внедрить государственно-частное партнерство [Электронный ресурс] / Оливер Декамп. – Режим доступа : http://www.dialogs.org.ua/news_full.php?nw_id=12498
4. Дерябина М. Государственно-частное партнерство: теория и практика / М. Дерябина // Вопросы экономики. – 2008. – № 8. – С. 71.
5. Про державно-приватне партнерство [Електронний ресурс] : Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI (зі змінами та доповненнями). – Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>



УДК 338.45

І. В. Драган, кандидат економічних наук, старший науковий співробітник відділу економічних проблем лісокористування та природоохоронних територій Державної установи “Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України”

**ФІСКАЛЬНИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ
ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ**

Присвячено дослідженню організаційних засад державного контролю в системі оподаткування використання природних ресурсів. З’ясовано, що під державним контролем в системі оподаткування використання природних ресурсів слід розуміти багатофункціональний процес перевірки правильності та повноти сплати ресурсних надходжень до бюджетів різних рівнів з урахуванням якості та ефективності використання природних ресурсів держави для запобігання похибкам від встановлених параметрів щодо їх збереження та відновлення.

Ключові слова: *бюджет; держава; державний контроль; оподаткування; природні ресурси; розвиток.*

© **І. В. Драган, 2014**

The article studies the organizational principles of state control in the system of taxation of natural resources. It was determined that the public authorities in the tax system of natural resources should be understood multifunctional process of testing the accuracy and completeness of resource revenue payments to the budgets of different levels with regard to the quality and effectiveness of the natural resources of the state to prevent a deviation from the established parameters for their conservation and restoration.

Key words: budget; government; government control; taxation; natural resources development.

Постановка проблеми. Контроль – важлива багатопланова ланка державного регулювання економіки. Це самостійний різновид роботи у сфері управління, який полягає у спостереженні за відповідністю використання такого об'єкта, як природні ресурси, тим нормативам, які встановив керівний суб'єкт – держава.

Сутність державного контролю у системі оподаткування використання природних ресурсів полягає в порівнянні фактичного обсягу природних ресурсів із вимогами до їх добування та використання. Специфіка державного контролю, як свідчить практика досліджень, дає змогу виділити його в окрему функцію, створити відповідні державні органи, до компетенції яких належить лише контрольна діяльність.

В умовах сьогодення існує спрямованість на ґрунтовне реформування української економіки з метою підвищення її конкурентоспроможності в ринковому середовищі. Забезпечення ефективного соціально-економічного розвитку потребує цілеспрямованої інтеграції теорії й практики щодо базових функцій системи державного контролю в системі оподаткування використання природних ресурсів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика державного, зокрема податкового, контролю розглядалася в наукових дослідженнях іноземних та українських учених. Так, над питаннями теорії у сфері оподаткування працювали А. В. Бризгалін, І. І. Кучерявий, А. Н. Козирін, О. А. Ногіна, В. М. Родіонова, С. О. Шохін, І. І. Кучеров, О. Ю. Судаков, І. А. Орешкін, Є. Н. Євстігнєєв та ін. Проте проблеми державного контролю в системі оподаткування використання природних ресурсів потребують подальших досліджень.

Мета статті – дослідити механізм і принципи державного контролю в системі оподаткування використання природних ресурсів.

Виклад основного матеріалу. Контроль у системі оподаткування використання природних ресурсів не існує ізольовано, як і немає контролю заради контролю. Він спрямований на конкретний результат – ефективне використання природних ресурсів. Це уможливує збільшення бюджетних надходжень від їхнього використання, а також спроби досягнення цієї мети.

Державний контроль у системі оподаткування використання природних ресурсів, як одна з функцій державного управління, є заключною ланкою для оцінювання відповідності функцій поставленим завданням перед державою. Контроль у системі оподаткування використання природних ресурсів дає змогу не лише коригувати управлінську діяльність держави, але й допомагає передбачити перспективи подальшого її розвитку та досягнення конкретного результату в ефективному використанні, збереженні природних ресурсів. За допомогою контролювання, маючи інформацію про правомірність або неправомірність діяльності державного органу чи посадової особи, її доцільність, можна оперативно втрутитися, привести важелі державного управління у відповідність до умов, що склалися, та запобігти появі небажаних наслідків [1].

Зокрема, мета державного контролю в системі оподаткування використання природних ресурсів відповідає цілям управління, котрі визначаються економічними і політичними

закономірностями розвитку держави. Основна функція контролю – реалізація інтересів суспільства та держави не тільки в економічному аспекті, але й для збереження природних ресурсів, тобто він підпорядкований виконанню завдань на загальнодержавному рівні.

Суть державного контролю полягає в тому, що суб'єкт контролю в особі державних контрольних органів здійснює облік і перевірку того, як об'єкти управління (діяльність державних органів і суб'єктів підприємницької діяльності) дотримуються встановлених норм законодавства. Основна мета такого контролю – знайти недоліки в діяльності об'єкта управління та усунути порушення, тобто узгодити цю діяльність із законодавчо встановленими нормами за допомогою контрольно-перевірних методів [2].

Раціональне господарювання в державі неможливе без застосування системи заходів, що забезпечують дотримання вимог законодавства у сфері підприємницької діяльності та природокористування підприємств, тобто без систематичного дійового контролю держави за виробництвом, розподілом і споживанням суспільного продукту, використанням природних ресурсів.

В умовах сьогодення державне управління має виконувати принципово нові завдання органів державного контролю, що також, у свою чергу, сприятиме формуванню нових функцій і вдосконаленню структури цих органів. Так, виникає питання щодо надання контролю іншого значення та зміну компетенції органів державного контролю [3].

Нові умови розвитку держави та її впливу на суспільство потребують адекватних підходів до системи державного контролю та її законодавчого забезпечення. Потреба існування такої системи пояснюється тим, що з переходом на нові екологічні й економічні засади функціонування нашого суспільства у сфері державного управління не зменшилося вад, а управлінські рішення, прийняті навіть найвищими органами виконавчої влади, на жаль, небездоганні.

На етапі формування ринкових умов у підприємницькому середовищі наявна безліч прикладів порушення законодавства, умисного приховування прибутків, невідповідності управлінських дій новим умовам і негативних наслідків господарювання (лобіювання інтересів, монополізація виробництва, а також спроби ухилення від сплати ресурсних платежів). Гонитва за максимальними прибутками, відсутність державного контролю за цими процесами та недоліки державного управління спричинили низку негативних наслідків щодо ефективності використання природних ресурсів та охорони навколишнього середовища. Зокрема, уможливилось завезення на територію держави токсичних речовин, упровадження небезпечних для людини виробничих технологій, хижацьке ставлення до довкілля. Тому й в умовах розвитку демократії, переходу до ринкових відносин об'єктивною реальністю залишається контроль у системі оподаткування використання природних ресурсів. Відповідно, постійна зміна умов господарювання потребує перегляду завдань державного контролю в системі оподаткування використання природних ресурсів, форм і методів його здійснення [4].

Існують певні особливості формування та функціонування державного контролю в системі оподаткування використання природних ресурсів, зумовлені конкретним змістом контрольної діяльності та органами, що її здійснюють.

Зазначимо, що створення державного контролю в системі оподаткування використання природних ресурсів залежить від двох системних понять, які тотожні між собою – “система державного контролю” та “система органів державного контролю”, проте перше поняття значно ширше.

Функцію контролю в системі оподаткування використання природних ресурсів здійснює у різних обсягах та формах більшість державних органів. Розвиток ринкових відносин змінив самий підхід і призначення державного контролю в системі оподаткування використання природних ресурсів, а отже, і форми, принципи та методи його проведення. Зазначимо, що контроль як функція державного управління із завершальної стадії функцій має запобіжний характер [5].

Механізми державного управління

Контроль здійснюють майже всі суб'єкти державного управління, серед них і органи виконавчої влади, оскільки їхня діяльність – управлінська за змістом. Кожен орган виконавчої влади, його посадові особи у межах своїх повноважень контролюють виконання прийнятих рішень, дотримання законодавства в діяльності певної системи, окремої структурної ланки або галузі. Такий контроль може стосуватися не лише внутрішніх аспектів діяльності системи, але й зовнішніх її зв'язків.

Органи виконавчої влади, вповноважені перевіряти фінансово-господарську діяльність суб'єктів підприємницької діяльності, здійснюють перевірку згідно з планом за загальними показниками за письмовим дорученням керівника контрольного органу не частіше одного разу на рік у межах компетенції цього органу [5].

Законодавство чітко визначає контрольні органи, що мають право проводити планові та позапланові виїзні перевірки фінансово-господарської діяльності суб'єктів підприємницької діяльності та їхні повноваження. До них належать органи Державної податкової служби, митні органи, органи Державного казначейства, державні контрольно-ревізійні служби. Планові виїзні перевірки проводять усі контрольні органи одночасно в день, визначений органами Державної податкової служби, а порядок координації проведення перевірок встановлює Кабінет Міністрів України.

Зауважимо, що на практиці в окремих сферах державного управління уже діють системи органів контролю, які мають визначену структуру, коло контрольних повноважень, чітко окреслені завдання.

Внутрішній контроль має певні особливості, його здійснюють самостійні в організаційному та юридичному аспектах органи, і тоді він функціонує як надвідомчий, загальний для всіх галузей і сфер управління (податковий контроль), або ж створені у складі відповідних органів державного управління, скажімо, у сфері економіки чи соціально-культурній. Це вже відомчі різновиди контролю.

До систем надвідомчого контролю належать фінансовий контроль, який має чітку функціональну визначеність. Він охоплює фінансову діяльність у всіх сферах суспільних відносин. Це, звичайно ж, не означає, що немає потреби його вдосконалити, реформувати, він налагоджується й отримує відповідне правове вноормування.

На державному рівні немає органу, який би акумулював та аналізував інформацію, отриману в процесі контролю у різних сферах управління. Є сфери, де такий контроль не забезпечується, або коли й існує, то відзначається роздрібненістю та розрізненістю органів, що його здійснюють.

Посиленого контролю з боку держави потребує навколишнє середовище. У цій сфері діє безліч контрольних комісій, які мають різні повноваження, а головне, що результати контролю не підлягають аналітичному аналізу, тобто не сприяють прийняттю на державному рівні рішень, спрямованих на регулювання глобальних і важливих питань.

Держава, використовуючи механізм виконавчої влади для організації управління суспільними справами, повинна звернути особливу увагу на те, як органи виконавчої влади надають необхідні управлінські послуги громадянам та на контроль за захистом їхніх прав. Тож контроль має здійснюватися за виконавською дисципліною в органах виконавчої влади за управлінською вертикаллю, за дотриманням чинного законодавства, діяльністю у межах певних повноважень, а також за самим процесом надання управлінських послуг, забезпеченням прав і свобод громадян.

До сфери зовнішнього контролю належать і спеціалізовані контрольні органи. Реформуючи законодавство з питань контролю у сфері виконавчої влади, слід звернути увагу на органи спеціалізованого контролю, які діють у міністерствах, державних комітетах та інших органах виконавчої влади. Такими органами здебільшого є інспекції, які все ж мають різні правові статуси, назви, коло повноважень. Ці органи створено в галузях промисловості та фінансів, сільського господарства й охорони природи, будівництва та збереження матеріальних цінностей тощо.

Суб'єктами цього контролю є державні інспекції: податкова, пожежна, автомобільна, у справах захисту прав споживача, з контролю за цінами, за вивезенням матеріальних цінностей, за станом ядерної і радіаційної безпеки тощо. До кола спеціалізованих інспекцій належать інспекції гірничого технагляду, пробірного, сільськогосподарського, газового нагляду, котлонагляду, ветеринарного, рибного нагляду тощо.

Інспекції наділені правом проводити перевірки, обстеження, рейди, зобов'язані брати участь у ревізіях, знайомитися з документами, вимагати пояснень з усіх видів порушень, вимагати від органів вищого рівня притягнення винних до відповідальності, давати приписи, що встановлюють юридичні обов'язки, наприклад, про усунення порушень законності та причин, які їм сприяють. Кожна інспекція у своїх діях не має права втручатись у повсякденну роботу адміністрації підконтрольного об'єкта, незалежно від форм власності, не може оцінювати її оперативно-адміністративну діяльність, а має проводити перевірку відповідно до питань свого профілю. З метою впорядкування та підвищення ефективності контрольної діяльності потрібно проаналізувати сучасний стан інспекцій, принципи, якими керувалися під час їх створення, підвідомчість та обсяг надання контрольних повноважень.

Державний контроль забезпечують державні органи та посадові особи, що мають відповідні контрольні повноваження й утворюють систему, котра виконує функцію контролю [6].

Контрольні органи функціонують на основі певних принципів, які мають бути взаємопов'язаними у межах одного контрольного органу. Існують різні погляди щодо принципів державного контролю та критеріїв їх систематизації (табл. 1).

Зазначимо, що ці принципи державного контролю актуальні також для системи оподаткування природних ресурсів, тобто для податкових органів [7, 10].

В Україні триває процес пошуку та становлення ефективної системи державного управління, побудови організаційної структури системи органів та їхньої діяльності. Відповідно до цього процесу створюється й державний контроль у системі оподаткування використання природних ресурсів з метою підвищити ефективність їх використання передусім.

Використання та експлуатація природних ресурсів потребує ощадливого і господарського ставлення, особливо якщо йдеться про невідновлювальні енергетичні ресурси. Незважаючи на те, що кількість розвіданих копалин збільшується як загалом, так і в розрахунку на душу населення, існує загроза їх виснаження ще до переходу на використання нових джерел енергії, тим паче, що суспільство відчуває дедалі більший дефіцит відновлювальних природних ресурсів.

Рациональне використання і відтворення природних ресурсів стає однією з найактуальніших проблем, яку державі треба долати вже сьогодні. Разом із відсутністю коштів проблема охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів має яскраво виражений регіональний характер і відіграє особливу роль у поживленні виробництва на основі прискорення науково-технічного прогресу.

Така постановка проблем потребує кращого розгляду питань державного контролю насамперед щодо реформування оподаткування природокористувачів і послідовного розвитку науково-практичних складників охорони навколишнього середовища та раціонального використання його ресурсів: плановірності, пропорційності, оптимальності.

Плановірність стосовно використання природних ресурсів – складова державного контролю щодо управління і регулювання екологічних та економічних відносин, яка передбачає розроблення планів обсягів використання природних ресурсів, дійовий нагляд за їхньою реалізацією. Перспективне і поточне планування підприємствами раціонального використання природних ресурсів й охорони навколишнього середовища в кінцевому підсумку ґрунтується на реальних темпах зростання сукупного суспільного продукту, дохідної частини бюджету, рівня життя населення тощо.

Основні принципи державного контролю

№ з/п	Принципи контролю	Основне значення
1.	Об'єктивна спрямованість	Дає змогу реально оцінити ситуацію, що склалася у сфері управлінської діяльності держави, порівняти її з відповідними завданнями, передбачає аналіз реальних фактів і всебічність їх розгляду. Об'єктивність контролю впливає з точного вивчення фактів і документів, заслуховування пояснень, які перевіряють зацікавлені особи, виконання необхідних підрахунків, аналізів, вимірів, порівнянь, виявлення причин порушень, недоліків чи помилок
2.	Своєрідність	Стимулює контрольні органи до підвищення ефективності контрольньо-перевірочного процесу
3.	Систематичність	Систематичний контроль дає змогу краще орієнтуватися в державному управлінні та постійно аналізувати стан справ, а також виявляти недоліки в цій діяльності, відшукувати резерви чи запобігати непередбаченим наслідкам
4.	Своєчасність	Контроль має проводитися відповідно до встановлених планів-графіків, своєчасно, що значно підвищуватиме його ефективність
5.	Дієздатність	Полягає у реальних наслідках виявлення порушення чинного законодавства, прийнятих норм і правил, глибокому їх аналізу, формулюванні висновків щодо можливих наслідків їх усунення. Призначення контролю – створити передумови та провадити управлінську діяльність з урахуванням інтересів держави, запобігти неправомірній діяльності окремих осіб або суб'єктів господарювання
6.	Гласність	Висвітлення напрямів діяльності органів державного управління щодо виведення країни з кризи, відповідність чинної правової бази відносинам, що складаються у сфері управління, створення державних програм і виконання їх, дії органів управління різних рівнів і службових осіб, спрямовані на ефективність управління
7.	Демократизація	Передбачає відкритість у діяльності державних органів, широку інформованість про прийняті рішення та їхнє виконання, надання громадянам, колективам і організаціям реальних гарантій щодо забезпечення їхніх інтересів, тобто дотримання гласності контролю, що одразу стає ефективним інструментом демократизації державного управління
8.	Глибина	Перевірці повинні підлягати не лише ті підрозділи, які мають низьку працездатність, але й з гарними результатами. Це допоможе виявляти й поширювати передовий досвід, не допускати помилок та упущень

Пропорційність – це складова державного контролю, що означає погодженість у використанні природних ресурсів як за територією, так і за галузями народного господарства, недопущення порушень природних взаємозв'язків у навколишньому природному середовищі.

Оптимальність у використанні природних ресурсів – це досягнення оптимального рівня задоволення потреб під час використання підприємствами природних ресурсів і збереження довкілля.

Мета державного контролю в системі оподаткування використання природних ресурсів полягає у створенні ефективних методів, які сприяли б дотриманню законодавства щодо адміністрування ресурсних платежів, вимог екологічної безпеки, забезпеченню вживання ефективних і комплексних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, досягненню погодженості дій державних і громадських органів щодо розподілу коштів для відтворення природних ресурсів.

Підприємства, що використовують у своїй діяльності природні ресурси, належать, з одного боку, до тієї чи іншої галузі народного господарства, а з іншого – це ланки територіально-виробничих комплексів. Тому необхідно правильно поєднувати інтереси державних органів, зокрема, міністерств, відомств і місцевих територіальних органів, які повинні доповнювати один одного, утворюючи єдину систему контролю. Водночас кожен із цих органів має певну структуру, наділений самостійними функціями, виконує встановлений законодавством перелік завдань [8]. Нині важливо створити єдину систему взаємодії між різними державними контрольними органами, зокрема з оподаткування та раціонального природокористування, оскільки проблема обмеженості ресурсів і забруднення довкілля тісно пов'язана з діяльністю суб'єктів господарювання, адмініструванням податків та витрачанням коштів державного бюджету, зокрема на природоохоронну діяльність.

Державний контроль у системі оподаткування використання природних ресурсів розглядається як один із важливих елементів державного контролю, за допомогою якого забезпечується своєчасне внесення коректив в управлінську діяльність природокористувачів, отримання інформації про реальний стан навколишнього природного середовища, виявлення порушень чинного законодавства, наявних стандартів і правил, а також прийнятих рішень.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. За своєю специфікою державний контроль проявляється в соціальній, політичній, економічній, екологічній та правовій сферах державного управління. Проте, оскільки одним із найважливіших проблемних питань на сьогодні, крім дефіциту бюджету, є раціональне природокористування та збереження навколишнього середовища, то виникає питання про нерозривне поєднання економічної та екологічної сфер державного управління, зокрема, що стосується оподаткування використання природних ресурсів і збереження навколишнього природного середовища. Економічна сфера діяльності держави спрямована на отримання прибутку у вигляді надходжень до державного бюджету та постійного їх зростання, а екологічна – на збереження природного середовища, уникнення забруднення, надмірного використання ресурсів.

Розвиток ринкових відносин ставить перед державним контролем нові завдання. Необхідне розроблення концептуальних основ формування й розвитку державного контролю в системі оподаткування використання природних ресурсів, його організації, осмислення того, як функціонують його органи, опрацювання нових методологій, узагальнення досвіду реалізації контрольних заходів, запровадження якісно нового менеджменту на нинішньому етапі розвитку економіки України.

Система фінансового контролю щодо оподаткування використання природних ресурсів практично не виконує запобіжно-профілактичної функції. Вона переважно лише констатує порушення, проте в ній немає інструментів для запобігання їм. Тому необхідно створити цілісну структуровану систему державного контролю щодо оподаткування використання природних ресурсів у єдиному інформаційному просторі системи державного управління з механізмами взаємодії, обґрунтуванням стратегії його розвитку, вдосконалення форм і методів виконання контрольних дій, підвищення ефективності.

Список використаних джерел:

1. Системно-комплексне оцінювання потенціалу сталого розвитку України / Алимов О. М., Микитенко В. В., Лицур І. М. та ін. – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2013. – 88 с.
2. Залуцька Н. С. Податок на додану вартість як основа бюджетоутворення / Н. С. Залуцька // Економіст. – 2007. – № 1. – С. 30–33.
3. Драган І. В. Реалізація природно-ресурсного потенціалу території на засадах самовідтворюваності в контексті модернізації національної економіки / І. В. Драган // Агросвіт. – 2013. – № 8. – С. 22–27.
4. Драган І. О. Наукові основи національної стратегії сталого розвитку України : [монографія] / І. О. Драган ; [за наук. ред. акад. НААН України, д.е.н., проф. М. А. Хвесика]. – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2013. – 40 с.
5. Кашенко О. Л. Механізми фінансового і правового регулювання у природокористуванні / О. Л. Кашенко // Фінанси України. – 2001. – № 2. – С. 141–146.
6. Про порядок погашення зобов'язань перед бюджетами та державними цільовими фондами : Закон України від 21.12.2000 р. № 2181-III. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
7. Вишневський В. Ухилення від сплати податків: моделювання вибору та дій економічного суб'єкта / В. Вишневський // Фінанси України. – 2002. – № 1. – С. 9–15.
8. Драган І. О. Капіталізація природних ресурсів : [монографія] / І. О. Драган ; за заг. ред. д.е.н., проф. акад. НААН України М. А. Хвесика. – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2014. – С. 190–205.

