

Електронний журнал «Ефективна економіка» включено до переліку наукових фахових видань України з питань економіки (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 975 від 11.07.2019). Спеціальності – 051, 071, 072, 073, 075, 076, 292. Ефективна економіка. 2024. № 7.

DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2105.2024.7.11>

УДК 336.132.1

V. A. Ivanchenko,

к. ю. н., Віце-президент благодійного фонду «Рідне місто моє», м. Київ

ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0000-4620-0268>

H. V. Medynska,

д. е. н., доцент, в. о. завідувача кафедри земельного кадастру, Національний університет біоресурсів і природокористування України, м. Київ

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2573-0205>

V. M. Bardas,

к. е. н., Громадська організація

«Європейський аналітичний центр», м. Луцьк

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1211-2494>

ПОДАТКОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ В УМОВАХ ПОГЛИБЛЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ПРІОРИТЕТИ, ПРОБЛЕМИ, ВИКЛИКИ

V. Ivanchenko,

PhD in Law, Vice president of the Charitable Foundation Charity Fund

«My Hometown», Kyiv

N. Medynska,

Doctor of Economic Sciences, Associate Professor, Acting manager of the Department of Land Cadastre, National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine, Kyiv

V. Bardas

PhD in Economics, Public Organization «European Analytical Centre», Lutsk

TAX REGULATION OF ENVIRONMENTAL MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF DEEPENING DECENTRALISATION: PRIORITIES, PROBLEMS, CHALLENGES

Виявлено, що основним податковим регулятором спеціального використання природних ресурсів виступає рентна плата, а регулятором охорони навколишнього природного середовища є екологічний податок. Обґрунтовано, що сукупна величина екоресурсних платежів, котрі надходять до Зведеного бюджету України, являє собою суму рентної плати за спеціальне використання природних ресурсів та екологічного податку за забруднення навколишнього природного середовища. Встановлено, що зростання надходжень номінальної величини екоресурсних платежів до Зведеного бюджету України забезпечувалося індексацією ставок рентної плати та екологічного податку у зв'язку з інфляційно-девальваційними процесами. Виявлено, що поглиблення бюджетно-фіскальної децентралізації незначною мірою торкнулося дерегуляції надходжень екоресурсних платежів, що не дає можливості забезпечити перенесення центру ваги у публічному фінансуванні природоохоронної діяльності на рівень регіонів та територіальних громад базового рівня. Встановлено, що неадекватність ставок рентної плати у зв'язку з недокапіталізованістю природних ресурсів та символічний характер ставок екологічних податків, а також тіньовий характер видобутку окремих видів природної сировини законсервували невисокий відсоток екоресурсних платежів у сукупних податкових надходженнях до Зведеного бюджету України. Доведено, що в умовах збройної російської агресії, імплементації базових положень Нової кліматичної угоди, Глобальних цілей сталого розвитку, а також фіскально-бюджетної децентралізації необхідним є перегляд співвідношень між держбюджетом та місцевими бюджетами при розподілі екоресурсних платежів в сторону зростання частки відрахувань у бюджеті територіальних громад базового рівня. Обґрунтовано, що найвищий відсоток відрахувань рентної плати за спеціальне використання природних ресурсів необхідно забезпечувати у бюджеті сільських територіальних громад, оскільки саме сільські території виступають основним ареалом концентрації природної сировини і саме тут необхідно посилити дієвість

впливу природно-ресурсного чинника на темпи соціально-економічного піднесення.

It has been found that the main tax regulator of the special use of natural resources is rent, and the regulator of environmental protection is the environmental tax. It is substantiated that the total amount of eco-resource payments received by the Consolidated Budget of Ukraine is the sum of rent for the special use of natural resources and the environmental tax for environmental pollution. It is established that the growth of nominal revenues of environmental payments to the Consolidated Budget of Ukraine was ensured by indexation of rent and environmental tax rates due to inflationary and devaluation processes. It is found that the deepening of fiscal decentralisation has only slightly affected the deregulation of environmental payments, which does not allow for the transfer of the centre of gravity in public financing of environmental protection activities to the level of regions and territorial communities of the basic level. It is established that the inadequacy of rent rates due to the undercapitalisation of natural resources and the symbolic nature of environmental tax rates, as well as the shadow nature of the extraction of certain types of natural raw materials, have preserved a low percentage of environmental payments in the total tax revenues to the Consolidated Budget of Ukraine. It is proved that in the context of armed Russian aggression, implementation of the basic provisions of the New Climate Agreement, the Global Sustainable Development Goals, and fiscal decentralisation, it is necessary to revise the ratio between the State budget and local budgets in the distribution of environmental payments towards an increase in the share of allocations to the budgets of territorial communities of the basic level. It is substantiated that the highest percentage of rent payments for the special use of natural resources should be allocated to the budgets of rural territorial communities, since rural areas are the main area of concentration of natural raw materials and it is here that the effectiveness of the impact of the natural resource factor on the pace of socio-economic development should be enhanced.

***Ключові слова:** природокористування, податкове регулювання, децентралізація, рентна плата, екологічний податок, місцеві бюджети, сільські територіальні громади.*

***Keywords:** nature management, tax regulation, decentralisation, rent, environmental tax, local budgets, rural territorial communities.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями

Сфера природокористування охоплює розширене відтворення та господарське освоєння природно-ресурсного потенціалу, а також охорону навколишнього природного середовища. Тобто природокористування – це використання ресурсної цінності природної сировини та комплекс заходів з упередження еколого-деструктивного впливу на довкілля. Раціоналізація природокористування, тобто результативніше використання природних ресурсів та ефективніший захист атмосферного повітря, природних водних джерел та надр, значною мірою залежить від інституціоналізованих податкових регуляторів. Основним податковим регулятором спеціального використання природних ресурсів виступає рентна плата, а регулятором охорони навколишнього природного середовища є екологічний податок. Сукупна величина екоресурсних платежів, котрі надходять до Зведеного бюджету України, являє собою суму рентної плати за спеціальне використання природних ресурсів та екологічного податку за забруднення навколишнього природного середовища. Саме величина надходжень екоресурсних платежів до бюджетів різного таксономічного рівня виступає ресурсною базою формування публічних фондів фінансування природо-відтворюючої та природоохоронної діяльності. У той же час надходження цих платежів до загальних фондів публічних бюджетів не дає можливості забезпечити їх цільове використання. Поглиблення децентралізації влади у 2014-2024 роках не забезпечило адекватної дерегуляції надходжень екоресурсних платежів, а навпаки спостерігається їх централізація.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

У працях вітчизняних вчених ще з початку 90-х років минулого століття та початку 2000-х років активно дискутується проблема удосконалення інструментарію податкового регулювання природокористування як в частині встановлення адекватних реальній вартості природної сировини ставок, так і в частині розподілу екоресурсних платежів між бюджетами різного таксономічного рівня [2; 3]. В останні роки у зв'язку з поглибленням децентралізації влади та формуванням мережі укрупнених територіальних громад активізувалися дослідження, котрі стосуються дерегуляції надходжень екоресурсних платежів, тобто зміщення акценту в їх розподілі в сторону місцевих бюджетів.

О. Скопова наголошує, що суми надходжень від екологічного податку на порядок нижче від рентної плати за спеціальне використання природних ресурсів, тому розглядати його як джерело інституційного розвитку місцевих бюджетів не доцільно. Негативним у розподілі рентної плати між різними рівнями бюджетів є те, що у місцевих бюджетах її суми надходять до загальних фондів, де вони розчиняються і, відповідно, не можуть виконувати свої основні функції [6, с.113]. Надходження рентної плати за спеціальне використання природних ресурсів до загальних фондів місцевих бюджетів не дає можливості сформувати публічні фонди фінансування природно-господарських та природоохоронних проєктів, зокрема комунальної природоохоронної інфраструктури [5], що не забезпечує навіть критично необхідних масштабів оздоровлення довкілля та розширеного відтворення природно-ресурсного потенціалу.

Як стверджують М.Хвесик, С.Князєв та В.Голян, посилення позитивного впливу господарського освоєння природно-ресурсного потенціалу на темпи соціально-економічного піднесення країни та зміцнення господарської самодостатності економіки регіонів й особливо сільських населених пунктів залежить від перегляду чинної системи встановлення нормативів плати за спеціальне використання природних ресурсів та ставок

екологічних податків за забруднення довкілля в бік її зближення з аналогічними системами високорозвинених країн, надання територіальним громадам реальних прав розпоряджання природними ресурсами прилеглих територій і розширення переліку угод державно-приватного партнерства щодо використання окремих складових місцевого природно-ресурсного потенціалу та переробки відходів [7]. «Символічність» ставок рентної плати за спеціальне використання природних ресурсів консервує сировинну спрямованість окремих секторів національного господарства, а занижені ставки екологічного податку за забруднення навколишнього природного середовища не стимулюють суб'єктів виробничо-господарської діяльності модернізувати об'єкти природоохоронної інфраструктури та впроваджувати сучасні методи екологічного менеджменту.

Активізувалися дослідження вчених в останні роки, які стосуються підвищення рівня фіскальної ефективності використання природної сировини для сільських територіальних громад, оскільки сільські території виступають основним ареалом концентрації природних ресурсів. Зокрема, Л.Кольоса стверджує, що підвищення прямого економічного ефекту для сільських територій пов'язується зі зростанням еквівалентності вилучення та удосконаленням адміністрування рентної плати та плати за використання інших природних ресурсів, котрі концентруються на таких територіях, а також із підвищенням частки відрахувань природно-ресурсної ренти до бюджетів сільських територіальних громад. Це дасть можливість підвищити концентрацію природно-ресурсної ренти у бюджетах сільських територіальних громад, що розширить можливості місцевого самоврядування сільських територій прискорювати темпи соціально-економічного піднесення та результативніше фінансувати природоохоронні проєкти [4, с. 51]. Якраз переорієнтація відрахувань природно-ресурсної ренти до бюджетів сільських територіальних громад дасть змогу забезпечити реальну децентралізацію у розподілі екоресурсних платежів і підвищити зацікавленість місцевої влади

забезпечувати перманентне розширене відтворення природно-ресурсного потенціалу.

Цілі статті

Метою статті є виявлення проблем та обґрунтування пріоритетів удосконалення податкового регулювання природокористування з врахуванням викликів поглиблення децентралізації та на основі аналізу основних тенденцій надходжень екоресурсних платежів до публічних бюджетів України.

Виклад основного матеріалу дослідження

Система податкового регулювання природокористування в нашій країні характеризується надмірною уніфікованістю й обмеженістю набору методів, важелів та інструментів, що звужує реальну базу стягнення природно-ресурсних та екологічних платежів і не сприяє нарощенню інвестиційного потенціалу відтворення, відновлення та охорони природних ресурсів. Природно-ресурсні платежі (рентна плата за спеціальне використання природних ресурсів) повною мірою не відповідають ряду характеристик, які притаманні класичним податкам. Податки, як правило, стягуються з результатів господарської діяльності та з конкретних операцій, а природно-ресурсні платежі адмініструються за використання природних ресурсів, які є витвором природи або ж створені в результаті затрат минулих поколінь. Усі ці фактори дають підстави констатувати, що природно-ресурсні платежі не можуть бути ідентифіковані виключно як податкові регулятори. Враховуючи функції (регулююча, фіскальна, розподільча), їх варто віднести до платежів фіскального спрямування [1].

Екологічне оподаткування як складова податкового регулювання природокористування в Україні відзначається надмірною уніфікованістю та символічністю ставок екологічних податків, що не дає можливості закласти потрібні стимули щодо обмеження еколого-деструктивного впливу

природокористувачів на довкілля. Перераховані вади стягнення рентної плати за спеціальне використання природних ресурсів та екологічного податку за забруднення навколишнього природного середовища не дають можливості накопичити достатній обсяг екоресурсних платежів у держбюджеті та у місцевих бюджетах.

Надходження екоресурсних платежів (рентна плата за спеціальне використання природних ресурсів та екологічний податок за забруднення навколишнього природного середовища) до Зведеного бюджету України зростали впродовж аналізованого періоду (2015-2021 роки), однак у 2021 році відбулося зниження, що пов'язано перш за все з тим, що за 2021 рік взято часовий інтервал у 9 місяців. Так, у 2015 році даний показник становив 44649,2 млн грн, у 2016 році – 51595,8 млн грн, у 2017 році – 55830,8 млн грн, у 2018 році – 55008,4 млн грн, у 2019 році – 58117,4 млн грн, у 2020 – 62510,2 млн грн, у 2021 році (за 9 місяців) – 51469,6 млн грн. Надходження екоресурсних платежів до Зведеного бюджету України у 2021 році (за 9 місяців) порівняно з 2015 роком зросли на 6820,4 млн грн або у 1,15 рази. Надходження екоресурсних платежів до Зведеного бюджету України мали найбільше значення у 2020 році (62510,2 млн грн), а найменше – у 2015 році (44649,2 млн грн).

Зростання надходжень номінальної величини екоресурсних платежів до Зведеного бюджету України, як правило, забезпечувалося індексацією ставок рентної плати та екологічного податку у зв'язку з інфляційно-девальваційними процесами. Відсутність позитивних тенденцій щодо реального збільшення надходжень екоресурсних платежів до публічних бюджетів підтверджується низхідним трендом у динаміці надходжень цих платежів до Зведеного бюджету України у порівняних цінах на початок 2015 року.

Зокрема, надходження екоресурсних платежів до Зведеного бюджету України в порівняних цінах на початок 2015 року, як правило, знижувалися за аналізований період. Так, у 2015 році даний показник становив 35605,4

млн грн, у 2016 році – 30320,6 млн грн, у 2017 році – 28162,4 млн грн, у 2018 році – 24297,4 млн грн, у 2019 році – 27722,1 млн грн, у 2020 – 26041,5 млн грн, у 2021 році (за 9 місяців) – 13219,5 млн грн. Надходження екоресурсних платежів до Зведеного бюджету України в порівняних цінах на початок 2015 року у 2021 році (за 9 місяців) порівняно з 2015 роком знизилися на 22385,9 млн грн або у 2,7 рази. Надходження екоресурсних платежів до Зведеного бюджету України в порівняних цінах на початок 2015 року мали найбільше значення у 2015 році (35605,4 млн грн), а найменше – у 2021 році (13219,5 млн грн) (рис. 1).

Поглиблення бюджетно-фіскальної децентралізації незначною мірою торкнулося дерегуляції надходжень екоресурсних платежів, що не дає можливості забезпечити перенесення центру ваги у публічному фінансуванні природоохоронної діяльності на рівень регіонів та територіальних громад базового рівня. Питома вага місцевих бюджетів у надходженнях екоресурсних платежів до Зведеного бюджету України відображала хвилеподібний тренд до зростання.

Так у 2015 році даний показник становив 8,4%, у 2016 році – 11,4%, у 2017 році – 9,8%, у 2018 році – 12,7%, у 2019 році – 12,9%, у 2020 році – 10,8%, у 2021 році (за 9 місяців) – 13,3%.

Питома вага місцевих бюджетів у надходженнях екоресурсних платежів до Зведеного бюджету України у 2021 році порівняно з 2015 роком зросла на 4,9% або у 1,58 рази. Найбільше значення питомої ваги місцевих бюджетів у надходженнях екоресурсних платежів до Зведеного бюджету України було у 2021 році (13,3%), а найменше – у 2015 році (8,4%). Тобто зростання питомої ваги місцевих бюджетів у надходженнях екоресурсних платежів до Зведеного бюджету у 2021 році порівняно з 2015 роком становило менше 5%, що свідчить про значний розрив між темпами бюджетно-фіскальної децентралізації в цілому та дерегуляцією розподілу рентної плати та екологічного податку.

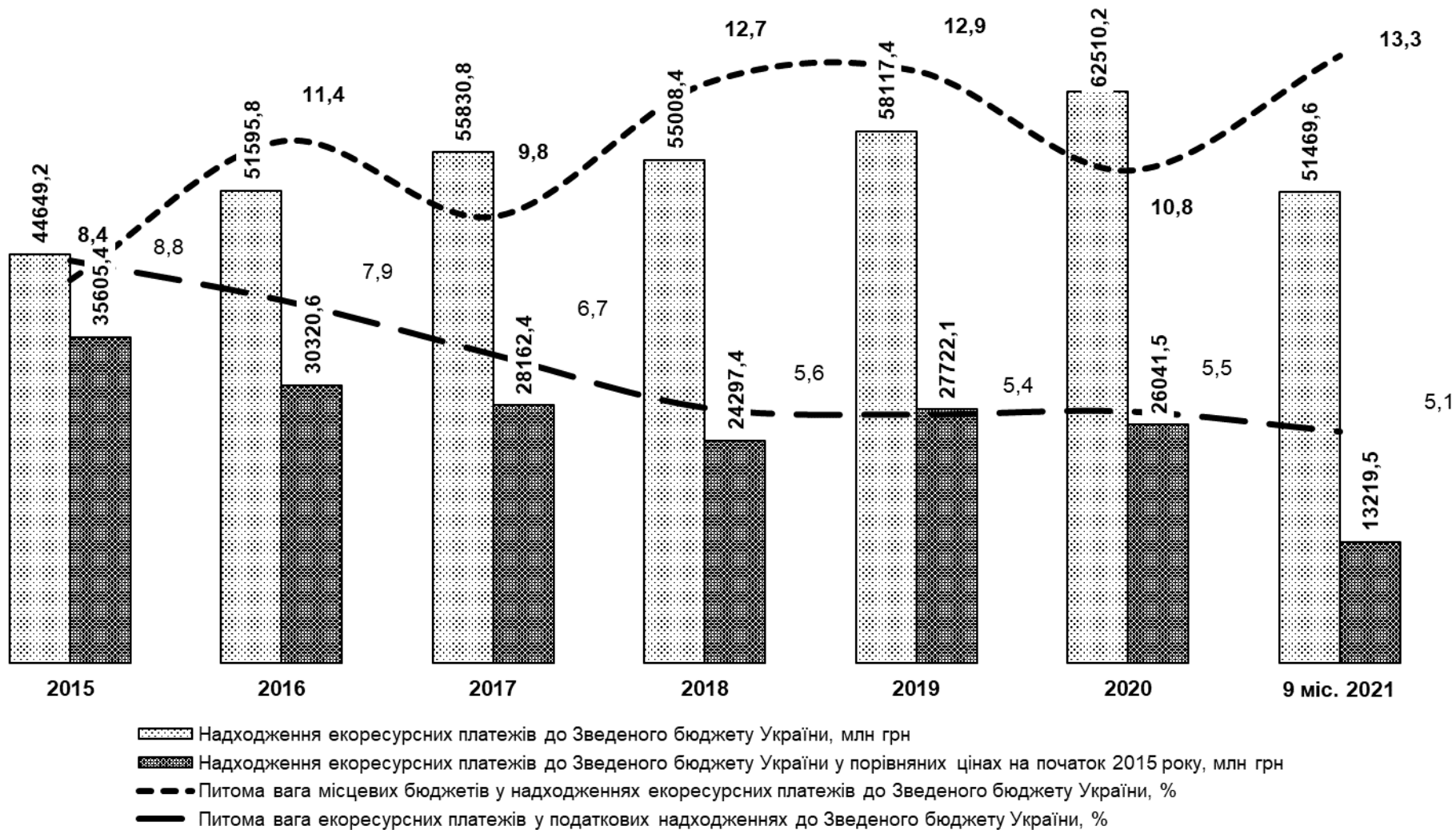


Рис. 1. Надходження екоресурсних платежів до Зведеного бюджету України у 2015-2021 роках*

**розраховано за даними Державної казначейської служби України*

Незначна частина екоресурсних платежів, яка концентрувалася у місцевих бюджетах зумовлена тим, що фактично 90% рентної плати за користування надрами (основна складова рентної плати в цілому) спрямовувалася у загальний фонд держбюджету. Рентна плата за спеціальне використання води ще з 2011 року порівну розподіляється між держбюджетом та обласними бюджетами. Рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів в цілому рівномірно розподілялася між держбюджетом, обласними бюджетами та бюджетами територіальних громад базового рівня.

Неадекватність ставок рентної плати у зв'язку з недокапіталізованістю природних ресурсів та символічний характер ставок екологічних податків, а також тіньовий характер видобутку окремих видів природної сировини законсервували невисокий відсоток екоресурсних платежів у сукупних податкових надходженнях до Зведеного бюджету України. В цілому, питома вага екоресурсних платежів у податкових надходженнях до Зведеного бюджету України відображала хвилеподібний тренд в сторону падіння. Так у 2015 році даний показник становив 8,8%, у 2016 році – 7,9%, у 2017 році – 6,7%, у 2018 році – 5,6%, у 2019 році – 5,4%, у 2020 році – 5,5%, у 2021 році (за 9 місяців) – 5,1%. Питома вага екоресурсних платежів у податкових надходженнях до Зведеного бюджету України у 2021 році порівняно з 2015 роком знизилася на 3,3% або у 1,73 рази. Найменше значення екоресурсних платежів у податкових надходженнях до Зведеного бюджету України було у 2021 році (5,1%), а найбільше – у 2015 році (8,4%).

Така ситуація пов'язана з тим, що зростання надходжень інших складових податкових платежів до Зведеного бюджету України відбувається більш прискореними темпами, ніж зростання екоресурсних платежів. Значною мірою це пов'язано з тим, що ставки рентної плати за спеціальне використання природних ресурсів не корелюють з реальною цінністю тих чи інших видів природної сировини, ставки екологічних податків не повною

мірою відображають розмір реальних збитків, нанесених докільню окремими категоріями природокористувачів.

В умовах збройної російської агресії, імплементації базових положень Нової кліматичної угоди, Глобальних цілей сталого розвитку, а також фіскально-бюджетної децентралізації необхідним є перегляд співвідношень між держбюджетом та місцевими бюджетами при розподілі екоресурсних платежів. Виходячи з необхідності створення надійної бази публічного фінансування процесів модернізації та реконструкції мережі об'єктів природоохоронної інфраструктури, посилення стимулювання економії первинної природної сировини та підвищення рівня комплексності використання природно-ресурсного потенціалу на рівні територіальних громад доцільно підвищити частку відрахувань екоресурсних платежів до місцевих бюджетів.

Половину рентної плати за спеціальне використання природних ресурсів та екологічного податку за забруднення навколишнього природного середовища, котра надходитиме до місцевих бюджетів, необхідно спрямовувати до спеціальних фондів – Фонду охорони навколишнього природного середовища та Фонду відтворення природно-ресурсного потенціалу. Найвищий відсоток відрахувань рентної плати за спеціальне використання природних ресурсів необхідно забезпечувати у бюджети сільських територіальних громад, оскільки саме сільські території виступають основним ареалом концентрації природної сировини і саме тут необхідно посилити дієвість впливу природно-ресурсного чинника на темпи соціально-економічного піднесення.

Висновки і перспективи подальших досліджень

Вагомий вплив на темпи, масштаби та пропорції господарського освоєння природно-ресурсного потенціалу, а також на процеси захисту навколишнього природного середовища здійснюють податкові регулятори. Основним регулятором розширеного відтворення та господарського освоєння

природної складової національного господарства виступає рентна плата за спеціальне використання природних ресурсів, а охорони навколишнього природного середовища і запобігання забрудненню довкілля – екологічний податок. Сукупні екоресурсні платежі, які надходять до Зведеного бюджету України, охоплюють рентну плату за спеціальне використання природних ресурсів та екологічний податок. Незважаючи на поглиблення децентралізації влади та створення мережі укрупнених територіальних громад, у 2015-2021 роках не було забезпечено суттєвих змін щодо дерегуляції надходжень екоресурсних платежів шляхом збільшення частки відрахувань у місцеві бюджети. Доцільно також спрямовувати екоресурсні платежі до спеціальних фондів публічних бюджетів різного таксономічного рівня, щоб забезпечити цільову прив'язку їх використання до пріоритетів оздоровлення довкілля та забезпечення розширеного відтворення природно-ресурсного потенціалу. Найвищим відсоток відрахувань екоресурсних платежів має бути до бюджетів сільських територіальних громад, оскільки саме сільські території виступають основним територіальним базисом концентрації природної сировини.

Література

1. Бардась В.М. Удосконалення фіскального регулювання природокористування : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.06. ЛНТУ. Луцьк, 2014. 203 с.
2. Голян В.А. Економічний механізм природокористування: яким йому бути? *Агросвіт*. 2007. №8. С. 5-12.
3. Данилишин Б.М., Хвесик М.А., Голян В.А. Економіка природокористування. Підручник. Київ. «Кондор», 2009. 465 с.
4. Кольоса Л.Л. Природні ресурси як фактор зміцнення фінансової самодостатності сільських територіальних громад. *Агросвіт*. 2023. №19. С. 45-51.
5. Мединська Н.В. Трансформація екологічного оподаткування в контексті інвестиційного забезпечення модернізації природоохоронної інфраструктури. *Інвестиції: практика та досвід*. 2022. №4. С. 48-53.

6. Скопова О.С. Функції екологічних платежів та оцінка їх ефективності на макро- та мікрорівні. *Бізнес-навігатор*. 2019. Випуск 3-2(52). С. 110-114.

7. Хвесик М., Голян В., Князев С. Раціоналізація природокористування як вагомий чинник соціально-економічного піднесення та зміцнення енергетичної самодостатності територіальних громад в умовах децентралізації. *Економіка природокористування і охорони довкілля*. 2015. С. 8-21.

References

1. Bardas', V.M. (2014), "Improvement of fiscal regulation of nature use", Ph.D. Thesis, Economy, LNTU, Luts'k, Ukraine.

2. Holian, V.A. (2007), "The economic mechanism of nature use: what should it be?", *Ahrosvit*, vol. 8, pp. 5-12.

3. Danylyshyn, B.M. Khvesyk, M.A. and Holian, V.A. (2009), *Ekonomika pryrodokorystuvannia [Economics of nature use]*, Kondor, Kyiv, Ukraine.

4. Kol'osa, L.L. (2023), "Natural resources as a factor in strengthening the financial self-sufficiency of rural territorial communities", *Ahrosvit*, vol. 19, pp. 45-51.

5. Medyns'ka, N.V. (2022), "Transformation of environmental taxation in the context of investment support for the modernization of environmental infrastructure", *Investytsii: praktyka ta dosvid*, vol. 4, pp. 48-53.

6. Skopova, O.S. (2019), "Functions of environmental payments and assessment of their effectiveness at the macro- and micro-level", *Biznes-navihator*, vol. 3-2 (52), pp. 110-114.

7. Khvesyk, M. Holian, V. and Kniaziev, S. (2015), "Rationalization of nature use as a significant factor in socio-economic upliftment and strengthening of energy self-sufficiency of territorial communities in conditions of decentralization", *Ekonomika pryrodokorystuvannia i okhorony dovkillia*, pp. 8-21.

Стаття надійшла до редакції 11.06.2024 р.