

ЕВОЛЮЦІЯ ПЛАТЕЖІВ ЗА ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ:  
ПРОБЛЕМИ ТА РЕАЛІЇ

Прикарпатський національний університет  
імені Василя Стефаника,  
Міністерство освіти й науки України,  
76000 м. Івано-Франківськ,  
вул. Шевченка, 57,  
тел.: 0342596176,  
факс: 0342231574,  
e-mail: kfin@pu.if.ua

**Анотація:** Розглянуто теоретичні та практичні проблеми природоресурсних платежів. Наведено ретроспективу платежів за спеціальне використання природних ресурсів. Проаналізовано динаміку надходжень до зведеного бюджету від сплати за спеціальне використання природних ресурсів. Проведено поділ платежів за користування природними ресурсами на групи. Уміщено практичні рекомендації щодо економічного стимулювання раціонального використання природних ресурсів і плати за них.

**Ключові слова:** плата за ресурси, еволюція платежів за користування природними ресурсами, фінансово-інституційний механізм природокористування.

**Annotation:** The theoretical and practical problems of prirodo of payments of resources are considered. The retrospective view of payments is resulted for the special use of natural resources. The dynamics of entering is analysed the taken budget vid payment for the special use of natural resources. The division of payments is conducted for using natural resources on groups. Practical recommendations are contained in relation to economic stimulation of the rational use of natural resources and paying for them.

**Key words:** paying for resources, evolution of payments for using natural resources, financially institutsiynyi mechanism of prirodokoristuvannya.

**Вступ.** Основою фінансово-інституційного механізму природокористування в будь-якій державі з ринковою економікою є плата за використання природних ресурсів. В Україні за останні роки було встановлено низку платежів за використання природних ресурсів (земельних, водних, лісових, біологічних тощо), що дало змогу реалізувати важливий принцип платності. У проекті бюджету на 2010 рік уряд планує збільшити надходження від експлуатації природних ресурсів на 3,1 млрд грн, або на 15,7% порівняно з 2009 роком<sup>1</sup>. На відміну від України США планують, навпаки, послабити фіскальний тиск на господарську діяльність, пов'язану з експлуатацією природних ресурсів, а Росія й Казахстан узагалі заморозили платежі за користування природними ресурсами, для того щоб підтримати національного виробника.

Таким чином, бачимо, що розглянуті платежі в тій чи іншій країні мають несистемний характер, причому важко говорити про стимулюючий вплив на поведінку природокористувачів у напрямі раціональної експлуатації об'єктів природи. Усе залежить, у першу чергу, від достатності забезпеченості держав природними ресурсами. Разом з тим через зменшення запасів невідновних ресурсів, а також погіршення стану та якості навколишнього середовища з боку суб'єктів господарювання суспільство втрачає безцінні блага. Виходячи із цього, можна вважати, що реальна компенсація за викорис-

---

<sup>1</sup> <http://www.epravda.com.ua>.

тання природних ресурсів є досить мізерною й не забезпечує добробуту та достатку не тільки жителів тієї території, де інтенсивно експлуатуються природні блага, але й держави в цілому. Такому стану сприяє ситуація, породжена багатьма чинниками як політичного, правового, так і соціально-економічного плану. До негативів можна віднести неузгодженість бюджетного, податкового, економічного, природо-ресурсного законодавства.

Каменем спотикання стосовно платежів за природокористування залишається також питання щодо рівня та методів їх регулювання. Крім того, самі платежі відрізняються своєю фінансово-інституційною природою: способами встановлення, формами та методами їх стягнення. Відсутність концепції і єдиних нормативних підходів відносно платного природокористування вимагає ґрунтовних теоретично-методологічних досліджень платежів за використання природних ресурсів.

Доцільно враховувати різні сторони окреслених проблем і на основі них установити генезис негативних моментів, які існують у сфері платежів за використання природних ресурсів. Прикладом цього є еволюційний ракурс, завдяки якому виробляються практичні рекомендації щодо усунення проблем через фінансово-інституційний механізм.

Загалом проблема, пов'язана із становленням і розвитком системи платного природокористування, не відзначається високим ступенем науково-теоретичної розробки. Окремі питання природоресурсних платежів розглядають представники економічних наук О.А.Веклич, О.Л.Кашенко, Я.В.Коваль, М.А.Хвесик, Ю.М.Хвесик, М.В.Щурик та ін.

У більшості випадків акцентується увага на еволюції фінансово-інституційного регулювання платежів за використання природних ресурсів. При цьому висвітлення проблем платежів за природні ресурси здійснювалися суто в певному порядку – фінансовому чи інституційному, а також урахувались особливості того чи іншого платежу за певний вид природних ресурсів (платежі за видобуток корисних копалин, земельний податок, плата за воду тощо). Проблема еволюції фінансово-інституційних підходів до платежів за використання природних ресурсів жодного разу не ставала предметом спеціальних досліджень, а мала, як правило, характер історичної ретроспективи.

**Постановка завдання.** Охарактеризувати специфіку фінансово-інституційного регулювання платежів за використання природних ресурсів, що існували на різних етапах розвитку вітчизняної економічної системи, проаналізувати еволюцію основних фінансово-інституційних підходів до платежів за господарське використання природних ресурсів, а також визначити особливості еволюції з відповідним науковим пошуком сутнісних критеріїв її періодизації.

**Результати.** Приведення процесу дослідження в логічне русло потребує вирішення насамперед питання періодизації еволюції фінансово-інституційних підходів до платежів за використання природних ресурсів, віднайти її критерії. З методологічної точки зору, такі критерії, водночас, самі по собі повинні впливати на розвиток платежів, бути певними важливими факторами в тісних безпосередніх детерміністичних зв'язках з їх природою та сутністю. Доцільно розмежувати суто зовнішні умови, які в різні часи лише опосередковано впливали на формування природо-ресурсних платежів і внутрішні (сутнісні, визначальні) критерії. Не уникнути питання про те, чи мали місце певні закономірності фінансово-інституційного регулювання системи платежів за господарське використання природних об'єктів, які саме чинники (економічні, правові, соціальні) зумовлювали рух уперед і чи дійсно її розвиток здійснювався еволюційним шляхом.

Досліджуючи еволюцію фінансово-інституційних підходів до регулювання платежів за спеціальне використання природних ресурсів, можемо розв'язати низку проблем, які стоять перед нами, ставлячи подібним чином питання розвитку соціальних

явищ. Ми зможемо уникнути деяких складнощів при вирішенні питання про те, чи відзначалися трансформаційні процеси системи платного природокористування хоча б певними ознаками наступності та послідовності у своєму розвитку, чи мали місце на теренах нашої країни за часів Російської імперії, у радянський і пострадянський періоди, характер еволюційних змін. Потрібно з'ясувати визначальний фактор або джерело генезису ресурсних платежів, для того щоб сформулювати із цього приводу більш-менш чітку позицію.

Важливу роль у процесі еволюції різноманітних явищ відіграють як зовнішні, так і внутрішні чинники. Відповідно до цього варто виходити з поставленої перед собою мети та специфіки предмета конкретної галузі науки. Дослідницька увага при аналізі фінансово-інституційного аспекту розвитку платежів за використання природних ресурсів повинна бути зосереджена, перш за все, на факторах саме фінансового й інституційного порядку. У той час усі інші чинники, у межах даного дослідження, мають бути віднесені до розряду позафінансово-інституційних і, відповідно до поставлених перед ним завдань стосовно системи ресурсних платежів та її генезису, розглядатимуться як зовнішні.

Визначальним внутрішнім фактором є інституція права власності на природні ресурси, яка зумовлює порядок фінансово-інституційного регулювання платежів за природокористування та особливості їх економіко-правової природи. Конкретні прояви платного природокористування якраз і залежали саме від фінансово-інституційного змісту, форм і способів реалізації, характеру права власності на природні багатства. Ураховуючи повноваження держави чи іншого суб'єкта вступати в певні відносини з контрагентами щодо того чи іншого ресурсного платежу, дає право вимагати виконання зустрічних обов'язків, створювати певні зобов'язання до природного об'єкта. Історичний досвід показує, що повноваження виникали на основі суверенітету держави або права власності на природний ресурс. Водночас зміни в моделі права власності на природні ресурси приводили до змін і в підходах до нормативного врегулювання платності використання природних багатств.

Зокрема, право на вилучення доходів від використання природних ресурсів, зазвичай, вирішувалося на користь того, хто визнавався їх власником у той чи інший історичний період. Наприклад, за часів феодалізму, коли природні ресурси перебували в особистій власності (домені) монарха, рента від використання більшості природних ресурсів (надр, лісів, вод) повністю надходила в його власність. Таким чином, будь-які платежі (орендна плата, різноманітні збори тощо) регулювалися виключно приватно-правовою природою, оскільки обов'язок їх сплати впливав із двосторонніх зобов'язань між монархом і підданим (сеньйором і васалом) щодо використання належних ресурсів.

Відокремлення державної власності від домену суверена, рентний дохід надходив уже в державну казну через механізм регалій – особливих прав держави встановлювати монополію на певний вид виробничої діяльності чи виключне право власності на певні види майна [12, с.188–189]. Переслідувалися суто фіскальні інтереси. При наявності дефіциту коштів у держави плата стягувалася переважно за споживання природних ресурсів на фінансування конкретних потреб (будівництво доріг, оборонних споруд, ведення війни тощо). Стягнення даних платежів мали при цьому епізодичний характер. Цей механізм був досить часто позбавлений логічної вивірності та неузгодженим. Оскільки ставки, як правило, установлювались у твердій фіксованій формі, а розміри платежів не відповідали фінансовим можливостям платників та економічній вартості спожитих ресурсів.

Зміни в моделі права власності на природні ресурси сформували сучасне функціональне призначення платежів за їх використанням. Отже, визначальним джерелом

еволуції ресурсних платежів можна назвати функції держави як фактичного монопольного власника природних багатств у питанні регулювання природокористування.

Відповідно до цього платежі, які починають сплачуватися за використання природних ресурсів, що перебували в публічній власності, теж набувають публічно-правового характеру, тим більше, що їх надходження спрямовується на фінансування загальносуспільних заходів [4, с.455–476]. Ідеться про те, що деякі з публічних форм платежів за експлуатацію природних ресурсів “виросли” з доходів суб’єктів приватного права.

З подальшим розвитком концепції громадянського суспільства щодо прав власності держави на природні ресурси доктрина державного регулювання відносин природокористування почала розглядатися дещо по-іншому. Протягом ХХ ст. вона еволюціонувала з позицій крайнього етатизму (державна – всемогутній і абсолютний власник об’єктів природи на належній її території) до специфічних інструментів управління природними ресурсами державою або органами муніципальної власності. Коли в країні превалує державна або муніципальна власність на природні багатства, то платежі за своєю конструкцією наближаються до орендної плати, якщо ж, навпаки, більшість природних ресурсів перебуває у власності приватних суб’єктів, тоді держава вдається переважно до податкових методів реалізації принципу платного природокористування, що притаманно розвинутим країнам Заходу [8, с.68]. До природних ресурсів закріплено на рівні конституційних актів статус об’єктів загальнонаціонального надбання або ж права власності народу. Визначено один з основних принципів – експлуатація природних багатств повинна здійснюватися в інтересах усього народу, теперішнього та майбутніх поколінь. Згідно із цим принципом, рентний дохід від споживання природних ресурсів країни повинен розподілятися на справедливих засадах серед усіх членів суспільства, не зважаючи на те, у чийй власності перебуває той чи інший природний об’єкт.

З метою задоволення різноманітних публічних потреб шляхом перерозподілу ренти між різними верствами суспільства, зумовлювало право державної власності на природні ресурси. Механізм перерозподілу вимагав форматування в новому руслі самої фінансово-інституційної бази. Платежі за використання суспільних природних ресурсів змінювали своє функціональне наповнення й почали набувати певного регулятивного значення. Ресурсні платежі набувають рис інструменту фіскальної політики держави, спрямованої на забезпечення раціональної експлуатації природних ресурсів і стимулювання охорони навколишнього природного середовища.

У взаємовідносинах держава – суспільство відбулося посилення контролю з боку останнього над діяльністю державних інституцій. Такі зміни в системі плати за спеціальне природокористування стали не тільки інструментом перерозподілу між усіма членами суспільства доходів, монополізованої природної ренти, отримуваної від експлуатації обмежених природних ресурсів, але й ефективним засобом наповнення бюджету.

На сьогоднішній день платежі за користування природними ресурсами в Україні умовно можна розділити на три групи:

I. Цільові збори на відшкодування природно-ресурсного потенціалу, які зараховуються до спеціального фонду зведеного бюджету. Сюди належать збір за забруднення природи та збір за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок державного бюджету.

II. Платежі за користування ресурсами – своєрідна “орендна плата”:

1. Збір за спеціальне використання лісових ресурсів і користування земельними ділянками лісового фонду.

2. Збір за спеціальне водокористування.

3. Платежі за користування надрами.
4. Плата за землю.
5. Плата за використання інших природних ресурсів.
6. Надходження коштів від продажу спеціальних дозволів на користування надрами та збори за видачу таких дозволів.

III. Рентні платежі, які є платою власнику землі за продаж невідновлюваних ресурсів.

Доходи від другої та третьої груп включаються до загального фонду бюджету й можуть бути спрямовані на цілі від соціальних видатків до капітальних інвестицій, а надходження від першої групи мають строго цільовий характер.

Таблиця 1

**Динаміка надходжень до зведеного бюджету від плати за спеціальне використання природних ресурсів**

млн грн.

Найменування показників згідно з бюджетною класифікацією	2006	2007	2008	2009	2010 (прогноз)
Збір за спеціальне використання лісових ресурсів і користування земельними ділянками лісового фонду	99,1	299,1	556	3122,3	1271,2
Збір за спеціальне водокористування	17,3	507,6	591,5	3889,3	1465,9
Платежі за користування надрами	213,1	584,3	1185	6681,4	1200,0
Плата за землю	187,3	701,8	1270,4	8080,2	1321,1
Плата за використання інших природних ресурсів	186	715,3	2098,5	8813,7	1330,0

Джерело: <http://www.epravda.com.ua>.

Аналізуючи динаміку надходжень до зведеного бюджету від плати за спеціальне використання природних ресурсів, можна побачити, що досить стрімко за останні три роки зросли лише надходження від плати за землю (табл. 1). Така тенденція зумовлена тим, що вказані доходи зараховуються до місцевих бюджетів, а тому місцеві органи влади, маючи обмежені фінансові ресурси, намагаються максимізувати вказані доходи.

Крім того, частка зборів за спеціальне використання природних ресурсів у доходах державного бюджету незначна. Складає вона всього 1,3%<sup>2</sup>. Досить низькі рента, та плата за користування природними ресурсами. Ураховуючи рівень інфляції, який за 2008 рік склав 22,3%, а за десять місяців 2009 року 10,1%<sup>3</sup>, можна зробити висновок, що грошові кошти, які наповнюють бюджет, не мають тієї вартості на кінець поточного року.

**Висновки.** Усвідомлення вичерпності більшості природних ресурсів, виникнення та загострення екологічних проблем сприяють формуванню концепції соціальної функції власності й доповнюються екологічним, природоохоронним змістом [7, с.31; 12, с.108], що відбивається на еволюції економічної основи природокористування.

Залежно від інституту права власності на природні ресурси вирішується питання про форму та методи стягнення платежів за їх використання.

На відміну від внутрішніх зовнішні фактори на еволюційну динаміку платного природокористування впливають опосередковано. Вони можуть мати як правовий характер, через систему відносин власності, так і бути позаправовими чинниками (полі-

<sup>2</sup> <http://www.minfin.gov.ua, ru.proua.com>.

<sup>3</sup> <http://currency.in.ua>.

тичними, соціальними, економічними тощо). До зовнішніх факторів слід віднести: розвиток виробничих сил суспільства, посилення антропогенного навантаження на навколишнє природне середовище, ріст економічного благополуччя населення, забезпечення нормального стану довкілля, усвідомлення значимості природних ресурсів у народному господарстві, їх недостатності, обмеженості та вичерпності.

Отже, головним визначальним фактором на різних етапах суспільного розвитку є характер і специфіка інституту права власності на природні ресурси, їх фінансово-інституційне регулювання. Відповідно співвідношення різних форм власності та способи її реалізації у фінансовій системі держави дадуть змогу провести періодизацію еволюції ресурсних платежів. Призначення й функції, які вони виконували в той чи інший період, можна обрати як головний критерій періодизації генезису ресурсних платежів. Механізм платного природокористування повинен постійно вдосконалюватися, де становлення відповідного механізму пов'язане з розробкою низки фундаментальних науково-методичних проблем і значною дослідницькою роботою з економічного обґрунтування оптимального рівня платежів, пошуку досить ефективних способів розрахунку, контролю й вилучення платежів, а також доцільних схем розподілу відповідних коштів [3, с.49].

1. Веклич О. А. Экономические противоречия современного природопользования : дис. ... д-ра экон. наук / О. А. Веклич; НАН Украины, Киев. ин-т экон. – К., 1999. – 381 с.
2. Кашенко О. Л. Фінанси природокористування : дис. ... д-ра экон. наук / О. Л. Кашенко; Сумський держ. аграрний ун-т. – Суми, 2000. – 501с.
3. Коваль Я. В. Економічна (грошова) оцінка природних ресурсів лісового фонду України : теорія, методологія, методика / Я. В. Коваль, І. Я. Антоненко. – К. : РВПС України НАН України, 2004. – 163 с.
4. Кучерявенко Н. П. Курс налогового права : в 6 т. – Х. : Легас; Право, 2002. – Т. I: Генезис правового регулювання : в 2 ч. – Ч. 1. – 791 с.
5. Налоговое право : учебник / под ред. С. Г. Пепеляева. – М. : Юристь, 2005. – 591 с.
6. Непийвода В. П. Правове регулювання суспільних відносин щодо лісів у контексті сталого розвитку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / В. П. Непийвода; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2006. – 223 с.
7. Петров В. В. Экологическая функция права / В. В. Петров // Советское государство и право. – 1982. – № 5. – С. 29–35.
8. Транин А. А. Охрана окружающей среды: проблемы развития буржуазного права / А. А.Транин. – М. : Наука, 1987. – 127 с.
9. Хвесик М. А.Економіко-правове регулювання природокористування / М. А. Хвесик, Л. М. Горбач, Ю. П. Кулаковський. – К. : Кондор, 2009. – 524 с.
10. Хвесик Ю. М. Податкові механізми в системі природокористування: теорія і практика : дис. ... канд. экон. наук / Ю. М. Хвесик; НАН України, Рада по вивченню продуктивних сил України. – К., 2005. – 271 с.
11. Шем'яков О. П. Правове регулювання використання та охорони надр : дис. ... канд. юрид. наук / О. П. Шем'яков; Національний ун-т внутрішніх справ МВС України. – Х., 2003. – 207 с.
12. Шкатов В. К. Попенная плата в СССР / В. К. Шкатов. – М., 1965. – 124 с.
13. Щурик М. В. Трансформація земель сільського господарства Карпатського макрорегіону. / М. В. Щурик. – Чернівці : Книги –XXI, 2005. – 351 с.
14. Янжул И. И. Основные начала финансовой науки : учение о государственных доходах. / И. И. Янжул.– М. : Статут, 2002. – 555 с.
15. Goklany I. Richer is Cleaner: Long-term Trends in Global Air Quality / I.Goklani // The True State of the Planet / [ed. by R. Bailey]. – New York : Free Press, 1995. – P. 126–147.

**Рецензенти:**

Баланюк І.Ф. – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри обліку і аудиту Прикарпатського національного університету ім. В.Стефаника;

Сус Т.Й. – кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів Прикарпатського національного університету ім. В.Стефаника.