

УДК 349.6:553.3/9

Г.Д. ДЖУМАГЕЛЬДІЄВА, д-р юрид. наук
Інститут економіко-правових досліджень НАН України, м. Київ

НАБЛИЖЕННЯ ГАЛУЗЕВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

Ключові слова: галузеве регулювання, природні ресурси, кваліфікаційні ознаки, екологічні податки, господарський платіж.

Зроблена спроба теоретичного вирішення проблематики міжгалузевої інтеграції, взаємопроникнення правових норм, які визначають правову природу плати за використання природних ресурсів. На підставі аналізу кваліфікаційних ознак плати за використання природних ресурсів аргументовано її правову природу як господарського платежу. Обґрунтовано, що використання зазначеної плати у фіскальних цілях може бути ефективним за умов охоплення лише екологічних податків і спрямованості фіскального механізму на стимулювання суб'єктів господарювання до зниження забруднення.

В умовах зниження якості природних ресурсів переосмислення стратегічних напрямів державної політики у сфері їх використання набуває першорядного значення. Перегляд концептуальних підходів до правового вирішення проблеми безконфліктного співіснування навколишнього середовища і промисловості актуалізує пошук напрямів посилення взаємодії між складовими екологічної та економічної політики держави.

Плата за використання природних ресурсів є одним із центральних інструментів державної політики у сфері ресурсокористування, що потенційно може бути використаний як багатофункціональний важіль державного впливу на зазначену сферу — як джерело доходів бюджетів різного рівня, елемент механізму реалізації права розпорядження об'єктами публічної власності, обмежувач нерационального використання наявного ресурсного потенціалу тощо, тим самим виконуючи роль каталізатора переходу національної економіки до функціонування на принципах сталого розвитку. Проте на сучасному етапі «корисний ресурс» зазначеного інструменту впливу застосовується досить обмежено — лише з метою формування доходної частини бюджетів.

Серед причин такої обмеженості одно з чільних місць належить зайвій спеціалізації правового забезпечення механізму платності ресурсокористування в цілому, яка посилювалася через автономізацію розвитку вітчизняного права й законодавства, насамперед його господарської, екологічної та податкової галузей. Наслідком відсутності змістовного взаємозв'язку між нормами зазначених галузей стала, певною мірою, «приватизація» інституту плати за природні ресурси податковим законодавством, що, з огляду на предмет його регулю-

вання заблокувало «включення» інших функціональних можливостей зазначеної плати.

Проблеми формування адекватного механізму оплати за використання природних ресурсів знаходяться у центрі уваги багатьох економічних досліджень. Насамперед слід виділити наукові праці С.К. Харічкова [1, С. 229—245], М.А. Хвесика та ін. [2, 3]. Правовий характер плати за використання природних ресурсів висвітлено недостатньо. Існуючі дослідження традиційно стосуються лише фіскальних характеристик зазначеної плати [4, 5]. Господарсько-правові аспекти залишаються малодослідженими, що не сприяє формуванню цілісного уявлення про правову природу зазначеного феномену.

Метою дослідження є спроба теоретичного вирішення проблематики міжгалузевої інтеграції, взаємопроникнення правових норм, які визначають правову природу плати за використання природних ресурсів.

На перших етапах формування національного законодавства України спостерігалася тенденція до формування єдиного правового поля економіки, яке неодмінно включало екологічну складову. Зокрема, у Декларації про державний суверенітет України одним із елементів зазначеного суверенітету вважається екологічна безпека, яка охоплює такі складові економіко-правового характеру: самостійне встановлення порядку використання природних ресурсів; встановлення заборони щодо будівництва та функціонування будь-яких об'єктів, які спричиняють загрозу екологічній безпеці; відшкодування збитків, заподіяних екології та ін.

Стаття 2 Закону УРСР «Про економічну самостійність Української РСР» серед цілей економічної самостійності також визначала зростання національного багатства, під яким розуміли власність народу, у т. ч. на природні ресурси, а також досягнення екологічної безпеки, створення здорових і безпечних умов життя і праці. Досить симптоматичним є позиціонування охорони навколишнього середовища й забезпечення раціонального природокористування як елементу управління народним господарством. Правове регулювання у зазначеній сфері згідно зі ст. 8 зазначеного Закону передбачали здійснювати за допомогою суто економіко-правових засобів, зокрема, встановлення лімітів, нормативів природо-

користування та норм екологічної безпеки, визначення податків за природні ресурси та санкцій за шкоду, заподіяну навколишньому середовищу, виходячи з екологічних показників, видачу дозволів і накладання заборони на діяльність підприємств, установ і організацій.

Продовженням загального курсу на формування комплексного підходу до управління розвитком економіки стали положення Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», якими як засадничий принцип закріплені екологізація матеріального виробництва на основі комплексності рішень у питаннях охорони природного середовища, використання та відтворення відновлюваних природних ресурсів, широке впровадження новітніх технологій; поєднання заходів стимулювання й відповідальності у справі охорони природного середовища та ін.

Але згодом намітився відхід від комплексного підходу та вирішення проблеми раціонального природокористування окремо — у площинах господарсько-правового й екологічно-правового регулювання. Першою спробою правового закріплення такого «дрейфування» стало затвердження Основних напрямів державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки.

З одного боку, ухвалення зазначеного акта заслуговує позитивної оцінки, адже в ньому закладено концептуальні основи щодо механізму подолання негативних явищ, що спостерігаються у сфері природокористування як у галузевому розрізі, так і за видами природних ресурсів. З іншого боку, неврахування економічних чинників обумовило утопічність більшості з пропонуванних заходів.

По мірі розвитку екологічного законодавства глибина «прірви» між ним і господарським законодавством збільшується. У Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 р. зазначено, що основними цілями екологічної політики має стати удосконалення системи інтегрованого екологічного управління шляхом включення екологічної складової до програм розвитку секторів економіки та забезпечення екологічно збалансованого використання природних ресурсів. Інструментами реалізації цілей визначено використання засобів бюджетного та податкового регулювання — збільшення в до-

хідній частині бюджету частки природно-ресурсних платежів, підвищення нормативів збору за забруднення природного середовища до рівня компенсації реальної заподіяної шкоди.

Водночас ефективність посилення податкового навантаження на суб'єктів господарювання у запропонований Концепцією арифметичний спосіб є досить сумнівною з причин слабкої взаємоузгодженості між нормами екологічного та бюджетного законодавства.

Так, згідно зі ст. 46 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» надходження від збору за використання природних ресурсів спрямовуються на виконання робіт із відтворення, підтримання цих ресурсів у належному стані. Водночас відповідно до норм Бюджетного кодексу України такі збори підлягають зарахуванню до бюджету, при цьому видатки на збереження довкілля не належать до захищених статей, визначених Законом України про Державний бюджет. Тобто збори за використання природних ресурсів спрямовуються до бюджету не за цільовим призначенням на природоохоронні заходи, а «розчиняються» у його доходній частині. За підрахунками, на природоохоронні заходи в середньому витрачається менше 20 % природоресурсних платежів [6].

Ще складнішим є регіональний аспект використання ресурсних платежів. Основний тягар щодо ліквідації наслідків нераціонального використання природних ресурсів (підтоплення населених пунктів, руйнування споруд через просідання ґрунту, занедбання родовищ із залишками корисних копалин, навколо яких стрімко формуються угруповування з незаконного видобутку — т. зв. «копанки» тощо) несуть місцеві органи влади. Тобто саме у місцевих бюджетах має зосереджуватися «левова» частка ресурсних платежів, принаймні тих, які стягуються за користування природними ресурсами місцевого значення. Але податкове законодавство ґрунтується на ідеї посилення централізації у питаннях щодо розпорядження відповідними надходженнями, що не створює для місцевих органів влади фінансових можливостей щодо реалізації місцевих екологічних програм, спрямованих на профілактику несприятливих екологічних ситуацій, а також належної ліквідації наслідків у разі їх виникнення.

Застосування податкової форми не може вважатися єдиною прийнятною формою роз-

рахунків між державою та ресурсокористувачем, а в умовах її сумнівної ефективності, яку наразі демонструє вітчизняна практика, пошук альтернативних способів реалізації принципу платності ресурсокористування набуває все більшої актуальності.

Виникає питання щодо правової природи плати за користування природними ресурсами, відповідь на яке має суттєве значення як для суб'єктів господарювання-користувачів, так і для держави. Зрозуміло, якщо така плата має господарський характер, то вона має відповідати принципам ціноутворення стосовно регульованих цін, прийнятим в економіці; якщо вона належить до податків, то — принципам визначення податкового платежу.

Відповідно до ч. 2 ст. 12 Закону України «Про ціни і ціноутворення», державні регульовані ціни повинні бути економічно обґрунтованими, тобто забезпечувати відповідність ціни на товар витратам на його виробництво, реалізацію і прибуток від реалізації. Податкове законодавство ґрунтується на принципі фіскальної достатності, тобто встановлення податків з урахуванням необхідності досягнення збалансованості витрат бюджету з його надходженнями (п. 4.1.5 ПК України).

Ціна є формою грошового визначення вартості продукції, тобто вона має відплатний характер (взамін певної суми грошей платник отримує обумовлену кількість товару). За економічним характером податок — це обов'язковий індивідуально безвідплатний платіж, що сплачується у встановленому законодавством порядку [7, С. 602—603]. За влучною оцінкою Фоми Аквінського, засновника однієї з перших податкових концепцій, податок — це «дозволена форма грабежу», оскільки його стягування призводить до виникнення матеріальних збитків у платника. Водночас такий грабіж є безгрішним з огляду на те, що зібрані кошти витрачаються на суспільне благо [8, С. 36—37]. Тобто податок не є абсолютно безвідплатним, таку властивість він зберігає лише стосовно індивідуального платника. За висловом У. Петті, оскільки зібрані кошти не уходять з держави, остання залишається однаково багатою порівняно з іншими державами; однак багатство государя та багатство народу будуть відрізнятися протягом певного нетривалого проміжку часу, а саме до того, як кошти, вилучені у певної особи у вигляді податку, не повер-

нуються знову до інших платників [9, С. 23]. Таке повернення відбувається у формі встановлених законодавством видів державної допомоги як фізичним особам, так і суб'єктам господарювання.

Ціна сплачується за певний товар (роботу, послугу). Із урахуванням компенсаційної функції ціни її внесення не призводить до непропорційних змін майнового стану як платника, так і отримувача грошей — першому замість коштів, які вибувають, надається у власність певний матеріальний актив (нематеріальний актив, який має грошовий еквівалент), другому втрата частки матеріальної бази компенсується грошовими надходженнями.

Податок має інше призначення. Зокрема, у теорії обміну, засновником якої є Т. Гоббс, податок сприймається як плата за послуги держави щодо охорони життя і власності та підтримання суспільного порядку. За висловом С. Вобана, «Государ, голова та правитель держави не може забезпечити захист, якщо піддані не надають йому необхідних для цього коштів» [10, С. 128]. Надалі ці погляди отримали розвиток у працях Ш. Монтеск'є, який визначав податок як «частку, яку кожний надає з власного майна для того, щоб отримати охорону іншої частки або користуватися нею з більшим задоволенням» [11, С. 59]. Тобто з певним припущенням можна вважати, що податок є ціною за право розпорядження прибутком від здійснення господарської діяльності, у межах і спосіб, не заборонені законом, яке перебуває під державним захистом від можливих посягань з боку третіх осіб.

Суттєве значення для розмежування господарського платежу та податку має право власності на природні ресурси, за користування якими стягується відповідний платіж. Як зазначає Л.Б. Шейнін, якщо природний ресурс належить державі (територіальній громаді) за його користування має стягуватися господарський платіж (ціна, плата) [12].

Наданням власником відповідного ресурсу у користування третьої особі протистоїть зустрічна грошова компенсація за аналогією з класичними орендними відносинами. Отримувачем платежу є власник. Податок має стягуватися за користування природним ресурсом, який належить приватним власникам. Тобто відбувається оплата за державні послуги із забезпечення суспільного порядку у ході

реалізації власником природного ресурсу свого права на користування ним. Змішування в законодавстві господарського платежу за природні ресурси та ресурсного податку не є ефективним, що досить яскраво демонструє газодобувна промисловість.

Згідно зі ст. 263 ПК України за користування надрами з метою добування корисних копалин суб'єкти господарювання сплачують відповідний податок. Надра є об'єктом публічної власності українського народу. Держава як представник інтересів власника має право стягувати плату з приватних видобувачів за користування надрами, а також — часткове відшкодування зменшення запасів стратегічної сировини. Однак застосування для цієї мети податкового інструменту взамін господарського платежу не можна вважати обґрунтованим ані в теоретичному, ані у практичному аспектах.

По-перше, як зазначено вище, будь-який податок стягується без надання його платнику матеріального еквівалента; у випадку добування природного газу такий еквівалент присутній, оскільки платник отримує вагоме зустрічне задоволення у вигляді набуття права власності на видобуту сировину. То ж можна стверджувати, що де-факто має місце не податок у класичному розумінні, а господарський платіж, який обчислюється за правилами податку.

По-друге, податок, навіть якщо він «прив'язаний» до певного об'єкта, (наприклад, податок із власників транспортних засобів) стягується незалежно від наявності у держави майнових прав на цей об'єкт. Якщо ж суб'єкт господарювання отримує від держави матеріальний об'єкт (ділянку надр), який перебуває в управлінні відповідного державного органу, і якщо за цей об'єкт від нього вимагають плату, то мова йде не про оподаткування, а про господарську операцію (угоду), відповідно й оплата користування надрами має розглядатися не як податок, а як господарський платіж.

Не є прийнятною підміна господарського платежу податком із практичної точки зору. По-перше, за таких умов складно визначити об'єктивну ціну, яку має сплачувати надрокористувач. При визначенні розміру платежу необхідно брати до уваги, що умови видобутку неоднакові на різних свердловинах. Стаття 263.9.1 ПК України містить диференціацію ставок податку за користування надрами для видобування природного газу за критерієм

глибини залягання покладів, але родовища розрізняються не лише за цією ознакою. Суттєве значення мають також якість сировини, її обсяг, інші показники; окрім того, витрати на експлуатацію свердловини збільшуються у разі її віддаленості від магістрального трубопроводу та інших факторів, що в сукупності впливають на результати діяльності видобувного підприємства та на його спроможність сплатити потрібну суму.

Податок, на відміну від ціни, не може «притосовуватися» до умов видобутку. Він орієнтується на середні умови, які відповідають дійсності лише в обмеженому числі випадків. У всіх інших випадках ці умови кращі або гірші за середні. У результаті власник надр в одних випадках недобирає належні йому платежі, а в інших — віднімає у видобувачів зайве. Таким чином, заміна господарського платежу за користування надрами податком унеможливує формування об'єктивного відшкодування зменшення сукупного майна власника внаслідок вилучення природного газу.

По-друге, використання податкового інструменту стримує інтерес до розробки невеликих за обсягом, але економічних у виробничому плані нафтогазових родовищ, оскільки сплата податку, розрахованого з орієнтацією на середні умови, не дозволяє покрити експлуатаційні витрати. Невикористання наявних родовищ посилює залежність держави від зовнішніх постачань природного газу.

Для порівняння, у країнах англосаксонського права приватні надрокористувачі, що працюють на державних землях, вносять у казну спеціальний платіж — роялті («частку короля»). На сучасному етапі роялті — лише початкова (мінімальна) ціна на торгах. Повний платіж передбачає й надбавку до роялті, яка виникає в результаті конкуренції претендентів на отримання права користування надрами, у вигляді так званого бонусу. До цього додається рентний платіж за поверхню землі (дна моря). У цілому плата за видобуток корисних копалин являє собою господарський платіж, до якого податкові органи відношення не мають.

Застосування податкових інструментів у відносинах з користування природними ресурсами обумовлює наділення податкових органів невластивими їм функціями «відповідального» за раціональне природокористування, яке неможливе без механізму стимулювання. Про-

те податкові органи не знають та й не повинні знати особливостей природокористування стосовно кожного окремого природного ресурсу, тобто не можуть оцінити якість природокористування й визначити доцільність застосування стимулів до користувача.

Висновки. Безумовно, потенціал податкового інструментарію для забезпечення раціонального природокористування є значним, але за умови його використання виключно «за призначенням». Тобто передбачений у Стратегії курс на збільшення податкового навантаження на суб'єктів господарювання може бути успішно реалізований, але за умови: 1) охоплення лише екологічних податків, перелік яких наведено у ст. 240 ПК України; 2) спрямованості фіскального механізму на стимулювання суб'єктів господарювання до зниження забруднення.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. *Інституціональні засади та інструментарії збалансованого природокористування* / під ред. С.К. Харічкова. — Одеса : ІПРЕЕД, 2010. — 484 с.
2. *Хвесик М.А.* Економіко-правове регулювання природокористування : монографія / М.А. Хвесик, Л.М. Горбач, Ю.П. Кулаковський. — К. : Кондор, 2009. — 524 с.
3. *Інституціоналізація природно-ресурсних відносин* : монографія / за заг. ред. М.А. Хвесика; ДУ «Ін-т економіки природокористування та сталого розвитку НАН України». — К., 2012. — 400 с.
4. *Шульга Т.М.* Збори у сфері природокористування в системі оподаткування України / Т.М. Шульга // Проблеми законності: респ. міжвідом. наук. зб.; відп. ред. В.Я. Тацій. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2006. — Вип. 84. — С. 164—170.
5. *Єршова В.С.* Адміністративно-правова охорона навколишнього природного середовища в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.С. Єршова; Нац. авіац. ун-т. — К., 2014. — 20 с.
6. *Біляєва О.С.* Проблеми стимулювання охорони навколишнього природного середовища в Україні / О.С. Біляєва // Актуальні проблеми економічної безпеки України в умовах її інтеграції до світового співтовариства: матеріали конф.; Держ. митна служба, Академія митної служби України. — Дніпропетровськ, 2005. — С. 41—42.
7. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко та ін. — К. : Укр. енцикл., 1998—2004. — Т. 4: Н—П. — 2002. — 720 с.
8. *Налогообложение: теории, проблемы, решения* / В.П. Вишневецкий, А.С. Веткин, Е.Н. Вишневецкая

- и др.; под общ. ред. В.П. Вишневого. — Донецк : ДонНТУ, 2006. — 504 с.
9. *Петти У.* Трактат о налогах и сборах. Антология экономической классики / У. Петти. — М. : Экономика, 1993. — 475 с.
 10. *Майбурд Е.М.* Введение в историю экономической мысли: от пророков до профессоров / Е.М. Майбурд. — М. : Дело, 1996. — 544 с.
 11. *Пушкарева В.М.* История финансовой мысли и политики налогов: уч. пособие / В.М. Пушкарева. — М. : Инфра-М, 1996. — 192 с.
 12. *Шейнин Л.Б.* К вопросу о разграничении платы за государственную землю и земельного налога / Л.Б. Шейнин // Вестник университета Российской академии образования. — 1999. — № 1. — С. 150—160.

Надійшла 27.05.2015

Г.Д. Джумагельдиева

Институт экономико-правовых исследований
НАН Украины, г. Киев

СБЛИЖЕНИЕ ОТРАСЛЕВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

Предпринята попытка теоретического решения проблематики межотраслевой интеграции, взаимопроникновения правовых норм, определяющих правовую природу платы за использование природных ресурсов. На основании анализа квалификационных признаков платы за использование природных ресурсов

аргументирована ее правовая природа как хозяйственного платежа. Обосновано, что использование указанной платы в фискальных целях может быть эффективным при условии охвата только экологических налогов и направленности фискального механизма на стимулирование субъектов хозяйствования к снижению загрязнения.

Ключевые слова: отраслевое регулирование, природные ресурсы, квалификационные признаки, экологические налоги, хозяйственный платеж.

G.D. Dzhumageldieva

Institute of Economic and Legal Researches
of NAS of Ukraine, Kyiv

CONVERGENCE INDUSTRY REGULATION USING OF NATURAL RESOURCES

An attempt to solve the problems of the theoretical cross-sectoral integration and interpenetration of legal rules that define the legal fees nature for the using of natural resources. Based on an analysis of qualification signs of charges for the use of natural resources argued its legal nature as an economic payment. It is proved that the use of the specified fee for fiscal purposes can be effective only provided coverage of environmental taxes and the direction of fiscal mechanisms to encourage business entities to reduce pollution.

Key words: branch regulation, natural resources, qualifying signs, environmental taxes, economic payment.