

Б. М. Данилишин, В. С. Міщенко

Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України, Київ

РЕНТА ТА РОЗВИТОК РЕНТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Анотація: Проаналізовані вітчизняна практика запровадження рентного регулювання та оподаткування в природно-ресурсній сфері та досвід щодо розв'язання зазначених питань в інших країнах. Проведено наукову систематизацію та узагальнення відповідної проблематики. Обґрунтовано необхідність посилення рентних принципів і напрямів діяльності уряду в рамках завдань щодо здійснення більш ефективної державної регуляторної політики. Встановлені програмні напрями (базові складові) реалізації рентної політики та розроблені конкретні пропозиції щодо удосконалення системи платежів за природокористування та збільшення рентної складової в доходах державного бюджету.

Ключові слова: рента, природні ресурси, рентна політика, рентне регулювання, платне природокористування.

Б. М. Данилишин, В. С. Мищенко. РЕНТА И РАЗВИТИЕ РЕНТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УКРАИНЕ.

Аннотация: Проанализированы отечественная практика внедрения рентного регулирования и налогообложения в природно-ресурсной сфере, а также опыт решения указанных вопросов в других странах. Проведена научная систематизация и обобщение соответствующей проблематики. Обоснована необходимость усиления рентных принципов и направлений деятельности правительства в рамках задач осуществления более эффективной государственной регуляторной политики. Определены цель и основные задачи соответствующих исследований. Установлены программные направления (базовые составляющие) реализации рентной политики и разработаны конкретные предложения относительно усовершенствования системы платного природопользования и увеличения рентной составляющей в доходах государственного бюджета.

Ключевые слова: рента, природные ресурсы, рентная политика, рентное регулирование, платное природопользование.

В. М. Danylyshyn, V. S. Mishchenko. THE RENT AND DEVELOPMENT OF RENT RELATIONS IN UKRAINE.

Abstract: Domestic practice of rent regulation and the taxation in natural-resource sphere and corresponding experience in other countries is analysed. Scientific systematization and generalization of a corresponding problematic is carried out. Necessity of strengthening of rent principles and directions of activity of the government for realization more regulation policy is proved. Purpose and the basic task concerning further development and improvement of rent relations is determined. The central directions (basic parts) of rent policy realization is found out. Specific proposals concerning improvement of system of natural resources use payments and increase of a rent component in the state budget incomes are developed.

Keywords: rent, natural resources, rent policy, rent regulation, natural resources use payment.

1. ВСТУП

Забезпечення економічного зростання й актуальність завдань щодо більш ефективної регуляторної політики привернули увагу вчених, урядовців і народних депутатів до розв'язання проблеми ренти і рентних відно-

син в Україні. Держава, на їх думку, втрачає контроль над рентою, а це позбавляє народне господарство важливого ресурсу для розвитку та призводить до суттєвих фінансових втрат для безпосередніх товаровиробників. Причинами такої ситуації є слабкість держав-

ного регулювання, деформація і неповнота ринкових механізмів, монополізм невиробничих структур тощо, що породжує масштабний перерозподіл і необґрунтоване привласнення ренти.

Формування рентної політики і розробка властивих їй специфічних механізмів регулювання вимагають виваженості й послідовності, а відтак мають спиратися на науково розроблені підходи. На виконання цього завдання спрямовані дослідження за науково-інноваційним проектом НАН України "Рента та розвиток рентних відносин в Україні. Програма запровадження рентних відносин у сфері використання природних ресурсів", що виконуються починаючи від 2004 року.

Метою дослідження є обґрунтування напрямів і основних заходів по підвищенню ефективності рентної політики, визначенню шляхів зростання природно-ресурсної рентної складової в структурі національного доходу, зокрема по створенню досконалішої податкової системи і посиленню ролі ренти в забезпеченні соціально-економічного розвитку країни та відтворенню природно-ресурсного потенціалу.

До роботи в проекті залучені установи Відділення економіки НАНУ (Рада по вивченню продуктивних сил України, Об'єднаний інститут економіки, Інститут економіки промисловості, Інститут проблем ринку та еколого-економічних досліджень), а також фахівці Міністерства економіки України, Державної податкової адміністрації, Міністерства охорони навколишнього природного середовища України. Наведемо концептуальні підходи до запровадження рентних відносин та попередні результати за ними.

2. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ ПЕРЕДУМОВИ

Рентна політика – це одна із складових економічної політики держави. Вона являє собою

засновану на певній науковій базі систему принципів і напрямів діяльності, а також відповідну їм сукупність заходів, що проводяться органами державної влади, регіонального і місцевого самоврядування у сфері регулювання виробництва, розподілу, споживання, накопичення, експорту та імпорту економічного продукту з метою забезпечення ефективного пошуку (виявлення), стягнення, акумуляції та використання доходів рентного характеру і підвищення рівня життя всього суспільства. Рентна політика передбачає використання особливого інструментарію, а також системного законодавчого забезпечення. Як складова економічної політики вона, у свою чергу, містить інституційну, податкову, цінову (бюджетно-фінансову в цілому), зовнішньоекономічну (митну) та інші складові.

Новим Цивільним кодексом України врегульовані відносини, що виникають за договором ренти, який не передбачався в радянському цивільному законодавстві. За договором ренти одна сторона (одержувач ренти) передає другій стороні (платникові ренти) у власність майно, а платник ренти взамін цього зобов'язується періодично виплачувати одержувачеві ренту у формі певної грошової суми або в іншій формі. Виплата ренти може бути забезпечена шляхом встановлення зобов'язання платника ренти застрахувати ризик невиконання ним своїх обов'язків за договором ренти.

Отже, рента як правова категорія – це перш за все дохід, який отримується одержувачем ренти від платника ренти за передане останньому у власність майно. Умови виплати, форма і розмір ренти встановлюються договором. Особливістю *природно-ресурсної* ренти є те, що природні ресурси як об'єкти права власності українського народу за загальним правилом, закріпленим Конституцією України, можуть надаватися лише у користування. Певні винятки з цього правила стосуються, зокрема, земельних ресурсів [1].

Рента (рентний дохід) як економічна категорія характеризує будь-який дохід, що отримується регулярно (з капіталу, землі, майна тощо) і не залежить безпосередньо від результатів господарської діяльності.

Природно-ресурсна рента – це категорія рентного доходу, який виникає в результаті господарської діяльності, пов'язаної з використанням у суспільному виробництві природних ресурсів як засобів виробництва (кількість ресурсів обмежена, вони можуть характеризуватися вичерпністю чи відновлюваністю). Цей рентний дохід розподіляється між власником природного ресурсу – державою (її органами) чи будь-яким суб'єктом, на праві власності якого у формі володіння перебуває природний ресурс, та користувачем цього ресурсу – суб'єктом господарювання, котрий відповідно до законодавства є власником продукції, виробленої в процесі користування природними ресурсами.

Складовими природно-ресурсного рентного доходу можуть виступати:

- а) частина доходу суб'єктів господарської діяльності, яка не залежить від безпосередніх результатів такої діяльності і яка визначається обмеженістю природних ресурсів (*абсолютна рента*);
- б) частина доходу суб'єктів господарської діяльності, що отримується від використання природних ресурсів як фактору виробництва залежно від якості таких ресурсів (*диференціальна рента*);
- в) частина доходу суб'єктів господарської діяльності, що отримується за рахунок використання унікальних чи єдиних (в тій чи іншій сфері) природних ресурсів (*монопольна рента*).

Рентні платежі за спеціальне використання природних ресурсів можуть встановлюватися у вигляді як абсолютних, так і відсоткових ставок від вартості видобутої сировини або її обсягу в натуральних одиницях, чи отриманої з неї продукції, від ціни реалізації тощо.

Багатоаспектність можливих складових природно-ресурсної ренти та об'єктів її справляння зумовлює різні її форми у вигляді податків і зборів та інших обов'язкових платежів, у тому числі платежів, які мають неподатковий характер.

Належна державі частина природно-ресурсної ренти може надходити у вигляді плати, пов'язаної з наданням права спеціального використання природних ресурсів, яка не носить податкового характеру та/або рентної плати у вигляді відповідних зборів, що мають характер обов'язкового (податкового) платежу.

Неподаткова (майнова) природно-ресурсна рента обчислюється за результатами оцінки економічної вигоди від права користування об'єктом природного ресурсу відповідно до законодавства про оцінку майна та оціночну діяльність. Умови і форма сплати та розмір відповідної ренти визначаються законодавчими актами та цивільно-правовими договорами.

Податкова складова природно-ресурсної ренти визначається як плата (збір), що обчислюється в залежності від обсягів використаного природного ресурсу і отриманої товарної продукції. Об'єкт оподаткування, нормативи (ставки), пільги та склад платників, плати (збору) визначаються відповідними законодавчими та іншими нормативно-правовими актами.

Для підвищення ефективності рентних відносин органи державної влади та місцевого самоврядування спрямовують свої дії на:

- розподіл природних ресурсів між суб'єктами господарювання всіх форм власності залежно від максимального економічного ефекту;
- дотримання правових норм, необхідних для нормального перебігу економічних процесів, пов'язаних з рентними відносинами;
- екологічно безпечне та ощадливе вико-

ристання природних багатств, їх всебічне збереження і відтворення.

В умовах ринкової економіки підвищення ефективності реалізації права власності на природні ресурси можливе шляхом застосування відповідного механізму ринкових рентних відносин, який передбачатиме встановлення природно-ресурсної ренти як адекватної плати за спеціальне використання природних ресурсів, виходячи з їх економічної оцінки, та визначення такої плати як частини капіталізованого рентного доходу.

Держава як отримувач основної частини платежів, пов'язаних зі спеціальним використанням природних ресурсів, має відповідні прерогативи щодо розпорядження рентою, сплата якої не залежить від результатів господарської діяльності користувача. Держава як суб'єкт відповідних суспільних відносин забезпечує правове регулювання у сфері рентних платежів та їх розподіл на задоволення відповідних суспільних потреб. Запровадження системи рентних платежів в Україні має стати одним з найважливіших інструментів фінансового забезпечення охорони навколишнього природного середовища та відтворення природно-ресурсного потенціалу в цілому, а також сприятиме вирівнюванню економічних умов господарювання, регуляції інвестиційних процесів тощо.

3. РЕНТНЕ РЕГУЛЮВАННЯ В ПРИРОДНО-РЕСУРСНІЙ СФЕРІ

У національній системі управління природними ресурсами природно-ресурсна рента як складова суспільного доходу реалізується, в основному, в різних формах платності природокористування. Категоріями платності при цьому є: орендна плата, земельний податок, збори за спеціальне використання природних ресурсів, рентна плата, збір за забруднення навколишнього природного середовища (ос-

танній можна розглядати як специфічну форму ренти щодо використання асиміляційного потенціалу природного середовища) [2].

У прихованому вигляді рентна частина доходів частково стягується в рамках загальної системи оподаткування доходів – через податок на прибуток (диференціальна рента), незначною мірою через податок на додану вартість, експортне мито (на продукцію природодоексплуатуючих галузей). Суттєва частина доходу від експлуатації природних ресурсів за сучасних умов не контролюється державою і не надходить у державний і місцеві бюджети.

Як показує досвід розвинених країн, на вилучення ренти орієнтується значна частина податків. Крім загальновідомих, практикуються спеціальні податки на прибуток видобувних компаній, диференційовані рентні платежі, земельний податок, експортне мито, акцизи. До цього додаються опосередковані податки, за допомогою яких вилучається надмірний дохід, отриманий за рахунок перерозподілу ренти споживачами природно-сировинних ресурсів. В цілому, за світовим досвідом рентна політика щодо природних ресурсів значною мірою трансформується саме в політику обмеження надприбутків.

Складовою податкової системи є також власне природно-ресурсні платежі. В сфері користування надрами до них належать бонуси, роялті, "severance tax" тощо, які найбільшою мірою можна віднести до категорії рентних. Вони справляються як у формі прямого податку на виробництво, так і залежно від доходності. Загальнопоширеною є плата за використання водних ресурсів, рівень якої визначається передусім потребами їх охорони і відтворення.

В Україні на етапі становлення та формування рентної політики як механізму регулювання економічної сфери природодоексплуатуючих галузей обмежились створенням системи платного природокористування.

Плата за використання природних ресурсів є важливою складовою еколого-економіч-

ного механізму, що почав створюватися в Україні починаючи від 1990-х років. Платежі формувалися на базі рентної методології і за змістом та спрямуванням відповідних коштів розглядалися передусім як відтворювальні та природоохоронні. Станом на 2005 рік створений в Україні економічний механізм у сфері природокористування охоплює землю, надра, водні та лісові ресурси, диких тварин, рибні та інші живі водні ресурси, навколишнє природне середовище в цілому [3].

Таким чином, формально практично усі сфери використання природних ресурсів в Україні супроводжуються внесенням відповідних зборів чи обов'язкових платежів до бюджету.

Система платежів за використання природних ресурсів виконує функцію акумулювання частини чистого доходу природокористувачів і передачі її в централізований (державний) та місцеві бюджети. При цьому введення платежів за природні ресурси і збільшення відповідних надходжень до всіх рівнів бюджету відбувалося за умов збереження ставок щодо інших видів оподаткування. Не задіяними на сьогодні залишаються спеціальні механізми вилучення додаткового прибутку, в т. ч. прогресивне оподаткування надприбутку монополістів у сфері природокористування з метою вилучення рентного доходу.

Згідно з вихідними методологічними передумовами, що враховували важкий економічний стан підприємств, нормативи природно-ресурсних і екологічних платежів встановлювалися на мінімально прийнятному рівні. При цьому протягом багатьох років вони не індексувалися (відповідно до інфляційного чинника) і девальювалися (винятком є земельні ресурси). Їх частка у собівартості продукції сировинних галузей (зерна, вугілля, руд, концентратів тощо) знизилась до 0,1–1 % і менше.

Обсяг платежів рентного характеру характеризувався в останні роки тенденцією до відносного зниження. Їх частка складає зараз 4,8–4,9 % доходів зведеного і 2,8–2,9 % держав-

ного бюджету. Якщо ж не враховувати такі специфічні види плати, як збори за геолого-розвідувальні роботи та рентну плату за викопні вуглеводні, то зазначена частка у державному бюджеті знизилась у 2004 р. до 0,8–0,9 % проти 1,3 % у 1998 р. Відповідно негативною стала також динаміка видатків державного бюджету на охорону навколишнього середовища: 1,48 % за фактом 2001 р. та 1,27 % за бюджетом 2004 р. [3].

До цього можна додати, що динаміка витрат підприємств, установ і організацій на охорону навколишнього природного середовища за 1997–2004 рр. (в реальному, а не в номінальному вимірі) демонструє їх стагнацію на фоні зростання виробництва.

В цілому, створена в Україні система платного природокористування й екологічного оподаткування, а також сучасний рівень платежів і зборів не забезпечили стійкого прогресу в мобілізації і акумуляції фінансових ресурсів, а також цільового спрямування коштів на здійснення природоохоронної діяльності. Вони виявилися малоефективними і як механізм стимулювання цієї діяльності [3].

4. МЕТА Й ОСНОВНІ ЗАВДАННЯ ДОСЛІДЖЕННЯ

У рамках альтернатив запровадження рентних відносин в Україні безсумнівним є необхідність посилення рентного регулювання, що визначається передусім недооцінкою відповідних важелів. Потреба в розширенні арсеналу засобів, що використовуються при цьому, і в пошуку шляхів створення більш досконалої податкової системи не викликає сумнівів.

Прискорений, але без достатнього обґрунтування, перехід до нової системи природно-ресурсних рентних платежів може створити реальну загрозу для конкурентоспроможності власного виробника на зовнішньому та внутрішньому ринках через непомірно високі ставки рентної плати.

На сучасному етапі соціально-економічна стратегія полягає в тому, щоб підвищити роль **системи пошуку ренти та її вилучення**, створити на цій основі додаткові важелі розвитку економіки і реалізувати принципи рівності економічних умов для всіх учасників суспільного виробництва. Останньої умови можна досягти не через податки, а через систему рентних платежів за використання національного багатства. Ціна і рента мають стати більш важливими регуляторами процесу відтворення природно-ресурсного потенціалу, забезпечувати умови його розширеного відтворення через нагромадження еколого-економічних активів.

У зв'язку з вищесказаним зазначимо, що за деякими оцінками частка природно-ресурсної ренти (передусім за рахунок земельної) може зрости до 11–12 % ВВП. За статистичними даними 2001 р. вона становила майже 17 млрд грн., з яких лише 30 % надійшли до державного бюджету [4]. Зазначені питання привертають все більшу увагу як зарубіжних, так і вітчизняних вчених [5–9].

Необхідність активізації рентної політики зумовлена потребами подолання деформацій та неповноти структури ринкових механізмів регулювання, які за теперішніх умов спричиняють перерозподіл і необґрунтоване привласнення ренти. В цьому ж контексті знаходиться пошук шляхів створення більш реальних джерел доходів, спираючись на які, можна прискорити економічне зростання. Крім того, сучасний рівень побудованих на рентній основі платежів і зборів за використання природних ресурсів недостатньо стимулює раціональне їх використання, не забезпечує адекватного відображення реальних втрат суспільства і не створює достатньої фінансової бази природоохоронної діяльності.

Із перелічених передумов постає мета інноваційного дослідження, а саме: обґрунтування напрямів і основних заходів з підвищення ефективності рентної політики, визначення

шляхів зростання природно-ресурсної рентної складової в структурі національного доходу і посилення ролі ренти в забезпеченні соціально-економічного розвитку країни та відтворенні природно-ресурсного потенціалу. Розвитком інноваційного проекту має стати розробка програмних підходів з питань запровадження рентних відносин.

До основних завдань, спрямованих на досягнення зазначеної мети, належать:

- розробка теоретико-методичних і прикладних питань удосконалення рентних відносин і підвищення ефективності рентної політики;
- оцінка створеної в Україні системи платного природокористування з точки зору повноти реалізації рентних принципів та ефективності їх впровадження на сучасному етапі;
- встановлення потенційно рентоносних видів і об'єктів природокористування, виявлення джерел та шляхів необґрунтованого привласнення ренти, розробка механізму запобігання цьому процесу;
- визначення стратегічних напрямів (системних складових) рентної політики і пріоритетних заходів її реалізації;
- визначення напрямів (вихідних засад) реформування створеної системи платного природокористування і шляхів посилення його регулятивного впливу;
- розробка напрямів удосконалення системи оподаткування і посилення її рентної (природно-ресурсної) складової;
- визначення засад розподілу та використання коштів від рентних надходжень;
- визначення шляхів подальшого розвитку інституційної та нормативно-правової бази щодо регулювання рентних відносин.

Встановлення рентної плати має здійснюватися диференційовано, виходячи з максимально індивідуалізованих розрахунків рентного доходу від користування об'єктами при-

родних ресурсів як основними засобами виробництва. У зв'язку з цим як окреме завдання постає необхідність розробки методологічних засад визначення нормативів рентного доходу суб'єкта господарювання, що використовує природний ресурс. Окремим завданням є встановлення принципів розподілу рентного доходу, а також порядок адміністрування рентної плати.

Рентні надходження належать до категорії загально-бюджетних – як на державному, так і на місцевому рівнях. Винятком можуть бути випадки, коли рівень рентних платежів формується залежно від конкретних потреб тієї чи іншої природно-ресурсної сфери, тобто функціонально відповідні надходження є багатоцільовими і пріоритети їх використання (перерозподілу) формуються залежно від потреб соціально-економічного розвитку на тому чи іншому етапі. При цьому розподіл рентних платежів між бюджетами різного рівня здійснюється на основі узгодження інтересів держави з інтересами регіонів.

5. ГОЛОВНІ НАПРЯМИ ФОРМУВАННЯ РЕНТНОЇ ПОЛІТИКИ

В рамках визначеної вище спрямованості досліджень постають питання: в якій виробничо-економічній ланці закладається і має вилучатися рентний дохід; якою мірою діюча податкова система враховує чи передбачає вилучення рентної складової доходів; які механізми перерозподілу ренти склалися за сучасних умов? В пошуку відповідей на них (в контексті як загально-аналітичного, так і конкретно галузевого підходу до оцінки економічної ситуації в Україні) виявляються такі головні складові формування цілісної рентної політики:

- державно-інституційна;
- системно-податкова;
- природно-відтворювальна.

Розглянемо кожну з них окремо.

Державно-інституційна складова. Аналіз чинного законодавства у сфері державного управління (регулювання) користування природними ресурсами свідчить, що останні недостатньо визначені як засоби виробництва. У зв'язку з цим процеси формування природно-ресурсної ренти, її вилучення і розподіл перебувають поза належним інституційним та нормативно-правовим полем, а також не забезпечені економічним механізмом реалізації.

Особливості структури ринку в перехідний період, передусім його деформованість та незбалансованість, служать причиною того, що частина рентного доходу певним чином "розчиняється" у фінансових потоках.

Дефіцит державно-регулюючих механізмів і, як наслідок, незбалансованість всієї системи економічних відносин в країні призвели до гіпертрофованого розвитку невиробничих – посередницьких чи фінансових – структур та до виникнення штучної їх монополії і контролю з їх боку за товарними і фінансовими потоками. Ця монополія використовується зазначеними структурами для максимізації свого доходу шляхом диктату у сфері цінової політики, в т. ч. для перерозподілу на свою користь природно-ресурсної ренти.

Основним завданням у сфері державного регулювання є внесення відповідних змін до законодавчих актів з питань природокористування та деяких галузевих нормативно-правових актів, а також **створення ринкового балансу інтересів** всіх учасників рентного процесу через впровадження відповідних організаційно-економічних механізмів. Удосконалення державного регулювання має носити системний характер, стосуючись усіх конкретних сфер природокористування – передусім сільськогосподарської, гірничовидобувної та лісової. Створення відповідних більш ефективних господарських інститутів повинно супроводжуватись адміністративно-політичним реформуванням.

Важливою складовою загального комплексу заходів регулювання рентного процесу в цілому є відповідне **удосконалення експортного регулювання** – насамперед в його спрямованості на попередження втрати міжнародної складової ренти стосовно найважливіших сировинних товарів та енергоресурсів. Цій справі мають служити митні механізми вилучення ренти та тарифна політика в цілому.

Системно-податкова складова рентної політики пов'язується з доцільністю системного підвищення частки природно-ресурсної рентної складової у податках. Посилення природно-ресурсного оподаткування передбачає перманентне збільшення рентних платежів і зміщення на них податкового навантаження.

Завдання визначення частки природно-ресурсної ренти, що належить державі, має вирішуватись на основі диференційованих підходів до об'єктів оподаткування залежно від їх продуктивності та характеру і базуватися на збалансованому поєднанні неподаткової (майнової) та податкової (регулярної) складових рентної плати. Вони мають орієнтуватися на забезпечення оптимальних показників рентабельності суб'єктів господарювання, які використовують природні ресурси.

Результативні кроки в зазначеному напрямку можливі лише за умови збалансування всього економічного механізму регулювання в рамках народногосподарського комплексу. **Відповідні зміни в податковій системі можуть носити лише поступовий еволюційний характер.** Вони повинні мати також відповідне політичне і інституційне забезпечення і супроводжуватись вирішенням ряду складних організаційно-правових і науково-методичних проблем.

Природно-відтворювальна складова рентної політики стосується системи платежів (зборів) за користування природними ресурсами. Платежі, встановлені в Україні, розглядалися передусім як платежі відтворювального, природоохоронного характеру. Водно-

час задекларована рентна методологія їх розробки, як зазначено вище, реалізувалася не повною мірою.

Сучасний рівень платежів і зборів за користування природними ресурсами в Україні не забезпечує адекватного відображення реальних втрат суспільства і не створює достатньої фінансової бази для природоохоронної діяльності. Плата за забруднення навколишнього природного середовища також не враховує всього обсягу екологічних і соціальних втрат. Держава фактично продовжує надавати субсидії більшості природокористувачів, що призводить до недостатності заходів по ефективному відтворенню природно-ресурсного потенціалу.

Базовим завданням розвитку системи рентних відносин у земле-, надро-, лісо-, водокористуванні та охороні навколишнього середовища є удосконалення механізмів справляння платежів та їх нормативної бази на основі об'єктивних рентних оцінок продуктивності ресурсних джерел і диференціації розміру плати за якісними і просторовими ознаками.

Похідним завданням є посилення регуляторних функцій рентних платежів шляхом збільшення їх частки в сукупності податкових платежів з метою більш раціонального, ощадливого використання природних ресурсів, загального підвищення економічної ефективності господарювання.

Надходження від зборів і платежів за користування природними ресурсами мають забезпечувати найбільш повне здійснення природоохоронних заходів. Важливо, зокрема, передбачити встановлення органами виконавчої влади або місцевого самоврядування (в рамках цивільно-правових угод на надання прав користування природними ресурсами) додаткових умов щодо заходів по відтворенню природно-ресурсного потенціалу.

Пріоритетним завданням **екологічного регулювання** слід вважати фінансово-еконо-

мічне заохочення (стимулювання) господарюючих суб'єктів з метою зниження ними обсягів шкідливих викидів та скидів і розміщення відходів. Це пов'язано з розширенням та зміцненням засобів екологічного оподаткування.

Реалізація рентної політики в природно-ресурсному аспекті регулювання пов'язана зі створенням системного науково-методичного забезпечення, що включає:

- розробку форм та методів обрахунку рентної складової доходів підприємства;
- визначення методичних підходів до обрахунку рентної плати і особливостей її нарахування за видами природних ресурсів;
- розробку економічних моделей диференціації рентних платежів (зборів) за якісними ознаками і економіко-географічними характеристиками відповідних ресурсних джерел.

6. ПОПЕРЕДНІ РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

За результатами першого етапу досліджень за інноваційним проектом був сформований комплекс пропозицій, що включав як конкретні кроки щодо збільшення бюджетних надходжень, так і обґрунтування доцільності вдосконалення нормативно-правової бази рентного спрямування. Ці пропозиції стосувалися таких видів природокористування:

Мінеральні ресурси. Резерв збільшення надходжень у бюджет пов'язується з диференціацією платежів за користування надрами, тобто приведенням їх у відповідність з якісними та іншими особливостями ресурсних джерел [10, 11], а також зі скасуванням ряду пріоритетних пільг. За наданими пропозиціями:

- а) диференціація платежів дасть можливість збільшити бюджетні надходження в 1,5–1,6 рази проти їх поточного рівня, або

на 120–150 млн грн. (оцінка ймовірна, оскільки багато факторів залишаються невизначеними);

- б) коригування платежів, зокрема підвищення їх для деяких видів корисних копалин, впровадження платежів за видобування багатих залізних руд, врегулювання рентних платежів щодо важковидобувних запасів вуглеводневої сировини, впровадження рентних платежів для рентабельної частини вуглевидобувних шахт [12] та ін. дасть можливість збільшити надходження на 130–150 млн грн.;
- в) скасування пільг по платежах, передбачених, зокрема, Законом України "Про особливості приватизації підприємств державної акціонерної компанії "Укррудпром" (розд. 4, п. 5) та деякими іншими нормативними актами дасть змогу запобігти втратам бюджету в обсязі понад 40 млн грн.;
- г) запровадження початкової ціни "продажу дозволу" на право користування надрами, що є фактично природно-ресурсним бонусом (згідно з постановою Кабінету Міністрів України № 694 від 26.05.2004 р.), з урахуванням перегляду Методики визначення "початкової ціни" (затвердженої постановою КМУ № 1374 від 15.10.2004 р.) виявляє резерви збільшення надходжень на рівні понад 80–100 млн грн.

У системі рентних платежів за мінеральні ресурси рекомендується орієнтуватися також на запровадження експортного податку (мита) чи акцизного збору. За результатами проведеного аналізу щодо ряду видів корисних копалин (і продуктів первинного ресурсного циклу) Україна перебуває майже у монопольному становищі. При цьому митна вартість, задекларована в Україні, набагато нижча від звичайних цін в країнах-експортерах. До таких видів корисних копалин відносяться, зокрема, каолін, вогнетривкі глини, будівельний ка-

мін (щєбін), титанові руди і концентрати. При застосуванні до них мінімальних митних ставок на рівні 5–7 % додаткові надходження в бюджет складуть біля 100 млн грн.

Норма щодо акцизного збору, передбаченого Кодексом України про надра, залишається незатребуваною в національній практиці. Нагадаємо (ст. 35), що він може встановлюватися по окремих видах мінеральної сировини, що видобувається з родовищ з відносно кращими гірничо-геологічними і економіко-географічними характеристиками, при одержанні користувачем надр наднормативного прибутку. "Природні" монополісти в мінерально-сировинній сфері залишаються поза таким регулюванням і бюджетні втрати тут поки що не піддаються оцінці.

Земельні ресурси. В сучасних економічних умовах найбільш суттєве збільшення надходжень від плати за землю пов'язане з проведенням нормативної грошової оцінки земельних ділянок в межах населених пунктів. При цьому основним джерелом поповнення державного бюджету має стати податок на земельно-майновий комплекс, що може бути запроваджений після оцінки нерухомості в межах населених пунктів.

В розроблених пропозиціях резерви збільшення надходжень пов'язуються також з удосконаленням законодавства щодо орендної плати за земельні ділянки, підвищенням розміру орендної плати за землі державної і комунальної власності (що надаються у користування суб'єктам господарювання), введенням індексації грошової оцінки (щодо платників фіксованого сільськогосподарського податку), запровадженням плати за зміну цільового призначення земель, запровадженням прогресивного податку на наднормативні площі земель (що знаходяться у власності і користуванні) тощо.

Водні ресурси. Обґрунтовується доцільність диференціації збору за спеціальне водокористування стосовно:

1) встановлення більш високого рівня пла-

тежів за використання підземних вод (в 1,8–2 рази), що забезпечить додаткові надходження в межах 60–80 млн грн;

2) зменшення понижуючого коефіцієнту до нормативу збору для теплових електростанцій з прямою системою водоспоживання (зараз – 0,002);

3) збільшення нормативів збору для підприємств житлово-комунального та рибного господарства.

Лісові ресурси. Резерви рентного регулювання пов'язані передусім з підвищенням розміру збору за використання лісових ресурсів та з розширенням бази відповідного оподаткування (збільшення надходжень на 30–40 млн грн.). Пропонується також запровадження експортного мита на необроблену лісосировину (в розмірі від 5 до 10 % митної вартості), а також регламентація продажу з аукціону такої сировини на внутрішньому ринку.

Морське та рекреаційне природокористування. Резервами збільшення надходжень до бюджету є:

1) запровадження рекреаційно-туристичної ренти для прибутково функціонуючих суб'єктів господарювання;

2) запровадження як рентного платежу податку на земельно-майнові комплекси у приморських регіонах;

3) запровадження плати за видобування піску на морських родовищах та ін.

У цьому контексті мова йде про подальше опрацювання законопроектів "Про землі рекреаційного і оздоровчого призначення", "Про прибережну смугу морів", "Про плату за морські акваторії".

Пропозиції стосовно зазначених питань були подані в Уряд і деякі з них враховані, зокрема в рамках Закону України "Про державний бюджет України на 2005 рік". На протязі 2005 року Урядом були також здійснені кроки в напрямках суттєвого збільшення нормативів збору за спеціальне водокористування,

підвищення збору за використання лісових ресурсів, запровадження збору за заготівлю товарної сировини під час суцільних санітарних вирубок лісу, збільшення збору за викиди і скиди забруднювальних речовин та розміщення відходів, інституціоналізації аграрного ринку, розвитку торгівлі продукцією лісового господарства на біржах та аукціонах тощо.

На жаль, ініційована вченими НАНУ міжвідомча робоча група з питань реформування платежів за користування надрами, створення якої було підтримано розпорядженням экс-віце-прем'єр-міністра України А. Кінаха (№ 22181/1/1-05 від 5 травня 2005 р.), так і не приступила до роботи. Рішення Кабінету Міністрів України (зафіксоване протоколом засідання № 29 від 16 червня 2005 р.) щодо цих питань також залишилось не виконаним. В новий бюджетний 2006-й рік ми ввійшли з нормативною базою платежів за користування надрами, яку спонтанно, вольовим рішенням було впроваджено Бюджетним Комітетом Верховної Ради України наприкінці 2003 р. (пам'ятний додаток № 9 до Закону України "Про державний бюджет України на 2004 рік") з незначними корективами.

7. ПРОГРАМНІ ЗАХОДИ

Створення системи державного регулювання та контролю у сфері рентних доходів і збільшення на цій основі фінансових ресурсів держави пов'язано із загальними завданнями щодо ринкової трансформації економіки і відповідного нормативно-правового та інституційного забезпечення.

Проведення ефективної рентної політики – це передусім формування і **утвердження інститутів ринкової інфраструктури**, ліквідація допущених деформацій і створення повноцінних ринкових механізмів, в першу чергу біржового ринку і засобів державного регулювання цієї сфери діяльності. До цього додається як органічна складова створення та

функціонування фінансового ринку. Окремо постають завдання вдосконалення інфраструктури експорту і контролю за ним.

У рамках посилення державного регулювання біржової торгівлі має передбачатися покращення організаційних засад діяльності бірж, заходи щодо впровадження ф'ючерсних угод, розвиток регіонального біржового товарного ринку. Складовою цієї системи заходів мають стати моніторинг та прогнозування кон'юнктури ринку сільськогосподарської продукції, здійснення заставних та інтервенційних операцій для найважливіших видів продукції, удосконалення інвестиційно-кредитного забезпечення аграрної сфери та удосконалення інфраструктури експорту продукції.

Перелічені заходи значною мірою поширюються на лісове господарство та гірничовидобувну промисловість. Стосовно них важливо виділити проблему подолання стихійності ринку, впровадження державного аукціону, державного регулювання на ринках природних монополій (у паливно-енергетичному комплексі), впорядкування цін на сировину й енергоресурси.

Заходами по удосконаленню державного управління та його структури має передбачатися **визначення чітких повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері регулювання механізмів платності** земле-, надро-, лісо- і водокористування із забезпеченням природоохоронних складових. Змістом удосконалення повинна стати **реалізація рентних механізмів регулювання як основного пріоритету платності природокористування** та більш тісне функціональне поєднання оціночної діяльності щодо природних ресурсів із встановленням відповідних рентних платежів.

Удосконалення системи державного управління також повинно включати створення структурних підрозділів, до завдань яких будуть віднесені питання економічної оцінки та

рентного оподаткування природних ресурсів, розроблення комплексних регіональних кадастрів природних ресурсів, інформаційних систем обліку рентних надходжень та регламентації напрямів їх використання.

Реалізація рентної політики має передбачати **здіяння інструментів стратегічного і поточного планування**, розробку планів управління, створення адміністративних структур і здійснення ряду організаційних заходів, зокрема щодо:

- розроблення і реалізації механізмів регулювання ринку найважливіших сировинних товарів (зерна, цукру, вугілля тощо);
- забезпечення участі держави в регулюванні цін на сировинні товари (непряме регулювання, підтримка цін, участь у торгових операціях тощо);
- впровадження методології оцінки майна та майнових прав, які лежать в основі визначення рентного доходу та ін. [5, 13, 14].

Інституційно-правова основа здійснення рентної політики повинна забезпечувати можливості ефективного управління природними ресурсами як державною власністю і повноцінного використання переваг України стосовно наявності та забезпечення виробництва природними сировинними ресурсами. Рентна політика має передбачати **правові інструменти захисту національної економіки з метою попередження стягування природно-ресурсної ренти на користь розвинених країн** в умовах глобалізації економіки.

Загалом удосконалення законодавства має виходити з більш змістовного визначення природних ресурсів як засобу виробництва і спрямовуватися на встановлення диференційованої системи платежів за користування природними ресурсами, впровадження прин-

ципів ринкової економіки, на більш чітке і деталізоване визначення функцій державних органів та децентралізацію управління.

ЛІТЕРАТУРА

1. **Данилишин Б. М., Міщенко В. С.** Реформування відносин власності на природні ресурси. // Економіка України. – 2003. – №9. – С. 34–42.
2. **Міщенко В. С., Данилишин Б. М.** Природноресурсна рента і рентна політика в Україні. // Економіка України. – 2003. – № 12. – С. 3–14.
3. **Данилишин Б. М., Міщенко В. С.** Рентна політика в Україні. – К.: Рада по вивченню продуктивних сил України НАНУ. – 2004. – 67 с.
4. **Кваснюк Б. Є.** Рента і рентні відносини в Україні. // Економічна теорія. – 2004. – № 1. – С. 9–23.
5. **Гесць В.** Нестабільність та екологічне зростання. – К.: Ін-т економ. прогнозування НАН України. – 2000. – 344 с.
6. **Использовать природно-ресурсный потенциал Украины / Мамутов В. К., Панов Б. С., Попов Н. А., Щетников А. И.** – 2002. (<http://www.sustainable-cities.net.ua>).
7. **Лисецький А. С.** Рента – податкове поле агропромислового комплексу. // Фінанси України. – 2004. – № 3. – С. 90–98.
8. **Львов Д. С.** Проблеми довгострокового соціально-економічного розвитку Росії. // Економіка і прогнозування. – 2003. – № 2. – С. 3–11.
9. **Малий І. Й.** До питання про теорію земельної ренти та проблеми реформування земельних відносин. // Економіка України. – 2000. – № 8. – С. 49–54.
10. **Міщенко В. С.** Гірничий капітал і ресурсна рента як інструмент державного управління надрокористуванням. – Київ: Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України. – 2004. – 44 с.
11. **Міщенко В. С.** Проблема впровадження рентних платежів у надрокористуванні. // Економіка України. – 1995. – № 9. – С. 87–89.
12. **Амоша О. І., Старченко Л. Л.** Економічне стимулювання: регулювання рентних відносин у вугільній промисловості. // Уголь Украины. – 2003. – № 4. – С. 19–25.
13. **Ревенко М.** Удосконалення державного регулювання розвитку аграрного сектора економіки. // Економіка України. – 2003. – № 2. – С. 51–55.
14. **Чубук Л. П.** Зміни у системі оподаткування нерухомості як перспективний напрям податкової політики. // Фінанси України. – 2004. – № 3. – С. 99–105.

Надійшла до редакції 14.12.05
