

УДК 342.9+349.6+553.3/9

**Ю. О. Лєгеза**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри цивільного, господарського та екологічного права  
ДВНЗ «Національний гірничий університет»

### ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН ЗІ ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЩОДО ОПОДАТКУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ, ПОВ'ЯЗАНОЇ З ВИКОРИСТАННЯМ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

Постановка проблеми. В умовах стрімкого розвитку енергоспоживання, зростання техногенного й антропогенного навантаження на довкілля питання вирішення екологічних проблем перстає бути проблемою внутрішньодержавною і потребує ефективного застосування міжнародних і міждержавних важелів впливу. Дослідження досвіду публічного управління у сфері використання природних ресурсів зарубіжних країн дозволить оптимізувати сучасну національну природоохоронну систему.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Формування науки порівняльного правознавства стає все більш актуальним в умовах інтеграції сучасних правових систем, конвергенції систем права. Розвиток науки порівняльного правознавства започатковано працями таких вчених, як: М.М. Марченко, Л.А. Луць, П.М. Рабінович, О.В. Кресін, М.А. Дамірлі, Ю.О. Тихомиров та інших. Визначення зарубіжного досвіду публічного керування в окремих сферах суспільного життя набуває особливої актуальності в умовах активізації євроінтеграційних процесів і необхідності впровадження міжнародних стандартів правового регулювання. Удосконалення системи публічного управління у сфері використання природних ресурсів є складовою Євроінтеграційної Угоди, підписаної Україною з Європейським Союзом 2014 р., реалізація якої запланована до 2022 р. Тому особливої актуальності набувають питання дослідження систем публічного управління у сфері використання природних ресурсів зарубіжних країн, серед них і країн Європейського Союзу, і зокрема – з питань екологічного оподаткування, що обумовило мету написання статті.

Виклад основного матеріалу. Оподаткування діяльності, пов'язаної з використанням природних ресурсів, за кордоном здійснюється шляхом провадження таких видів обов'язкових платежів, як: роялті, податок суверена, спеціальні податки на прибуток видобувних компаній, диференційні рентні платежі, земельний податок, плата за право користування надрами, відрахування на охорону та відновлення надр, акциз, плата за викиди, податок на продаж, податок на експорт тощо. Водночас перевага надається оподаткуванню в прямий спосіб, або податкам «прямої руки». Так,

платниками ренти є, зазвичай, користувачі природних ресурсів.

До найбільш важливих прямих податків на природні ресурси належать такі: орендна плата, податок на доступ до природного ресурсу, податок на видобуток і розвідку, а також плата за право користування природними ресурсами, що розраховується на одиницю орендованої території. Орендна плата встановлюється на номінальному рівні в перші роки експлуатації природного ресурсу, але поступово збільшується для стимулювання орендаря розвивати своє виробництво. Роялті – це платіж державі за право використовувати вичерпний природний ресурс. Він розраховується, виходячи з валових доходів виробника, а не його чистого прибутку [1].

Система платежів за використання природних ресурсів у зарубіжних країнах містить також «адміністративну плату», яка впроваджується для забезпечення витрат на контроль за використанням природних ресурсів, оформлення та передачу їх власнику тощо. У першому випадку йдеться про податки на природні ресурси, а в другому – про плату за надання ліцензії чи податок на нерухомість.

Ліцензування використання природних ресурсів є поширеною формою організації публічного управління в таких зарубіжних країнах, як Великобританія, Франція, Німеччина та ін. У Великобританії всі значні водозабори з поверхневих і підземних вод контролюються системою ліцензування шляхом визначення в ліцензіях кількості води, що може бути вилучена з водного джерела. Більшість заявок на отримання ліцензій вимагають комплексної оцінки наявності ресурсів та можливого впливу на стан навколишнього середовища. Для захисту довкілля багато ліцензій, що видаються на водозабір із водних джерел, значно обмежують його в маловодні роки або дозволяють спеціальне водокористування тільки зимою, коли обсяг природних водних ресурсів зростає [2]. Здебільшого, ліцензія на водокористування містить таку інформацію: кількість води, що дозволена для водозабору; період, протягом якого дозволений водозабір; мета використання води; ім'я й адреса водокористувача та період дії ліцензії; джерело водозабезпечення, наприклад, назва

пласта залягання ґрунтових вод; засоби водозабору; умови захисту інших водокористувачів і навколишнього середовища; засоби обліку та реєстрації водозабору [2].

Протилежною системою ліцензування є система купівлі-продажу прав користування водними ресурсами (у Сполучених Штатах Америки (далі – США), Канаді, Мексиці).

Наприклад, система платежів за використання водних ресурсів у країнах Західної Європи складається із двох основних типів платежів: 1) платежі за водні ресурси, призначені для перерозподілу (вилучення) ренти, яка виникає у водокористувача в процесі експлуатації водних ресурсів (під час їх визначення виходять із величини рентного доходу й орієнтуються на ту його частку, яка має бути вилучена у водокористувача); 2) платежі, спрямовані на підтримання наявної системи управління водокористуванням. Вони є інструментом збору коштів, необхідних для покриття адміністративних витрат із контролю за експлуатацією водних ресурсів і певних інфраструктурних витрат (будь-які ліцензійні збори тощо). Додаткові платежі вилучаються за послуги, пов'язані з оцінкою водних ресурсів (лабораторний аналіз, реєстрація та сертифікація документів тощо). Такі платежі надходять до спеціального фонду, призначеного для покращення якості відповідних послуг [2].

Якщо розглядати сферу використання водних ресурсів, то розроблені тарифи на водокористування діють лише в межах виділених лімітів водокористування. У разі перевищення таких лімітів стягується штраф.

Організаційно справляння плати за водокористування реалізується у вигляді двох схем. Перша, яка застосовується в Австралії, країнах Азії та Африки, базується на жорсткому державному регулюванні розмірів плати. Усі платежі направляються до державного бюджету, що дозволяє акумулювати фінансові ресурси для утримання та розвитку водогосподарських систем і споруд. Друга схема використовується в країнах Західної Європи. Вона базується на корпоративному управлінні використанням і охороною водних ресурсів із боку водокористувачів, які утворюють басейнові об'єднання. Басейнові управління здійснюють усі види робіт, що пов'язані з регулюванням стоку, контролем за скидами забруднюючих речовин, водозабором, упередженням повеней тощо. Плата за воду здійснюється у вигляді внесків водокористувачів, які спрямовуються переважно для кредитування і субсидування водогосподарського будівництва, виплат компенсацій пільговим категоріям водокористувачів, оперативного управління водними ресурсами та їх використання в межах одного або низки сусідніх водних басейнів [2].

Формування природоохоронних фондів здійснюється не лише завдяки надходженням за вико-

ристання природних ресурсів, отримання спеціальних дозволів чи ліцензій на їх використання, чи за отримання інших видів адміністративних (публічних) послуг у сфері природоресурсоко-ристування, але і за рахунок впровадження оподаткування діяльності, внаслідок якої погіршується стан довкілля. Зокрема, у Федеративній Республіці Німеччина додатково впроваджено оподаткування мастильних масел, сирої нафти і нафтопродуктів [3]. За таким же принципом побудована система екологічних податків і зборів і у Французькій Республіці, Фінляндії й Італії. Так само податок на паливо є джерелом формування спеціальних фондів із проведення природоохоронних заходів у Нідерландах. За рахунок такого податку покривається 50% витрат Міністерства екології, зокрема й витрати на запобігання та відшкодування збитку, субсидування впровадження передових прогресивних технологій з очищення і переробки, а також фінансування розміщення хімічних відходів [4].

Також постійно застосовуються засоби економічного стимулювання для заохочення провадження природоохоронних заходів, застосування енергозберігаючих ресурсів. Так, у Федеративній Республіці Німеччина постійно корегується податок на транспортні засоби і надається більш сприятливий режим річного податку [5].

Крім того, податки у сфері забезпечення ринку вторинної мінерально-сировинної бази постійно впроваджуються країнами Європейського Союзу. До 2020 р. держави-члени Європейського Союзу (далі – ЄС) будуть продовжувати підтримувати або збільшувати частки у валовому внутрішньому продукті (далі – ВВП), що мають використовуватись для розвитку індустрії відновлювальних джерел енергії.

Відповідно до Спільної декларації країн-членів ЄС, пріоритетним питанням, яке має бути вирішено Європейською комісією є розгляд законодавчих ініціатив, пов'язаних з Енергетичним Союзом, зокрема тих, що є складником програми «Чиста енергія для європейців» [5].

Численні наукові дослідження у сфері екології, економіки, економіки природокористування неодноразово доводили, що використання природних ресурсів як джерел енергії максимально вистачить не більше ніж на 50–60 рр. Отже, використання вторинної мінерально-сировинної бази, зокрема й техногенних відходів, інших відновлювальних джерел енергії дозволить вирішити низку глобальних проблем із забезпечення енергопостачання в країнах Європи, США, Канади.

Також серед засобів публічного управління у сфері використання природних ресурсів, які поширилися у країнах Західної Європи, є застосування пільгового оподаткування інвестиційної діяльності, спрямованої на зниження негативно-

го впливу на навколишнє природне середовище. У Нідерландах, зокрема, застосовуються пільги в оподаткуванні в розмірі 10–15% від загального екологічного податку, якщо підприємство впроваджує інвестиції для реалізації природоохоронних заходів [4]. Так само в Іспанії впроваджено податкові пільги до 30% на природоохоронну інвестиційну діяльність [4].

Отже, можна дійти висновку про доцільність підвищення ефективності взаємодії України й Європейського Союзу в галузі впровадження міждержавної екологічної політики для збереження навколишнього середовища.

Навіть проведена наприкінці 2016 р. реформа системи екологічного оподаткування діяльності суб'єктів господарювання свідчить про суттєве зниження ставок екологічних податків і їх низьку ефективність. Крім того, для сприяння забезпеченню доступу до публічної екологічної інформації у сфері використання природних ресурсів, для спрощення системи обчислення екологічного податку доцільним є перегляд об'єктів оподаткування шляхом утворення відповідних класифікацій забруднюючих речовин за ступенем екологічної небезпеки.

Крім того, чинна система оподаткування діяльності, пов'язаної із забрудненнями довкілля, не застосовує коефіцієнти зменшення розміру екологічного податку залежно від того, впроваджує суб'єкт господарювання природоохоронні заходи, інші види інноваційної діяльності чи ні. Тому відсутня зацікавленість платника податку у житті природоохоронних заходів і запровадженні нових технологій.

Окрім недосконалого механізму визначення ставок екологічного податку, невирішеною є проблема забезпечення цільового використання відповідних надходжень. Удосконалення ресурсних платежів у вітчизняній системі оподаткування сприятиме підвищенню реальної доходності бюджетів і оптимальному розподілу коштів від використання природних ресурсів [7, с. 156]. Наприклад, за статистичними даними Міністерства екології та природних ресурсів України, у 2016 р. отримано надходжень за сплату екологічного податку до бюджету Луганської області України (як одного з найбільш забруднених регіонів України) – приблизно 226 157 грн., 2015 р. – близько 56 тис. грн., а 2014 р. – майже 60 тис. грн. Водночас станом на 1 грудня 2016 р. місцевими радами Луганської області було затверджено проведення природоохоронних заходів на суму 54 467 тис. грн., протягом 2016 р. було проведено лише 10% від запланованих [7]. Очевидним є висновок про нецільове використання коштів, отриманих від сплати екологічного податку, і відсутність механізмів відповідальності посадових осіб за такі дії.

Висновки. Отже, для вдосконалення системи економіко-екологічного стимулювання раціонального використання природних ресурсів є доцільним: 1) збільшення наявних ставок екологічного податку (водночас доцільним є збільшення за окремими видами забруднюючих речовин у 5–10 разів порівняно з наявними розмірами); 2) впровадження системи класифікації забруднюючих речовин, яка стане основою для визначення ставки екологічного податку за викиди в атмосферне повітря, а також за скиди у водні об'єкти, що забезпечить спрощення механізму екологічного оподаткування; 3) забезпечення цільового використання коштів, отриманих від сплати екологічного податку.

### Література

1. Хвесик М.А. Інституціональна модель природокористування в умовах глобальних викликів : [монографія] / М.А. Хвесик, В.А. Голян. – К. : Кондор, 2007. – 480 с.
2. Мандзык В.М. Світовий досвід справляння платежів за користування водними ресурсами / В.М. Мандзык – 25 серпня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://economics-of-nature.net/uploads/arhiv/2008/Mandzyk.pdf>.
3. Маликова О.И. Управление охраной окружающей среды в Федеративной республике Германии // Вестник Московского университета. Экономика. 2001. – № 1. – Сер. 6. – С. 71–82.
4. Мартиненко В.О. Досвід країн ЄС щодо сучасних механізмів управління охороною навколишнього середовища в Україні / В.О. Мартиненко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dspace.uabs.edu.ua/bitstream/123456789/896/1/5.pdf>.
5. Europe an Commission and Germany reach agreement on a fair and non-discriminatory road charging scheme / European Commission – Press Release. – Brussels, 1 December 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-4221\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4221_en.htm).
6. Павлов С.В. Роль ресурсних платежів у регулюванні раціонального природокористування / С.В. Павлов // Управління розвитком. – 2012. – № 13. – С. 154–157.
7. Надходження екологічного податку та використання коштів на фінансування природоохоронних заходів на прикладі Луганської області / Палата податкових консультацій України ; USAID Україна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ppk.org.ua/uk/node/329><http://www.ppk.org.ua/uk/node/329>.

### Анотація

**Легеза Ю. О. Досвід зарубіжних країн зі здійснення публічного управління щодо оподаткування діяльності, пов'язаної з використанням природних ресурсів.** – Стаття.

Стаття присвячена визначенню особливостей екологічного оподаткування в зарубіжних країнах. Автором для вдосконалення системи економіко-екологічного стимулювання раціонального використання природних ресурсів обґрунтовується: 1) збільшення наявних ставок екологічного податку (водночас доцільним є збільшення за окремими видами забруднюючих речовин у 5–10 разів порівняно з наявними розмірами);

2) впровадження системи класифікації забруднюючих речовин, яка стане основою для визначення ставки екологічного податку за викиди в атмосферне повітря, а також за скиди у водні об'єкти, що забезпечить спрощення механізму екологічного оподаткування; 3) забезпечення цільового використання коштів, отриманих від сплати екологічного податку.

*Ключові слова:* використання природних ресурсів, екологічний податок, зарубіжний досвід, нормативно-правове регулювання, публічне управління.

#### Анотація

**Легеца Ю. А. Опыт зарубежных стран по осуществлению публичного управления налогообложением деятельности, связанной с использованием природных ресурсов. – Статья.**

Статья посвящена определению особенностей экологического налогообложения в зарубежных странах. Автором для усовершенствования системы экономико-экологического стимулирования рационального использования природных ресурсов обосновывается: 1) увеличение существующих ставок экологического налога (при этом целесообразно увеличение по отдельным видам загрязняющих веществ в 5–10 раз по сравнению с существующими размерами); 2) внедрение системы классификации загрязняющих веществ, которая станет основой определения ставки экологического налога за выбросы в атмосферный воздух, а также за сбросы в водные объекты, обеспечит упрощение меха-

низма экологического налогообложения; 3) обеспечение целевого использования средств, полученных от уплаты экологического налога.

*Ключевые слова:* использование природных ресурсов, экологический налог, зарубежный опыт, нормативно-правовое регулирование, публичное управление.

#### Summary

**Leheza Yu. O. Experience of foreign countries in the implementation of public administration regarding the taxation of activities related to the use of natural resources. – Article.**

The article is devoted to determining the features of environmental taxation in foreign countries. The author justifies for the improvement of the system of economic and environmental stimulation of rational use of natural resources of introduction: 1) an increase in the existing rates of environmental tax (with an increase by some types of pollutants 5–10 times compared with existing ones); 2) introduce classification systems for pollutants, which will be used as the basis for determining the rate of environmental tax for emissions into the atmosphere, as well as for discharges into water bodies, which help mechanism of environmental taxation; 3) ensure the targeted use of funds received from the payment of environmental tax.

*Key words:* use of natural resources, ecological tax, foreign experience, regulatory regulation, public administration.