

МЕХАНІЗМ ФІСКАЛЬНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЛІСОГОСПОДАРЮВАННЯ

MECHANISM OF FISCAL REGULATION OF FORESTRY

Ігор ЛИЦУР,

доктор економічних наук,
Державна установа «Інститут економіки
природокористування та сталого розвитку
Національної академії наук України», Київ

Igor LYTSUR,

Doctor of Economic Sciences,
Public Institution «Institute of Environmental Economics
and Sustainable Development of the National Academy of
Sciences of Ukraine», Kyiv

Анатолій КАРПУК,

доктор економічних наук,
Національний університет біоресурсів і
природокористування України, Київ

Anatoliy KARPUK,

Doctor of Economic Sciences,
National University of Life and Environmental Sciences
of Ukraine, Kyiv

Досліджено сутність та особливості механізму фіскального регулювання, обґрунтовано науково-теоретичні засади його впливу на забезпечення збалансованого розвитку лісового господарства в системі фіскальної політики природокористування. Визначено концептуальні основи функціонування такого механізму з урахуванням світового досвіду.

Ключові слова: фіскальне регулювання, лісогосподарювання, лісові ресурси, податкове навантаження.

The modern state and ways of features of fiscal regulation mechanism of forestry is investigated. Scientific-theoretical principles of its effect to provision of balanced development of forestry in the system of nature management fiscal policy are justified. Conceptual framework of fiscal regulation mechanism, taking into consideration international experience functioning is examined.

Key words: fiscal regulation, forest operation, forest resources, tax burden.

Постановка проблеми. Лісове господарство серед галузей економіки має основоположне значення для України, оскільки пов'язане не тільки з виробництвом сировини, товарної лісової продукції, але й є чинником, що впливає на екологічну безпеку держави. Тому проблеми у лісовій сфері поступово набувають пріоритетного значення з огляду на нестабільний характер її розвитку, особливо в період економічного спаду. На жаль, за роки незалежності в Україні не було сформовано узгодженої думки щодо розуміння суті та особливостей організації процесів регулювання лісокористування в умовах ринкових відносин. Переважає централізований підхід до ухвалення рішень, розподілу бюджетних коштів, продажу деревини на експорт, чітко проявляється внутрішній конфлікт інтересів, адже державні установи та підприємства галузі в одній особі здійснюють господарські, наглядові та контрольні функції, що не відповідає європейським принципам децентралізації та розподілу повноважень. В умовах становлення української державності, перспектив асоціації та подальшого вступу до ЄС йдеться про необхідність змін у системі управління лісовим господарством, урахувавши досвід постсоціалістичних європейських країн, які у результаті проведених реформувань протягом останніх десятиліть досягли значних успіхів у цій сфері.

Наразі діяльність лісових господарств в Україні визначається численними проблемами, що зумовлені недоліками чинного державного регулювання,

законодавчо встановлених норм, зокрема в економічній та фіскальній політиці. Так, неефективне функціонування підприємств галузі спричинене обмеженістю бюджетного фінансування, відсутністю дієвих стимулів для її розвитку, непрозорістю вітчизняного ринку лісосировини та лісопродукції, а також ігноруванням стимулюючих інструментів у системі фіскального регулювання природокористування у лісовому господарстві. Тому постає необхідність пошуку напрямів удосконалення бюджетно-податкових інструментів та механізмів сталого соціально-економічного розвитку України, в тому числі максимально можливого екологічно безпечного функціонування лісового господарства.

Аналіз попередніх досліджень і публікацій.

Теоретико-методологічні засади фіскального регулювання спеціального використання природних ресурсів, актуальні питання рентного регулювання розглядаються у працях А. Бодюка, Б. Буркинського, О. Веклич, Б. Данилишина, Я. Ковалю, В. Кравціва, С. Лекаря, В. Міщенко, О. Молдована, Ц. Огня, Л. Тулуша, О. Фурдичка, С. Харічкова, М. Хвесика та інших. У сфері лісокористування особливості фіскального регулювання досліджували І. Антоненко, В. Бардась, О. Голуб, В. Голян, С. Гасанов, Я. Коваль, Є. Мішенін, І. Синякевич, М. Шершун та інші. Однак недостатньо уваги приділено питанням теоретичного обґрунтування механізму фіскального регулювання у лісовому господарстві та його складових.

Мета статті полягає в поглибленні теоретичних і розробці методологічних підходів до формування механізму фіскального регулювання в лісогосподарській сфері

Виклад основного матеріалу. Важливим питанням сьогодні є визначення сутності механізму фіскального регулювання у лісовому господарстві (раніше лісокористування) та його складових елементів. Для з'ясування суті цього поняття розглянемо категорію фіскального регулювання. Термін *фіскальний* походить від латинського *fisc* і в перекладі означає казенний [1]. Фіскальне регулювання – це зміни в урядових видатках й оподаткуванні, що спрямовані на досягнення повної зайнятості та неінфляційного внутрішнього обсягу виробництва [2, с. 596]. Під цим поняттям розуміють також політику уряду, яка стосується обсягів урядових закупівель, трансферних платежів і податків [3, с. 573]. Більшість вітчизняних науковців фіскальне регулювання ототожнює з процесом змін у системі оподаткування та урядових видатків, що здійснюються з метою зменшення коливань ділових циклів, сприяння швидкому зростанню економіки зі значною зайнятістю та за відсутності високої неконтрольованої інфляції [4, с. 90]. Таке регулювання розглядають як спосіб реалізації або забезпечення функціонування бюджетно-податкового механізму, котрий, у свою чергу, є структурним елементом бюджетно-податкової політики. Сутність останньої більшість учених трактує як сукупність державних правових, фінансових і організаційних

заходів у сфері регулювання бюджетних і податкових відносин, спрямованих на формування й використання фінансових ресурсів у системі регулювання економічного розвитку країни [5, 6].

Бюджетно-податкова політика – одна зі складових фінансового механізму держави. Для кращого сприйняття функцій бюджетно-податкового механізму у фінансовому необхідно з'ясувати його місце у цій системі. На нашу думку, найбільш вдало це демонструє В.І.Тарангул [5]. Сьогодні немає однозначного тлумачення поняття бюджетно-податкової політики. Її часто ототожнюють із фіскальною (*fiscal policy*), визначаючи як діяльність держави у сфері оподаткування та державних витрат, спрямовану на досягнення певних макроекономічних завдань [7, с. 15].

Регулювання включає сукупність правил та інструментів, що дають змогу упорядковувати, забезпечити систематизацію у певній діяльності та ефективну взаємодію відповідних частин механізму. Узагальнюючи підходи різних фахівців до тлумачення сутності фіскального (бюджетно-податкового) регулювання (табл. 1), останнє визначають як узгоджений та збалансований вплив фіскальних інструментів на об'єкти фіскального регулювання [8].

Таблиця 1

Підходи до визначення сутності фіскального регулювання*

Автор	Характеристика
<i>Черничко Т.В.</i>	Зміна структури бюджету країни з метою вирішення тактичних і стратегічних цілей державного регулювання економіки
<i>Завгородня О.О.</i>	Система державних заходів щодо змін в умовах оподаткування, обсягах та структурі державних видатків з метою оптимального перебігу розширеного відтворення і забезпечення динамічної макроекономічної рівноваги
<i>Паєнтко Т.В.</i>	Сукупність інструментів і важелів, за допомогою яких держава створює умови для мобілізації необхідного обсягу фінансових ресурсів та їх ефективного використання з метою забезпечення сталого економічного зростання
<i>Тріпак М.М.</i>	Процес формування розподілу та використання фондів грошових коштів адміністративно-територіальних формувань
<i>Кириченко А.В.</i>	Це заходи економічного характеру, що здійснюються державою для акумулювання і витрачання фінансових ресурсів Державного бюджету з метою гарантування продовольчої безпеки країни, ефективного функціонування сільськогосподарських підприємств та забезпечення їхньої конкурентоспроможності, а також вирішення проблем соціально-економічного характеру, які має агропромисловий комплекс України
<i>Голян В.А.</i>	Чинна система фіскального регулювання представлена обмеженим набором регуляторів: рентною платою, екологічним податком за скиди забруднюючих речовин, штрафами за порушення природоохоронного законодавства. З одного боку, платежі за природні ресурси, призначені для перерозподілу (вилучення) ренти, що виникає у користувачів природних ресурсів в процесі їх експлуатації. З іншого – існують платежі, спрямовані на підтримку чинної системи управління природокористуванням. Вони є інструментом збору коштів, необхідних для покриття адміністративних витрат з контролю за експлуатацією природних ресурсів та окремих інфраструктурних витрат (ліцензійні збори тощо)

* Джерело: розроблено на основі [1, 7, 9, 10].

Згідно з нашим підходом, фіскальне регулювання включає стягнення плати за спеціальне лісокористування, класичні податкові платежі, штрафи та інші платежі, пов'язані з господарським освоєнням лісоресурсного потенціалу.

Однак сутність фіскального регулювання у лісовому господарстві залишається недостатньо дослідженою. На нашу думку, кожен регулюючий механізм – це комплекс принципів, функцій, форм, методів і засобів регулювання. У науковій літературі та практиці державного управління є різні визначення категорії *механізм*. Так, в економічній енциклопедії він трактується як сукупність процесів, прийомів, методів, підходів та здійснення певних дій задля досягнення мети. Тому вважаємо за доцільне визначити механізм фіскального регулювання як систему фінансових методів і важелів з урахуванням принципів фінансування й оподаткування, що забезпечує реалізацію цілей економічного, екологічного та соціального розвитку. Такий механізм є провідною системою методів державного регулювання на сучасному етапі.

Від ступеня наукової обґрунтованості фіскального регулювання залежить вплив держави на економіку та, зокрема, окрему галузь – лісове господарство. Цей механізм є однією з форм державного регулювання економіки, загальним напрямом управління соціально-економічними процесами, що відбуваються в країні, і здійснюється шляхом застосування бюджетних (державні видатки, субсидії, субвенції, дотації, бюджетні позики) та податкових (ставки оподаткування, строки сплати податків, податковий кредит, податкові канікули, податкові пільги) заходів.

Економічний механізм у сфері природокористування України охоплює землю, надра, водні, лісові ресурси, диких тварин, рибні та інші живі водні ресурси, радіочастотний діапазон (як інформаційний ресурс), навколишнє природне середовище в цілому [10]. Наявні певні напрацювання щодо теоретичних засад та методологічних підходів до вдосконалення системи фіскального регулювання, що стосуються природокористування, водокористування, екологічної безпеки та ін. Ці дослідження дають змогу сформувати поняття фіскального регулювання у лісовому господарстві.

Так, В.М. Бардась систему фіскального регулювання природокористування визначає як комплекс цілеспрямованих заходів щодо застосування податкових і неподаткових інструментів споживання, відтворення, перерозподілу й охорони природних ресурсів та інших елементів довкілля. Основними фіскальними інструментами цієї сфери є плата та збір за спеціальне природокористування [1].

Виходячи з особливостей лісового господарства як об'єкта фіскального регулювання, щодо цієї сфери його доцільно визначити як комплекс методів, інструментів і важелів, за допомогою яких держава створює умови для ефективного управління процесами лісовідновлення та лісорозведення, деревообробки й використання потенціалу лісового

господарства з метою забезпечення сталого економічного зростання галузі.

Механізм фіскального регулювання лісового господарства (безпосередньо у ньому чи щодо ведення лісового господарства) – це взаємопов'язане функціонування як податкових, так і бюджетних методів, інструментів та важелів для ефективного досягнення цілей розвитку у цій галузі. Тобто йдеться про узгоджену мобілізацію фінансових ресурсів до державного бюджету та їх використання для вирішення проблем соціально-економічного характеру в лісовому господарстві.

З огляду на це, бюджетний механізм тісно пов'язаний з податковим. Складовими фіскального механізму є бюджетний, котрий являє собою систему спеціально розроблених у державі форм та методів створення й використання фінансових ресурсів з метою ефективного ведення лісового господарства, та податковий, який впливає на формування доходів бюджету, збалансовує доходи і видатки, визначає динаміку еколого-економічного розвитку галузі. Таким чином, відповідне галузеве регулювання передбачає використання податкової та неподаткової (бюджетної) складових, реалізація яких здійснюється шляхом застосування відповідних інструментів. До останніх належать [9]:

- податкові: податкове навантаження; податкові ставки; податкові пільги; спеціальні режими оподаткування; альтернативні режими оподаткування; розстрочення і відстрочення податкових платежів.
- неподаткові (бюджетні): структура видатків бюджету; бюджетні інвестиції; трансферти; бюджетний дефіцит.

На нашу думку, доцільно доповнити податкову складову такими інструментами, як: стягнення штрафів за порушення законодавства, плата за отримання дозволу на спеціальне використання лісових екосистем, плата за трансакції з природними ресурсами, виплата різноманітних платежів стимулюючого характеру та надання фіскальних преференцій.

Найдієвішим вважають оптимальне поєднання податкових та бюджетних інструментів, тобто фіскальне регулювання, що є найбезпечнішим стосовно наслідків впливу на економіку. Таким чином, структурізовано важелі та інструменти цього механізму у лісовому господарстві (табл. 2).

Інструментами фіскального регулювання є засоби, які застосовуються державою для виконання своїх функцій, тобто це конкретні способи впливу на процес формування ресурсів бюджету, їх розміщення та ефективного використання, стимулюючи або обмежуючи при цьому характер дії. По-перше, це стосується доходів і видатків бюджету, їх збалансування та оптимізації (бюджетні інструменти). По-друге, це оподаткування й регулювання соціально-економічних процесів, а також їх вплив на розвиток галузі (податкові інструменти).

Важелі та інструменти фіскального регулювання в лісовому господарстві*

Податкові	Бюджетні
Доходи (податки)	Видатки (фінансування)
Рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів	Розподіл державних видатків
Податкове навантаження	Бюджетні інвестиції
Податкові ставки, податкові пільги, штрафи	Фонд на відновлення, охорону та захист лісових екосистем
Спеціальні режими оподаткування	Кредити на ведення лісового господарства

*Джерело: розроблено авторами.

Отже, фіскальне регулювання в лісовому господарстві доцільно розглядати як систему взаємозв'язку бюджетного та податкового механізмів, що має забезпечувати достатній рівень надходжень до бюджетів і позабюджетних фондів, а також стимулювати суб'єктів лісогосподарювання стосовно збалансованого використання ресурсів (рис.).

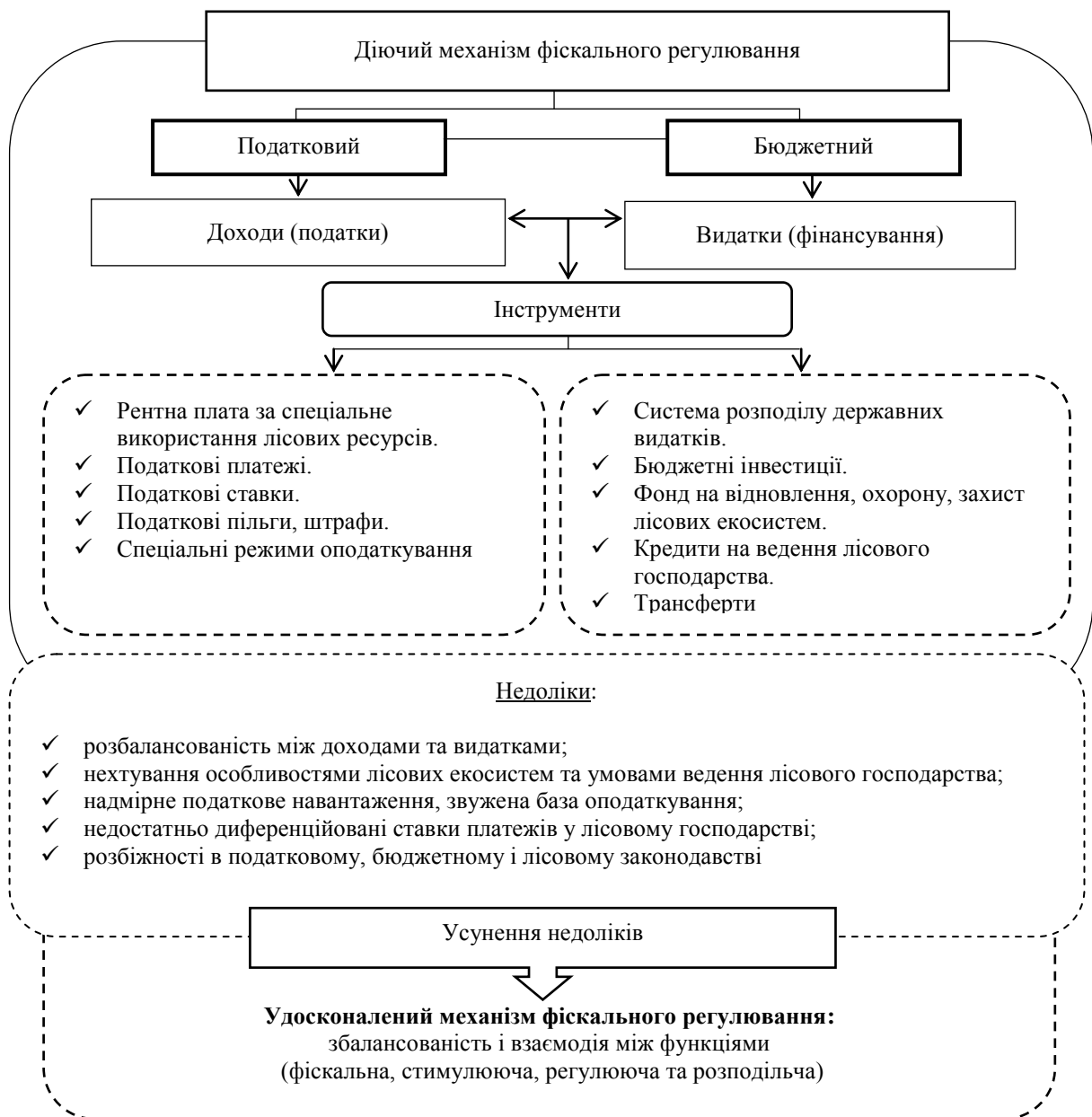


Рис. Структурно-функціональна схема механізму фіскального регулювання в лісовому господарстві (авторська розробка)

В умовах переходу до ринкових відносин невід'ємною складовою системи управління та регулювання економіки для стимулювання охорони й відтворення природно-ресурсного потенціалу країни має стати вдосконалення економічного механізму природокористування і природоохоронної діяльності та формування стабільних джерел фінансування природоохоронних заходів. Здійснити це можливо шляхом регулювання відповідних економічних умов (інвестиційних, податкових, кредитних та ін). Фіскальні інструменти займають особливе місце серед інших у регуляторній політиці держави. Їх ефективне поєднання та виважена державна політика у цьому напрямі можуть забезпечити певний соціально-еколого-економічний ефект, що сприятиме сталому економічному розвитку лісового господарства, гармонізації взаємодії суспільства і навколишнього природного середовища, раціоналізації використання лісоресурсного потенціалу та підвищить добробут населення країни.

Висновки. Сталий розвиток лісового сектору неможливий без ефективного механізму його взаємодії з державою, органами законодавчої і виконавчої влади. У лісовому, земельному, податковому та бюджетному законодавстві все ще залишаються вузькі місця, які призводять до значного скорочення джерел доходів місцевих бюджетів, низької зацікавленості місцевих органів влади у нарощуванні податкової бази та мобілізації фінансових ресурсів регіонів, екологобезпечному використанні та охороні природних ресурсів під час лісгосподарської діяльності. Тому впорядкувати інтереси і поведінку учасників господарських процесів у лісовому секторі економіки можливо за допомогою вдосконалення фіскального інструментарію. У зв'язку з неузгодженістю податкового, бюджетного та природоохоронного законодавства, недосконалістю фіскальних інструментів стимулювання економії природних ресурсів та повторного застосування природної сировини, недостатнім методологічним забезпеченням ідентифікації бази стягнення фіскальних платежів за спеціальне використання природних ресурсів та забруднення навколишнього природного середовища необхідно розширити спектр важелів та інструментів фіскального регулювання, які б враховували основні інституціональні перетворення щодо природокористування.

Список використаних джерел

1. Бардась В.М. Фіскальне регулювання природокористування в умовах поглиблення інституціональних перетворень: вибір пріоритетів та інструментів / В.М. Бардась, В.А. Голян // Економічні науки. – 2013. – Вип. 10. – С. 55–64. – (Серія «Економічна теорія та економічна історія»).
2. Словник іноземних слів / уклад. С. Морозов, Л. Шкарапута. – К. : Наукова думка, 2000. – 680 с.
3. Майбуров І. Теорія налогообложения. Продвинутий курс : [для магистрантов, обучающихся по специальностям «Финансы и кредит»,

«Бухгалтерский учет, анализ и аудит»] / И. Майбуров, А. Соколовская. – М. : Юнити-Дана, 2011. – 591 с.

4. Дорнбуш Р. Макроекономіка / Р. Дорнбуш, С. Фішер ; пер. з англ. – К. : Основи, 1996. – 814 с.

5. Веремчук Д.В. Бюджетно-податкова політика в контексті економічного розвитку [Електронний ресурс] / Д.В. Веремчук, Л.Б. Рябушка // Первая Междунар. науч.-практ. конф. «Проблемы формирования новой экономики XXI века» (19 декабря 2008 г.). – Режим доступа : http://www.confcontact.com/2008dec/2_ryabushka.php.

6. Тарангул В.І. Бюджетно-податковий механізм у системі фінансового стимулювання розвитку регіонів / В.І. Тарангул // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). – 2012. – № 4. – С. 74–81.

7. Кириченко А.В. Бюджетно-податкове регулювання розвитку агропромислового виробництва України : [монографія] / А.В. Кириченко. – К. : КОМПРИНТ, 2012. – 245 с.

8. Веклич О.О. Экономические противоречия современного природопользования : дис. ... доктора экон. наук : 08.01.01 / Веклич Оксана Афанасьева. – К., 1999. – 381 с.

9. Паєнтко Т.В. Інструменти фіскального регулювання фінансових потоків [Електронний ресурс] / Т.В. Паєнтко // Ефективна економіка : електр. наук. фах. видання. – 2011. – № 8. – Режим доступа : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=659>.

10. Черничко Т.В. Бюджетно-податкове регулювання в умовах трансформаційних змін в економіці України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. экон. наук : спец. : 08.02.03 «Організація управління, планування і регулювання економікою» / Т.В. Черничко. – Л., 2004. – 26 с.

References

1. Bardas, V.M., & Holian, V.A. (2013). Fiskalne rehuliuвання pryrodokorystuvannya v umovakh pohlyblennia instytutsionalnykh peretvoren: vybir priorytetiv ta instrumentiv [Fiscal regulation of natural resources in the context of deepening of institutional transformations: the choice of priorities and tools]. *Ekonomichni nauky* (Seriiia «Ekonomichna teoriia ta ekonomichna istoriia»), 10, 55–64 [in Ukrainian].
2. Morozov, S., & Shkaraputa, L. (2000). *Slovyk inozemnykh sliv* [Dictionary of foreign words]. Kyiv: Naukova dumka [in Ukrainian].
3. Majbuurov, I., & Sokolovskaja, A. (2011). *Teorija nalogooblozhenija*. Prodvinutyj kurs: [dlja magistrantov, obuchajushhhsja po special'nostjam «Finansy i kredit», «Buhgalterskij uchet, analiz i audit»] [The theory of taxation. Advanced course: [for undergraduate students studying in the fields of Finance and Credit, Accounting, Analysis and Audit]]. Moskva: Yunyty-Dana [in Russian].
4. Dornbush, R., & Fisher, S. (1996). *Makroekonomika* [Macroeconomics] (perevod z anhliiskoi). Kyiv: Osnovy [in Ukrainian].
5. Veremchuk, D.V., & Riabushka, L.B. Biudzhetno-podatкова polityka v konteksti ekonomichnoho rozvytku

[Budget and tax policy in the context of economic development]. *Pervaia Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. «Problemy formirovaniya novoi ekonomiky XXI veka»* (19 dekabria 2008 h.). Retrieved from http://www.confcontact.com/2008dec/2_ryabushka.php [in Ukrainian].

6. Taranhul, V.I. (2012). Biudzhetno-podatkovyi mekhanizm u systemi finansovoho stymuliuвання rozvytku rehioniv [Budget and tax mechanism in the system of financial incentives for the development of regions]. *Scientific Herald of the National University of the State Tax Service of Ukraine (Economics, Law)*, 4, 74–81 [in Ukrainian].

7. Kirichenko, A.V. (2012). Biudzhetno-podatkovye rehuliuвання rozvytku ahropromyslovoho vyrobnytstva Ukrainy [Budget and tax regulation of development of agro-industrial production in Ukraine]. Kyiv: KOMPRYNT [in Ukrainian].

8. Veklich, O.O. Jekonomicheskie protivorechija sovremennogo prirodopol'zovaniya [Economic contradictions of modern nature management]. *Doctoral dissertation*. Kyiv [in Russian].

9. Paientko, T.V. (2011). Instrumenty fiskalnoho rehuliuвання finansovykh potokiv [Tools for fiscal regulation of financial flows]. *Efektivna ekonomika: elektr. nauk. fakh. Vydannia*, 8. Retrieved from <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=659> [in Ukrainian].

10. Chernychko, T.V. (2004). Biudzhetno-podatkovye rehuliuвання v umovakh transformatsiinykh zmin v ekonomitsi Ukrainy [Budgetary and tax regulation in the conditions of transformational changes in the economy of Ukraine]. *PhD dissertation*. Lvov [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 27 березня 2018 року