

## ФОРМУВАННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНОЇ МОДЕЛІ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРИРОДООХОРОННОЇ ТА ПРИРОДО-ЕКСПЛУАТАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ОРІЄНТАЦІЯ НА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

©2023 **ГОЛЯН В. А., МЕДИНСЬКА Н. В., МОРОЗ Ю. О., ЗАМЛИНСЬКИЙ О. С.**

УДК 330.3:330.15:342.35  
JEL: Q56; Q57; Q59; R11

### **Голян В. А., Мединська Н. В., Мороз Ю. О., Замлинський О. С. Формування децентралізованої моделі фінансово-економічного регулювання природоохоронної та природо-експлуатаційної діяльності: орієнтація на європейський досвід**

Встановлено, що в умовах воєнного стану та поглиблення децентралізації влади і реформи місцевого самоврядування виникає необхідність у формуванні децентралізованої моделі фінансово-економічного регулювання природокористування, яка дасть змогу результативніше акумулювати природно-ресурсні та екологічні платежі та забезпечувати їх цільове використання в частині розширеного відтворення природно-ресурсного потенціалу та охорони довкілля. Обґрунтовано, що прикметною рисою міжбюджетного розподілу природно-ресурсної ренти та екологічного податку є їх надмірна централізація, що не дозволяє сформувати достатню фінансову базу місцевого самоврядування для фінансово-інвестиційного забезпечення відтворення природно-ресурсного потенціалу, розбудови мережі об'єктів природно-господарської та природоохоронної інфраструктури й охорони навколишнього природного середовища. Виявлено, що в 1999–2021 рр. у динаміці питомої ваги місцевих бюджетів у загальних надходженнях рентної плати та плати за використання інших природних ресурсів і екологічних податків до Зведеного бюджету України спостерігається низхідна тенденція, що свідчить про наявність розривів між задекларованими пріоритетами бюджетно-фіскальної дерегуляції в системі управління природними ресурсами й охороною довкілля та реальною децентралізацією акумуляції екоресурсних платежів у публічних бюджетах. Встановлено, що результативність функціонування децентралізованої моделі фінансово-економічного регулювання природокористування напружено залежить від зростання концентрації екоресурсних платежів у місцевих бюджетах, що в поєднанні з просторово-територіальними комуніальними активами дасть змогу диверсифікувати джерела та методи фінансово-інвестиційного забезпечення раціоналізації використання природної сировини та охорони довкілля на прилеглих територіях. Обґрунтовано, що в основу побудови децентралізованої моделі фінансово-економічного регулювання природокористування необхідно закласти польський досвід організації фінансово-інвестиційного забезпечення оздоровлення довкілля на основі формування мережі фондів охорони навколишнього природного середовища на національному та регіональному рівнях.

**Ключові слова:** фінансово-економічне регулювання, децентралізована модель, місцеве самоврядування, європейський досвід, екологічний податок, фонди охорони навколишнього природного середовища.

**Рис.:** 2. **Бібл.:** 9.

**Голян Василь Анатолійович** – доктор економічних наук, професор, провідний науковий співробітник, ВП НУБіП України «Боярська лісова дослідна станція» (вул. Лісосодська, 12, Боярка, 08150, Україна)

**E-mail:** [golian\\_v@ukr.net](mailto:golian_v@ukr.net)

**ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-2502-4573>

**Scopus Author ID:** <https://www.scopus.com/authid/detail.uri?authorId=57195963280>

**Мединська Наталія Василівна** – кандидат економічних наук, доцент, виконуючий обов'язки завідувача кафедри земельного кадастру, Національний університет біоресурсів і природокористування України (вул. Героїв Оборони, 15, Київ, 03041, Україна)

**E-mail:** [natazv@ukr.net](mailto:natazv@ukr.net)

**ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-2573-0205>

**Мороз Юлія Олександрівна** – методист Навчально-науково-виробничого центру «Охорона природних ресурсів і реформування земельних відносин», Національний університет біоресурсів і природокористування України (вул. Героїв Оборони, 15, Київ, 03041, Україна)

**E-mail:** [moroz@nubip.edu.ua](mailto:moroz@nubip.edu.ua)

**ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-9145-7545>

**Scopus Author ID:** <https://www.scopus.com/authid/detail.uri?authorId=57224947245>

**Замлинський Олександр Степанович** – аспірант кафедри земельного кадастру, Національний університет біоресурсів і природокористування України (вул. Героїв Оборони, 15, Київ, 03041, Україна)

**E-mail:** [fop.zamlinsky@gmail.com](mailto:fop.zamlinsky@gmail.com)

**ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-7990-6398>

UDC 330.3:330.15:342.35  
JEL: Q56; Q57; Q59; R11

### **Holian V. A., Medynska N. V., Moroz Y. O., Zamlynskyi O. S. Formation of a Decentralized Model of Financial and Economic Regulation of Environmental Protection and Nature Management Activity: The Focus on European Experience**

It is found that in the context of martial law and deepening decentralization of power and local government reform, there is a need to form a decentralized model of financial and economic regulation of environmental management, which will allow more efficient accumulation of natural resource and environmental payments and ensure their targeted use in terms of expanded reproduction of natural resource potential and environmental protection. It is substantiated that a distinctive feature of the interbudgetary distribution of natural resource rent and environmental tax is their excessive centralization, which does not allow forming a sufficient financial base of local self-government for financial and investment support aimed at the reproduction of natural resource potential, development of a network of natural and economic and environmental infrastructure and environmental protection. It is identified that in 1999–2021, the dynamics

of the proportion of local budgets in the total revenues of rent and fees for the use of other natural resources and environmental taxes to the Consolidated Budget of Ukraine shows a downward trend, which indicates the existence of gaps between the declared priorities of fiscal deregulation in the system of natural resource management and environmental protection and the actual decentralization of the accumulation of environmental management payments in public budgets. It is found that the effectiveness of the decentralized model of financial and economic regulation of environmental management directly depends on the growth of the concentration of eco-resource payments in local budgets, which, in combination with the spatial and territorial communal assets, will allow diversifying the sources and methods of financial and investment support for rationalizing the use of natural raw materials and environmental protection in the adjacent territories. It is substantiated that the basis for building a decentralized model of financial and economic regulation of environmental management should be the Polish experience of organizing financial and investment support for environmental rehabilitation through the formation of a network of environmental protection funds at both the national and regional levels.

**Keywords:** financial and economic regulation, decentralized model, local self-government, European experience, environmental tax, environmental protection funds.

**Fig.:** 2. **Bibl.:** 9.

**Holian Vasylyk A.** – D. Sc. (Economics), Professor, Leading Researcher of the Separated Subdivision of NULES of Ukraine “Boyarka Forestry Research Station” (12 Lisodoslidna Str., Boiarka, 08150, Ukraine)

**E-mail:** golian\_v@ukr.net

**ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-2502-4573>

**Scopus Author ID:** <https://www.scopus.com/authid/detail.uri?authorId=57195963280>

**Medynska Nataliia V.** – PhD (Economics), Associate Professor, Acting Head of the Department of Land Cadastre, National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine (15 Heroiv Oborony Str., Kyiv, 03041, Ukraine)

**E-mail:** natazv@ukr.net

**ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-2573-0205>

**Moroz Yuliia O.** – Methodist of the Educational-scientific-production Center “Protection of Natural Resources and Reformation of Land Relations”, National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine (15 Heroiv Oborony Str., Kyiv, 03041, Ukraine)

**E-mail:** moroz@nubip.edu.ua

**ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-9145-7545>

**Scopus Author ID:** <https://www.scopus.com/authid/detail.uri?authorId=57224947245>

**Zamlynskyi Oleksandr S.** – Postgraduate Student of the Department of Land Cadastre, National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine (15 Heroiv Oborony Str., Kyiv, 03041, Ukraine)

**E-mail:** fop.zamlynsky@gmail.com

**ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-7990-6398>

Децентралізація влади та прискорення інституціональних перетворень у сфері господарського освоєння природно-ресурсного потенціалу, а також виклики воєнного часу зумовили гостру необхідність формування децентралізованої моделі фінансово-економічного регулювання природоохоронної та природо-експлуатаційної діяльності. Така модель передбачає перенесення центру тяжіння у природно-ресурсній та екологічній політиці на рівень місцевого самоврядування, що має супроводжуватися міжбюджетним перерозподілом рентної плати та плати за використання інших природних ресурсів і екологічного податку, щоб сформувати надійну фінансово-інвестиційну базу реалізації екологічних і природооблаштувальних проектів у межах територіальних громад. Водночас недостатність коштів місцевих бюджетів для результативного фінансування проектів очищення зворотних вод, утилізації відходів, охорони та захисту підземних вод та ґрунтів, збереження та примноження біорізноманіття вимагає розширення інституціонального підґрунтя участі місцевого самоврядування в реалізації спільних з приватним бізнесом проектів оздоровлення довкілля та раціоналізації природокористування. Вагомого значення також набуває забезпечення цільового використання рентних та екологічних платежів, які концентруються в бюджетах місцевого самоврядування, через формування спеціальних фінансових фондів природоохоронного

та природооблаштувального спрямування. Виходячи з євроінтеграційних устремлінь України на порядок денний також вийшло завдання імплементації у вітчизняну практику регуляторного впливу на природокористувачів передового європейського досвіду оздоровлення довкілля на рівні територіальних громад, що дасть можливість повною мірою врахувати територіальні особливості розміщення складових природного багатства країни та врахувати масштаби забруднення навколишнього природного середовища внаслідок викидів, скидів шкідливих речовин і розміщення екологічно небезпечних відходів.

Метою статті є обґрунтування пріоритетів та складових формування інституціонального підґрунтя розроблення децентралізованої моделі фінансово-економічного регулювання природоохоронної та природо-експлуатаційної діяльності на основі імплементації передового європейського досвіду та ретроспективного аналізу надходжень природно-ресурсних платежів до публічних бюджетів, а також фінансування охорони навколишнього середовища в розрізі публічних бюджетів різного таксономічного рівня.

Актуальним аспектам становлення децентралізованої моделі фінансово-економічного регулювання природокористування присвячені праці А. Авдющенко, В. Бардася, І. Бистрякова, О. Веклич, І. Гайдуцького, В. Загорського, Д. Клинового,

М. Ніжнікова та інших [1–6; 8], де досліджуються: системні ознаки механізму децентралізованого управління природними ресурсами; теоретико-прикладні основи формування екологічної політики в сучасних умовах децентралізації; механізми створення фондів охорони навколишнього природного середовища як спеціальних фондів публічних бюджетів та у формі юридичних осіб; мотиваційний потенціал екологічних податків у контексті стимулювання низьковуглецевого розвитку; перспективи імплементації передового європейського досвіду розширеного відтворення та господарського освоєння природно-ресурсного потенціалу й охорони довкілля у вітчизняну практику регуляторного впливу на природокористувачів на місцевому рівні.

Виходячи з того, що в Україні майже три десятки років функціонує надмірно централізована система управління природокористуванням, формування децентралізованої моделі фінансово-економічного регулювання природоохоронної та природо-експлуатаційної діяльності вимагає кардинального переформатування інституціонального середовища користування природно-ресурсними та природно-господарськими активами. На думку І. Бистрякова та Д. Клинового, перехід до нових децентралізованих механізмів управління природними ресурсами потребує поетапного подолання проблемних питань, починаючи з формування базових організаційно-економічних і правових засад модернізації організаційних, економічних і фінансових важелів впливу, через проведення відповідних інституціональних перетворень щодо передачі адаптованих під євроінтеграційні вимоги повноважень місцевим суб'єктам господарювання на публічно-приватній корпоративній основі [3, с. 28]. Одним із основних стимулів для місцевої влади в частині раціоналізації використання місцевого природно-ресурсного потенціалу та ідентифікації реальних обсягів еколого-деструктивного впливу господарського комплексу на довкілля виступає зростання частки відрахувань рентної плати та плати за використання інших природних ресурсів і екологічних податків до місцевих бюджетів, а також отримання права використовувати комунальні природно-ресурсні та природно-господарські активи, зокрема вторинну природну сировину, як внесок комунального партнера в межах реалізації угод публічно-приватного партнерства.

З огляду на доцільність підвищення рівня концентрації природно-ресурсної ренти та екологічних податків у місцевих бюджетах, на переконання О. Веклич, особливої значущості набувають дослідження методів і регуляторних процедур, спрямованих, насамперед, на зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування у сфері охорони навколишнього природного середовища, а також посилення дієвості механізмів та інструментів природоохоронної

політики. З огляду на те, що серед економічних механізмів її реалізації саме екологічне оподаткування є головним, найбільш науковий і практичний інтерес викликають трансформації екологічного податку в умовах децентралізації влади – і як інструменту зміцнення фінансового потенціалу регіонального управління та місцевого самоврядування, і як опорного інструменту фінансового забезпечення природоохоронних заходів [4, с. 61–62]. Перенаправлення екологічних податків із спеціальних до загальних фондів публічних бюджетів різного таксономічного рівня призвело до їх «розчинення» у загальних доходах, що не дає можливості сформувати у видатковій частині місцевих бюджетів фінансову базу з конкретним цільовим природоохоронним спрямуванням, а це, своєю чергою, не дозволяє забезпечити навіть критично необхідний рівень фінансово-інвестиційного забезпечення модернізації та реконструкції загальнодержавних, міжгосподарських і муніципальних об'єктів природоохоронної інфраструктури.

Вивчивши основні інституціональні передумови конвергенції систем фіскального регулювання природокористування в Україні та Норвегії, В. Бардаць дійшов висновку, що необхідно докорінно змінити існуючі на сьогодні підходи до визначення вартості природних ресурсів у складі національного багатства, а також модифікувати податкові інструменти фіскального регулювання природокористування в напрямку переведення їх на рентну основу шляхом обмеження надприбутків бізнес-структур. Крім того, фіскальні інструменти повинні ще враховувати явище «дифузії ренти» та застосовуватися на основі комплексного підходу, тобто диверсифікації інструментів еквівалентного вилучення природно-ресурсної ренти: застосування роялті, ліцензій, прямої та непрямой участі держави у видобувному секторі, експортних мит. Такі важелі повинні використовуватися у відповідних співвідношеннях з метою недопущення надмірного фіскального тиску (понад нормативну рентабельність) на основних операторів природокористування [2, с. 54]. Більше того, досвід Норвегії стосовно розподілу природно-ресурсної ренти між централізованими та децентралізованими публічними фінансовими фондами не є репрезентативним для України з огляду на високу питому вагу платежів за користування надрами в цій країні в доходах публічних бюджетів. Дана країна має всі передумови для того, щоб концентрувати частину природно-ресурсної ренти у фондах майбутнього. В Україні, де частка загальних надходжень рентної плати та плати за використання інших природних ресурсів (рентна плата за спеціальне використання води, спеціальне використання лісових ресурсів, за користування надрами) у дохідній частині публічних бюджетів коливається в інтервалі 3–5%, природно-ресурсна рента має, як правило, спрямовуватися у спеціальні фонди природ-

но-ресурсного та природоохоронного спрямування, щоб забезпечувати критичний рівень фінансування відтворення природно-ресурсного потенціалу, формування інфраструктури освоєння мінерально-сировинної бази та комплексного використання природної складової національного багатства.

Нерозвиненість інституту екологічних податків та латентний характер інструментарію рентного регулювання господарського освоєння природно-ресурсного потенціалу не дають змоги накопичувати достатній обсяг екоресурсних платежів у централізованих і децентралізованих фінансових фондах, що потребує, виходячи з передового європейського досвіду, підвищення частки їх концентрації в місцевих бюджетах, щоб посилити фінансові можливості місцевого самоврядування в частині фінансово-інвестиційного забезпечення реалізації проєктів природно-ресурсного та екологічного спрямування. Більше того, і екологічні податки, і рентна плата та плата за використання інших природних ресурсів мають більшою мірою концентруватися у спеціальних, а не у загальних фондах.

**С**хвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [9] започаткувало здійснення процесу децентралізації влади з метою створення мережі самодостатніх та фінансово стійких територіальних громад і результативнішого використання ресурсно-виробничого потенціалу територіальних утворень. Однією із основних складових зміцнення фінансової самодостатності місцевого самоврядування виступає нарощення податкових і неподаткових надходжень до бюджетів територіальних громад. Одним із резервів зростання доходів місцевих бюджетів є збільшення надходжень у ці бюджети рентної плати та плати за використання інших природних ресурсів. Водночас у розподілі рентної плати та плати за використання інших природних ресурсів між державним і місцевими бюджетами у 1999–2021 рр. не спостерігалося проривних позитивних змін у частині нарощення обсягів акумуляції природно-ресурсної ренти на регіональному та місцевому рівнях.

Якщо у 1999–2012 рр. спостерігалося переважання частки надходжень природно-ресурсної ренти до місцевих бюджетів над часткою даного виду платежів, котра спрямовувалася до державного бюджету, то у 2013–2021 рр. мав місце зворотний розподіл. Зокрема, у 1999–2012 рр. питома вага надходжень рентної плати та плати за використання інших природних ресурсів (до 2015 р. – зборів за спеціальне використання природних ресурсів) до місцевих бюджетів у загальній структурі надходжень даного виду платежів до публічних бюджетів загалом коливалася в інтервалі 71,6–87,1%.

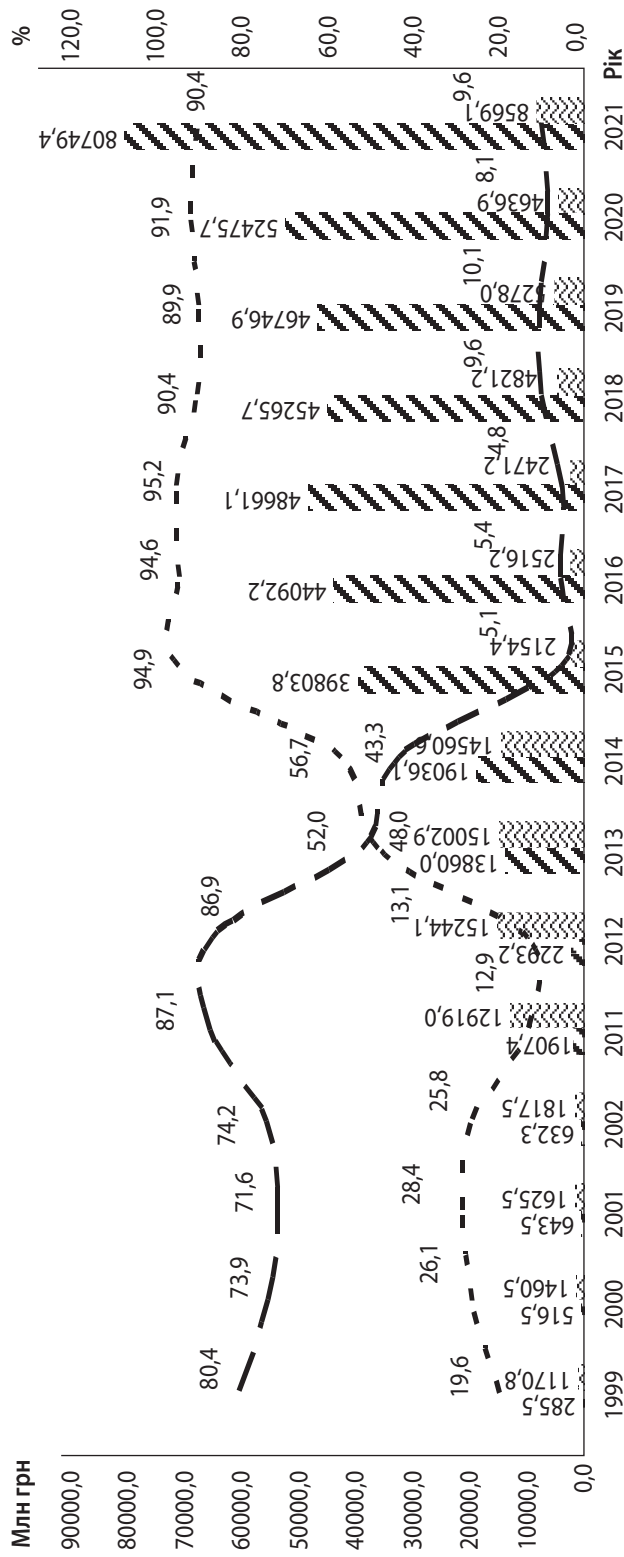
Такий високий відсоток надходжень природно-ресурсних платежів до місцевих бюджетів забезпечувався через те, що плата за землю до 2015 р. виступала

складовою зборів за спеціальне використання природних ресурсів, а рентна плата за видобуток нафти, природного газу та газового конденсату до 2013 р. надходила до держбюджету за іншим кодом бюджетної класифікації. Починаючи з 2013 р. відбулося переломлення тренду питомої ваги природно-ресурсних платежів до місцевих бюджетів. Так, у 2013–2021 рр. частка надходжень рентної плати та плати за використання інших природних ресурсів до місцевих бюджетів коливалася в інтервалі 4,8–52,0% (рис. 1).

Особливо інтенсивно дана частка зменшувалася у 2013–2015 рр., коли рентна плата за видобуток нафти, природного газу та газового конденсату стала складовою загальної величини рентної плати та плати за спеціальне використання природних ресурсів, яка надходила, як правило, до державного бюджету. Більше того, з 2015 р. плата за землю стала складовою податку на майно, що відповідним чином вплинуло на величину надходжень рентної плати та плати за спеціальне використання природних ресурсів до бюджетів територіальних громад. Тому децентралізація влади, що розпочалася у 2014 р., у частині акумуляції рентної плати та плати за використання інших природних ресурсів на місцевому рівні не привела до позитивних проривних змін. Більше того, якщо у 2013 р. питома вага надходжень природно-ресурсної ренти до державного бюджету становила 48,0%, то у 2015 р. вона зросла до 94,9%.

У 2016–2021 рр. питома вага надходжень рентної плати та плати за використання інших природних ресурсів до державного бюджету в загальних надходженнях даного виду платежів до публічних бюджетів загалом не опускалася нижче 90%. Зокрема, у 2021 р. до державного бюджету надходило 80749,4 млн грн рентної плати та плати за використання інших природних ресурсів, а до місцевих бюджетів – 8569,1 млн грн. Тобто у 2021 р. до державного бюджету надходило рентної плати та плати за використання інших природних ресурсів у 9,4 разу більше, ніж до місцевих бюджетів. Така ситуація склалася у зв'язку з тим, що у вітчизняній практиці фіскального регулювання природокористування продовжують спостерігатися перекося як у частині встановлення нормативів плати за спеціальне використання природних ресурсів, так і в частині перерозподілу природно-ресурсних платежів між бюджетами різного таксономічного рівня.

**Н**айбільшою мірою наявні перекося в розподілі рентної плати та плати за використання інших природних ресурсів між бюджетами різних таксономічних рівнів спостерігаються у співвідношеннях між державним і місцевими бюджетами. Аналізуючи структуру надходжень рентної плати та плати за використання інших природних ресурсів до публічних бюджетів України у 1999, 2013, 2018 та 2021 рр., можна сформулювати декілька ключових висновків стосовно наявності перекося між задекларова-



Надходження рентної плати та плати за використання інших природних ресурсів до державного бюджету, млн грн

Надходження рентної плати та плати за використання інших природних ресурсів до місцевих бюджетів, млн грн

Питома вага державного бюджету в загальних надходженнях рентної плати та плати за використання інших природних ресурсів до публічних бюджетів (Зведеного бюджету України), %

Питома вага місцевих бюджетів у загальних надходженнях рентної плати та плати за використання інших природних ресурсів до публічних бюджетів (Зведеного бюджету України), %

**Рис. 1. Розподіл рентної плати та плати за використання інших природних ресурсів між державним і місцевими бюджетами в загальній структурі публічних бюджетів**

Джерело: розраховано за оперативними даними Міністерства фінансів України, Державного казначейства України, Державної служби статистики України.

ними пріоритетами децентралізації та бюджетно-фіскальної дерегуляції в частині акумуляції природно-ресурсної ренти на регіональному та місцевому рівнях і реальною ситуацією:

- 1) загалом у 1999–2021 рр. спостерігається домінанта посилення централізації акумуляції природно-ресурсної ренти;
- 2) сільські території, що виступають основними ареалами концентрації природно-ресурсних благ, не отримують належної фіскальної віддачі в частині надходжень рентної плати та плати за використання інших природних ресурсів до своїх бюджетів (у 1999 р. питома вага сільських бюджетів у загальних надходженнях природно-ресурсної ренти до публічних бюджетів України становила 7% (104,2 млн грн), у 2013 р. – 10% (2867,1 млн грн), у 2018 р. – 1% (599,4 млн грн), у 2021 р. – 2% (1415,4 млн грн));
- 3) високий відсоток надходжень рентної плати та плати за використання інших природних ресурсів до бюджетів міст республіканського та обласного підпорядкування спостерігався в періоди, коли плата за землю була складовою природно-ресурсних зборів, оскільки нормативна грошова оцінка земель мала найвищі значення саме у великих містах (у 1999 р. – 45% (654,0 млн грн), у 2013 р. – 24% (6858,8 млн грн));
- 4) обласні бюджети продовжують займати порівняно з переважною більшістю бюджетів інших таксономічних рівнів високу частку в загальних надходженнях рентної плати та плати за використання інших природних ресурсів до публічних бюджетів загалом (у 1999 р. – 14% (197,4 млн грн), у 2013 р. – 14% (3931,5 млн грн), у 2018 р. – 5% (3131,2 млн грн)).

**Е**кологічні податкові надходження формують, з одного боку, певні доходи державного та місцевих бюджетів, а з іншого – видатки бюджетних коштів для охорони та відтворення навколишнього природного середовища. Тому посилення результативності дії механізму екологічного оподаткування є надто важливим одночасно як для нарощування фінансового потенціалу держави та органів місцевого самоврядування, так і для зміцнення реальних джерел фінансування природоохоронної діяльності.

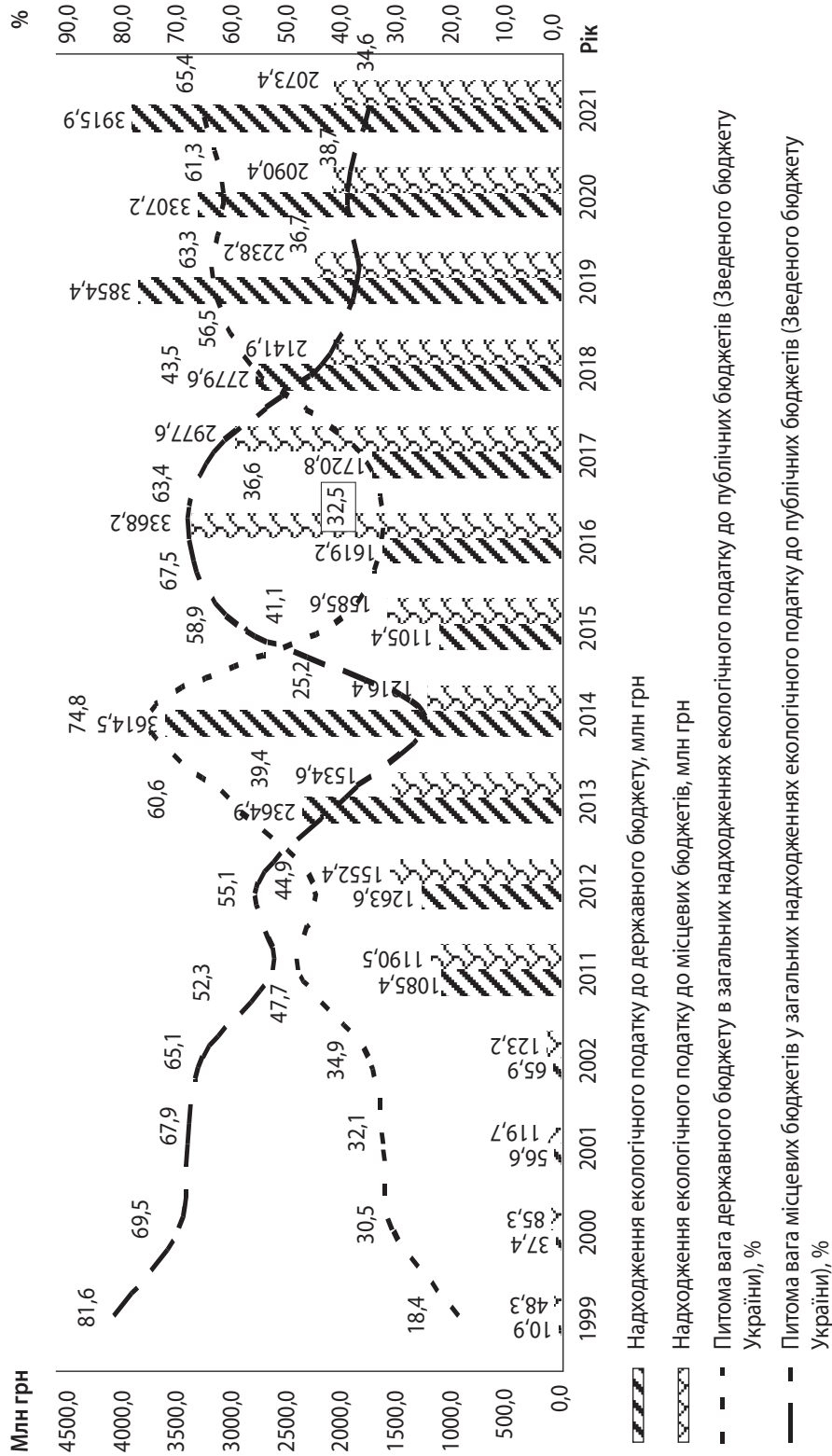
Варто також нагадати, що система розподілу екологічного податку між бюджетами України формується за вертикаллю та за горизонталлю. За вертикаллю частки екологічних платежів закріплюються за державним і місцевими бюджетами, а за горизонталлю екологічні платежі розподіляються між загальним і спеціальним фондами (охорони навколишнього природного середовища), що дозволяє формувати цілковиті кошти та бюджет розвитку [4, с. 61–62].

**Я**к показує передова іноземна практика, ефективна природоохоронна політика, особливо на місцевому рівні, є можливою за умови раціонального використання акумульованих у публічних бюджетах екологічних платежів, які пред'являються за викиди та скиди шкідливих речовин, а також за інші види еколого-деструктивного впливу на довкілля. Децентралізація влади та реформа місцевого самоврядування, що реалізуються в Україні починаючи з 2014 р., вимагають також перенесення центру тяжіння в реалізації пріоритетів оздоровлення довкілля на регіональний і місцевий рівень. Визначальною складовою децентралізації в системі оздоровлення довкілля є також збільшення обсягів акумуляції екологічних податків у місцевих бюджетах.

У 1999–2021 рр. спостерігається значний варіаційний розмах питомої ваги екологічних податків, які акумулюються відповідно в центральних публічних фінансових фондах і в місцевих бюджетах. Зокрема, у 1999–2012 рр. більша частина екологічних податків спрямовувалася в місцеві бюджети (рис. 2).

Так, питома вага місцевих бюджетів у загальних надходженнях екологічних податків до Зведеного бюджету України у 1999 р. становила 81,6%, у 2000 р. – 69,5%, у 2001 р. – 67,9%, у 2002 р. – 65,1%, у 2011 р. – 52,3%, у 2012 р. – 55,1%. Також перші роки поглиблення бюджетно-фіскальної децентралізації у 2015–2017 рр. характеризувалися надходженнями більшої частини екологічних податків до місцевих бюджетів. У 2015 р. питома вага місцевих бюджетів у загальних надходженнях екологічних податків до Зведеного бюджету України становила 58,9%, у 2016 р. – 67,5%, у 2017 р. – 63,4%. У 2018–2021 рр. відбувся перерозподіл екологічних податків більшою мірою в бік акумуляції в державному бюджеті. Зокрема, питома вага місцевих бюджетів у загальних надходженнях екологічних податків до публічних бюджетів загалом у 2018 р. становила 43,5%, у 2019 р. – 36,7%, у 2020 р. – 38,7%, у 2021 р. – 34,6%. Загалом у 2021 р. величина акумульованих у державному бюджеті екологічних податків була більшою за суму аналогічних платежів у місцевих бюджетах на 1842,5 млн грн.

Виходячи з динаміки питомих ваг місцевих бюджетів у надходженнях рентної плати та плати за використання інших природних ресурсів, а також екологічних податків до публічних бюджетів загалом у 2015–2021 рр., можна зробити висновки, що бюджетно-фіскальна децентралізація в частині акумуляції еко-ресурсних платежів у бюджетах територіальних громад знаходиться в зародковому стані, що не сприяє нарощенню фінансової бази місцевого самоврядування як у частині підвищення дієвості впливу природного та екологічного чинника на темпи соціально-економічного розвитку, так і в частині фінансово-інвестиційного забезпечення охорони навколишнього природного середовища й утилізації вторинної природної сировини, необхідної для виробництва різно-



**Рис. 2. Розподіл екологічних податків між державним і місцевими бюджетами в загальній структурі публічних бюджетів України**

Джерело: розраховано за оперативними даними Міністерства фінансів України, Державного казначейства України, Державної служби статистики України.

манітних видів біологічного палива. Водночас відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» [7] місцеве самоврядування отримало значні просторово-територіальні та природно-ресурсні умови для формування децентралізованої моделі фінансово-економічного регулювання природокористування у вигляді передачі сільськогосподарських земель державної власності поза межами населених пунктів у комунальну власність.

Отримавши такий територіальний ресурс, місцеве самоврядування має реальну можливість для зростання надходжень рентної плати за землю за умови передачі підприємницьким структурам на прозорих і конкурентних засадах у тимчасове користування комунальних земельних активів. Також спрощується завдання для місцевого самоврядування щодо відведення земельних ділянок під створення нових полігонів для розміщення відходів.

Результативність функціонування децентралізованої моделі фінансово-економічного регулювання природокористування на пряму залежить від зростання питомої ваги концентрації екоресурсних платежів у місцевих бюджетах, що в поєднанні з просторово-територіальними комунальними активами дасть змогу диверсифікувати джерела та методи фінансово-інвестиційного забезпечення раціоналізації використання природної сировини та охорони довкілля на прилеглих територіях.

**К**лючовим моментом при формуванні децентралізованої моделі фінансово-економічного регулювання природоохоронної та природо-експлуатаційної діяльності є апроксимація її основних складових до тих практик регуляторного впливу на природокористувачів, які функціонують у країнах Європейського Союзу. Прискорення такої апроксимації та водночас конвергенції з кращими зразками раціонального використання природної сировини та охорони довкілля стане можливим за умови імплементації європейського досвіду, особливо країн Центральної Європи, які характеризуються спорідненістю проблем і ретроспективи господарського освоєння природно-ресурсного потенціалу. Потребує додаткового вивчення досвід країн, де екоресурсні платежі концентруються у спеціальних фондах публічних бюджетів або ж у фондах природоохоронного спрямування, що функціонують як юридичні особи.

Передусім заслуговує на увагу досвід Польщі, де функціонує дворівнева система фондів охорони навколишнього природного середовища:

- 1) Національний фонд охорони навколишнього середовища та водного господарства;
- 2) воєводські (обласні) фонди охорони навколишнього середовища та водного господарства.

До цих двох фондів надходить близько 90% усіх оплат і штрафів за використання та забруднення навколишнього середовища (за стоків води, забруднення повітря, складування відходів, використання корисних копалин і ресурсів, вирубки дерев і кущів, використання на інші цілі сільськогосподарських і лісових угідь). 100% коштів, що нагромаджується у фондах, використовується виключно на фінансування проєкологічних проєктів на території воєводств. Тому досвід Польщі щодо фінансування природоохоронних заходів слід розглянути з точки зору можливостей його використання для діяльності фондів охорони навколишнього природного середовища в Україні [1, с. 88–89]. Тобто фактично плата за використання природної сировини та забруднення навколишнього природного середовища в Польщі концентрується у спеціальних фондах.

**Я**кщо досвід цієї країни в частині формування регіональних фондів охорони навколишнього природного середовища імплементувати у вітчизняну практику фінансово-економічного регулювання природокористування з урахуванням викликів децентралізації, то навіть при збереженні міжбюджетного розподілу рентної плати та плати за використання інших природних ресурсів та екологічних податків, який існував у 2021 р., вдасться сконцентрувати у спеціальних фондах екологічного спрямування, сформованих у місцевих бюджетах, близько 10,6 млрд грн (2,1 млрд грн екологічного податку та 8,5 млрд грн рентної плати і плати за використання інших природних ресурсів).

Функціонування Фондів охорони навколишнього природного середовища у формі юридичних осіб дає можливість на лише концентрувати фінансові ресурси через надходження екоресурсних платежів, але і через роботу таких Фондів на ринку позикового капіталу. Тобто Фонд, беручи участь у пільговому кредитуванні природокористувачів, які реалізують природоохоронні проєкти чи проєкти з природо-облаштування територій, накопичує власний ресурс за рахунок отриманих прибутків.

## ВИСНОВКИ

Однією із основних складових децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування виступає формування децентралізованої моделі фінансово-економічного регулювання природокористування, оскільки рівень господарської самодостатності територіальних громад великою мірою визначається результативністю використання та відтворення місцевого природно-ресурсного потенціалу як у частині дієвості впливу на темпи соціально-економічного піднесення, так і в частині формування ресурсної бази розвитку базових галузей.

З огляду на доцільність конвергенції вітчизняної системи фінансово-економічного регулювання



природокористування та передової європейської практики адміністрування природно-ресурсної ренти і фінансування природоохоронної діяльності, принципового значення в короткостроковій перспективі набуває формування децентралізованої моделі фінансово-економічного регулювання природокористування на основі імплементації кращих практик центральноєвропейських країн, які тривалий період розвивалися у схожих з українськими реаліях.

Хрестоматійний досвід Норвегії в частині ефективного використання природно-ресурсної ренти в забезпеченні прискорених темпів соціально-економічного розвитку країни та регіонів лише в певних моментах може бути апробований в Україні, оскільки існує значний розрив в обсягах акумульованої в публічних бюджетах двох країн рентної плати за використання природної сировини, передусім мінерально-сировинної.

Дослідження показують, що найбільш прийнятним для імплементації при побудові децентралізованої моделі фінансово-економічного регулювання природокористування в Україні є польський досвід, насамперед у частині формування на різних таксономічних рівнях фондів охорони навколишнього природного середовища, що дасть змогу підвищити можливості держави, регіонів і територіальних громад фінансувати проекти раціоналізації використання природної сировини, підвищити дієвість впливу господарського освоєння природно-ресурсного потенціалу та темпи соціально-економічного розвитку, а також забезпечити необхідні масштаби оздоровлення довкілля. ■

#### БІБЛІОГРАФІЯ

1. Авдющенко А. С. Фонди охорони навколишнього середовища в системі фінансування природоохоронних заходів Польщі. *Економічний вісник [Дніпровської політехніки]*. 2014. № 3. С. 87–96. URL: [https://ev.nmu.org.ua/docs/2014/3/EV20143\\_087-096.pdf](https://ev.nmu.org.ua/docs/2014/3/EV20143_087-096.pdf)
2. Бардась В. Фіскальне регулювання природокористування в Норвегії та Україні: перспективи подолання інституціональних розривів. *Економіст*. 2012. № 1. С. 51–54.
3. Бистряков І. К., Клиновий Д. В. Системні ознаки механізму децентралізованого управління природними ресурсами. *Бізнес, економіка, сталий розвиток, лідерство та інновації*. 2019. № 2. С. 17–30. URL: <https://assets.pubpub.org/pfw2ugb8/41582924664324.pdf>
4. Веклич О. О. Перші підсумки фінансово-бюджетної децентралізації екологічного оподаткування. *Економіка України*. 2016. № 3. С. 60–74. URL: [http://economyukr.org.ua/docs/EU\\_16\\_03\\_060\\_uk.pdf](http://economyukr.org.ua/docs/EU_16_03_060_uk.pdf)
5. Гайдуцький І. П. Мотиваційний потенціал екологічних податків для стимулювання сталого низьковуглецевого розвитку. *Ефективна економіка*. 2015. № 12. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5366>
6. Загорський В. С. Теоретико-прикладні основи формування екополітики регіону в сучасних умовах децентралізації. *Регіональна економіка*. 2018. № 3. С. 62–69. URL: [http://re.gov.ua/doi/re2018.03.062\\_u.php](http://re.gov.ua/doi/re2018.03.062_u.php)
7. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» від 28.04.2021 р. № 1423-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1423-20#Text>
8. Ніжніков М. Л. Формування напрямів розвитку системи екологічних інвестицій. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія «Державне управління»*. 2018. Вип. 2. С. 154–161. DOI: 10.5281/zenodo.1492087.
9. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p#Text>

#### REFERENCES

- Aydiushchenko, A. S. "Fondy okhorony navkolyshnyoho seredovyscha v systemi finansuvannia pryrodookhoronnykh zakhodiv Polshchi" [Environmental Protection Funds in the System of Financing Environmental Protection Measures in Poland]. *Ekonomichnyi visnyk [Dniprovskoi politekhniki]*, no. 3 (2014): 87-96. [https://ev.nmu.org.ua/docs/2014/3/EV20143\\_087-096.pdf](https://ev.nmu.org.ua/docs/2014/3/EV20143_087-096.pdf)
- Bardas, V. "Fiskalne rehuliuвання pryrodokorystuvannia v Norvehii ta Ukraini: perspektyvy podolannia instytutsionalnykh rozryviv" [Fiscal Environmental Management Regulation in Norway and Ukraine: Prospects of Overcoming the Institutional Gaps]. *Ekonomist*, no. 1 (2012): 51-54.
- Bystriakov, I. K., and Klynovy, D. V. "Systemni oznaky mekhanizmu detsentralizovanoho upravlinnia pryrodnymy resursamy" [System Features of the Mechanism of Decentralized Management of Natural Resources]. *Biznes, ekonomika, stalyy rozvytok, liderstvo ta innovatsii*, no. 2 (2019): 17-30. <https://assets.pubpub.org/pfw2ugb8/41582924664324.pdf>
- Haidutskiy, I. P. "Motyvatsiyni potentsial ekolohichnykh podatkov dlia stymuliuвання staloho nyzkovuhletsevoho rozvytku" [Motivational Potential of Environmental Taxes to Encourage Sustainable Low-Carbon Development]. *Efektivna ekonomika*, no. 12 (2015). <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5366>
- [Legal Act of Ukraine] (2014). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p#Text>
- [Legal Act of Ukraine] (2021). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1423-20#Text>
- Nizhnikov, M. L. "Formuvannia napriamiv rozvytku systemy ekolohichnykh investytsii" [Formation of Directions for the Development of the System of Environmental Investments]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy. Seriya «Derzhavne upravlinnia»*, no. 2 (2018): 154-161. DOI: 10.5281/zenodo.1492087
- Veklych, O. O. "Pershi pidsumky finansovo-budzhethnoi detsentralizatsii ekolohichnoho opodatkuвання" [First Results of Fiscal Decentralization of Environmental Taxation]. *Ekonomika Ukrainy*, no. 3 (2016): 60-74. [http://economyukr.org.ua/docs/EU\\_16\\_03\\_060\\_uk.pdf](http://economyukr.org.ua/docs/EU_16_03_060_uk.pdf)
- Zahorsky, V. S. "Teoretyko-prykladni osnovy formuvannia ekopolityky rehionu v suchasnykh umovakh detsentralizatsii" [Theoretical and Applied Bases for the Formation of Regional Eco-Policy under Current Conditions of Decentralization]. *Rehionalna ekonomika*, no. 3 (2018): 62-69. [http://re.gov.ua/doi/re2018.03.062\\_u.php](http://re.gov.ua/doi/re2018.03.062_u.php)