

О. Ю. Різник студент 3-го курсу юридичного факультету ДВНЗ “Українська академія банківської справи Національного банку України”; науковий керівник – доц. кафедри державно-правових дисциплін ДВНЗ “Українська академія банківської справи Національного банку України”, канд. юрид наук В. М. Завгородня

МЕХАНІЗМ СПРАВЛЯННЯ ЗБОРІВ ЗА СПЕЦІАЛЬНЕ ВИКОРИСТАННЯ ВОД ТА ЛІСІВ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ЕФЕКТИВНОСТІ

Стаття присвячена розгляду правовідносин, пов'язаних із справлянням зборів за спеціальне використання водних та лісових ресурсів, виявленню основних недоліків їх функціонування. Зроблено висновки щодо необхідності перегляду деяких норм, у напрямку підвищення ефективності справляння плати за спеціальне використання зазначених ресурсів.

Ключові слова: спеціальне використання природних ресурсів, збір за спеціальне природокористування, лісовий та водний фонди України.

Постановка проблеми. Принцип платності в екологічному праві України найбільш повно дістав своє вираження у відносинах спеціального використання природних ресурсів. В умовах затвердження ринкової економіки в Україні збори за спеціальне використання вод та лісів відіграють велику роль у наповненні бюджетних ресурсів, які потім використовуються для стимулювання раціонального використання і охорони цих об'єктів. Основне значення в цьому процесі відіграє механізм справляння зборів, затверджений чинним Податковим Кодексом України (далі ПК України), який, на нашу думку, характеризується певною недосконалістю. Тому надзвичайно актуальною є проблема вдосконалення правового механізму справлянням відповідних зборів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженням загальних положень спеціального використання природних ресурсів, і зокрема, лісів та вод, приділено значну увагу у наукових працях Ю. С. Шемшученка, В. І. Андрейцева, В. М. Комарницького та ін. Питання надходження зборів до бюджету України, їх основне призначення й напрямки використання досліджено, зокрема, такими науковцями як В. С. Кравців та П. В. Жук, які розкривають проблемні питання механізмів регулювання водокористування в умовах ринкової трансформації вітчизняної економіки; А. В. Головащенко, який досліджував значення ресурсних платежів для державного бюджету України, В. С. Міщенко, в праці якого висвітлюється проблема вдосконалення платежів за використання природних ресурсів. Однак, в даній сфері на сьогодні так і не склалося єдиного бачення вирішення проблем, пов'язаних із функціонуванням механізму справляння зборів за спеціальне використання природних ресурсів як серед науковців, так і серед законодавців, продовжують діяти деякі застарілі положення, що не дозволяють вдосконалювати розвиток відносин у цій сфері.

Мета цієї роботи полягає в аналізі механізму справляння зборів за спеціальне використання вод та лісів, з'ясування сутності збору; дослідженні основних положень законодавства, що стосуються зборів за спеціальне використання лісів та вод; формуванні висновків щодо можливості вдосконалення правового регулювання в цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Система платежів за спеціальне використання природних ресурсів формує істотну частку доходів державного й місцевого бюджетів. Формально в Україні використання природних ресурсів практично в усіх сферах супроводжується внесенням відповідних зборів та інших обов'язкових платежів до бюджету. Система платежів за використання природних ресурсів забезпечує акумулювання частини доходу природокористувачів і передачу її в державні та місцеві бюджети.

З огляду на скрутне економічне становище підприємств, нормативи природноресурсових і екологічних платежів встановлювались на мінімально прийнятному рівні.

Система платного природокористування повинна економічно стимулювати природоохоронну діяльність підприємств і забезпечувати формування централізованих джерел охорони та відтворення природних ресурсів. Надходження ресурсних платежів до

державного бюджету протягом останніх п'яти років поступово зростає. Так, в 2006 р. до державного бюджету було мобілізовано 1359 млн грн, в 2007 р. – 1739 млн грн, що на 28 % більше порівняно з попереднім, в 2008 – 2124 млн грн, що збільшилися на 22,1 %, в 2009 р. таке зростання становило 23,5 % в порівнянні з 2008 та склало 2624 млн грн, а в 2010 р. надійшло 3342 млн грн, що на 27,3 % більше до попереднього року. Різниця в надходженнях в 2010 і 2006 р. складає майже 1983 млн грн [1]. Отже, бачимо тенденцію до зростання надходжень до державного бюджету від спеціального використання природних ресурсів.

Води є одним з найважливіших компонентів навколишнього природного середовища. Водні ресурси виконують численні функції: економічну, екологічну, соціальну тощо. У поняття вод включаються усі води, що входять до складу природних ланок кругообігу води: поверхневі, підземні, внутрішні морські та територіальне море. Пріоритетне використання вод – забезпечення питних, побутових, культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, духовних та інших потреб населення. Важливим є використання вод для багатьох галузей економіки: енергетики, сільськогосподарського зрошення, судноплавства, рибного господарства та ін. [2, с. 338].

Спеціальне водокористування – це забір води з водних об'єктів із застосуванням споруд або технічних пристроїв, використання води та скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти, включаючи забір води та скидання забруднюючих речовин із зворотними водами із застосуванням каналів. Як зазначено в ст. 48 Водного Кодексу України (далі ВК України), спеціальне водокористування здійснюється юридичними і фізичними особами насамперед для задоволення питних потреб населення, а також для господарсько-побутових, лікувальних, оздоровчих, сільськогосподарських, промислових, транспортних, енергетичних, рибогосподарських та інших державних і громадських потреб [3].

Спеціальне водокористування є платним. Головну мету стягнення плати за спеціальне використання вод визначає ВК України в ст. 30 – збори за спеціальне водокористування справляються з метою стимулювання раціонального використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів і включають збір за спеціальне використання води та екологічний податок за скиди забруднюючих речовин у водні об'єкти, які встановлюються Податковим кодексом [3].

Для реалізації зазначеної мети Розділ 16 ПК України передбачає наступні положення. Платниками збору є водокористувачі – суб'єкти господарювання незалежно від форми власності: юридичні особи, їх філії, відділення, представництва, інші відокремлені підрозділи без утворення юридичної особи (крім бюджетних установ), постійні представництва нерезидентів, а також фізичні особи – підприємці, які використовують воду, отриману шляхом забору води з водних об'єктів (первинні водокористувачі) та/або від первинних або інших водокористувачів (вторинні водокористувачі), та використовують воду для потреб гідроенергетики, водного транспорту і рибництва [4].

Об'єкт оподаткування збором – фактичний обсяг води, який використовують водокористувачі, з урахуванням обсягу втрат води в їх системах водопостачання. Об'єктом оподаткування збором за спеціальне використання води без її вилучення з водних об'єктів є: для потреб гідроенергетики – фактичний обсяг води, що пропускається через турбіни гідроелектростанцій для вироблення електроенергії; для потреб водного транспорту – час використання поверхневих вод вантажним самохідним і несамохідним флотом, що експлуатується (залежно від тоннажності), та пасажирським флотом, що експлуатується (залежно від кількості місць). Об'єктом оподаткування збором за спеціальне використання води для потреб рибництва є фактичний обсяг води, необхідної для поповнення водних об'єктів під час розведення риби та інших водних живих ресурсів (у тому числі для поповнення, яке пов'язане із втратами води на фільтрацію та випаровування). Цією статтею також передбачено випадки, коли збір за спеціальне використання вод не справляється: за воду, що використовується для протипожежних потреб; за воду, що використовується для задоволення питних і санітарно-гігієнічних потреб населення та ін. [4]. Однак дане положення не стосується суб'єктів господарювання, вони й за це платять збір. Ставки збору

диференційовані, зокрема, залежно від мети користування, басейну річок, включаючи притоки всіх порядків (наприклад, 26 грн за 100 куб м – басейн річки Дніпро); від регіону (у Сумській області – близько 33 грн. за 100 куб м, в Києві – 40 грн); за спеціальне використання води для потреб гідроенергетики тощо.

Для теплоелектростанцій з прямою системою водопостачання збір за фактичний обсяг води, що пропускається через конденсатори турбін для охолодження конденсату, обчислюється із застосуванням коефіцієнта 0,005. До ставок збору житлово-комунальні підприємства застосовують коефіцієнт 0,3.

Водокористувачі самостійно обчислюють збір за спеціальне використання води та збір за спеціальне використання води для потреб гідроенергетики і рибництва щокварталу наростаючим підсумком з початку року, а за спеціальне використання води для потреб водного транспорту – починаючи з першого півріччя поточного року, у якому було здійснено таке використання. У разі перевищення водокористувачами встановленого річного ліміту використання води збір обчислюється і сплачується у п'ятикратному розмірі, виходячи з фактичних обсягів використаної води понад встановлений ліміт використання води, ставок збору та коефіцієнтів. Також ПК України врегульовано й процедуру порядку сплати збору.

В 2010 р. за спеціальне водокористування в бюджет України надійшло 871,4 млн грн. Це при тому, що Україна відноситься до числа найменш забезпечених водою країн Європи й характеризується одним з найвищих рівнів водоспоживання та техногенного навантаження на водний басейн. За період з 1990 р. обсяг скидання забруднених стоків виріс на 20,5 %, в т.ч. без очищення – у 3,2 рази [5, с. 81]. Вартість капітальних затрат на будівництво й реконструкцію водоочисних споруд для припинення такого обсягу скидів оціночно перевищує 40 млрд грн. Річний обсяг капітальних інвестицій на зазначені цілі у 2008 р. склав 0,9 млрд грн.

Однак, діюча система справляння плати за використання водних ресурсів не виконує своєї основної стимулюючої функції, насамперед через низькі нормативи зборів за спеціальне водокористування. Так, вони нижчі у 2,5 рази ніж у Польщі, у 6 разів ніж у Чехії, понад 20 разів ніж у Німеччині [6].

Надходження від зборів за використання води, поряд зі зборами за скидання забруднюючих речовин, мають становити фінансову базу заходів щодо охорони вод, відтворення водних ресурсів, попередження шкідливої дії води та ліквідації її наслідків. Цю функцію збори через заниженість нормативів та відсутність їх зв'язку з потребами водоохоронної діяльності не виконують.

Для вирішення цих проблем, на нашу думку, необхідно підвищити нормативи зборів за спеціальне водокористування; врахувати при встановленні нормативів зборів потреби у коштах для фінансування заходів щодо охорони вод, відтворення водних ресурсів, підтримання водних об'єктів у належному стані, а також на виконання робіт, пов'язаних з попередженням шкідливої дії води і ліквідацією її наслідків; забезпечити цільове надходження та використання зборів за спеціальне водокористування. Крім того, слід переглянути систему пільг та коефіцієнтів зниження і надавати пільги лише у разі скорочення водоспоживання та зменшення шкідливого впливу на довкілля.

Ще одним важливим ресурсом, який складає національне багатство України є ліси. Лісистість площі країни становить 15,6 %. Сьогодні Україна є найменш лісистою країною, вона не забезпечує власних потреб у деревині й оподаткування в цій сфері повинно мати на меті, перш за все, стимулювання відновлення лісів і фінансування лісоохоронних та лісозахисних заходів.

У порядку спеціального використання, як постійного так і тимчасового, можуть здійснюватися такі види використання лісових ресурсів:

- 1) заготівля деревини в порядку рубок головного користування;
- 2) заготівля другорядних лісових матеріалів;
- 3) побічні лісові користування;

4) використання корисних властивостей лісів для культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних і освітньо-виховних цілей, потреб мисливського господарства, проведення науково-дослідних робіт.

Законодавством України можуть передбачатися й інші види спеціального використання лісових ресурсів.

Спеціальне використання лісових ресурсів здійснюється в межах лісових ділянок, виділених для цієї мети.

В ст. 67 Лісового Кодексу України (далі ЛК України) встановлено, що порядок та умови здійснення спеціального використання лісових ресурсів встановлюються Кабінетом Міністрів України [7]. Проте ПК України в ст. 331 змінено повноваження Кабміну та визначено повноваження Верховної Ради АР Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських рад щодо встановлення ставок збору. Нині ставки збору за заготівлю другорядних лісових матеріалів, здійснення побічних лісових користувань та використання корисних властивостей лісів устанавлюватимуться Верховною Радою АР Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами [4].

Спеціальне використання лісових ресурсів, крім розміщення пасік, здійснюється за плату. Плата за використання лісових ресурсів є потужним джерелом наповнення бюджету Розподіл зборів за використання лісових ресурсів на землях державної та комунальної власності визначається законом. Порядок справляння збору за спеціальне використання лісових ресурсів устанавлюється Кабінетом Міністрів України [7].

Детально врегульовано питання збору за спеціальне використання лісових ресурсів в ПК України. Платниками збору є лісокористувачі – юридичні особи, їх філії, відділення, інші відокремлені підрозділи, що не мають статусу юридичної особи, постійні представництва нерезидентів, які отримують доходи з джерел їх походження з України або виконують агентські (представницькі) функції стосовно таких нерезидентів або їх засновників, фізичні особи (крім фізичних осіб, які мають право безоплатно без видачі спеціального дозволу використовувати лісові ресурси відповідно до лісового законодавства), а також фізичні особи – підприємці, які здійснюють спеціальне використання лісових ресурсів на підставі спеціального дозволу (лісорубного квитка або лісового квитка) або відповідно до умов договору довгострокового тимчасового користування лісами [4]. Коло платників розширено, бо раніше обов'язки по сплаті збору були покладені на юридичних і фізичних осіб, яким надані в постійне або тимчасове користування земельні ділянки лісового фонду.

У відповідності зі змінами внесеними до Лісового кодексу України (Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2756 “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Податкового кодексу України”, які діють з дня набрання чинності ПК України) до об'єкта оподаткування відноситься вся заготовлена деревина. Тобто законодавчо регульоване питання віднесення до об'єктів оподаткування деревини, заготовленої під час проведення заходів: а) щодо поліпшення якісного складу лісів, їх оздоровлення, посилення захисних властивостей; б) з розчищення лісових ділянок, вкритих лісовою рослинністю, у зв'язку з будівництвом гідровузлів, трубопроводів, шляхів тощо. До прийняття вказаних змін, деревина, отримана в результаті таких рубок не оподатковувалася, що тягло за собою численні зловживання.

Ставки збору за заготівлю деревини основних та неосновних лісових порід встановлені ПК України. У порівнянні з діючими у 2010 р. ставки збільшені в 1,185 рази. Сума збору обчислюється суб'єктами лісових відносин, які видають спеціальні дозволи, і зазначається у таких дозволах.

Суб'єктом лісових відносин, який видає спеціальні дозволи, перерахунок збору за заготівлю деревини і заготівлю другорядних лісових матеріалів, побічні лісові користування та використання корисних властивостей лісів здійснюється: у разі виправлення технічних помилок, які можуть бути допущені під час проведення матеріальної і грошової оцінки лісосік, другорядних лісових матеріалів, побічних лісових користувань та використання корисних властивостей лісів, відпущених за лісорубними квитками або лісовими квитками,

неправильного застосування сортиментних таблиць, поясів, розрядів та ставок збору, а також виправлення арифметичних помилок, допущених під час підрахунків.

Базовий податковий (звітний) період для збору дорівнює календарному кварталу. Лісокористувачі щокварталу складають розрахунок збору наростаючим підсумком з початку року за формою, затвердженою наказом ДПА України від 24 грудня 2010 р. № 1019, у якому окремим рядком зазначається сума збору, сплачена до отримання лісорубних та лісових квитків в каси суб'єктів лісових відносин, які їх видають, та подають його органу державної податкової служби за місцезнаходженням лісової ділянки у строки, визначені для квартального податкового (звітного) періоду (протягом 40 календарних днів, що настають за останнім календарним днем звітного (податкового) кварталу).

В державний бюджет зі збору за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду в 2006 р. надійшло 76,8 млн грн, в 2007 р. надходження зросли до 132,4 млн грн, в 2008 склали 170,5 млн грн, в 2009 – 174,6 млн грн, а в 2010 р. вони зменшилися знову до 170 млн грн [1].

Слід відзначити, що чинна система обкладення збором залишається архаїчною, відірваною від ринкових умов господарювання та потребує реформування. Передусім доцільно переглянути методичні підходи до встановлення плати за лісові ресурси та відповідно перебудувати нормативну базу.

На даному етапі плата за використання лісових ресурсів визначається на основі методичних підходів, успадкованих від планово-регульованої економіки, а саме на основі лісових такс. Їхня величина формується не відповідно до гранично виправданих затрат, пов'язаних із відтворенням лісових насаджень та їх вирощування до віку стиглості, а на підставі середніх оцінок, що суперечить ринковим принципам ціноутворення.

Також потребує перегляду диференціація нормативів плати (лісових такс) за деревину на корені залежно від породного складу лісових насаджень. Такі коефіцієнти недостатньо враховують споживчі властивості деревних порід, їх корисні характеристики, та не узгоджені з ринковими цінами на лісоматеріали відповідних порід, що склалися на внутрішньому та міжнародному ринках.

Недосконалою є й диференціація лісових такс за категоріями крупності деревини, адже, внаслідок науково-технічного прогресу частка крупномірної деревини у виробництві (споживанні) зменшилася, а дрібнотоварної – збільшилася. Наприклад, у ставках збору за 1 куб м великої сосни справляється збір 70 грн, а за середню – майже 45 грн, і так за кожен породу деревини.

Недостатньою є плата за використання земель лісового фонду. За ЛК України зазначена плата справляється у складі плати за деревину, що відпускається на корені, а також плата за землі лісового фонду, які використовуються в соціально-культурних, рекреаційних цілях, для туризму, спорту, мисливства, бджільництва тощо. Саме така методологія використана при обрахунках зборів в діючому ПК України [8, с. 36]. Виходячи з наведеного, пропонуємо переглянути методику визначення плати за використання лісових ресурсів, і запровадити механізм, коли плата за ресурси формується за результатами угоди купівлі-продажу. В цьому контексті необхідно передбачити встановлення двох видів плати: рентних платежів за право користування лісовими ресурсами та платежів за відшкодування витрат на їх відтворення й охорону. При цьому обсяги надходжень коштів за лісові насадження на корені за приблизними оцінками можуть збільшитись на 50–60 % без зростання обсягу лісозаготівель.

Висновки. Обсяги зборів від використання як водних так і лісових ресурсів є недостатніми для стимулювання раціонального використання і охорони вод та лісів та відтворення водних і лісових ресурсів, тим більше, в умовах обмеженості останніх. Основним варіантом вирішення проблеми є підвищення цих зборів. Однак, на нашу думку, підвищення ставок збору може привести до небажаних результатів, зокрема, неплатоспроможності суб'єктів збору, і, як наслідок, виключення їх з відносин використання зазначених ресурсів. Тому ставки зборів для потрібно підвищувати з урахуванням обсягів,

які використовує зазначений суб'єкт (має діяти принцип: чим більші обсяги використання природного ресурсу, відповідно, інтенсивніший вплив на навколишнє середовище, тим більша ставка збору за відповідний ресурс). Такий механізм буде доцільним саме в умовах підймання малого й середнього бізнесу. Доцільним було б також запровадження відповідних пільг для тих користувачів, які займаються поліпшенням та відтворенням відповідних ресурсів.

Список використаних джерел

1. Головащенко А. В. Ресурсні платежі в державному бюджеті України [Електронний ресурс] / А. В. Головащенко // Режим доступу: http://www.rusnauka.com/12_ENXXI_2011/Economics/3_85766.doc.htm. – Назва з екрана.
2. Екологічне право України: Особлива частина : підручник / за ред. акад. АПрН В. І. Андрейцева. – К. : Істина, 2001. – 554 с.
3. Водний Кодекс України від 06.06.1995 року // Відомості Верховної Ради. – 1995. – Додаток до № 24. – Ст. 189.
4. Податковий Кодекс України від 02.12.2010 року // Відомості Верховної Ради. – 2011. – № 13–17. – Ст. 112.
5. Довкілля України. Статистичний збірник. – К. : Державний комітет статистики України, 2008. – 216 с.
6. Кравців В. С. Про концептуальну модель функціонування ринкових механізмів у сфері водокористування в Україні [Електронний ресурс] / В. С. Кравців, П. В. Жук // Збірник наукових праць. Економічні науки. – 2010. – № 6. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/znpn/2010_6/2_Model.pdf. – Назва з екрана.
7. Лісовий Кодекс України від 21.01.1994 року // Відомості Верховної Ради. – 1995. – № 17. – Ст. 99.

Міщенко В. С. Природноресурсні платежі в доходах бюджету. Шляхи вдосконалення / В. С. Міщенко // Фінанси України. – 2007. – № 12. – С. 27–36.

Різник, О.Ю. Механізм справляння зборів за спеціальне використання вод та лісів в Україні: проблеми ефективності [Електронний ресурс] / О.Ю. Різник / Молодіжний науковий вісник Української академії банківської справи Національного банку України. – Режим доступу: <http://bulletin.uabs.edu.ua/store/jur/2011/8d3b3280397b8a22492d70be3d9d5690.pdf>