

Огонь Ц.Г.,

доктор економічних наук,
професор кафедри фінансів
Київського національного
торговельно-економічного університету

ЕФЕКТИВНІСТЬ ОПОДАТКУВАННЯ ТА ПРОБЛЕМИ РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ Й ВІДНОВЛЕННЯ ВОДНИХ РЕСУРСІВ

Розглянуто питання ефективності оподаткування водних ресурсів у контексті побудови економічного механізму раціонального їх використання й відновлення.

The article deals with the question of efficient taxation of water resources in the context of building an economic mechanism for their rational use and recreation.

Ключові слова: природні ресурси, ефективність оподаткування, збір за спеціальне використання водних ресурсів, раціональне використання води.

Україна практично на всій її території має найвищий серед європейських держав інтегральний показник негативних антропогенних навантажень на навколишнє природне середовище, а ефективність використання водних ресурсів залишається надзвичайно низькою. Разом із тим частка витрат на споживання водних ресурсів у структурі валового внутрішнього продукту є надто високою. Тому не дивно, що за даними ЮНЕСКО наша держава посідає 92-ге місце серед 122-х країн за раціональністю водокористування.

Законом України “Про охорону навколишнього природного середовища” (далі — Закон № 1264)¹ передбачено функціонування економічного механізму, який має забезпечити взаємозв’язок діяльності підприємств, установ і організацій у поєднанні з раціональним використанням природних ресурсів і ефективністю заходів із охорони навколишнього природного середовища. Одним із економічних важелів відповідного механізму є збір за спеціальне використання водних ресурсів, запроваджений із метою стимулювання раціонального використання, охорони й відтворення таких ресурсів.

Практика свідчить про відсутність ефективної системи стимулювання раціонального використання води, а запровадження збору за спеціальне використання водних ресурсів не стало дієвим заходом зі збереження, відновлення й поліпшення якості зазначених ресурсів. Наша країна на одиницю виробленої продукції використовує водних ресурсів у декілька разів більше, ніж розвинуті країни Європи: у 4,3 раза більше, ніж Німеччина, Великобританія, Швеція, у 2,5 раза — ніж Франція².

¹ Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 № 1264-ХІІ // ВВР. — 1991. — № 41. — Ст. 546.

² За даними Євростату (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>).

У 2008 році надходження до державного бюджету України від збору за спеціальне використання водних ресурсів становили 576,3 млн грн, або 24,3% загальної суми надходжень зборів за спеціальне використання природних ресурсів (0,25% доходів бюджету та 0,06% ВВП)³. При цьому слід зазначити, що база оподаткування збору за спеціальне використання водних ресурсів щорічно становить майже 13 млрд м³ використаної води, а оподатковується на загальних підставах, без пільг і преференцій, менше ніж 10% загального обсягу використаних водних ресурсів⁴. У таких умовах витрати на організацію й контроль справляння цього збору майже дорівнюють надходженням від нього. Тому постає питання про ефективність збору за спеціальне використання водних ресурсів і досягнення мети його запровадження.

З огляду на зазначене вдосконалення економічного механізму охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання водних ресурсів залишається актуальною проблемою для країни. Питання підвищення ролі й виконання завдання збору за спеціальне використання водних ресурсів у напрямі стимулювання раціонального водокористування залишається складним і потребує нових рішень для побудови дієвого механізму державного регулювання споживання таких ресурсів.

У сучасних умовах державне регулювання водних ресурсів не забезпечує повноцінного відновлення і своєчасного введення в дію очисних споруд, що призводить до погіршення якості природних водних ресурсів. Так, за період 2006–2008 років потужності очисних споруд скоротилися на 586 млн м³, з 8,1 (2006) до 7,5 млрд м³ (2008), або на 7,2%⁵. При цьому основними “забруднювачами” водних ресурсів у країні є комунальне й сільське господарства, хімічна, металургійна та гірничодобувна промисловості. Це зумовлено насамперед зношеністю устаткування, відсутністю нових і низьким рівнем використовуваних технологій очистки водних ресурсів, а також значною енергоємністю цих галузей.

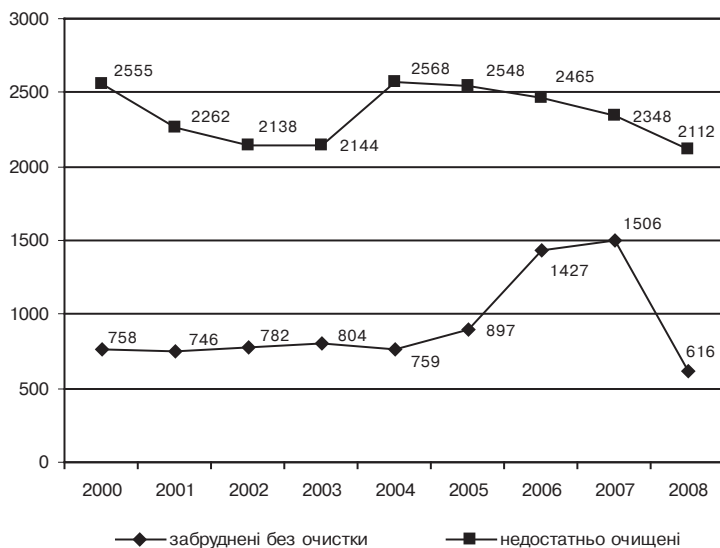
Нераціональне використання водних ресурсів та зростання обсягів скидів забруднених стічних вод і відповідних втрат при транспортуванні цих ресурсів спостерігається вже понад 10 років. Збільшується частка забруднених скидів у загальному обсязі скинутої у природні водні об’єкти води: так, із 17% у 1990 році вона зросла до 38% у 2008-му. Тільки за період 2006–2008 років було скинуто 10,5 млрд м³ забруднених вод (недостатньо очищених та без очистки — рис. 1). Зрозуміло, що все це призводить, у першу чергу, до погіршення якості води.

Крім того, Україна посідає одне з перших місць серед країн Європи за втратами відповідних ресурсів. Зазначимо, що розмір цих втрат уже наближається до обсягу водних ресурсів, які підлягають оподаткуванню на загальних підставах. Більш

³ За інформацією Мінфіну (<http://www.minfin.gov.ua>).

⁴ За даними Держкомстату (<http://www.ukrstat.gov.ua>), Мінприроди України (<http://www.menr.gov.ua>).

⁵ Там само.



Джерело: офіційні дані Мінприроди (<http://www.menr.gov.ua>) та Держводгоспу України (<http://www.scwm.gov.ua>).

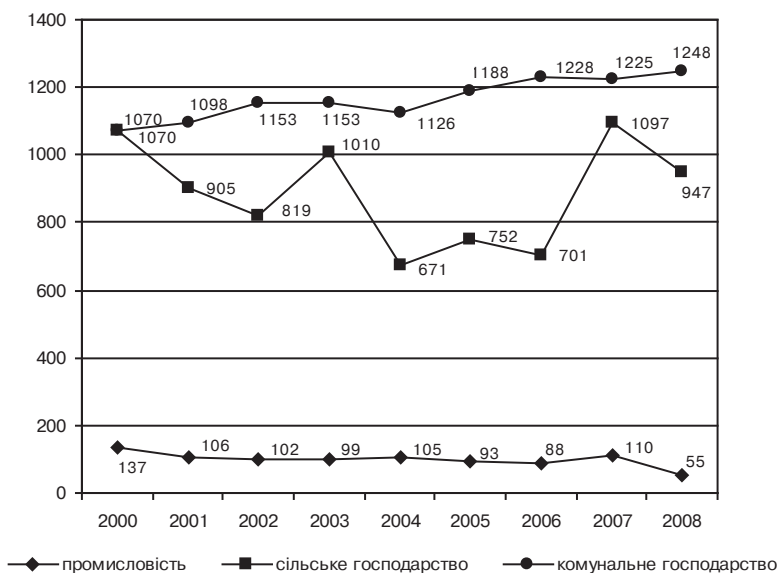
Рис. 1. Динаміка скиду забруднених стічних вод протягом 2000—2008 років, млн м³

як удвічі зросла частка води, втраченої при її транспортуванні, в загальній структурі використаної води, з 6,8 % в 1990 році до 15 % у 2008-му⁶. Тільки в комунальному господарстві втрати води підвищилися на 17 % і становлять 1,1 млрд м³, що спричиняє нестабільність надходжень збору до бюджету (рис. 2).

Таким чином, практика державного регулювання в частині функціонування і стимулювання раціонального використання води, зокрема з допомогою справляння збору за спецвикористання водних ресурсів, не досягла мети щодо економного їх використання. З одного боку, не забезпечено раціонального й ефективного використання водних ресурсів, а з другого — не досягнуто повноти надходження зазначеного збору для повноцінного відновлення й поліпшення якості водних ресурсів. При цьому майже 75 % населення України споживає воду з поверхневих джерел водопостачання, які на сьогодні мають граничний ступінь забруднення.

У 2009 році питання забезпеченості населення питною водою обговорювалося на засіданні Ради національної безпеки і оборони України. Рішенням РНБО від 27 лютого 2009 року робота органів виконавчої влади щодо реалізації державної політики у сфері забезпечення безпеки водних ресурсів та якості питної води в населених пунктах України була визнана неефективною. На виконання Рішення РНБО Кабінетом Міністрів України затверджено Концепцію Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства до 2020 року (розпорядження від

⁶ За даними Держкомстату (<http://www.ukrstat.gov.ua>), Мінприроди України (<http://www.menr.gov.ua>).



Джерело: офіційні дані Мінприроди (<http://www.menr.gov.ua>) та Держводгоспу України (<http://www.scwm.gov.ua>).

Рис. 2. Динаміка втрат води при транспортуванні протягом 2000—2008 років, млн м³

03.09.2009 № 1029-р). У концепції зазначено, що причинами загального погіршення стану водних ресурсів та якості питної води є недостатній обсяг фінансування заходів із екологічного оздоровлення водних об’єктів, незабезпечення економічної ефективності й екологічної безпеки функціонування водогосподарського комплексу. З цим можна погодитись, оскільки справляння збору за спеціальне використання водних ресурсів не відповідає меті його запровадження як економічного інструменту стимулювання раціонального використання води. Водночас обсяг відповідних надходжень є набагато меншим, ніж потрібно, а інші фінансові ресурси в даний період є незначними, до того ж немає стимулів для інвестування у відповідну сферу.

На нашу думку, зазначене зумовлене, по-перше, тим, що залишається неврегульованим правове забезпечення справляння збору за спеціальне користування водними ресурсами. Правовою основою в галузі використання, охорони й відтворення водних ресурсів є Водний кодекс України як спеціальний законодавчий акт у цій сфері. Втім, норми Водного кодексу не відповідають Закону України “Про систему оподаткування” в частині зарахування збору за скидання забруднюючих речовин до збору за забруднення навколишнього природного середовища. Згідно зі статтею 30 Водного кодексу збір за спеціальне використання водних ресурсів включає збір за використання водних об’єктів та збір за скидання забруднюючих речовин⁷. А відповідно до статті 14 Закону “Про систему оподаткування” збір за спецвикористання

⁷ Водний кодекс України: Закон України від 06.06.1995 № 214/95-ВР // ВВР. — 1995. — № 24. — Ст. 189.

водних ресурсів у частині скиду забруднюючих речовин включено до складу збору за забруднення навколишнього природного середовища⁸. В результаті збір за скидання забруднюючих речовин зараховується до спеціального фонду державного бюджету без відокремлення його суми у структурі надходжень збору за забруднення навколишнього природного середовища. Водночас збір за спеціальне водокористування належить до доходів загального фонду державного бюджету України.

Отже, неврегульованість справляння збору за спеціальне використання водних ресурсів у частині правомірності (неправомірності) включення (не включення) до нього збору за скидання забруднюючих речовин призводить до розпорощеності фінансових ресурсів, а відповідно й до зниження рівня їх використання.

По-друге, до 2007 року існувала невідповідність норм податкового і природоохоронного законодавства в частині встановлення й затвердження нормативів збору за спеціальне використання водних ресурсів та його справляння.

Економічні засади забезпечення охорони навколишнього природного середовища передбачають, зокрема, встановлення нормативів збору за використання природних ресурсів, які регулюються Законом № 1264 (стаття 41) та іншими нормативно-правовими актами. Відповідно до Закону України “Про систему оподаткування” збір за використання природних ресурсів та збір за забруднення навколишнього природного середовища зараховано до загальнодержавних податків і зборів, тому нормативи збору повинні затверджуватися законом.

Одночасно, згідно зі статтею 43 Закону № 1264 і статтею 14 Водного кодексу, повноваження щодо встановлення нормативів збору за спеціальне використання водних ресурсів були надані Кабінету Міністрів України. Тому з 1999 року ці нормативи були встановлені постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження нормативів збору за спеціальне водокористування” від 18.05.1999 № 836 та подальшими змінами до неї (постанови Кабінету Міністрів України від 04.07.2005 № 541, від 14.07.2005 № 575) у частині збільшення нормативу збору за спеціальне водокористування поверхневих та підземних вод.

Неузгодженість положень у зазначених вище законодавчих актах у частині затвердження нормативів збору 2006 року призвела до недоотримання бюджетом істотних планових надходжень збору за спецвикористання водних ресурсів через судові рішення на користь платників податків.

Протягом 2007-го і 2009 років у законодавство вносилися зміни в частині встановлення розмірів нормативів зазначеного збору. Зокрема, починаючи з 2007 року Законом про Державний бюджет України було значно збільшено нормативи збору, що позитивно позначилося на виконанні завдань із наповнення держбюджету.

Не сприяє ефективному використанню водних ресурсів та стабільному виконанню завдань щодо платежів за спеціальне водокористування і складна й

⁸ Про систему оподаткування: Закон України від 25.06.1991 № 1251-ХІІ // ВВР. — 1991. — № 39. — Ст. 510.

непрозора система надання дозволів на таке водокористування. Надання дозволів здійснюється в умовах відсутності затвердженого вичерпного переліку документів, які необхідно подати чи виконати суб'єкту господарювання для одержання документа дозвільного характеру.

На жаль, практика отримання дозвільних документів залишається неузгодженою і громіздкою. Так, станом на 01.06.2009 із 75-ти державних підприємств концерну “Укрспирт” дозвіл отримали лише 19, або 25 % від їх загальної кількості. Для видобування води з підземних джерел водокористувачеві треба мати такі дозвільні документи:

— дозвіл на спеціальне водокористування, який у разі забору поверхневої води надається територіальними органами Міністерства охорони навколишнього природного середовища (Мінприроди) та погоджується територіальними підрозділами Державного комітету України по водному господарству (Держводгоспу). В разі забору води з підземних джерел дозвіл надається територіальним підрозділом Державної геологічної служби, а при видобуванні мінеральних вод — органами Міністерства охорони здоров'я;

— спеціальний дозвіл на користування надрами, що надається Держгеолслужбою та погоджується органами місцевого самоврядування (в разі видобування мінеральних вод — органами МОЗ);

— ліцензія на видобування підземних вод, яка видається Держгеолслужбою в разі виконання надрокористувачем ліцензійних умов.

Як видно, відповідно до чинного законодавства дозвільна система передбачає отримання трьох документів, які тією чи іншою мірою дублюють один одний, зокрема в частині визначення лімітів і особливих умов видобування підземних вод. Така ситуація не відповідає європейській практиці: в окремих країнах Східної Європи, приміром у Польщі, для забору води із природних джерел потрібен лише один дозвільний документ.

Упродовж 2002—2009 років надання дозволів на спеціальне водокористування здійснювалося за відсутності необхідного нормативно-правового забезпечення. Кабінетом Міністрів України була прийнята постанова “Про затвердження Порядку погодження та видачі дозволів на спеціальне водокористування та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 10.08.1992 № 459” від 13.03.2002 № 321, якою Мінприроди, Держводгоспу, МОЗ доручено розробити й затвердити нормативно-правові акти, що регламентують порядок погодження й видачі дозволів на спеціальне водокористування. Однак такого документа досі немає, й територіальні органи Мінприроди та Держводгоспу вже протягом 7 років надають відповідні дозволи по-різному: територіальні відділення Мінприроди вимагають до 20-ти документів, а Держводгоспу — від 17-ти до 20-ти. При цьому більшість із них дублюється.

В цілому процес оформлення заявниками клопотань і отримання дозволу є складним і в окремих випадках триває понад рік. Це може призводити до

споживання водних ресурсів без дозволів, а отже, негативно впливати на повноту нарахування і сплату збору за спеціальне використання водних ресурсів до бюджету. До слова, органи Держводгоспу для регламентації процедури погодження дозволів користуються Інструкцією про порядок погодження та видачі дозволів на спеціальне водокористування (НВН 33-5.1.02-83), яка була затверджена наказом ще Мінводгоспу СРСР від 30.12.1984 № 354.

На сьогодні відповідні органи мають розроблені галузеві технологічні нормативи використання води лише для підприємств житлово-комунального, рибного господарства й залізничного транспорту. Відсутність галузевих нормативів змушує водокористувачів замовляти розробку індивідуальних балансових норм використання води в галузевих інститутах або організаціях, які мають право здійснювати такий вид робіт, та погоджувати їх із територіальними органами Мінприроди.

У дозволі на спеціальне водокористування встановлюються ліміт забору води, ліміт використання води й ліміт скидання забруднюючих речовин. У разі настання маловоддя ці ліміти можуть бути зменшені спеціально вповноваженими державними органами без коригування дозволу на спеціальне водокористування (стаття 49 Водного кодексу).

Згідно із законодавством дозвіл на спеціальне використання природних ресурсів — це правовий документ, який засвідчує право на використання природних ресурсів у межах затверджених лімітів. Тому постає питання ефективності функціонування дозвільної системи в умовах відсутності правових засад і чіткого порядку затвердження лімітів.

Обсяг ліміту використання води, як правило, залежить від лімітів, фактично встановлених у минулому році на регіональному рівні. Рішення про розміри лімітів для водокористувачів приймається територіальними підрозділами Мінприроди без затверджених гранично допустимих показників по відповідній території й водних об'єктах. За відсутності затверджених методик на забір, використання і скиди водних ресурсів практика встановлення лімітів залишається неефективною в частині стимулювання до економного їх використання, а вони не виконують регулюючої функції щодо приросту надходжень до бюджету.

Про неефективність вітчизняної практики встановлення лімітів свідчить те, що протягом 2006—2008 років загальний розмір лімітів на використання прісної води в 1,5—2 рази перевищував обсяг фактичного використання водних ресурсів в Україні. Для прикладу, у 2006 році для водокористувачів було встановлено ліміт у розмірі 19,4 млрд м³, а фактично використано 9,3 млрд м³ води, тобто вдвічі менше. 2007 року при ліміті в 17,2 млрд м³ фактично використано 10,0 млрд, а 2008-го за ліміту 16,7 млрд — 9,3 млрд м³ води⁹. Те саме відбувається й сьогодні. Найбільша

⁹ За інформацією Мінприроди (<http://www.menr.gov.ua>), Держводгоспу України (<http://www.scwm.gov.ua>).

різниця між лімітом і обсягами фактичного використання води спостерігається в Кіровоградській, Донецькій, Хмельницькій, Одеській областях (у 2,5—3 рази).

Тож, на нашу думку, чинна практика надання дозволів і встановлення лімітів є недосконалою, надмірно складною для водокористувачів, передбачає значні фінансові витрати з державного бюджету. Дозвільна система не сприяє ефективному використанню водних ресурсів, їх відновленню і стабільному надходженню платежів до бюджету.

Наступна проблема — обґрунтованість планування, повнота нарахування та своєчасність надходження збору за спецвикористання водних ресурсів до бюджету. Відомо, що стан виконання надходжень цього збору до бюджету великою мірою залежить від виваженості й об'єктивності даних про його планові показники на відповідний рік.

Прогноз надходжень зазначеного збору буде достовірним за умови обґрунтованого передбачення обсягів використання водних ресурсів, які, у свою чергу, залежать від метеорологічних, гідрологічних та інфраструктурних факторів. На практиці при визначенні прогнозу надходжень збору, як правило, застосовується підхід планування “від досягнутого”, коли фактичні показники минулого року корегуються на коефіцієнт збільшення розміру нормативів збору на наступний період без проведення аналізу витрат бюджету на відновлення водних ресурсів та оцінки ефективності справляння збору як економічного інструменту, спрямованого на раціональне використання водних ресурсів. За цих умов нівелюється сутність збору як платежу, що запроваджений як плата за використання водних ресурсів і з метою їх відновлення. В цьому й полягає його змістовність і відмінність від інших видів надходжень до бюджету.

Статтею 43 Закону № 1264 передбачено, що нормативи збору за використання природних ресурсів визначаються з урахуванням їх поширеності, якості, можливості відтворення, доступності, комплексності, продуктивності, місцезнаходження, можливості переробки, знешкодження й утилізації відходів та інших чинників. Утім, зазвичай визначення розмірів нормативів збору за спецвикористання водних ресурсів здійснюється без урахування якості цих ресурсів, можливості їх відтворення, продуктивності та інших факторів.

Відсутність затвердженої й узгодженої із зацікавленими органами влади методології планування платежів до бюджету, дієвої координації відповідних відомств щодо прогнозування обсягів водних ресурсів унеможливорює формування реальної податкової бази по платежах за водокористування. Таким чином, при складанні прогнозу надходжень збору органами влади не забезпечується дотримання принципу обґрунтованості формування доходів бюджету відповідно до затверджених методик і правил згідно з вимогами абзацу 5 статті 7 Бюджетного кодексу України¹⁰.

¹⁰ Бюджетний кодекс України: Закон України від 21.06.2001 № 2542-III // ВВР. — 2001. — № 37—38. — Ст. 189.

З огляду на сказане при визначенні прогнозованої бази оподаткування, за розрахунками експертів Рахункової палати, щорічно не береться до уваги 1—1,5 млрд м³ води, в результаті відбувається звуження податкової бази в межах 180—200 млн грн.

Повноти і стабільності надходжень за використання природних ресурсів до бюджету можна досягти за умови реального обліку платників збору за спеціальне використання водних ресурсів. Такий облік має забезпечувати повноту охоплення всіх водокористувачів та сприяти об'єктивності відображення надходжень до бюджету. Облік платників збору за спецвикористання здійснюють податкові органи на підставі Державного реєстру платників податків та інших обов'язкових платежів (юридичних та фізичних осіб) із урахуванням переліків, що надходять від управлінь охорони навколишнього природного середовища в областях, а також інформації від первинних водокористувачів і результатів документальних перевірок.

Чинний порядок обліку платників збору, на наш погляд, не забезпечує повного охоплення всіх суб'єктів господарювання, які фактично використовують воду в господарській діяльності, оскільки центральні органи виконавчої влади володіють різною й непорівнянною інформацією щодо кількості водокористувачів (насамперед це стосується ДПА, Мінприроди, Держводгоспу й Держгеолслужби України), що не дає змоги координувати їх діяльність зі своєчасного й повного виявлення потенційних платників збору.

Тому вважаємо за доцільне прийняти нормативно-правовий акт про координацію дій та узгодженість у прийнятті рішень ДПА та Мінприроди з визначення й моніторингу кількості платників податків із метою забезпечення реальної повноти надходжень збору, визначення податкової бази та своєчасності його сплати в бюджет.

Разом із тим, для того щоб контроль повноти нарахування і своєчасності надходження збору за спеціальне використання водних ресурсів до державного бюджету був ефективним, на наш погляд, потрібно забезпечити координацію дій територіальних органів ДПА й Держводгоспу з оперативного реагування на зміну режимів водокористування та моніторинг втрат обсягів бази оподаткування збору.

Серйозними проблемами залишаються ефективність пільгового оподаткування, його наслідки та втрати надходжень збору до бюджету. Через надані пільги зі сплати збору за спецвикористання водних ресурсів бюджет щорічно недоотримує розрахунково 230—250 млн грн (60 % суми щорічних надходжень збору за відповідний період). Динаміка обсягів води, виведена з бази оподаткування в розрізі видів господарської діяльності, є позитивною, що негативно впливає на стан виконання надходжень збору до бюджету.

Пільгове оподаткування використання прісної води здійснюється на підставі таких нормативних актів: Закону України “Про фіксований сільськогосподарський податок”¹¹ у обсязі 1,1 млрд м³, що розрахунково становить зменшення надходжень

¹¹ Про фіксований сільськогосподарський податок: Закон України від 17.12.1998 № 320-XIV // ВВР. — 1999. — № 5—6. — Ст. 39.

до бюджету в сумі 53,0 млн грн; Указу Президента від 03.07.1998 № 797/98 щодо запровадження спрощеної системи оподаткування — відповідно 1,1 млрд м³ і 53,0 млн грн; постанови Кабінету Міністрів України від 16.08.1999 № 1494 в частині звільнення від оподаткування використаної морської води — 2,7 млрд м³ на суму 135,0 млн грн.

Поряд із цим при справлянні збору за спецвикористання водних ресурсів було встановлено спеціальні галузеві коефіцієнти. Щорічний обсяг використаної води, що оподатковується за спеціальним режимом, із застосуванням галузевих коефіцієнтів, становить близько 4,4 млрд м³, або 34,4% загального обсягу споживання води¹².

Для підприємств житлово-комунального господарства встановлено коефіцієнт до нормативів збору за користування водою 0,3, а для теплоелектростанцій із прямою системою водоспоживання збір за обсяг води, пропущеної через конденсатори турбін для охолодження конденсату, обчислюється із застосуванням коефіцієнта від 0,002 до 0,005.

Згідно з даними Держводгоспу підприємства енергетики щороку використовують 2,8 млрд м³ води з поверхневих джерел і 0,6 млрд м³ із підземних¹³. Завдяки застосуванню спеціального режиму оподаткування споживання води держава надає підтримку зазначеним підприємствам розрахунково на суму 150—160 млн грн. При цьому підприємствами енергетики в поверхневій водні об'єкти щорічно скидається 625 млн м³ стічних вод із високим рівнем забруднення, що становить 22,9% від усіх скинутих забруднених вод¹⁴.

Підприємствам житлово-комунального господарства за рахунок застосування галузевого коефіцієнта держава надає підтримку на суму 60—70 млн грн щороку. При цьому надходження до державного бюджету збору за використання водних ресурсів підприємствами ЖКГ у 2008 році становили 37,6 млн грн¹⁵. Тобто сума наданих державою податкових преференцій удвічі перевищує розмір збору, сплаченого підприємствами ЖКГ. Слід зазначити, що ці підприємства також є основними забруднювачами водних об'єктів: щорічні обсяги скидів забруднених стічних вод становлять близько 1,3 млн м³ (48,4%). Крім того, в житлово-комунальній галузі спостерігається найвищий рівень втрат при транспортуванні води по водопровідних мережах (тільки у 2006 році втрати води в цій сфері сягали 1,3 млрд м³)¹⁶.

За розрахунками експертів Рахункової палати щороку з 1 тис. м³ води збір на загальних підставах сплачується лише з 80—100 л, підлягає оподаткуванню за спеціальним режимом із застосуванням понижуючих коефіцієнтів 340—360 л, звільнено

¹² За інформацією Мінприроди (<http://www.menr.gov.ua>), Держводгоспу України (<http://www.scwm.gov.ua>).

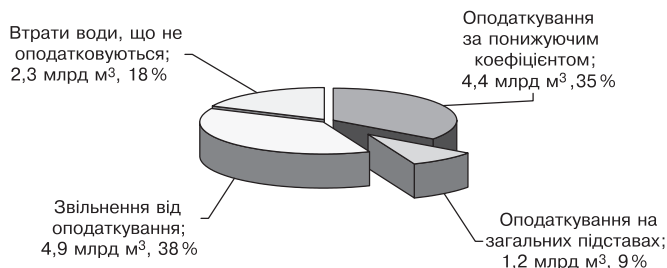
¹³ Там само.

¹⁴ Там само.

¹⁵ Див. офіційний сайт Мінфіну (<http://www.minfin.gov.ua>).

¹⁶ За інформацією Мінприроди (<http://www.menr.gov.ua>), Держводгоспу (<http://www.scwm.gov.ua>) та ДПА України (<http://www.sta.gov.ua>).

від оподаткування 370—390 л. Водночас щорічні втрати води становлять 180—200 л¹⁷. Отже, показники надходження збору за спецвикористання водних ресурсів не відображають реальної податкової спроможності економіки щодо сплати даного збору (рис. 3).



Джерело: офіційні дані Мінприроди (<http://www.menr.gov.ua>), Держводгоспу (<http://www.scwm.gov.ua>) та ДПА України (<http://www.sta.gov.ua>).

Рис. 3. Структура водних ресурсів (розрахунково), що підлягали (не підлягали) оподаткуванню протягом 2006—2008 років

На нашу думку, ефективність справляння збору за спеціальне використання водних ресурсів є досить низькою. Аналіз ставки збору свідчить, що в Україні фактична плата за 1 м³ водних ресурсів становить лише від 0,03 грн у 2006 році до 0,05 грн у 2007-му за воду, що оподатковується, в розрахунку із загального обсягу використаних водних ресурсів (табл.).

Таблиця. Динаміка ефективної ставки збору за спецвикористання водних ресурсів

Рік	Обсяги використаних водних ресурсів, що підлягають оподаткуванню (млрд м ³)	Фактично надійшло збору за спецвикористання водних ресурсів до держбюджету (млн грн)	Ефективна ставка збору в середньому по Україні (грн на 1 м ³)	Ефективна ставка збору в середньому по Україні без урахування сільгоспвиробників (грн на 1 м ³)
2006	8,9	295,3	0,03	0,04
2007	9,7	500,8	0,05	0,07
2008	8,9	576,3	0,06	0,08

Джерело: розраховано за даними Держкомстату (<http://www.ukrstat.gov.ua>), Мінприроди (<http://www.menr.gov.ua>) та Мінфіну України (<http://www.minfin.gov.ua>).

За розрахунками експертів Рахункової палати розмір сплати збору 2008 року в середньому становить 8 коп. за 1 м³ використаної води, в тому числі підприємствами енергетики — 5 коп., вугільної галузі — 25 коп., харчової промисловості — 29 коп., чорної металургії — 18 коп. Підприємства ЖКГ сплачують 7 коп., виробники напоїв у 2008-му за 1 м³ використаної води сплачували в середньому 65 коп.¹⁸

¹⁷ За даними Держводгоспу (<http://www.scwm.gov.ua>) та Держкомстату України (<http://www.ukrstat.gov.ua>).

¹⁸ За інформацією Держкомстату (<http://www.ukrstat.gov.ua>) та Мінприроди України (<http://www.menr.gov.ua>).

Таким чином, унаслідок надання пільгових режимів оподаткування спеціального використання водних ресурсів на загальних засадах (без пільг і галузевих коефіцієнтів) щорічно оподатковується лише 1,2 млрд м³ використаної води, що становить 9,3 % її загального обсягу (12,8 млрд м³)¹⁹.

Ефективна ставка збору за використання води на виробничі потреби, що впливає на рівень оподаткування використаної води та на формування фінансової основи для відновлення водних ресурсів і поліпшення їх якості, є в десятки разів меншою, ніж у країнах світу. Невиправдано низький рівень плати за воду в Україні підтверджує також порівняння показників експорту й імпорту товарів відповідних товарних груп, до складу яких входить вода.

Взагалі у світовій практиці ефективність механізму використання водних ресурсів пов'язується з розумінням того, що норматив плати за спецводокористування має стимулювати споживачів до економного й екологічно чистого використання та оцінюється скороченням витрат на ліквідацію негативних наслідків від використання водних ресурсів, зокрема підвищення їх якості.

Повертаючись до України, зауважимо, що у 2006—2008 роках на фінансування загальнодержавної програми розвитку водного господарства з держбюджету було надано коштів у сумі понад 3,0 млрд грн. При цьому фактичні обсяги фінансування щорічно не забезпечують реальної потреби. Так, 2008-го для забезпечення сталого функціонування водогосподарського комплексу реальна потреба, за розрахунками, становила 1,6 млрд грн, а фактично з держбюджету було профінансовано лише 730,0 млн грн (44,6 %). Зростання витрат у 2008 році пов'язане зі стихійним лихом, викликаним паводками в Західній Україні.

Розрахунки показують: для забезпечення економіки країни водними ресурсами держава фактично витрачає 20—25 коп. на 1 м³ води (без урахування витрат на природоохоронні заходи) за потреби 35—45 коп. на 1 м³ спожитої води. Тому державна підтримка не дає бажаного результату, призводячи до зменшення відповідних надходжень до бюджету та не створюючи умов для вкладання інвестицій у відтворення водних ресурсів. Це відбувається через недосконалу державну систему регулювання відносин у сфері водокористування, що виливається в невмотивоване виведення великої кількості використаних водних ресурсів із-під оподаткування й нерациональне використання водних ресурсів з огляду на перспективу.

На сьогодні преференціями користуються переважно галузі, підприємства яких найбільше забруднюють водні ресурси. Держава, з одного боку, дотує водокористувачів, а з другого — не забезпечує стабільного фінансування природоохоронних заходів через низький рівень надходження коштів до бюджету та відсутність реальних важелів залучення інвестицій. Тому податкові преференції щодо справляння збору за спеціальне використання водних ресурсів мають надаватися

¹⁹ За інформацією Держкомстату (<http://www.ukrstat.gov.ua>), Мінприроди (<http://www.menr.gov.ua>) та ДПА України (<http://www.sta.gov.ua>).

тільки одночасно зі стимулюванням економічними методами скорочення обсягів втрат води та забруднення стічних вод.

Підсумовуючи сказане, можна дійти висновку, що в Україні не створено цілісної системи регулювання споживання водних ресурсів, яка забезпечувала б раціональне їх використання та стимулювала би зменшення рівня забруднення навколишнього середовища. Практика нарахування й порядок сплати збору за спеціальне використання водних ресурсів не сприяють економічному їх використанню й відновленню та не забезпечують стабільних надходжень до бюджету. З метою врегулювання порядку справляння зборів за використання всіх природних ресурсів, у тому числі збору за спецвикористання водних ресурсів, слід внести зміни до відповідних законодавчих актів щодо встановлення єдиних режимів їх оподаткування та затвердження нормативів збору.

Крім того, доцільно розробити концепцію використання й відновлення природних ресурсів на перспективу та прийняти єдиний законодавчий акт щодо оподаткування всіх таких ресурсів із визначенням чітких норм і дієвих положень для стимулювання економічного використання й відновлення цих ресурсів в Україні. В умовах ринкового господарства використання природних ресурсів має бути платним, як і передбачено законодавством, а державна підтримка може здійснюватися шляхом надання податкових пільг (в разі спрямування ними коштів у інноваційні проекти із заощадження водних та інших природних ресурсів), а також за рахунок прямого бюджетного фінансування для відновлення і збереження природних багатств України. При цьому рішення про застосування тієї чи іншої форми державної підтримки має ґрунтуватися на точних розрахунках та передбачати досягнення позитивних результатів.