

УДК 330.13:628.1

І. І. Андросук,
аспірант, Луцький національний технічний університет

ПОДАТКОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РАЦІОНАЛЬНОГО ВОДОКОРИСТУВАННЯ: ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ УДОСКОНАЛЕННЯ

У статті обґрунтовано доцільність реформування системи податкового регулювання раціонального водокористування. Проаналізовано територіальні відмінності в обсягах збору за спеціальне використання води та щодо величини фіскальної віддачі забраної води. Запропоновано шляхи подолання спрощеного характеру вітчизняної системи податкового регулювання раціонального водокористування.

The article expediency reform tax laws of rational water use. Analysis of territorial differences in the amount of the fee for special use of water and the size of the fiscal impact of water removed. A solution to the simplified nature of the domestic tax laws of rational water use.

Ключові слова: податкове регулювання, фіскальна віддача, спеціальне водокористування, водна рента.

Key words: fiscal adjustment, fiscal impact, special water use, water rent.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Як показує передовий досвід, одними із основних важелів раціоналізації водокористування є податкові. З одного боку, вони виконують фіскальну функцію, сприяючи наповненню бюджетів різного таксономічного рівня, з іншого — виконують регулюючу функцію, змушуючи підприємницькі структури впроваджувати безводні та маловодні технології. На жаль, в Україні податкові регулятори, які використовуються для раціоналізації водокористування, за великим рахунком не виконують класичних для себе функцій: фіскальної, перерозподільної, регулюючої та стимулюючої. Це пов'язано з недостатньою диференційованістю нормативів плати за спеціальне водокористування, надмірною кількістю пільг та іншого роду преференцій для окремих груп споживачів, недосконалістю методологічної та методичної бази стягнення водно-ресурсних платежів. Недостатньо відпрацьованими залишаються питання податкового регулювання використання природних водних об'єктів, переданих в оренду. Це позбавляє місцеві бюджети потенційно можливих надходжень, що значно звужує фінансову базу відтворення та охорони водних ресурсів і модернізації водогосподарської інфраструктури.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

У працях М. Хвесика, В. Голяна, С. Антонової, П. Жука, О. Сяської, А. Фрідман та інших розглядаються методологічні аспекти податкового регулювання водокористування, причини заборгованості по оплаті за спожиті водні ресурси, можливості створення умов для повного відшкодування витрат на водогосподарські заходи, резерви розширення податкової бази, стягнення водно-ресурсних платежів, пріоритети перегляду переліку тарифів щодо безповоротного та повторного водокористування [1—9].

На думку О. Сяської, сучасний розвиток національної економіки зумовив необхідність удосконалення економічного регулювання водокористування, ключовим елементом якого є система платежів за використання водних ресурсів. Діюча в Україні система платного водокористування ще далека від досконалості і потребує істотних змін, оскільки платежі за використання водних ресурсів не дозволяють повною мірою відшкодувати витрати на водогосподарські заходи і не стимулюють раціональне використання, охорону і відтворення водно-ресурсного потенціалу. Гостро стоїть проблема втрат води та її марнотратного використання [7, с. 1].

А. Фрідман зазначає, що ключовим інструментом управління є тарифна політика, яка повинна створювати стимули для ефективного поєднання різних джерел водопостачання, як природних, так і технологічних, таких як опріснення морської води або оборотне водопостачання. Водокористувачі істотно варіюються щодо рівня безповоротного водоспоживання, що вимагає відповідного відображення в тарифах. Останнім часом багато країн, у тому числі і з перехідною економікою, що використовували систему ціноутворення, засновану на перехресному субсидуванні, здійснюють реформу тарифів на послуги водопостачання та водовідведення [8].

П. Жук переконує в тому, що неузгодженість водного та бюджетно-податкового законодавства не забезпечує дотримання принципу цільового використання зборів за спеціальне водокористування на водоохоронні заходи, як це передбачено ст. 32 Водного кодексу України. Наявні пільги у справлянні зборів за використання води не мають стимулюючого впливу на раціоналізацію водокористування і є переважно не виправданими [5].

З викладеного випливає, що існуюча система податкового регулювання водокористування обтяжена надмірною специфікацією пільг, не узгоджена з базовими положеннями бюджетно-податкового регулювання, базується на надмірно звуженій податковій базі і не охоплює важливі елементи господарського освоєння водно-ресурсного потенціалу і використання водних ресурсів в окремих секторах національного господарства, не стимулює впровадження ефективних форм економії свіжої води.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Для обґрунтування адекватних сучасному стану податкового регулювання водокористування заходів доцільно проаналізувати регіональний розподіл збору за спеціальне використання води, рівень фіскальної віддачі забраної води в адміністративно-територіальних одиницях, виявити можливості для диверсифікації водно-ресурсних платежів та збільшення нормативів плати за спеціальне водокористування. Це й стало метою даної публікації.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Основним фіскальним регулятором залучення водних ресурсів у господарський оборот є плата за спеціальне водокористування. Нормативи плати диференціюються як за використання поверхневих, так і підземних водних ресурсів. На жаль, запаси водних ресурсів не повною мірою були враховані при встановленні лімітів використання та нормативів плати, що призводить до значних перекосів у вилученні та перерозподілі плати за спеціальне використання води.

Плата за використання водних ресурсів є основою економічного регулювання водокористування, яка, крім плати за воду як за природний

ресурс, включає також галузеві витрати на забір, водопідготовку, доставку, внутрішньогосподарський розподіл, використання, водовідведення і направлена на стимулювання раціонального використання водних ресурсів та забезпечення фінансових надходжень для охорони та відтворення водно-ресурсного потенціалу.

На сьогодні рівень платежів і зборів за водокористування не відображає повною мірою реальних втрат суспільства від водогосподарської діяльності і не створює відповідної фінансової бази для природоохоронної діяльності. Через відсутність законодавчо встановлених положень про необхідність направлення отриманих коштів від збору за спеціальне водокористування на фінансування водогосподарських заходів втрачається одна з основних причин введення платного водокористування — відшкодування коштів на охорону та відновлення водних об'єктів [7].

Закономірно, що найвищі обсяги збору за спеціальне використання води у 2010 році спостерігались у Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій, Луганській областях і становили відповідно 148,5, 156,8, 143,2 та 49,1 млн грн. Тобто в регіонах, де сконцентрована лівова частка галузей важкої індустрії, залучається до обороту найбільша кількість водних ресурсів і відповідно мають місце найвищі надходження плати за спеціальне водокористування до Зведеного бюджету України.

Фінансово-економічна оцінка діяльності водогосподарських підприємств дала змогу констатувати незадовільну платіжну дисципліну населення, що спричинило зростання заборгованості по оплаті за спожиті водні ресурси та частково призвело до їх збитковості. Недостатність фінансових ресурсів унеможливило проведення заходів, в тому числі екологічних. Зростання витрат коштів на водозабезпечення міського населення відбувалося, в першу чергу, через незалежні від водогосподарських підприємств причини: зростання вартості електроенергії, мінімальної заробітної плати, паливно-мастильних матеріалів [1, с. 9].

Незважаючи на те, що традиційно високими є обсяги забору води в Одеській області та АР Крим, ці регіони не входять до групи адміністративно-територіальних одиниць, де спостерігається найвищий рівень зборів за спеціальне водокористування. Причиною такої ситуації є низький рівень фіскальної віддачі забраної води. Даний показник знаходиться на низькому рівні у зв'язку з тим, що лівова частка забраної води в цих регіонах спрямовується для потреб зрошувального землеробства і не завжди вдається ідентифікувати реальну базу стягнення водно-ресурсних платежів.

Найвищі показники фіскальної віддачі забраної води спостерігаються у Вінницькій, Запорізькій, Кіровоградській, Миколаївській та Чернівецькій областях і становлять відповідно 0,12, 0,13, 0,21, 0,15, 0,13 грн./куб. м (рис. 1). В більшості цих регіонів найбільша питома вага забраної води

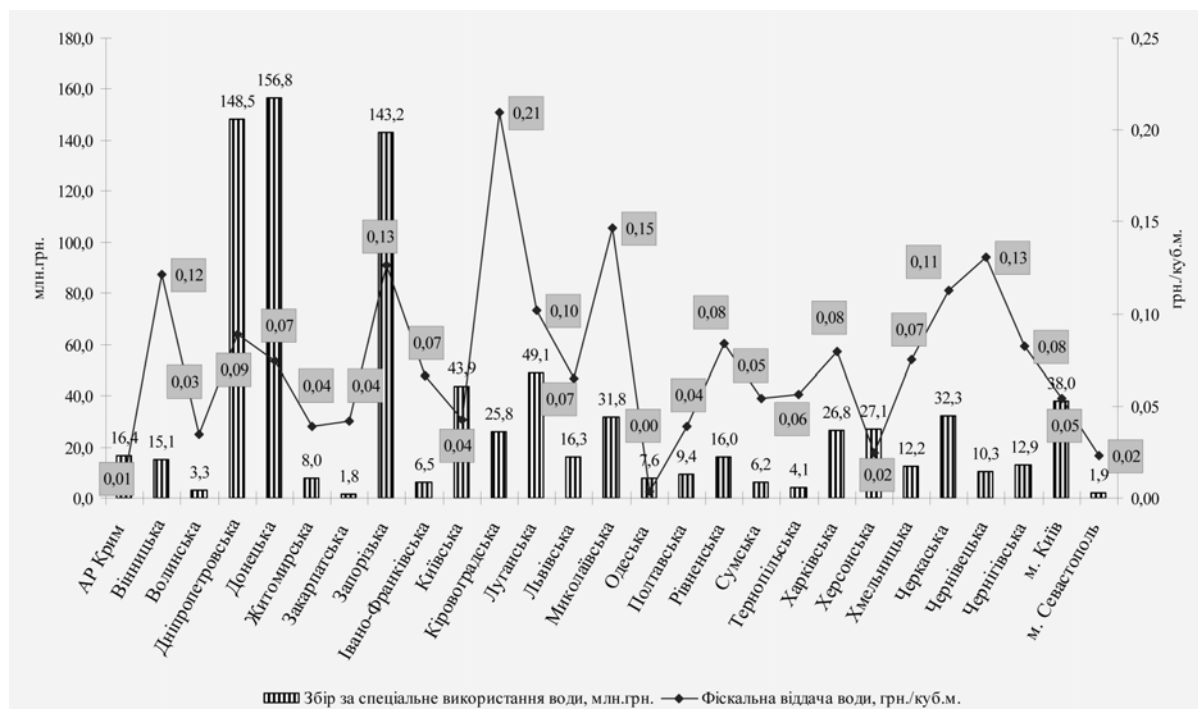


Рис. 1. Фіскальна віддача забраної води в розрізі областей у 2010 році (за даними Державної служби статистики та Державної податкової адміністрації України)

спрямовується на підприємства харчової, деревообробної промисловості, а також гідроенергетики, де є можливість ідентифікувати реальні обсяги спеціального водокористування. Нерівномірність у розрізі регіонів України показників фіскальної віддачі забраної води має стати передумовою для впровадження державою спонукальних підойм щодо ощадливішого водокористування та недопущення непродуктивних втрат води. В першу чергу, це стосується регіонів, де в структурі використання водних ресурсів переважає зрошуване землеробство та водопровідно-каналізаційне господарство перебуває в незадовільно технічному стані.

Характерною особливістю водокористування у сільській місцевості є відсутність у багатьох регіонах централізованого водопостачання та сучасних систем відведення використаної води. Якщо розглянути обсяги відпуску води усім споживачам сільської місцевості у 2010 році в розрізі економічних районів, то спостерігається наступна картина: найбільші обсяги відпускаються для споживачів сільської місцевості у Східному, Придніпровському та Причорноморському економічних районах. Особливо вирізняється Причорноморський економічний район, де в значній кількості сільських населених пунктів використовується привізена вода. Це дає можливість визначити реальні обсяги споживання водних ресурсів місцевим населенням. Найвища частка неврахованих втрат у загальному відпуску води у сільській місцевості має місце у Карпатському економічному районі, де водопостачання здійснюється за рахунок водних ресурсів гірських річок.

З огляду на стан водопостачання сільського населення та враховуючи високу соціальну значимість води, тарифна реформа не може здійснюватися методом "шокової терапії", а тому видається важливим порівняльний аналіз альтернативних варіантів перетворень, що враховує обмеження на поступовість зміни тарифів, а також дослідження можливих заходів соціального захисту.

Через необхідність води як для життєзабезпечення, так і для виробництва тарифи на воду в більшості країн встановлюються або регулюються державою. В даний час як учені, так і практики прийшли до висновку, що практика тарифного регулювання, яка діяла тривалий період, заснована лише на ідеї окупності і включала безліч субсидій, аж до безкоштовного водопостачання сільськогосподарських підприємств, є неспроможною [8].

Передувати перегляду пріоритетів податкового регулювання мають зміни у Водному та Податковому кодексах України, які стосуються бази податкового регулювання використання водних об'єктів, відшкодування збитків нанесених природним водним джерелам, перерозподілу плати за спеціальне використання водних ресурсів між бюджетами та формування спеціальних позабюджетних фондів відтворення та охорони природних водних об'єктів.

Необхідно підвищити нормативи плати за спеціальне водокористування у тих галузях, де вода виступає сировиною для виробництва готових продуктів (підприємства харчової промисловості). Це сприятиме зростанню надходжень за використання водних ресурсів до Державного бюджету України та змушуватиме водокористу-

вачів економно використовувати водні ресурси. За нинішньої символічної плати за спеціальне водокористування підприємства дуже повільно модернізують власні водозабори та системи повторного водокористування, що призводить до нераціональних втрат води та збільшення обсягів скиду відпрацьованих вод у природні водні об'єкти.

Державі як власнику водного об'єкта необхідно регулювати величину рентної плати для водокористувачів залежно від ефективності використання ресурсів водного об'єкта. Рівноправні конкурентні умови для різного виду водокористувачів можна забезпечити введенням диференційованого рентного оподаткування і встановлення нормативів збору за спеціальне водокористування (рентної плати) на основі інтегральної вартості водного об'єкта усіма водокористувачами залежно від обсягу водозабору, виду і способу використання ресурсів водного об'єкта та прибутку, який отримує водокористувач [7, с. 6—7].

Для диверсифікації інструментів податкового регулювання раціонального водокористування необхідно: забезпечити видачу дозволів на спеціальне водокористування на водних об'єктах місцевого значення шляхом прийняття відповідного рішення представницьким органом територіального або локального утворення; розширити перелік водно-ресурсних платежів за використання окремих ділянок малих річок; закріпити у видатковій частині місцевих бюджетів положення про надання водокористувачам податкових та кредитних пільг у разі впровадження ними маловодних та безводних технологій, а також ідентифікувати джерела покриття застосування цих пільг; уніфікувати порядок відшкодування збитків, заподіяних водним об'єктам місцевого значення суб'єктами господарської діяльності виходячи зі ступеня їх шкідливості; скоординувати роботу регіональних органів державної податкової служби та органів управління водними ресурсами щодо своєчасності та повноти сплати водно-ресурсних платежів та екологічних зборів за скиди забруднюючих речовин у природні водні об'єкти; узаконити норму про надходження водно-ресурсних платежів у спеціальні фонди місцевих бюджетів в регіонах, які відзначаються підвищеною ризикогенністю щодо виникнення паводків та повеней, а також високою рекреаційною спроможністю [2—4; 6].

Важливим напрямом удосконалення податкового регулювання водокористування має стати інституціональне закріплення надходження водно-ресурсних платежів не до загального фонду відповідних бюджетів, а до спеціального. Це дозволить накопичені водно-ресурсні платежі використовувати для потреб фінансування проектів відтворення та охорони природних водних об'єктів, а також проектів модернізації водогосподарської та водоохоронної інфраструктури. Подальше надходження водно-ресурсних платежів до загального фонду відповідних бюджетів не зміцнюватиме фінансову базу відтворення вод-

но-ресурсного потенціалу, а й надалі слугуватиме нецільовому їх використанню.

ВИСНОВКИ

Реформування системи податкового регулювання водокористування має відбуватися поступово без проявів "шокової" терапії, базуватися на принципах недискримінації окремих категорій водокористувачів через відміну понижувальних коефіцієнтів, враховувати інтегральну вартість водного об'єкта та величину водної ренти. Для визначення нормативів плати за спеціальне водокористування мають використовуватися не лише регіональні басейнові коефіцієнти та коефіцієнти кратності за понадлімітне використання води, а й коефіцієнти, які враховують галузеву та регіональну ефективність водокористування в попередні періоди.

Література:

1. Антонова С.Є. Організаційно-економічні засади водозабезпечення міського населення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.00.06 "Економіка природокористування і охорони навколишнього середовища" / С.Є. Антонова. — Рівне, 2011. — 20 с.
2. Голян В.А. Інституціональне середовище водокористування: сучасний стан та механізми вдосконалення: [монографія] / В.А. Голян. — Луцьк: Твердиня, 2009. — 592 с.
3. Голян В.А. Оцінка фіскального регулювання водокористування / В.А. Голян // Статистика України. — 2008. — № 3(42). — С. 49—54.
4. Голян В.А. Фіскальне регулювання водокористування в умовах нових економічних викликів / В.А. Голян // Актуальні проблеми економіки. — 2006. — № 12(66). — С. 194—201.
5. Жук П.В. Шляхи вдосконалення економічного регулювання водокористування в Україні / П.В. Жук // Регіональна економіка. — 2010. — № 3. — С. 139—147.
6. Самойленко Б.В. Перспективні напрями трансформації регіональних водогосподарських комплексів / Б.В. Самойленко // Агросвіт. — 2009. — № 22. — С. 8—15.
7. Сяська О.В. Економічне регулювання водокористування в комунальному господарстві: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.00.06 "Економіка природокористування і охорони навколишнього середовища" / О.В. Сяська. — Рівне, 2012. — 20 с.
8. Фридман А.А. Модели экономического управления водными ресурсами: автореф. дис. на соискание ученой степени доктора экон. наук: спец. 08.00.13 "Математические и инструментальные методы экономики (экономические науки)" / А.А. Фридман. — М., 2012. — 40 с.
9. Хвесик М.А. Інституціональне забезпечення екологізбалансованого водокористування в сучасних умовах: [монографія] / [М.А. Хвесик, В.А. Голян, О.В. Яроцька, Н.В. Коржунова]. — Донецьк: ТОВ "Юго-Восток, Лтд", 2008. — 455 с. *Стаття надійшла до редакції 27.04.2012 р.*