РАЦІОНАЛЬНЕ ВИКОРИСТАННЯ ВОДНИХ РЕСУРСІВ: ФІСКАЛЬНИЙ АСПЕКТ*

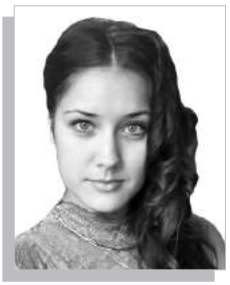
RATIONAL USE OF WATER RESOURCES: FISCAL ASPECT

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

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

Vasyl' GOLYAN,
Doctor of Economics, Professor, Public Institution "Institute of Environmental Economics and Sustainable Development of the National Academy of Sciences of Ukraine", Kyiv

Iryna DOVHA,
Public Institution "Institute of Environmental Economics and Sustainable Development of the National Academy of Sciences of Ukraine", Kyiv



Раціоналізація використання водних ресурсів залежить від цілого комплексу природно-ресурсних, виробничо-технічних, інституціональних та фіскальних чинників. Природно-ресурсні чинники представлені запасами поверхневих та підземних вод, щільністю водотоків та їх доступністю; виробничо-технічні – наявністю водозабірних систем і систем водопостачання й водовідведення; інституціональні чинники – інституціоналізованими формами та правами власності на переважну більшість водно-ресурсних благ і організаційно-правовими формами водогосподарського та водоохоронного підприємництва; фіскальні чинники – зборами за спеціальне водокористування та екологічним податком за скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти. Чи не основним детермінуючим темпи та масштаби залучення водних ресурсів в окремі ланки національного господарства чинником виступає система фіскального регулювання використання та охорони водних ресурсів, оскільки підвищення нормативів плати за спеціальне водокористування та ставок екологічних платежів за скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти певним чином стимулює водокористувачів до обмеження надмірного споживання свіжої води та впровадження оборотних систем водоспоживання.

Численні пропозиції українських вчених щодо перегляду базових положень системи фіскального регулювання використання й охорони водних ресурсів, особливо щодо поглиблення диференціації нормативів плати за спеціальне водокористування, ігнорувалися й ігноруються вищими рівнями державної виконавчої влади, що не в останню чергу сприяє виснаженню та забрудненню природних водних джерел. Окремі косметичні корекції даної системи, як правило, мають символічний характер і відбуваються автономно від реальної ситуації в природно-ресурсному та екологічному оподаткуванні.

Найбільш суттєвими проблемами фіскального регулювання використання та охорони водних ресурсів на сьогодні є:

- звужена база оподаткування у зв'язку з тим, що тривалий період переважна більшість водних ресурсів, залучених у господарський оборот, підлягала наданню пільг і преференцій при стягненні водно-ресурсних платежів;
- обсяг втрат водних ресурсів поступово наближається до обсягу водних ресурсів, які підлягають оподаткуванню на загальних підставах;
- залишається неврегульованим правове забезпечення справляння збору за спеціальне водокористування та екологічного податку за скиди забруднюючих речовин у природні водні об'єкти;
- повною мірою не подолано прецеденти невідповідності норм податкового й природоохоронного законодавства в частині встановлення й затвердження нормативів збору за спеціальне використання водних ресурсів та його справляння [4].

Метою даної статті є аналіз основних тенденцій надходжень екоресурсних платежів з виділенням зборів за спеціальне водокористування до Зведеного бюджету України і обґрунтування першочергових заходів щодо трансформації існуючої системи фіскального регулювання використання та охорони водних ресурсів.

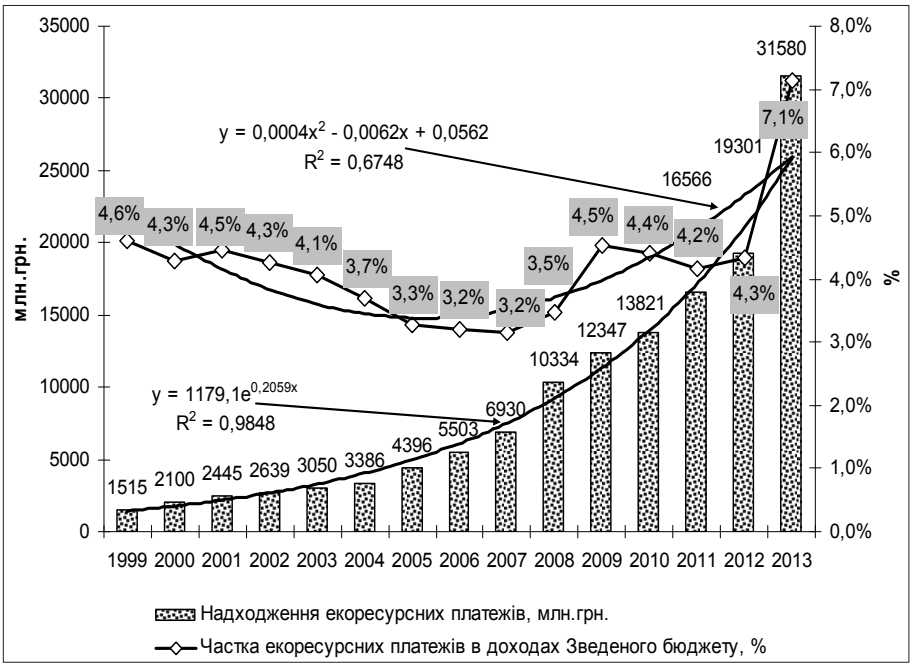
Фіскальне регулювання природокористування включає дві основні складові: фіскальне регулювання використання природних ресурсів та фіскальне регулювання забруднення навколишнього природного середовища. У першому випадку основним фіскальним інструментом виступають збори за спеціальне використання природних ресурсів, які представлені зборами за спеціальне водокористування та спеціальне лісокористування, платою за землю та платою за користування надрами. Фіскальне регулювання забруднення навколишнього природного середовища базується на стягненні екологічного податку за викиди шкідливих речовин в атмосферне повітря, скиди забруднюючих речовин безпосередньо у природні водні об'єкти та за розміщення відходів.

Сума надходжень зборів за спеціальне використання природних ресурсів та екологічного податку за забруднення навколишнього природного середовища становить величину екоресурсних платежів, які надходять до Зведеного бюджету України. За період з 1999 по 2013 рік у динаміці надходжень екоресурсних платежів до Зведеного бюджету України спостерігався висхідний тренд, який, як правило, зумовлений механічним збільшенням нормативів плати за спеціальне

У статті розглядається вагомий вплив системи фіскального регулювання водокористування на раціональне використання та охорону водних ресурсів. Визначено проблемні моменти встановлення адекватної величини нормативів плати за спеціальне водокористування виходячи з цінності водних ресурсів, які залучаються в господарський оборот. Проаналізовано динаміку надходжень екоресурсних платежів та зборів за спеціальне водокористування до Зведеного бюджету України. Оцінка основних тенденцій надходжень зборів за спеціальне водокористування у фактичних та порівняних цінах до Зведеного бюджету України дала можливість показати вирішальний вплив кількісних чинників на позитивну динаміку даного показника. Обґрунтовуються першочергові заходи щодо трансформації існуючої системи фіскального регулювання використання та охорони водних ресурсів.

The article deals with the considerable influence of the system of fiscal regulation of water using upon rational using and protection of water resources. The issues of defining the adequate special water using fee based on the value of water resources involved in economic turnover. The dynamics of eco-resource payments and fees for special water using income to the consolidated budget of Ukraine is analysed. The assessment of basic trends of special water using fees income to the consolidated budget of Ukraine allowed demonstrating the crucial influence of quantitative factors upon positive dynamics of given index. The immediate measures on transformation of existing system of water using and protection of water resources fiscal regulation are grounded.

Рис. 1. **Надходження екоресурсних платежів та їх частка в доходах Зведеного бюджету України за 1999-2013 роки***



**Розраховано авторами за даними оперативного обліку ДПС України (Державної фіскальної служби України) та Державної служби статистики України.*

використання природних ресурсів та забруднення навколишнього природного середовища внаслідок їх індексації у зв'язку з інфляційними процесами. Найбільш інтенсивно величина надходжень екоресурсних платежів до Зведеного бюджету України зросла у 2013 році порівняно з 2012 у зв'язку із суттєвим збільшенням нормативів плати за спеціальне використання окремих видів надр (**рис. 1**). Щодо інших видів природних ресурсів нормативи плати суттєво не зросли.

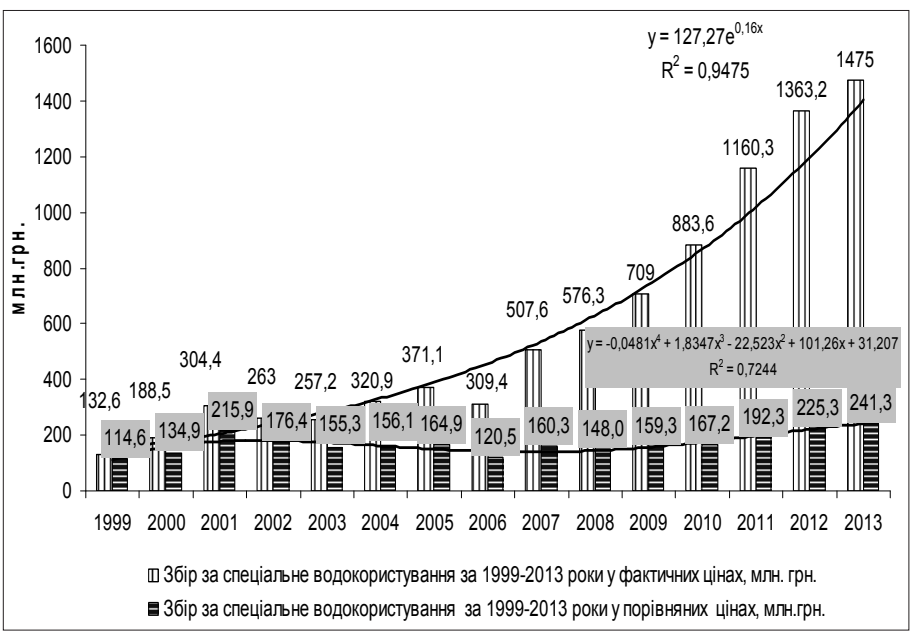
Незважаючи на чітку тенденцію щодо зростання надходжень екоресурсних платежів до Зведеного бюджету України, не спостерігалася пряма кореляція цих надходжень з динамікою їх частки в доходах Зведеного бюджету України.

За період з 1999 по 2007 рік мало місце щорічне зменшення частки екоресурсних платежів в доходах Зведеного бюджету України (якщо у 1999 році ця частка становила 4,6%, то у 2007 вона знизилася до рівня 3,2%). Зниження частки екоресурсних платежів при збільшенні їх абсолютної величини свідчить про те, що інші статті надходжень зростали більш інтенсивно. За період з 2007 по 2009 рік частка екоресурсних платежів у доходах Зведеного бюджету України дещо збільшилася з 3,2% до 4,5%. Це пов'язано з тим, що у 2008 році частково, а в 2009 повною мірою національна економіка відчула вплив світової економічної та фінансової кризи, що мультиплікативним чином відобразилося на ефективності діяльності суб'єктів господарювання в бік зменшення прибуткових надходжень, що спричинило реальне скорочення окремих статей надходжень до Зведеного бюджету України.

Якщо аналізувати часовий інтервал між 2009 та 2012 роком, то відбулося зниження частки екоресурсних платежів у доходах Зведеного бюджету України (якщо у 2009 році дана частка становила 4,5%, то у 2012 вона знизилася до рівня 4,2%). Пряма кореляція між надходженнями екоресурсних платежів до Зведеного бюджету України та їх часткою в його доходах спостерігалася у 2013 році порівняно з 2012 якраз за рахунок суттєвого зростання ставок плати за спеціальне використання надр (частка збільшилася із 4,3 до 7,1%).

З викладеного вище випливає висновок про те, що за рахунок збільшення окремих нормативів плати вдалося суттєво збільшити частку надходжень екоресурсних платежів до Зведеного бюджету України. При цьому існують значні резерви щодо ще більш інтенсивного її зростання за рахунок підвищення до рівня країн постсоціалістичного табору, а в окремих видах природних ресурсів – і до рівня високорозвинених країн нормативів плати за спеціальне природокористування, оскільки нинішній рівень нормативів плати за спеціальне використання більшості природних ресурсів та ставок екологічних платежів не відображає реальної цінності природних ресурсів, які залучаються у відтворювальний процес, та величини збитків, завданих довкіллю.

Рис. 2. **Надходження збору за спеціальне водокористування до Зведеного бюджету України у фактичних та порівняних цінах за 1999-2013 роки***



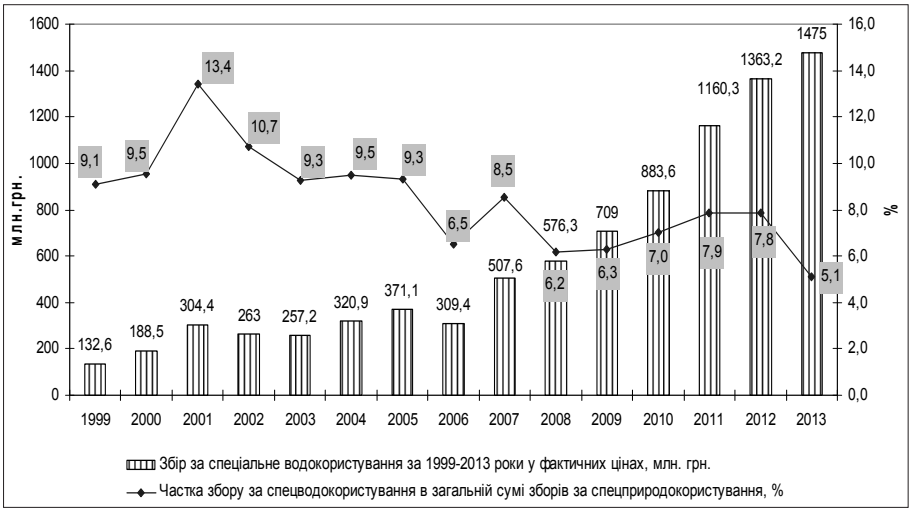
**Розраховано авторами за даними оперативного обліку ДПС України (Державної фіскальної служби України) та Державної служби статистики України.*

Особливо неоднозначна картина спостерігається щодо встановлення нормативів плати за спеціальне використання водних ресурсів. Існуючий тривалий час басейново-територіальний принцип встановлення нормативів плати за використання поверхневих та підземних вод не відзначається навіть критично необхідним рівнем диференційованості, оскільки не враховує повною мірою басейнових умов водокористування, виробничо-технічних передумов постачання та відведення водних ресурсів в окремих сегментах національного господарства, особливості залучення водних ресурсів у відтворювальний процес як матеріально-речової основи готової продукції чи допоміжного компонента.

За період з 1999 по 2001 рік спостерігалося зростання обсягів надходжень збору за спеціальне водокористування до Зведеного бюджету України як у фактичних, так і в порівняних цінах. Якщо у 1999 році їх обсяг у фактичних цінах становив 132,6 млн.грн., то у 2001 збільшився до рівня 304, 4 млн.грн. (**рис. 2**).

Це пов'язано з отриманням фіскального ефекту внаслідок закріплення проявів макроекономічної стабілізації та упорядкування системи

Рис. 3. **Збір за спеціальне водокористування у фактичних цінах та його частка в загальній сумі зборів за спеціальне використання природних ресурсів, яка надійшла до Зведеного бюджету України за 1999-2013 роки***



*Розраховано авторами за даними оперативного обліку ДПС України (Державної фіскальної служби України) та Державної служби статистики України.

фіскального регулювання природокористування. За період з 2001 по 2006 рік у динаміці зборів за спеціальне водокористування не спостерігалося в цілому висхідного тренду як у порівняних, так і у фактичних цінах. У зв'язку з у цілому стабільною економічною ситуацією та відсутністю значних темпів інфляції не відбувалося індексації нормативів плати, тому динаміка надходжень даного виду платежів як у порівняних, так і у фактичних цінах за цей період відображала реальні зрушення в результативності фіскального регулювання процесів залучення водних ресурсів у відтворювальний процес.

Протягом 2007-2012 років спостерігалося щорічне зростання надходжень збору за спеціальне водокористування до Зведеного бюджету України. І це при тому, що значного зростання обсягів залучення свіжої води у господарський оборот не було. Тобто темпи зростання надходжень водно-ресурсних платежів забезпечувалися переважно за рахунок індексації, тим більше, що Україна в цей період вже вступила у фазу рецесії.

Аналіз динаміки частки зборів за спеціальне водокористування в загальній величині надходжень зборів за спеціальне використання природних ресурсів за період з 1999 по 2013 рік свідчить, що її стабільне збільшення мало місце лише в період з 1999 по 2001 рік та з 2008 по 2013 рік, але в цілому на кінець аналізованого періоду порівняно з його початком даний показник суттєво знизився: у 1999 році він становив 9,1%, а в 2013 – 5,1% (**рис. 3**).

Це вказує на те, що інші складові зборів за спеціальне використання природних ресурсів в останні роки зростали більш прискореними темпами і це давало можливість підвищувати результативність перерозподілу ренти на користь відповідних бюджетів. На жаль, існуюча система фіскального регулювання використання та охорони водних ресурсів не спрацьовує в плані вилучення водної ренти, особливо в таких ланках національного господарства, як харчова промисловість, металургія та електроенергетика [1; 2].

При перегляді нормативів плати за спеціальне водокористування мають враховуватися галузеві особливості використання водних ресурсів. Для галузей, де вода виступає матеріально-речовою основою готової продукції і джерелом надприбутків та присвоєння значних сум ренти, нормативи плати мають збільшитися на порядок, в першу чергу це стосується виробництва слабоалкогольних та безалкогольних напоїв. У житлово-комунальному господарстві, де матеріально-технічна база водопровідно-каналізаційного господарства відзначається високим рівнем зносу та є морально застарілою, що призводить до значних втрат води при транспортуванні і лягає тягарем на кінцевого споживача водних та водогосподарських послуг, у короткостроковій перспективі нормативи плати за спеціальне використання поверхневих і підземних вод не мають суттєво зростати, оскільки це не даватиме можливості підприємствам закладати інвестиційну складову в комунальні тарифи.

Відсутня також можливість підвищення нормативів плати за використання водних ресурсів для потреб зрошуваного землеробства, оскільки і сільськогосподарські підприємства, і особисті селянські господарства не в змозі повною мірою їх сплатити, оскільки доставка водних ресурсів на зрошувані поля вимагає значних витрат електроенергії (держава компенсує лише частину вартості такої електроенергії) [3].

Сформувалися передумови для підвищення нормативів плати за спеціальне використання водних ресурсів в окремих галузях промислового виробництва, в першу чергу в гірничо-металургійному комплексі, де частка витрат на оплату водних ресурсів у вартості готової продукції коливається в межах 1%. Враховуючи те, що Україна є одним з найбільших експортерів сталі, має місце віртуальний експорт водних ресурсів за кордон, що повинно відповідним чином відшкодовуватися шляхом зростання їх вартості хоча б до рівня країн ЄС.

ВИСНОВКИ

Раціоналізація водокористування напряму пов'язана із застосуванням фіскальних регуляторів, які стимулюватимуть водокористувачів забезпечувати економію свіжої води та знижувати частку відведення стічних забруднених вод. Результати аналізу основних тенденцій надходжень збору за спеціальне водокористування до Зведеного бюджету України за 1999-2013 роки показали, що висхідний тренд забезпечувався в основному індексацією нормативів плати у зв'язку з інфляційними процесами, а не розширенням реальної бази стягнення водно-ресурсних платежів. Існуючий територіально-басейновий підхід до встановлення нормативів плати за спеціальне використання поверхневих та підземних вод має бути доповнений підходами, які враховують роль водних ресурсів у виробництві готової продукції: тобто чи виступає вода забезпечувальним виробничий процес компонентом, чи є матеріально-речовою основою виробництва готової продукції. У багатьох водомістких ланках національного господарства у зв'язку з високим рівнем фізичного спрацювання основного капіталу мають бути частково збережені понижувальні коефіцієнти.

* дослідження проведено в рамках наукової роботи №: III-10-14 (14) «Засади формування господарських систем на базі природно-ресурсних комплексів» (Державний реєстраційний номер 0113U005670)

ЛІТЕРАТУРА

1. Голян В.А. Удосконалення системи фіскального регулювання природокористування: домінанти подолання синдрому «символічності» нормативів плати / В.А.Голян, В.М.Бардась // Формування ринкових відносин в Україні. – 2011. – №11 (126). – С. 145–151.

2. Голян В.А. Фіскальне регулювання водокористування в регіоні: інституціональні засади та напрями вдосконалення / В.А.Голян, В.М.Бардась, Р.В.Бусел // Механізм регулювання економіки. – 2012. – №1. – С. 25–37.

3. Левковська, Л. Екологічна складова фіскального регулювання водокористування [Текст] / Л. Левковська, І. Трачук // Економіст. – 2014. – №1. – С. 57-59.

4. Огонь Ц.Г. Ефективність оподаткування та проблеми раціонального використання й відновлення водних ресурсів / Ц.Г. Огонь // Фінанси України. – 2010. – № 1. – С. 16-28.

REFERENCES

1. Holyan V.A., Bardas' V.M. Udoskonalennya systemy fiskal'noho rehulyuvannya pryrodokorystuvannya: dominanty podolannya syndromu "symvolichnosti" normatyviv platy [Improving the system of fiscal environmental management: dominants of overcoming the syndrome of "symbolic" standards of payments]. Formuvannya rynkovykh vidnosyn v Ukrayini,2011, no. 11 (126), pp. 145-151 [in Ukrainian].

2. Holyan V.A., Bardas' V.M., Busel R.V. Fiskal'ne rehulyuvannya vodokorystuvannya v rehioni: instytutsional'ni zasady ta napryamy vdoskonalennya [Fiscal regulation of water use in the region: the institutional framework and areas of improvement]. Mekhanizm rehulyuvannya ekonomiky, 2012, no. 1, pp. 25-37 [in Ukrainian].

3. Levkovs'ka L., Trachuk I. Ekolohichna skladova fiskal'noho rehulyuvannya vodokorystuvannya [Ecological component of fiscal regulation of water using] Ekonomist, 2014, no. 1, pp. 57-59 [in Ukrainian].

4. Ohon' Ts.H. Efektyvnist' opodatkuvannya ta problemy ratsional'noho vykorystannya y vidnovlennya vodnykh resursiv [The effectiveness of taxation and problems of sustainable use and restoration of water resources]. Finansy Ukrayiny, 2010, no. 1, pp. 16-28 [in Ukrainian].