ФІСКАЛЬНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЛІСОКОРИСТУВАННЯ: ПРІОРИТЕТИ ДИФЕРЕНЦІАЦІЇ ТА ДИВЕРСИФІКАЦІЇ

FISCAL REGULATION OF FORESTRY: PRIORITIES OF DIFFERENTIATION AND DIVERSIFICATION

Анатолій КАРПУК,
кандидат економічних наук,
Національний університет біоресурсів і природокористування, Київ

Anatoliy KARPUK,
PhD Economics,
National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine, Kyiv

Важливою складовою економічного регулювання збалансованого та невиснажливого лісокористування є система фіскального регулювання. Мова йде саме про фіскальну складову, яка представлена стягненням плати за спеціальне лісокористування, класичними податковими платежами, штрафами та іншого роду платежами, пов'язаними з господарським освоєнням лісоресурсного потенціалу. Плату за спеціальне лісокористування не можна повною мірою відносити до переліку класичних податків, оскільки вона є формою відчуження частини вартості лісового ресурсу, створеного під впливом природних чинників. Роль даного платежу є вагомою з точки зору як держави – власника лісових ресурсів, так і суб'єктів лісогосподарського підприємництва і територіальних громад. Для суб'єктів лісогосподарського підприємництва величина нормативів плати за спеціальне лісокористування закладає відповідні стимули щодо комплексності переробки деревини та додаткового залучення лісових ресурсів у відтворювальний процес, для територіальних громад – виступає одним із чинників фінансової самодостатності та інвестиційного забезпечення реалізації проектів соціально-економічного розвитку.

Вже тривалий період у публікаціях вітчизняних вчених обґрунтовується необхідність перегляду нормативів збору за спеціальне лісокористування, розширення бази стягнення лісоресурсних платежів, перегляду міжбюджетного розподілу лісоресурсної ренти, розширення переліку штрафних санкцій за нераціональне лісокористування та збитки, нанесені лісовому господарству.

Ряд проблемних питань вилучення й розподілу лісового доходу до цих пір залишається невирішеним, а саме: вибір податкових чи неподаткових методів; або ж їх економічно обґрунтоване поєднання; обґрунтування співвідношення між ними; вибір способів розподілу платежів за рівнями бюджетної системи держави. Комплексне вирішення даних питань визначається ефективністю функціонування економічного механізму імперативного (державно-владного) регулювання рентних відносин у природокористуванні. У лісокористуванні особливо гостро стоїть питання про вибір системи регулювання лісового доходу податковими або неподатковими методами, тим більше в Україні, яка не відзначається високим рівнем лісистості.

Багато вчених сходяться на думці про те, що оподаткування є найважливішим напрямом реалізації лісової політики [2-4; 6; 8]. В основу фінансового й податкового стимулювання лісокористування має бути покладено принцип цілісності лісової політики, що реалізується на всій території країни за допомогою вмілого поєднання елементів централізації та децентралізації підсистем управління в єдиній системі державного регулювання економіки лісової галузі. Цілісність державної лісової політики необхідно розглядати як органічно збудований комплекс взаємодоповнюючих державних і регіональних заходів з організації відновлення, охорони та захисту лісів, у якому пріоритет прийняття управлінських рішень залишається за державною владою. Це, як правило, забезпечує комплексність рішень державних органів влади та управління в галузі лісової політики, призводить до оздоровлення системи управління лісокористуванням [6].

Спрощена вітчизняна система фіскального регулювання лісокористування значною мірою зумовлена звуженою специфікацією видів плати за спеціальне використання лісових ресурсів, яка регулюється чинним Лісовим кодексом України, Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» та законами України про Державний бюджет України, а також запізнілим прийняттям Податкового кодексу України, в якому спеціальний розділ присвячено збору за спеціальне використання лісових ресурсів [1; 5; 7].

Прийняття Податкового кодексу розширило об'єктну базу стягнення збору за спеціальне використання лісових ресурсів. Поряд з деревиною, заготовленою в порядку рубок головного користування, об'єктами стягнення плати за спеціальне використання лісових ресурсів є деревина, заготовлена під час проведення заходів щодо поліпшення якісного складу лісів, їх оздоровлення, посилення захисних властивостей (у деревостанах віком понад 40 років), розчищення лісових ділянок, укритих лісовою рослинністю, у зв'язку з будівництвом гідровузлів, трубопроводів, шляхів тощо. Об'єктами нарахування збору за спеціальне використання лісових ресурсів є також заготівля другорядних лісових матеріалів, побічні лісові користування, а також використання корисних властивостей лісів для культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних та освітньо-виховних цілей і проведення науково-дослідних робіт.

Ставки збору за заготівлю деревини основних лісових порід диференціюються в розрізі двох поясів, п'яти розрядів і великої, середньої та дрібної ділової (без кори) деревини, а також дров'яної деревини (з корою). Розподіл лісів за двома основними поясами (до першого поясу належать ліси за винятком лісів Закарпатської, Івано-Франківської та Чернівецької областей і лісів гірської зони Львівської області; до другого поясу належать ліси Закарпатської, Івано-Франківської та Чернівецької областей і ліси гірської зони Львівської області) з недостатньо високою вірогідністю можна вважати досконалим, оскільки віднесення до одного поясу земель лісового фонду зон Полісся, Лісостепу та Степу навряд чи можна вважати виправданим. Варто посилити диференціацію стягнення збору за заготівлю деревини основних лісових порід шляхом поділу першого поясу на три підпояси.

Більш високим рівнем диференційованості відзначаються підходи до виділення розрядів заготівлі деревини основних лісових порід. Розряди встановлюються для кожного урочища виходячи з відстані між його центром і найближчим нижнім складом лісозаготівельника, до якого деревина вивозиться безпосередньо з лісосіки. Введені

У статті розкривається зміст системи фіскального регулювання лісокористування. Виявлено регіональні відмінності в обсягах надходжень збору за спеціальне використання лісових ресурсів до Державного бюджету України. З метою посилення рентної спрямованості стягнення плати за спеціальне лісокористування та стимулювання процесів лісовідновлення пропонується нормативно закріпити чотири основних складових системи фіскального регулювання лісокористування: плата за спеціальне лісокористування, штрафи за нераціональне лісокористування, плата за лісові трансакції, плата за право лісокористування.

The article exposes the contents of forestry's fiscal adjustment. It is revealed regional differences in volume of the fee for special use of forest resources to the State Budget of Ukraine. In order to increase lending orientation fees for special forest regeneration processes and incentives it is proposed to consolidate four main components of the forest's system fiscal control: use charges for special forest use, penalties for inefficient forest management, forest charges transactions, and fees for the right to use forest.

також коригувальні коефіцієнти визначення відстані між центром урочища до нижнього складу або пункту відвантаження деревини залізницею для лісів з рівнинним, горбистим і гірським рельєфом. Позитивним моментом є інституціональне закріплення норми про зміну розподілу лісів за розрядами в разі закриття діючих або відкриття нових пунктів відвантаження деревини. З метою розширення бази стягнення збору за спеціальне використання лісових ресурсів установлено плату за ліквід із крони, порубкові залишки, що підлягають використанню, а також деревину, заготовлену під час вибіркових рубок [7].

Лісовий кодекс України та бюджетне законодавство передбачає надходження плати за спеціальне використання лісових ресурсів та земель лісового фонду до Державного бюджету України. За період з 2008 по 2010 рік у розрізі регіональних підрозділів Держлісагентства України спостерігаються тенденції як щодо зростання, так і зниження надходжень даного виду платежів. Регіональна диференціація щодо величини надходжень плати за спеціальне лісокористування зумовлена насамперед рівнем лісистості території, породно-віковою структурою лісового та результативністю використання лісосічного фондів. У 2008 році найвищі обсяги надходжень збору за спеціальне використання лісових ресурсів, які спрямовувалися до Державного бюджету України, мали місце у Житомирському, Закарпатському, Київському, Львівському, Рівненському, Сумському та Чернігівському ОУЛМГ (Обласне управління лісового і мисливського господарства) і становили відповідно 28,1, 10,2, 14,2, 12,0, 10,3, 11,1, 17,7 млн. грн. (**рис. 1**).

Але в перерахованих регіонах спостерігаються доволі відмінні тенденції щодо величини надходжень лісоресурсних платежів до Державного бюджету України за період з 2008 по 2010 рік. Зокрема, по Житомирському ОУЛМГ у 2010 році порівняно з 2008 збільшення надходжень даних платежів становило 5,1 млн. грн., по Сумському ОУЛМГ – 4,4 млн. грн. По Закарпатському ОУЛМГ спостерігалося зменшення надходжень плати за спеціальне лісокористування на 3,1 млн. грн., по Львівському ОУЛМГ – на 0,8 млн.грн., по Чернігівському ОУЛМГ – також на 0,8 млн. грн. З викладеного вище випливає висновок, що особливо результативно щодо стягнення лісоресурсних платежів спрацювали УЛМГ та податкові адміністрації Житомирської та Сумської областей. Значною мірою позитивний результат було досягнуто за рахунок покращення системи моніторингу за станом та ефективністю використання лісосічного фонду в цих регіонах. Значне скорочення надходжень плати за спеціальне лісокористування у 2010 році порівняно з 2008 від підприємств Закарпатського УЛМГ пов'язано з тим, що в попередні роки мало місце не завжди збалансоване використання окремих складових лісоресурсного потенціалу.

Дещо нижчий рівень надходжень плати за спеціальне лісокористування спостерігався в трьох багатолісних регіонах: Волинській, Івано-Франківській та Чернівецькій областях. Величина надходжень даного платежу у 2008 році від ОУЛМГ цих регіонів становила відповідно 7,7, 6,7 та 6,4 млн. грн.

Це пояснюється тим, що в останні роки в даних регіонах знизилась частка стиглих деревостанів у віковій структурі лісового фонду, що відобразилося на обсягах рубок головного користування й відповідно на базі стягнення лісоресурсних платежів. Цей фактор викликає занепокоєння, оскільки дані регіони потенційно можуть забезпечувати значно більші надходження основного фіскального платежу, який інституціоналізовано у сфері лісокористування.

Важливою складовою сучасної системи фіскального регулювання лісокористування має стати рентна спрямованість стягнення збору за спеціальне лісокористування та інших платежів. Я.Коваль пропонує в національну лісову політику умонтувати інструменти рентної лісоресурсної політики, яка являє собою систему принципових підходів і напрямів лісогосподарської діяльності та відповідну їм сукупність лісівничих заходів на державному, регіональному й місцевому рівнях з метою ефективного забезпечення стягнення лісового доходу рентного характеру, його акумуляції та використання в народногосподарських цілях. Рентна лісоресурсна політика передбачає відповідне правове забезпечення. Як частина природно-ресурсної сфери, вона має включати насамперед податкову, бюджетно-фінансову (фіскальну), інституціональну, митну та інші складові [9].

Існуюча система оподаткування лісокористування не відзначається диференційованістю щодо різноманітних порід дерев (твердолистяних, м'яколистяних), не стимулює постійних лісокористувачів до активізації ресурсозбереження та комплексності переробки сировинної бази. Тому варто вдосконалити існуючу систему стягнення попенної плати, щоб підвищити фіскальну віддачу лісокористування.

Податковий кодекс України створив критично необхідні інституціональні передумови для формування системи фіскального регулювання лісокористування, але недостатньою мірою визначив необхідний для сучасних реалій лісогосподарського виробництва перелік фіскальних платежів, які значно збільшили б надходження збору за спеціальне лісокористування до бюджетів різного рівня. З огляду на це пропонується виділити чотири основних складових системи фіскального регулювання лісокористування: плата за спеціальне лісокористування, штрафи за нераціональне лісокористування, плата за лісові трансакції, плата за право лісокористування (**рис. 2**).

Кожна з цих складових має специфічне функціональне призначення: плата за спеціальне лісокористування спрямована на відчуження на користь держави частини вартості деревини, створеної під дією природного чинника, яка залучається до господарського обороту; штрафи за нераціональне лісокористування мають забезпечити дієві спонукальні мотиви для постійних і тимчасових лісокористувачів щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства та принципів неперервного і невиснажливого лісокористування; призначення плати за лісові трансакції полягає в необхідності вилучення на користь держави частини ренти, яка створюється у зв'язку з перерозподілом необробленої деревини, й укладання угод з її перепродажу; введення окремих видів плати за право лісокористування дасть можливість упорядкувати відносини щодо використання земель лісового фонду і не допустити радикального перегляду відносин власності, в першу чергу щодо надання пріоритетності приватному лісогосподарюванню.

Передувати трансформації системи фіскального регулювання лісокористування має введення в Лісовий кодекс України спеціальної глави, присвяченої визначенню суб'єктно-об'єктної бази фіскального регулювання лісокористування. Це дасть можливість чітко ідентифікувати об'єкти стягнення плати за спеціальне лісокористування, штрафів за виснажливе лісокористування, рентних платежів і плати за перерозподіл прав лісокористування. Крім того, це дозволить синхронізувати положення Лісового кодексу України з положеннями Податкового кодексу України і тим самим усунути протиріччя між податковим та природноресурсовим законодавством у частині фіскального регулювання лісокористування.

Враховуючи наявність значної кількості інституціональних розривів у методологічній і методичній базі системи фіскального регулювання лісокористування, трансформація даної системи має відбуватись у два етапи.

Рис. 1. **Динаміка надходжень збору за спеціальне використання лісових ресурсів до Державного бюджету України в розрізі ОУЛМГ за 2008-2010 роки**
(за даними Державного агентства лісових ресурсів України)

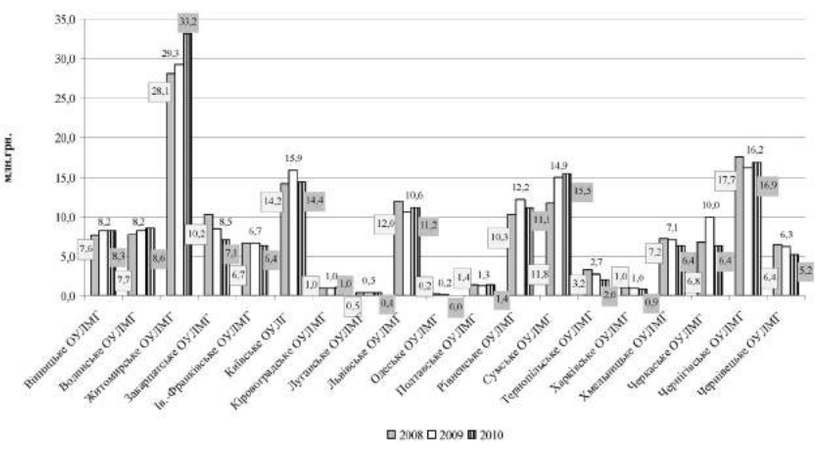

Рис. 2. **Складові системи фіскального регулювання лісокористування в сучасних умовах**

Перший етап має включати ідентифікацію реальної бази стягнення лісоресурсних платежів, розширення переліку платежів і посилення диференційованості при встановленні нормативів плати за господарське освоєння окремих складових лісоресурсного потенціалу. Основним лейтмотивом даного етапу має бути переміщення основного тягаря фіскального регулювання з постійних на тимчасових лісокористувачів, оскільки лісовий фонд, як правило, створений за рахунок бюджетних коштів і його використання має здійснюватися на основі відшкодування витрат держави.

Другий етап трансформації системи фіскального регулювання лісокористування має базуватися на принципі «переробник платить». Дотримання цього принципу означає поступове переміщення основного тягаря при сплаті фіскальних платежів зі сфери лісового господарства в сферу лісопереробки, оскільки саме в другій сфері значно ширша база для відчуження частини доданої вартості та утвореної квазіренти.

Вихід з цієї складаної ситуації пов'язується з необхідністю зміни акцентів податкового регулювання, перемістивши їх у бік переробників лісових ресурсів, які безпосередньо створюють різноманітну продукцію з різним ступенем обробки лісосировини. При цьому лісозаготівельник, який передає лісосировину на подальшу переробку, не повинен сплачувати будь-яку плату за використання лісових ресурсів, крім плати за наявність невикористаних відходів та втрат сировини під час заготівлі. Це буде додатковим стимулом для раціоналізації лісозаготівельної діяльності з метою зниження податкового навантаження.

ВИСНОВКИ

Нова система фіскального регулювання лісокористування має враховувати рентоорієнтовану поведінку постійних лісокористувачів. Тим більше, що вона найяскравіше проявляється в умовах трансформації командно-адміністративної планової економіки в ринкову. При врахуванні рентоорієнтованої поведінки найбільш значимими є інституціональні аспекти трансформаційних процесів, що пов'язані із системою управління лісовими ресурсами, а також її впливом на мотивацію й результати поведінки постійних лісокористувачів. Досвід перехідних економік демонструє значення системи управління лісовими ресурсами для ефективного функціонування системи фіскального регулювання. Нерозвиненість політичних та економічних інститутів, а також ефективних механізмів примусу до їх дотримання має своїм наслідком деінституціоналізацію фундаментальних принципів невиснажливого та збалансованого лісокористування і втрату контролю над господарським освоєнням лісоресурсного потенціалу.

Враховуючи специфіку сфери лісокористування та довгострокові цілі розвитку лісогосподарського підприємництва, доцільно податкові відносини в сфері присвоєння та перерозподілу лісоресурсної ренти структурувати так, щоб збір за спеціальне лісокористування виконував притаманну фіскальним платежам функцію. Обсяг коштів, які можна було б зібрати за рахунок збору за спеціальне лісокористування, має хоча б бути рівним розміру бюджетного фінансування лісогосподарських робіт.

ЛІТЕРАТУРА

1. Балюк Г.І. Науково-практичний коментар Лісового кодексу України / Г.І.Балюк, А.П.Гетьман, Т.Г.Ковальчук [та ін] ; за ред. Г.І.Балюка. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 368 с.

2. Голуб О.А. Удосконалення оцінки збитків, заподіяних лісовому господарству внаслідок порушення природоохоронного законодавства та надзвичайних ситуацій / О.А.Голуб, Є.В.Хлобистов // Регіональна економіка. – 2003. – №1. – С.239-245.

3. Голян В.А. Фіскальне регулювання природокористування: теоретико-методологічні засади врахування територіальних відмінностей рівня ресурсно-екологічної спрямованості податкових надходжень / В.А.Голян, В.М.Бардась // Економіка та держава. – 2011. – №10. – С. 18–23.

4. Гоцуляк В.Д. Пріоритети лісової політики України / В.Д. Гоцуляк // Формування ринкових відносин в Україні. – 2012. – №2. – С. 160-163.

5. Екологічні та природоресурсні податки і збори: Науково-практичний коментар до розділів VIII, X, XI, XIII, XVI, XVII Податкового кодексу України / І.М. Козьяков, С.В. Кузнєцова, Н.Р. Малишева, Р.І. Марусенко, А.М. Мірошниченко, Т.О. Третяк; відповідальний редактор Н.Р. Малишева. – К.: Алерта, 2011. – 358 с.

6. Зозуля В.В. Методология формирования системы налогов и иных обязательных платежей за пользование лесными природными ресурсами: автореф. дисс. на соискание ученой степени доктора экон. наук: спец. 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» / В.В. Зозуля. – М., 2011. – 40 с.

7. Податковий кодекс України: чинне законодавство із змінами і допов. на 02 квітня 2012 року: (Відповідає офіц. текстові). – К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. – 472 с.

8. Полюга В.О. Стан та напрями удосконалення економічного регулювання сталого лісокористування / В.О. Полюга // Регіональна економіка. – 2010. – №3 . – С. 131-138.

9. Природно-ресурсна сфера України: проблеми сталого розвитку та трансформацій / Під загальною редакцією чл.-кор. НАН України Б.М. Данилишина. – К.: ЗАТ «Нічлава». – 2006. – 704 с.