

О. С. Качний,
Перший заступник Голови Київської обласної ради

ВПРОВАДЖЕННЯ ЛІЦЕНЗІЙНОЇ СИСТЕМИ У РИБНОМУ ГОСПОДАРСТВІ УКРАЇНИ

Обґрунтовано впровадження ліцензійної системи у рибному господарстві. Наведено механізм, очікування наслідків і переваги впровадження експериментальної ліцензійної системи у рибному господарстві.

It is led to introduction of the licensed system in the fish economy. A mechanism, expectation of consequences and advantages of introduction of the experimental licensed system, is resulted in the fish economy.

Ключові слова: законодавча база, ліцензування, механізм, податок, регулювання, рибне господарство, система.

ВСТУП

Законодавством України передбачено ліцензування вилову у внутрішніх водоймах, територіальному морі та виключній (морській) економічній зоні України. Але Конвенція ООН із морського права, яка підписана Україною, вимагає контролювати свої риболовецькі судна у екстериторіальних водах за допомогою риболовчих ліцензій. Тому в законопроекті КМУ "Про внесення змін до ст. 9 Закону України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" запропоновано ввести ліцензування вилову риби у водах, що не підлягають юрисдикції України, суднами під українським прапором.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Щорічне падіння виробництва галузі рибного господарства України, скорочення запасів водних живих ресурсів рибогосподарських водойм, старіння та відсутність механізмів відновлення основних фондів виробництва, недосконалість законодавчої бази тощо спричиняють необхідність дієвих заходів щодо подолання зазначеної кризи. Зазначена проблематика перебуває в полі зору вчених, її різні аспекти досліджуються у працях таких українських науковців, як: Я. Берсуцький, З. Варналій, В. Воротін, Л. Воротіна, В. Геєць, В. Колот, І. Комарницький, Т. Кондратюк.

Проблеми підвищення ефективності природокористування та рибного господарства досліджували вітчизняні та зарубіжні учені: О.М. Багров, П.П. Борщевський, М.В. Гринжевський, Р.В. Гаврилов, В.П. Долинський, Я. Коуржил, Ю.П. Мамонтов, В.О. Мурін, Є.А. Романов, М.С. Стасишен, М.А. Хвесик, І.М. Шерман.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

— обґрунтувати впровадження ліцензійної системи у рибному господарстві;

— навести механізм, очікування наслідків і переваги впровадження експериментальної ліцензійної системи у рибному господарстві.

РЕЗУЛЬТАТИ

Починаючи з 2001 року в Україні введена система ліцензування господарської діяльності, яка пов'язана з промисловим виловом риби на промислових ділянках рибогосподарських водойм і здійснюється відповідно Закону України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" [1]. Ліцензія є документом державного зразка, що засвідчує право ліцензіата на провадження промислового лову риби протягом визначеного строку за умови виконання ліцензійних умов. Згідно Постанови КМУ від 14 листопада 2000 р. № 1698 "Про затвердження переліку органів ліцензування" [7] органом ліцензування діяльності з промислового лову риби є Державний

департамент рибного господарства Міністерства аграрної політики України. Спільним Наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва та Державного департаменту рибного господарства Міністерства аграрної політики України затвержені "Ліцензійні умови провадження господарської діяльності, пов'язаної промисловим виловом риби на промислових ділянках рибогосподарських водойм, крім внутрішніх водойм (ставків) господарств". Дія цих умов поширюється на всі суб'єкти господарювання, які зареєстровані у встановленому законодавством порядку — юридичних осіб незалежно від їх організаційно-правової форми та фізичних осіб, які здійснюють діяльність у зазначеній галузі. Ліцензії на промисловий лов оформлюються на бланках єдиного зразка, затвердженого Постановою КМУ [8, с. 26]. Вартість ліцензії, що надається на термін у три роки, складала біля 340 грн. Контроль за дотриманням ліцензіатами ліцензійних умов здійснюється Держдепартаментом рибного господарства Міністерства аграрної політики України. Головна мета НП регуляції рибальства — зняття суперечностей і гармонійне поєднання інтересів держави, регіону та особистості — забезпечення раціонального використання природних ресурсів, поповнення державного і місцевого бюджетів та достойного прибутку рибалці, що гарантував би останньому достойний рівень життя.

Впровадження системи ліцензування з фіксованим податком у порядку експерименту в галузі рибальства потребує прийняття змін та доповнень до постанови КМУ від 14 листопада 2000 року № 1698 [7], не суперечить НП базі України, а рішення щодо її впровадження є компетенцією КМУ. Чинне законодавство України передбачає, що розгляд цього питання КМУ може бути ініційований клопотанням від органів виконавчої влади або органів самоврядування [2].

У зв'язку з тим, що кількість ліцензій обмежена лімітом на вилов риби, їх отримання рибалками передбачено здійснювати на конкурсній основі у відповідності з основними положеннями Закону України [1], де визначаються особливості проведення конкурсу на отримання ліцензій для видів господарської діяльності, проведення яких пов'язане з використанням обмежених ресурсів.

Після прийняття доповнень та змін до Постанови КМУ "Про затвердження переліку органів ліцензування" № 1698 від 14 листопада 2000 р. [7] Кілійська держадміністрація отримує функції органа ліцензування, які необхідні для введення ліцензійної системи промислового рибаль-

ства, у тому числі: здійснення видачі та анулювання ліцензій, здійснення у межах своєї компетенції контролю за виконанням ліцензійних умов.

Перехід на нову систему організації рибальства, у зв'язку з незначними протиріччями з чинним законодавством, передбачає поетапне впровадження, а саме:

— перший етап: впровадження експериментального ліцензійного рибальства на обмеженій ділянці р. Дунай (від розгалуження Килійського гирла на Очаківське і Старостамбульське до впадання гирл у Чорне море, включаючи двокілометрову прибережну смугу) і лише по одному виду риби — дунайському оселедцю — в межах резерву ліміту на поточний рік з можливістю поширення обсягу вилову на наступний рік;

— другий етап: впровадження дії Положення, з урахуванням практичного досвіду, зі змінами і доповненнями, на всій ділянці р. Дунай і для інших видів риб;

— третій етап: у разі позитивних результатів експерименту передбачається впровадження нового механізму рибальства на всіх водоймах басейну р. Дунай і перехід на закріплення промислових ділянок рибогосподарських водойм за конкретними рибодобувними структурами або фізичними особами на конкурсній основі. Прийняття Закону України [1] значно розширює законодавчу основу для введення такого механізму ліцензування рибальства.

На наш погляд, для поліпшення ситуації у користуванні рибними ресурсами необхідно вирішити два принципових питання. По-перше, надати можливість кожному рибалці отримати дозволи та квоти на вилов риби, для чого необхідно передати повноваження щодо ліцензування рибодобичі на місцевий рівень та спростити систему видач погоджень для отримання квот на вилов риби. По-друге, ввести спрощену й справедливую систему оподаткування, що була б прозорою, доступною та зрозумілою для кожного рибалки.

Щодо вирішення першого питання, то для цього є всі юридичні, законодавчі підстави. Так, в Законі України "Про місцеві державні адміністрації" [3], розділ III, Глава I, ст. 13 записано, що "... До відома місцевих державних адміністрацій у межах формах, визначених Конституцією і Законами України, належить вирішення ... п.7 використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля". Далі Ст. 16 цього ж Закону визначає, що "Місцеві державні адміністрації в межах визначених Конституцією і Законами України здійснюють на відповідних територіях державний контроль за ... п.3 використанням та охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних

ресурсів". А згідно Ст.17 повноваження місцевих державних адміністрацій в галузі соціально-економічного розвитку розповсюджуються згідно п.2 на забезпечення ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів.

Законом України "Про тваринний світ" [4] визначено, що "...Державне управління та регулювання у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу здійснюють Кабінет Міністрів України, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації...".

Також, в Законі України [1] у Ст.1 абз.8 прописано, що органом ліцензування може бути орган виконавчої влади, визначений КМУ. Ст. 4 цього ж Закону визначає, що "реалізацію державної політики у сфері ліцензування здійснює Кабінет Міністрів України, спеціально уповноважений орган з питань ліцензування, а також органи виконавчої влади, визначені Кабінетом Міністрів України...".

У Ст. 9 п.60 вказаного Закону України визначено, що ліцензуванню підлягає "... діяльність пов'язана з промисловим виловом риби на промислових ділянках рибогосподарських водойм, крім внутрішніх водойм (ставків) господарств".

Таким чином, законодавством України чітко визначена можливість передачі повноважень щодо ліцензування вилову риби місцевим органам влади. Для цього потрібна лише відповідна Постанова КМУ. Крім того, необхідно відповідно до ч. 5 ст. 10 Закону України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" внести доповнення до Постанови КМУ від 4 липня 2001 р. № 765 "Про затвердження переліку документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності" [6], в якому затвердити перелік документів, які необхідно подавати в місцеві органи влади до заяви про видачу ліцензії на промисловий лов риби.

Що стосується виділення квот на вилов риби в регіоні, то необхідно врахувати що з 2002 року визначається загальний ліміт на відповідну територію, наприклад на Дністровсько-Дунайський басейн. Враховуючи такі зміни, в процедурі розгляду даного питання не буде проблемою встановлення загального ліміту для басейну р. Дунай у рамках адміністративної території Кілійського району.

Більш складним є питання впровадження спрощеної системи оподаткування, зрозумілої та прийнятної як для держави, так і для конкретного платника. Вважаємо за необхідне виходити з того принципу, що основним платником податків за використання водних живих ресурсів має стати конкретний рибалка як фізична особа — суб'єкт підприємницької діяльності. Як по-

казує розгляд схем оподаткування, встановлених чинним законодавством для фізичних осіб — суб'єктів підприємницької діяльності, жодна із діючих схем оподаткування не задовольняє декларованій нами меті:

— фіксований податок сплачують громадяни, що здійснюють підприємницьку діяльність з продажу товарів, надання супутніх такому продажу послуг на ринках та є платниками ринкового збору;

— єдиний податок передбачає сплату від 20 до 200 гривень на місяць, якщо обсяг виручки від реалізації продукції (товарів, робіт) за рік не перевищує 500 тис. грн.;

— загальна система оподаткування (авансові платежі) потребує ведення податкового обліку по всім видам податків, та щоквартальної сплати податку;

— спеціальний торговий патент, вартість якого встановлюється органами місцевого самоврядування щорічно після затвердження місцевого бюджету.

Сплата рибалкою фіксованого або єдиного податків не враховує сезонність вилову риби. Максимальна сума оплати податку неадекватна можливій розрахунковій сумі платежів до бюджету, яка визначається квотами та ступенем їхнього освоєння, що коливаються з року в рік та різним чином на різних водоймах. Слід урахувати також і варіювання структури реального вилову і його загальної вартості. До того ж, такі форми фіксованого оподаткування значно обмежують можливість рибалок при проведенні тендерів на вилов риби на окремих ділянках та ділянках водойм.

Щодо спеціального торгового патенту, зазначимо, що патентуванню підлягає виключно роздрібна та оптова торгівля та діяльність з надання побутових послуг. Така форма оподаткування теж не прийнятна для рибалок, оскільки діяльність, що патентується не є основною формою їхньої діяльності і адекватна лише для торговельників-посередників.

Одним із принципів встановлення порядку оподаткування і величини ставки фіксованого податку при здійсненні рибогосподарської діяльності фізичними особами — суб'єктами підприємницької діяльності — повинно стати збільшення надходжень до бюджету від такого виду діяльності. На наш погляд, необхідно запропонувати такий порядок оподаткування, який увібрав би переваги всіх існуючих форм оподаткування згідно чинного законодавства (в першу чергу — "Єдиного податку").

Ліцензійна система рибальства, що пропонується, не суперечить основним принципам державної політики у сфері ліцензування в тому числі, положенню ст. 3 Закону України "Про ліцензування певних видів

господарської діяльності" [1], що "... ліцензія є єдиним документом дозвільного характеру, який дає право на заняття певним видом господарської діяльності, що відповідно до законодавства підлягає обмеженню". Згідно цього Закону України [1] основні напрями державної політики у сфері ліцензування та законодавчих основ її реалізації визначає Верховна Рада України. Разом з цим, виходячи з того, що положення, що пропонується, "Про експериментальну ліцензійну систему рибальства з фіксованим податком у гирлі ріки Дунай" не суперечить законодавчій базі України, рішення щодо її впровадження є компетенцією КМУ. Чинне законодавство України передбачає, що розгляд цього питання КМУ може бути ініційований клопотанням від органів виконавчої влади, або органів самоврядування.

Таким чином, експериментальна ліцензійна система організації рибальства в дельті Дунаю передбачає:

— впровадження єдиного фіксованого податку, сплативши який, рибалка стає власником свого улову та сам визначає, яку частину улову залишити на власні потреби, скільки, кому і по якій ціні реалізовувати;

— урахування при встановленні розміру фіксованого єдиного податку усіх видів бюджетних і позабюджетних платежів, у тому числі, плати за спеціальне використання водних живих ресурсів [5] у розмірах, які встановлені чинним законодавством, а також витрати на зариблення водойм та їх меліорацію (зараз норматив збору за спеціальне водокористування в частині використання поверхневих вод для потреб рибництва для поповнення водою ставків у процесі розведення риби та інших водних живих ресурсів у рибних господарствах на всіх поверхневих водних об'єктах становить 9,64 коп. за 100 м³ [8, с. 33], збір не справляється за воду, що забирається підприємствами і організаціями для забезпечення випуску молоді цінних промислових видів риб та інших водних живих ресурсів у природні водойми і водосховища [8, с. 61]);

— спрощення системи одержання дозволу на право вилову риби. Видача ліцензій передбачається здійснювати безпосередньо в районі через Координаційну Раду, до складу якої ввійдуть представники місцевих органів влади, рибінспекції, податкової інспекції, Дунайського біосферного заповідника, представники громадськості;

— надання права рибалкам самостійно приймати рішення — ловити рибу як приватна фізична особа або працювати колективно;

— спрощення системи контролю й обліку виловленої риби, що скоротить витрати на дорогі заходи контролюючих органів, на утримання їх адміністративного апарату;

— можливість переходу на сис-

тему закріплення визначених ділянок видобутку риби на конкретних рибогосподарських водоймах за конкретним рибалкою або підприємством, що дозволить забезпечити раціональне використання рибних запасів, буде формувати не споживче ставлення до рибних запасів як "тимчасових динамічних користувачів" а справжніх господарів;

— поліпшення ведення обліку виловленої риби і встановлення квот вилову за кількістю знарядь лову;

— відновлення нерестових господарств за рахунок акумуляції частини коштів від сплати фіксованого податку, що забезпечить збільшення обсягів зариблення, та дозволить більш ефективно використовувати кормову базу водойм.

За умови впровадження експериментальної ліцензійної системи можна очікувати:

— відновлення оптимального рівня зариблення озер завдяки гарантованим централізованим нарахуванням коштів;

— розчищення проток і нерестилищ як в дельті Кілійського гирла, так і на придунайських озерах за рахунок того, що частина коштів буде направлена на рибогосподарську меліорацію;

— встановлення біологічно виправданих лімітів та організації раціональної експлуатації промислових стад риб внаслідок легалізації фактичного вилову риби, що дасть змогу отримувати реальну статистику промислу;

— збільшення надходжень як до місцевого, так і до державного бюджету за рахунок ліквідації "чорного ринку";

— забезпечення можливості рибалки вільно розпоряджатися своїм уловом і отримувати за нього достойну винагороду.

Особливо перспективне надання водних об'єктів загальнодержавного значення в довгострокове користування асоціаціям користувачів водних живих ресурсів для рибогосподарської діяльності. Очікується, що оренда сприятиме підвищенню обсягів вирощування ставкової риби, але рішення цього питання стримується відсутністю НП акту про "Порядок надання водоймищ загальнодержавного значення в оренду". Зараз практично всі водойми місцевого значення на території області передані в оренду з порушенням чинного законодавства.

ВИСНОВКИ

Таким чином, упровадження ліцензійної системи дозволить отримати додаткові надходження до місцевого бюджету, не зменшуючи встановлені чинним законодавством платежі та збори до держбюджету. Впровадження системи, що пропонується, буде мати також значні позитивні соціальні наслідки. Вона

сприятиме формуванню у рибалок зацікавленості в охороні природи, раціональному використанні її ресурсів, боротьбі з браконьерством. Прийняття запропонованої системи оподаткування підвищить самостійність рибалок і сприятиме децентралізації управління галуззю, що ми в сучасних умовах вважаємо за перевагу. Звісно, централізація дає можливість краще використовувати синергічність системних дій, оскільки має масштабну перевагу, але вона працює на багатьох рівнях і тому не забезпечує швидкої віддачі. У середовищі, яке швидко змінюється, вирішальною є адаптація організації господарської діяльності до вимог ринку, а не максимальне використання можливого ефекту. Децентралізація не має цього недоліку: невеликі організації швидко приймають рішення, хоча й не можуть повністю скористатися синергічним ефектом. Цей організаційний конфлікт існує постійно і має вирішуватися як певний баланс між двома тенденціями в організації господарської діяльності. Недоліком централізації є поширення нелегального вилову і корупції у контролюючих органах, зменшення чисельності легальних рибалок і зростання числа нелегальних виснаження рибних ресурсів внаслідок хижацького перелову, причому весь цей комплекс стимулюється низьким рівнем доходів населення, що характерне і для України.

Література:

1. Закон України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" від 01.06.2000 № 1775—III.
2. Закон України "Про місцеве самоврядування" 21.05.1997 № 280/97—ВР.
3. Закон України "Про місцеві державні адміністрації" № 586—XIV від 9 квітня 1999 р.
4. Закон України "Про тваринний світ" 3 березня 1993 року № 3041—XII. — Відомості Верховної Ради. — 1993. — № 18. — С. 191.
5. Інструкція про порядок спеціального використання водних живих ресурсів № 34/13 від 10.02.2000 р., зареєстрована в Міністерстві юстиції України 25.02.2000 р. за № 105/4327.
6. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження переліку документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності" від 4 липня 2001 р. № 765.
7. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження переліку органів ліцензування" № 1698 від 14 листопада 2000 р.
8. Экономика-экологическое прогнозирование (методология, методы, приложения) / Под ред. В.Н. Степанова. — Одесса: ИПРЭИ НАН Украины, 2003. — 350 с.

Стаття надійшла до редакції 13.07.2009 р.