

суду, крім дисциплінарних, на розгляд трибуналом великої інстанції в особі одного судді. Для розгляду незначних справ у деяких країнах існують інститут мирових суддів (Російська Федерація, ФРН, Швейцарія, Греція) або суди малих позовів (штат Вашингтон у США¹, штат Нью-Йорк², Ізраїль). До речі, в юридичній літературі висувається пропозиція, щоб навіть в апеляційній інстанції справи могли за заявами заінтересованих осіб, що беруть участь у справі, розглядатися в одноособовому складі, що зможе прискорити розгляд справи, розвантажити суди від великої кількості справ, але тоді, як здається, під сумнів ставиться якість розгляду справи та винесеного рішення.

Таким чином, проблема колегіальності чи одноособовості складу суду при розгляді цивільних справ у різних інстанціях є досить актуальною та має практичне значення. Вважаємо колегіальний розгляд справи більш справедливим та неупередженим, що відповідає основному призначенню цивільного судочинства. На нашу думку, важливою гарантією доступності правосуддя буде надання права особам, які беруть участь у справі, подавати клопотання про колегіальний чи одноособовий розгляд справи, яка буде розглядатися головою суду. На підставі вищезазначеного пропонуємо законодавчо встановити, що за загальним правилом цивільні справи по першій інстанції розглядаються колегіальним складом суду, якщо інше не встановлено законом чи не заявлено клопотання про одноособовий розгляд, справи в апеляційній та касаційній інстанціях вирішуються виключно в колегіальному складі.

Проблеми складу суду при вирішенні цивільних справ потребують подальшого дослідження, перспективними напрямками якого, як здається, є визначення оптимальної кількості суддів у складі суду при розгляді цивільних справ в апеляційній та касаційній інстанціях, можливість надання голові суду повноважень з вирішення питання щодо передачі справ на одноособовий чи колегіальний розгляд, а також розробка пропозицій стосовно закріплення в цивільному процесуальному законодавстві категорій справ, що повинні розглядатися в колегіальному та одноособовому складі суду.

¹ <http://www.law.seattleu.edu/accesstojustice/projects/smallclaimsRussian.pdf>

² <http://www.evreimir.com/article.php?id=9787>

Т. М. Шульга, асистент кафедри фінансового права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Проблеми правового забезпечення надходжень до місцевих бюджетів від спеціального природокористування

Проголошення України демократичною правовою державою з соціально орієнтованою економікою передбачає удосконалення існуючих, започаткування і становлення нових політичних, правових, економічних та інших інститутів і механізмів забезпечення бюджетних доходів, зокрема на місцевому рівні. Цей рівень включає згідно зі ст. 5 Бюджетного кодексу України¹ бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах і бюджети місцевого самоврядування, якими в свою чергу визнаються бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань. Серед зазначених чинників самостійне і важливе місце посідає передбачений законодавством механізм правового забезпечення доходів бюджетів за рахунок спеціального використання природних ресурсів. В його основу покладене платне використання природних ресурсів, яке в чинному законодавстві, фінансово-правовій та еколого-правовій літературі визначається як «платність природокористування», «платежі за використання природних ресурсів», «плата за природні ресурси» та деякими іншими дефініціями. Слід зазначити, що проблема на-

¹ Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37–38. – Ст. 189.

повнення бюджетів за рахунок спеціального використання природних ресурсів була предметом розгляду деяких науковців, але, на жаль, лише у загальних рисах¹, тому вважається необхідним розглянути її більш докладно.

Відповідно до Основного Закону земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією України. Кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону (ст. 13 Конституції України). Як бачимо, Основний Закон гарантує кожному право використання природних ресурсів, яке може здійснюватися у встановлених законом формах і порядку. Загальне користування природними ресурсами в Україні є безкоштовним, а спеціальне — платним. Що ж до місцевого самоврядування, то згідно із ст. 142 Конституції, його матеріальною і фінансовою основою є, зокрема, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах. У свою чергу, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»² доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених законом джерел та закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів (ч. 1 ст. 63). Але практика свідчить про недостатність доходної бази місцевих бюджетів для забезпечення виконання функцій, покладених на місцеве самоврядування. Відомим є той факт, що сьогодні, наприклад, бюджети областей, районів є фактично дотаційними, у них недостатня фінансова основа щодо мобілізації доходів для забезпечення виконання делегованих їм державою повноважень.

¹ Див., наприклад: *Бодюк А. В.* Фіскальні аспекти економічного природокористування: Монографія. – Ірпінь: Нац. акад. ДПС України, 2004. – 570 с.; *Музика О. А.* Доходи місцевих бюджетів за українським законодавством. – К.: Атіка, 2004. – 344 с.; *Кашенко О. Л.* Фінанси природокористування. – Суми: Університетська книга, 2000. – 421 с.

² Відомості Верховної Ради України. – 1997 – № 24. – Ст. 170.

В умовах сучасних соціально-економічних перетворень, що відбуваються в Україні в тому числі і в природноресурсовій сфері, почали зароджуватись специфічні суспільні економічні відносини рентно-податкового характеру і змісту. Для цього створились відповідні підстави. Так, з відмовою від командно-адміністративного методу управління в переважній більшості сфер суспільного життя, в тому числі і ведення господарства, коли будь-яке використання природних ресурсів було безоплатним (за деякими винятками, наприклад щодо землі), виникли об'єктивні передумови законодавчого закріплення принципу і механізму платного природокористування. Цей механізм фактично став юридичною формою реалізації державою перш за все права власності на природні ресурси, а також важливим підґрунтям для наповнення доходної частини бюджетів. Його головна мета полягає в тому, щоб оптимально збалансувати економічний (фінансовий) та екологічний розвиток суспільства і держави в цілому. Досягти цього можна при домінуючій позиції екологічних чинників та використанні природних ресурсів без перевищення їх критичного обсягу, а також законодавчого встановлення належного порядку сплати грошових коштів за використання (споживання) природних ресурсів до бюджетної системи.

Однак внаслідок відсутності фундаментальних вітчизняних досліджень теоретичних та практичних проблем правового регулювання платності природокористування як важливого підґрунтя механізму правового забезпечення бюджетних доходів та невід'ємного елемента економіко-правового механізму природокористування та охорони довкілля законодавець спершу обмежився декларативним закріпленням основоположних правових приписів, покликаних врегулювати відповідні суспільні відносини. Так, у першій редакції Закону України «Про систему оподаткування»¹ знайшли своє закріплення норми про плату за використання природних ресурсів (ст. 15), яку повинні були сплачувати всі підприємства, об'єднання та громадяни, що отримали їх у встановленому законом порядку у володіння, використання чи оренду для здійснення виробничої та іншої діяльності. Нормативи, порядок визначення лімітів і плата за використання природних ресурсів встановлювались Кабінетом Міністрів України, а кошти від цієї

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 39. – Ст. 510.

плати мали зараховуватись до бюджету адміністративно-територіальної одиниці базового рівня місцевого самоврядування. Слід звернути увагу на принципний припис, який стосувався місця надходження коштів від плати за використання природних ресурсів. Таким закон вважав бюджет конкретної адміністративно-територіальної одиниці базового рівня місцевого самоврядування. Йшлося, зокрема, про бюджет сільської, селищної чи міської ради, тобто зазначена плата мала суттєво поповнювати місцеві бюджети.

Поряд з платою за використання природних ресурсів самостійні правові приписи закон присвячував платі за землю (ст. 16) та лісовому доходу (ст. 17). Коротко розглянемо зазначені приписи, оскільки вони так чи інакше стосуються тематики, що досліджується. Так, суб'єктами плати за землю, яка мала сплачуватися згідно із законом, визнавалися колгоспи, радгоспи, підприємства, об'єднання та громадяни, яким земля надавалась у володіння, використання, в тому числі на умовах оренди. Розмір цієї плати визначався залежно від якості та місцезнаходження земельної ділянки, виходячи з кадастрової оцінки землі. Вона стягувалась у вигляді земельного податку чи орендної плати. Питання щодо розподілу коштів, отриманих від плати за землю, вирішувалося таким чином: земельний податок у повному розмірі зараховувався до бюджету адміністративно-територіальної одиниці базового рівня місцевого самоврядування, орендна ж плата за землю надходила до позабюджетних фондів місцевих Рад народних депутатів.

Закон закріплював самостійну плату у сфері використання лісів. Так, лісовий дохід мав сплачуватися лісокористувачами у вигляді плати за деревину, що відпускала на пні, та як плата за інші лісокористування в лісах державного значення. Використання ж колгоспних лісів здійснювалося безоплатно. Слід підкреслити, що лісовий дохід, як і плата за використання природних ресурсів та плата за землю (у формі земельного податку), зараховувався до бюджету адміністративно-територіальної одиниці базового рівня місцевого самоврядування.

Прийнятий в один день із Законом «Про систему оподаткування» Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища»¹ в свою чергу передбачив як самостійний елемент

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

економічного механізму в природокористуванні плату за спеціальне використання природних ресурсів, плату за забруднення навколишнього природного середовища і плату за погіршення якості природних ресурсів (статті 43–45).

У подальшому природноресурсові кодекси України (Земельний, Водний, Лісовий, Кодекс про надра), а також закони України («Про плату за землю», «Про тваринний світ», «Про рослинний світ» та ін.) деталізували та конкретизували принципові положення названих нормативних актів щодо платності у сфері використання конкретних природних ресурсів. На жаль, в обмежених рамках даної статті немає можливості у повному обсязі проаналізувати весь склад платежів за використання природних ресурсів, за рахунок яких наповнюються місцеві бюджети. Тому зупинимось лише на деяких з них. Наприклад, плата за водокористування регулюється главою 7 Водного кодексу України¹, а також Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища», в якому передбачено збір за спеціальне використання природних ресурсів, що включає в себе збір за спеціальне використання водних ресурсів і збір за користування водами для потреб гідроенергетики та водного транспорту. Плата за спеціальне водокористування справляється з метою забезпечення раціонального використання й охорони вод та відтворення водних ресурсів і включає плату за забір води з водних об'єктів та за скидання в них забруднюючих речовин.

Платежі за забір води з водних об'єктів загальнодержавного значення зараховуються до державного бюджету в розмірі 80 %, а до бюджету АРК та бюджетів областей — у розмірі 20 %. Однак протягом останніх років дія ч. 1 ст. 32 Водного кодексу зупиняється в частині зарахування 20 % зборів за використання води з водних об'єктів загальнодержавного значення до бюджетів областей; 50 % — до бюджету АРК. Отже, наприклад, у 2005 р. збори за використання води з водних об'єктів загальнодержавного значення надходили до Державного бюджету.

Платежі за забір води з водних об'єктів місцевого значення в повному обсязі зараховуються до відповідних місцевих бюджетів. Збір за спеціальне використання водних ресурсів і збір за користування водами для потреб гідроенергетики і водного транспорту місцевого значення та їх понадлімітне використання зараховую-

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.

ться платниками за місцем їх податкової реєстрації (місцем перебування на податковому обліку в органах державної податкової служби) у розмірі 100 % до місцевих бюджетів.

Використання інших природних ресурсів теж здійснюється переважно за плату. Так, наприклад, главою 4 Кодексу України про надра¹ передбачається, що плата за користування надрами справляється в межах території України, її континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони у вигляді платежів за користування надрами; відрахувань за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок Державного бюджету України; збору за видачу спеціальних дозволів (ліцензій); акцизного збору. Кошти від платежів за користування надрами надходять до Державного бюджету і місцевих бюджетів у такому порядку: за видобування корисних копалин загальнодержавного значення — у Держбюджет 40 %, у бюджет АРК, у бюджети областей, міст Києва і Севастополя 60 %; за видобування корисних копалин місцевого значення та за користування надрами в цілях, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин, — у бюджети АРК, областей, міст Києва і Севастополя 100 %; за пошук і розвідку корисних копалин, у Держбюджет 80 %, у бюджети АРК, областей, міст Києва та Севастополя 20 %; за користування надрами континентального шельфу і в межах виключної (морської) економічної зони платежі у повному обсязі зараховуються до Державного бюджету України.

Механізму реалізації принципу платності у сфері спеціального використання конкретних природних ресурсів присвячені, крім того, підзаконні акти, зокрема, спеціальними постановами Кабінету Міністрів України було затверджено «Порядок справляння збору за спеціальне використання водних ресурсів та збору за користування водами для потреб гідроенергетики і водного транспорту»², «Порядок справляння збору за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду»³ тощо. На виконання приписів, закріплених названими Порядками, прийняті відповідні Інструкції.

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 36. — Ст. 340.

² Збірник: Законодавство України про довкілля. — Т. 2 — X.: ТОВ «Одісей», 2006. — С. 270.

³ Там само. — С. 354.

Отже, на підставі викладеного можна дійти висновку, що реалізація принципу платності природокористування забезпечується цілою сукупністю нормативно-правових актів різного рівня, що спричиняє певні незручності передовсім для суб'єктів податкових правовідносин. Здається, що для усунення законодавчих колізій та введення чіткого механізму встановлення, стягнення платежів за спеціальне природокористування, контролю тощо актуальним стає прийняття єдиного спеціального нормативно-правового акта, наприклад, Закону «Про платежі за спеціальне використання природних ресурсів».

Водночас у відповідному галузевому законодавстві слід залишити найбільш принципові загальні норми, присвячені платності за спеціальне використання природних ресурсів. Пропонуючи саме законодавчу форму регламентації суспільних відносин у сфері платності за спеціальне природокористування, слід звернути увагу на таку обставину. Відомо, що специфічною рисою, характерною лише для платності у сфері використання природних ресурсів, є те, що порядок справляння платежів у зазначеній царині встановлюється Кабінетом Міністрів України. Винятком є лише плата (податок) за землю, яка регулюється спеціальним законом «Про плату за землю». В ньому, зокрема, зазначається, що ставки земельного податку, порядок його обчислення і сплати не можуть встановлюватись або змінюватись іншими законодавчими актами, крім цього Закону (ст. 4)¹. Це означає, що всі питання щодо земельного податку вирішуються на законодавчому рівні — Верховною Радою України. Що ж стосується інших нормативно-правових актів, які прямо або опосередковано регулюють платність спеціального використання природних ресурсів, то розмір, нормативи зборів, порядок їх справляння встановлюється Кабінетом Міністрів України. Таке положення передбачено, наприклад, у ч. 3 ст. 43 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»²; у ч. 5 ст. 18 Закону України «Про тваринний світ»³; п. 7 ст. 8 Кодексу України про надра⁴, де до

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 38. — Ст. 560.

² Там само. — 1991. — № 41. — Ст. 546.

³ Там само. — 2002. — № 14. — Ст. 97.

⁴ Там само. — 1994. — № 36. — Ст. 340.

компетенції Кабінету Міністрів України віднесено, зокрема, визначення нормативів плати за користування надрами та порядку її справляння.

У пропонованому законі повинні бути зосереджені і спеціальні правові приписи, присвячені регламентації доходів місцевих бюджетів. Крім того, вважаємо за доцільне змінити відсоткове співвідношення від надходжень за спеціальне використання природних ресурсів у бік їх збільшення на користь саме місцевих бюджетів. Оскільки в процесі використання природних ресурсів, що знаходяться на певній території області, міста, селища тощо, їм спричиняється шкода, зменшуються їх корисні властивості (наприклад води, надр), кількість (наприклад, при вирубці лісів) та відбуваються інші, більшою мірою, негативні явища. Тому, щоб виправити таке становище на своїй території — відновити, а в деяких випадках і відтворити, здійснити заходи щодо охорони природних ресурсів (нехай і загальнодержавного значення) та підтримання їх у належному стані, відповідним органам місцевого самоврядування вкрай необхідні грошові кошти і, зрозуміло, не у пропорції 80 % — до Державного бюджету, а 20 % — до місцевих.

Зміст

| | |
|--|-----|
| Яковюк І. В. | |
| Правова культура в умовах глобалізації та європейської інтеграції | 3 |
| Герасіна Л. М. | |
| Культура політичного вибору як елемент правосвідомості громадян | 17 |
| Задихайло Д. В. | |
| Конституційна доктрина та регулювання економічних відносин у контексті конституційної реформи | 25 |
| Дахова І. І. | |
| Структура конституційно-правового статусу уряду | 38 |
| Погребняк С. П. | |
| Справедливість у судовій діяльності | 47 |
| Данильян О. Г. | |
| Концепція модернізації як теоретична модель розвитку посттоталітарних країн | 61 |
| Рум'янцева В. О., Страхов М. М. | |
| Ідея українського монархізму в творах В'ячеслава Липинського (до 125-річчя з дня народження) | 72 |
| Чапала Г. В. | |
| Інституціональні механізми реалізації спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст: до питання пошуку ефективної моделі | 78 |
| Дмитрик О. О. | |
| Роль Конституції України в урегулюванні фінансових відносин | 88 |
| Пучковська І. Й. | |
| Про використання завдатку як відступного | 96 |
| Сьоміна В. А. | |
| Забезпечення позову в адміністративному судочинстві | 105 |
| Лісова Т. В. | |
| Управління в галузі використання й охорони земель: проблеми сьогодення | 112 |