

## **ЕКОНОМІЧНІ ПРОБЛЕМИ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ**

УДК 330.524:553

**В. С. МІЩЕНКО,**  
*професор, доктор економічних наук,  
головний науковий співробітник  
ДУ “Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України”  
(Київ)*

### **УДОСКОНАЛЕННЯ РЕНТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У НАДРОКОРИСТУВАННІ**

*Розглянуто питання вдосконалення рентного регулювання у мінерально-сировинній сфері на шляху усунення певних деформацій у нормативній базі плати за користування надрами, а також розробки механізму оподаткування рентної складової доходів підприємств. Передумовою останнього виступає запровадження стандартів прозорості для видобувних галузей.*

**Ключові слова:** рента, регулювання, надрокористування, нормативна база, плата за користування надрами, роялті.

---

**V. S. MISHCHENKO,**  
*Professor, Doctor of Econ. Sci.,  
Principal Sci. Researcher  
Institute of Environmental Economics and Sustainable Development of the NAS of Ukraine”  
(Kyiv)*

### **RENT REGULATION IMPROVEMENT IN THE MANAGEMENT OF MINERAL RESOURCES**

*The questions of improving the rental regulation in the mineral raw materials sphere, the removal of certain deformations in the normative base of charges for mineral resources usage, and the development of a mechanism of taxation of the rental component of enterprise's incomes have been investigated. A prerequisite for the last one is the introduction of transparency standards for the extractive industries.*

**Keywords:** economic rent, mineral resources production regulation, normative base, charges for mineral resources use, mining royalty.

Рентне регулювання для природно-ресурсної сфери є питанням майже перманентним. Проте періодично воно актуалізується з тих чи інших причин. Доцільно звернутися до нього і сьогодні — надто часто політики, урядовці і громадські діячі говорять про невідповідну віддачу високоприбуткової гірничодобувної промисловості, про неадекватну рентну плату за користування надрами. При цьому ренту ототожнюють переважно з платою за користування надрами, що регулюється розділом XI Податкового кодексу України, але це тільки частина питання. Рентне регулювання означає, насамперед, контроль і вилучення надприбутку, а плата за користування надрами є категорією податку на виробництво. За відсутності в Україні зазначених механізмів контролю за дохо-

дами увага штучно переноситься на плату за користування надрами, оскільки вона є простою в нарахуванні й адмініструванні.

З прийняттям Податкового кодексу в Україні почалося реформування нормативної бази плати за користування надрами – з переведенням її у адвалорну (процентну) форму. Таке реформування було певною мірою завершено прийняттям у травні 2012 р. Законів України № 4834 \* та № 5083 \*\*. Майже в усіх випадках ставки плати у абсолютному (потонному) вираженні було замінено процентними ставками від вартості видобутих корисних копалин. Крім того, рентну плату за викопні вуглеводні було об'єднано з платою за користування надрами в один ресурсний платіж.

Концепція відповідного реформування системи плати за користування надрами і нормативна база платежів були розроблені та обґрунтовані у 2009–2010 рр. вченими РВПС України (нині – ДУ “Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України”). Відповідні дослідження здійснювалися за дорученням Міністерства економіки України, а також у рамках участі у підготовці проекту розділу XI Податкового кодексу України “Плата за користування надрами”. Застосування розробленої нормативної бази виходило із скасування збору за геологорозвідувальні роботи і переходу на єдиний платіж за користування надрами. Це забезпечило суттєве зростання (починаючи з 2011 р.) надходжень коштів від платежів у державний і місцеві бюджети як в абсолютному, так і у відносному вираженні (табл. 1).

*Таблиця 1*

**Платежі за користування надрами в Україні у 2005–2012 рр. \***

Показники	Роки							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Надходження коштів у вигляді платежів (млн. грн.) **	388,3	556,0	591,5	1190,2	1335,1	1481,0	2684,0	3271,6
Доходи зведеного бюджету України (млрд. грн.)	134,2	171,7	219,9	297,9	273,0	314,5	398,6	445,5
Частка даних надходжень у доходах зведеного бюджету (%)	0,29	0,32	0,27	0,40	0,49	0,47	0,67	0,73

\* Складено за даними Державної служби статистики України та Міністерства фінансів України.

\*\* У державний та місцеві бюджети.

У проєкті зазначеного розділу Податкового кодексу України від 2010 р. пропонувалася система платежів на основі процентних ставок для всіх видів корисних копалин. Проте у кінцевому підсумку в цьому кодексі без достатніх, на наш погляд, підстав було закладено змішану систему ставок плати – як в абсолютній (потонній), так і у відносній (процентній) формах. Поза увагою тоді залишилася розбалансованість системи нормативів, яка сформувалася в результаті спонтан-

\* Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо удосконалення деяких податкових норм : Закон України від 24.05.2012 № 4834 // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 16. – Ст. 136.

\*\* Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо державної податкової служби та у зв'язку з проведенням адміністративної реформи в Україні : Закон України від 5.07.2012 № 5083 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5083-17>.

них, вибіркових їх змін. Нами, зокрема, відмічалася невмотивованість надвисоких ставок (до 15,5 грн./т) для одних видів корисних копалин (вапняк, крейда тощо) та низьких (2,15–4,43 грн./т) для інших (залізні та титанові руди, бентонітові глини). Режим плати в деяких випадках виглядав як преференції для окремих надкористувачів [1].

Прийняття Законів України № 4834 та № 5083 ознаменувало завершення реформування системи плати за користування надрами на основі процентних (адвалорного типу) ставок. Встановлені сьогодні нормативи плати за своєю величиною у більшості випадків прямо співвідносяться з проектними нормативними показниками, що були запропоновані науковцями у 2010 р. Тут слід додати, що відповідна нормативна база свого часу пройшла ґрунтовне обговорення як на рівні робочої групи, так і на вузких експертних розглядах за участю заступника міністра економіки України.

Підтримуючи реформування нормативної бази плати за користування надрами слід зауважити, що в її складі є ряд суперечностей. Йдеться про недостатньо вмотивовані зміни нормативів (проти їх науково обґрунтованого рівня) у бік як збільшення, так і зменшення (табл. 2). Дані зміни вводилися спонтанно і в адміністративному порядку. Серед мотивів цих змін в одних випадках можна вбачати турботу про поповнення дохідної частини державного бюджету, а в інших — об’єктивно це виглядає як преференції окремим сферам. Таким чином, фіксується штучна завищеність одних нормативів і заниженість інших. Їх можна було б виправдати, якби вони не мали зворотного ефекту, узгоджувалися з певною політикою і були зрозумілі інвестору — як вітчизняному, так і іноземному.

Таблиця 2

**Ставки плати за користування надрами для видобування деяких видів корисних копалин, установлені у Податковому кодексі України, порівняно з їх науково обґрунтованим рівнем \***

(т)

Корисні копалини	Ставки плати, встановлені Податковим кодексом України (на 01.04.2013 р.)		Науково обґрунтовані ставки плати
	від вартості видобутих корисних копалин		
	%	грн. **	(%)
<b>Корисні копалини загальнодержавного значення:</b>			
Антрацит.....	0,5	5,33	1,0
Буре вугілля.....	1	0,57	1,0
Кам’яне вугілля:			
енергетичне, окислене.....	0,4	3,51	1,0
коксівне.....	0,4	3,51	1,0
торф, сапропель.....	1	0,59	1,0
Металеві руди:			
залізна для збагачення.....	2,7	3,64	3,5
залізна для збагачення з вмістом магнетитового заліза менше 20%.....	1,5	0,89	1,5
багата залізна.....	3,5	11,45	3,5
Вогнетривка сировина:			
доломіт.....	7,5	11,30	5,0
кварцит та кварцовий пісок для металургії.....	7,5		5,0

Закінчення таблиці

формувальний пісок.....	7,5	25,24	5,0
Хімічна сировина:			
крейда для виробництва соди.....	7,5	25,78	5,0
вапняк для цукрової промисловості.....	7,5	25,51	5,0
крейда для хімічної промисловості.....	7,5	25,67	5,0
Скляна та фарфоро-фаянсова сировина:			
пісок для виробництва скла.....	7,5		5,5
Підземні води:			
мінеральні для промислового розливу *** .....			6,0
<b>Корисні копалини місцевого значення:</b>			
Сировина для будівельного вапна та гіпсу:			
крейда і вапняк на вапно, будівельна крейда.....	7,5	25,24	5,0
гіпс.....	7,5	25,73	5,0
сировина для хімічних меліорантів ґрунтів (вапняк).....	7,5	16,73	5,0
сировина для побутового (будівельного) каменю.....	7,5		7,5

\* Розраховано автором.

\*\* Не менше, ніж гривень за одиницю видобутих корисних копалин.

\*\*\* Плата за одиницю видобутої сировини дорівнює 39,30 грн./м<sup>3</sup>.

У багатьох економістів та деяких урядовців сьогодні склалася певна упевненість щодо низького рівня ресурсних рентних платежів. Вони стверджують, що через це держава недоотримує значні фінансові ресурси від високоприбуткової сфери надкористування. Журналісти також акцентують свою увагу на цьому питанні і актуалізують його в різних інтерв'ю.

У черговий раз про потребу в підвищенні плати за користування надрами заявлено у зв'язку з конфліктом навколо освоєння родовищ титанових руд у Житомирській області: начебто “ставки, які платять власники видобувних підприємств, є у 50–100 разів нижчими, ніж у Європі” [2], тому пропонується підняти у 2–3 рази (а то й у 10) плату за кожен одиницю ресурсів.

Звернемося з цього приводу до Податкового кодексу України \*. Згідно з розділом XI, сьогодні ставка плати за користування надрами для видобування титанової руди дорівнює 5% \*\*. У даному випадку вона стосується вартості 1 т ільменітового концентрату як товарного продукту, що отримується з руди при її збагаченні. Чи можна уявити таку плату вищою у 10 чи тим більше у 50–100 разів, оскільки це ще податок на прибуток тощо?

Більшої уваги варті заяви урядовців. Так, міністр фінансів Ю. Колобов, відповідаючи на такого роду запитання, зазначив, що в Україні рентні платежі є досить низькими, якщо брати у цілому по країнах СOT. Ті рентні платежі, що є значно нижчими, ніж у наших сусідів, він пообіцяв переглянути у бік збільшення [3].

Слід зауважити, що порівняння з іншими країнами саме собою не може бути аргументом на користь прийняття того чи іншого рішення, тобто посилання міністра є некоректним. Так, Казахстан володіє унікальним родовищем хромових руд. Як монополіст він може встановити плату за користування надрами на рівні 17%, але для залізних руд – тільки 3,5%. Інша ситуація: чи може Україна встановити плату за

\* Податковий Кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI із змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2755-17>.

\*\* Йдеться про ставку плати за видобування титанових руд розсіпних родовищ. Для корінних руд, типу Стремигородського та інших родовищ, норматив плати ще не встановлено.

користування надрами для видобування залізної руди на тому самому рівні, що й Росія? Слід зазначити, що гірничотехнічні умови видобування залізної руди в Україні є суттєво гіршими, ніж у Росії (Білгородська обл.). За цих умов однакові ставки створять преференції російським виробникам на внутрішньому ринку.

Не можна не погодитися, що фіскальна ефективність господарської діяльності з експлуатації надр є недостатньою та неадекватною. Надприбутки у багатьох гірничодобувних галузях залишаються поза державним контролем. Проте питання стоїть інакше: чи є плата за користування надрами тим інструментом, який має спрямовуватися на вилучення зазначених надприбутків? Яка її функція в загальній системі оподаткування? Адже, будучи рентною за своєю природою, плата за користування надрами може виступати в різних формах, тобто категорія ренти не вичерпується зазначеною платою.

Плата за користування надрами відома у світовій практиці переважно як платежі роялті. За методологічними передумовами вони належать до категорії рентних і при цьому кореспондують з абсолютною формою ренти. У зазначеному контексті рента виступає як правова категорія і розглядається як дохід держави, що отримується від суб'єктів господарювання (надрокористувачів) за передані їм у користування (фактично в оренду) природні ресурси. За цих передумов розмір плати не повинен залежати від результатів фінансово-господарської діяльності надрокористувача. У теоретико-методологічному розумінні це форма економічного відшкодування витрат природних компонентів національного багатства (капіталу).

Водночас рента може виступати як економічна категорія, і в цьому відношенні вона покликана виконувати функцію перерозподілу надприбутків, тобто вилучення тієї частини доходу, яка створена за рахунок сприятливих факторів економічного та природного характеру. Щодо надр, то йдеться про якіснішу сировину, сприятливіші умови доступу до неї тощо. Перша і друга форми ренти належать до двох різних інструментів ресурсного регулювання. Загальне завдання рентного регулювання при цьому можна визначити як збереження балансу інтересів держави, надрокористувача та інвестора.

У світовій практиці виокремлення та стягнення природно-ресурсних платежів у надрокористуванні пов'язані переважно з вартісними показниками товарної продукції. До зазначеної категорії платежів належать бонуси, ренталс, роялті, рентний податок на видобування природних ресурсів та деякі інші. Вони стягуються як у формі прямого податку на виробництво, так і залежно від доходності (табл. 3).

Найпоширенішою категорією ресурсного податку є роялті, що сплачується, як правило, за процентною ставкою. Остання коливається від 0–5% до 10–20% (зокрема, у США), а в деяких випадках (щодо нафти) і більше. У багатьох країнах діапазон ставок становить 2–7%. У цьому контексті роялті як податок на виробництво є складовою собівартості. Стосовно нафти сплата роялті інколи може замінюватися продукцією. Часто спеціальним податком обкладається частина прибутку, що перевищує певну межу (за рівнем рентабельності). Це дозволяє диференціювати платежі залежно від прибутковості гірничого виробництва. В окремих випадках фіксується практика “потонних” ставок, зокрема, в Канаді, Австралії

## Економічні проблеми природокористування

(щодо хлориду натрію, будівельної сировини тощо), але й такі ставки комбінуються з вартісними показниками виходячи з рівня прибутковості. У світі орієнтуються переважно на платежі, засновані на відносних нормативах, насамперед – від вартості видобутих корисних копалин.

Таблиця 3

### Показники ставок роялті (податку, плати за користування надрами) у деяких країнах \*

(%)

Країни, види корисних копалин	База оподаткування. Різновиди ставок	Величина податкових ставок (роялті)
Російська Федерація.....	Вартість видобутих корисних копалин	3,8–17,5
у тому числі:		
залізна руда.....	те саме	4,8
неметалічна гірничорудна сировина	те саме	6,0
будівельна сировина.....	те саме	5,5
Республіка Казахстан.....	Вартість видобутих корисних копалин або першого товарного продукту	0,0–24,0
у тому числі:		
залізна руда.....	те саме	3,5
будівельна сировина.....	те саме	5,6
Молдова.....	Ставки збору від вартості видобутих корисних копалин	0,0–7,0 та 20,0 нафта
Азербайджан.....	Ставки промислового податку до вартості	3,0–10,0 до 26,0 для нафти
у тому числі:		
чорні метали.....	те саме	3,0
Австралія.....	Три різновиди: % від доходу, % від прибутку, на 1 т видобутку	–
у тому числі:		
залізна руда.....	Роялті від контрактної вартості	5,0 7,5 (аглоруда)
Бразилія.....	Чистий дохід від продажу	0,2–3,0
у тому числі:		
залізна руда.....	те саме	2,0
марганцева руда.....	те саме	3,0
Індія		
у тому числі:		
залізна руда.....	Обсяг видобутку, ставка за 1 т	4,0–19,0 рупій/т
Швеція		
у тому числі:		
залізна руда.....	Відсутні (Єдина державна компанія)	–
США.....	Вартісні показники Комбіновані податки	0,0–5,0 10,0–20,0 (нафта)

*Закінчення таблиці*

Канада.....	Комбіновані системи оподаткування (базовий і диференційований нормативи)	до 5,0–15,0
-------------	--	-------------

\* Складено автором.

Плата за користування надрами, яку встановлює держава як власник мінеральних ресурсів, є функцією значної кількості ресурсних та ринково-кон’юнктурних параметрів. При цьому усталеного порядку (методів) їх урахування й виходу на конкретні нормативи не існує [5]. Світовий досвід дає можливість визначитися з нижньою та верхньою межами ставок плати, а також встановити їх. Надалі кожна країна має сформувати власні завдання в цій сфері та конкретизувати рівень плати за видами корисних копалин виходячи з найважливіших функцій плати як механізму регулювання. Насамперед це стосується профільних для країни видів ресурсів [5].

У пошуках загальних орієнтирів для можливого абсолютного рівня плати за користування надрами доцільно розглянути останні як різновид фінансового активу. Адже ресурси ділянок надр, згідно з міжнародною системою державних фінансів, належать до категорії фінансових. При наданні надр у користування з метою отримання прибутку держава як власник відповідного ресурсу встановлює плату за нього (тобто за право користування ним).

Таким чином, оцінка вартості фінансового ресурсу може стати відправною точкою для встановлення розмірів плати. У цілому відповідним критерієм можна вважати ставку LIBOR, яка в міжнародній практиці зазвичай становить 2,5–4%. Водночас варто враховувати, що дана ставка є найменшою ціною фінансового ресурсу. Інакше кажучи, її слід вважати нижньою межею вартості ресурсу. У такій ролі ставку LIBOR у першому наближенні можна ототожнити з базовим рівнем плати за користування надрами.

Міжнародна практика підтверджує орієнтацію на зазначений рівень плати. Найближчим для нас є приклад Російської Федерації, де мінімальна ставка податку на видобуток корисних копалин становить 3,8%, і Казахстану, де цей норматив (роялті) в більшості випадків не опускається нижче за 3,5%.

Отже, базовий рівень плати повинен виходити з оцінки і врахування своєрідного рейтингу того чи іншого виду корисних копалин, кон’юнктури ринку, ліквідності відповідної продукції, ступеня її дефіцитності, стану запасів тощо. На даній основі формується політика держави, яка повинна, зокрема, передбачати можливості підтримки певних видобувних галузей. Встановлення при цьому ставок на нижній межі набуває форми преференцій з боку держави.

У Російській Федерації ставки плати перебувають переважно в діапазоні 3,8–8%, піднімаючись для деяких видів корисних копалин до 17,5% (природний газ). У Республіці Казахстан вони дорівнюють 3–9%, при цьому для окремих видів корисних копалин – знижуються до 2% та підвищуються до 12% і 17% (відповідно, урану та хромової руди як високоліквідної та високоприбуткової продукції). В Україні ставки у процентах до вартості сьогодні коливаються в діапазоні 1–7,5%, за винятком вугілля (0,4–0,5%) та викопних вуглеводнів (11–39%).

Кожна країна, намагаючись збалансувати рівні платежів, повинна враховувати різні фактори. В нашій державі до профільних належать залізні, марганцеві й титанові руди, а також деякі неметалеві види сировини. Щодо залізних руд, в Україні в умовах конкуренції з Російською Федерацією (на зовнішніх і частково на внутрішньому ринках) та порівняно з гіршими гірничо-геологічними параметрами видобування доцільно встановити нижчу ставку плати, ніж у РФ (4,8%). Водночас з метою збереження регулюючої ролі плати ця ставка не може опускатися нижче 2%. За експертно-аналітичною оцінкою, оптимальна величина дорівнює 3,5%.

У регулятивному контексті найважливішою особливістю плати за користування надрами є її належність до категорії податків на виробництво. З цим пов'язаний ряд обмежень для неї як за абсолютним рівнем, так і за функціональним призначенням. Згідно із світовим досвідом, саме через це сфера використання природно-ресурсних платежів типу роялті безперервно звужується на користь податків на прибуток [4].

Отже, плата за користування надрами не може виступати інструментом вилучення надприбутків у надкористувачів. Це їм категорично протипоказано. Будучи податком на виробництво, плата за користування надрами є дуже чутливим фактором для економіки підприємств. У міжнародній практиці збалансуванню абсолютного розміру ставок плати за користування надрами приділяється підвищена увага. Негативи від їх завищення особливо проявляються в умовах циклічності ціноутворення та кризових спадів виробництва у гірничій сфері.

Вітчизняна практика дає красномовні приклади маніпулювання ставками плати за користування надрами у зв'язку із змінами світової кон'юнктури. Гірничо-металургійний комплекс України (ГМК) пережив три кризових періоди: у 1999–2000 рр., у 2008–2009 рр. та у теперішній час (що характеризується як рецесія). І кожного разу поставали питання про пільги і преференції з боку держави, що торкнулися і плати за користування надрами. На рубежі 1999–2000 рр. це були Закон України \* і Постанова Кабінету Міністрів України \*\* щодо різкого зниження ставок плати. У 2008 р. результатом цього став меморандум, підписаний між Урядом і представниками ГМК. Про відповідні наміри з боку держави йшлося і у 2012 р.

Керуючися зазначеними особливостями такої категорії, як плата за користування надрами, ми вважаємо за необхідне критично підійти до тих змін нормативної бази, які сталися всупереч науково обґрунтованим нормам. Серед даних змін фіксуються три види відхилень (див. табл. 2), а саме:

а) заниження ставок плати для деяких видів корисних копалин, що, насамперед, стосується залізних руд і вугілля;

б) завищення ставок плати для значної групи нерудних корисних копалин, у тому числі будівельної мінеральної сировини;

\* Про проведення економічного експерименту на підприємствах гірничо-металургійного комплексу України : Закон України від 14.07.1999 р. № 934-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/934-14>.

\*\* Про внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 12 вересня 1997 р. № 1014 : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.08.2001 р. № 957 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/957-2001-%D0%BF>.



в) збереження низького рівня плати для підземних вод, насамперед, мінеральних вод промислового розливу. Цей рівень фактично успадковано Податковим кодексом України з минулої практики без будь-яких змін.

Проаналізуємо ймовірні перспективи щодо зазначених відхилень.

**Залізні руди** належать до профільного для України виду сировини. Як уже зазначалося, в Україні доцільно встановити нижчу ставку плати, ніж у РФ (4,8%). Водночас вона не може бути нижчою від 2%. Оптимальною величиною ставки є 3,5%. У Податковому кодексі України наведено ставку 2,7%. Різниця виглядає не дуже значною, однак з урахуванням обсягів виробництва залізних руд втрати для державного бюджету виявляються суттєвими (вони становлять понад 300 млн. грн. на рік). Крім того, незважаючи на рецесію, залізні руди залишаються ліквідним товаром, ціни на них не зазнали значного спаду. Отже, підстав для зниження ставки проти 3,5% немає.

Щодо **вугілля** ставки плати (маються на увазі дотації вугільній промисловості) в минулому мали майже умовний характер. Однак із зростанням обсягів видобутку вугілля у приватному секторі це почало втрачати свою логіку. Нині, коли така частка наближається до 50%, мінімізація ставок плати є протиприродною, оскільки означатиме субсидування з боку держави приватних підприємств. З огляду на це, запроваджені Податковим кодексом України ставки плати в 0,4% є неприйнятними. Якщо у 2009 р. вчені вважали доцільною ставку в 1%, то сьогодні її вже можна підняти до 2%.

Підвищення ставок плати до 7,5% (проти науково обгрунтованого рівня 5%) торкнулося в Податковому кодексі України таких видів корисних копалин, як доломіт, кварцит, формувальний пісок, крейда, вапняк, пісок для виробництва скла, гіпс, буто-щебенева сировина та деякі інші (див. табл. 2). Це різногалузеві за належністю види сировини, які об'єднані тільки багатотоннажним видобутком і при підвищенні ставок плати забезпечують помітний фіскальний ефект. Проте зворотним боком стає призупинення інвестицій, гальмування оновлення фондів, зниження фінансової безпеки підприємств. Інакше кажучи, виграючи в тактичному сенсі (додаткові надходження до бюджету), ми програємо стратегічно.

Якщо відповідні галузі є високорентабельними, то оподаткування необхідно змістити на прибуток, а не на виробництво. З огляду на всі обставини, підвищення ставок плати для даної групи нерудних видів сировини слід кваліфікувати як штучне і неоднозначне за наслідками. Від такого роду спроб збільшення надходжень у бюджет доцільно відмовитися.

У ситуації з **мінеральними водами** очевидним є вкрай занижений рівень плати. Сьогодні її ставка становить близько 40 грн./м<sup>3</sup> (див. табл. 2), тобто в ціні реалізації вона перебуває на рівні 1%, тоді як у Російській Федерації давно дорівнює 7,5%, а в Республіці Казахстан — 10%.

Щороку в Україні розлив мінеральних вод становить 150–200 млн. дал, а це означає, що втрати бюджету перевищують 100 млн. грн. Аналіз вітчизняного ринку мінеральних вод свідчить про високу рентабельність цієї сфери. Враховуючи порівняльні й абсолютні оцінки ставки плати за користування надрами з метою видобування мінеральних вод для промислового розливу, таку ставку доцільно встановити у процентній формі на рівні мінімум 6%. Зазначимо, що у проекті змін до

Податкового кодексу України, який у травні 2012 р. подавався на розгляд Верховної Ради України, фігурувала ставка 10%.

Щодо нафти, конденсату та природного газу, то плата за користування надрами після об'єднання її з рентною платою втратила статус, властивий платежам типу роялті. У результаті ця плата виглядає чужорідним елементом серед інших видів нормативів плати. З методологічної точки зору, таке об'єднання платежів є суперечливим. Отриманий вид податку є штучним утворенням і, не будучи прив'язаним до прибутку, не може претендувати на довговічність. Особливо, якщо взяти до уваги очікувану реструктуризацію НАК “Нафтогаз України” та впровадження стандартів прозорості згідно з ініціативою ЕІПІ для видобувних галузей.

Теза щодо необхідності диференціації плати за користування надрами дублюється в цілому ряді документів: постановах Уряду, указах Президента України та постанові Верховної Ради України. Порушуючи його знову, ми акцентуємо увагу на неоднозначності сприйняття й трактування даного питання, особливо з боку надрокористувачів. На наш погляд, склалося хибне уявлення щодо змісту такої диференціації як процесу, який начебто спрямовано на вирівнювання умов господарювання на родовищах з різними гірничо-геологічними умовами та якістю сировинної бази.

Ще раз підкреслимо, що базові ставки плати за користування надрами в методологічному плані ототожнюються з абсолютною рентою. Таким чином, вони не покликані усувати конкурентні переваги при використанні різноякісних родовищ. Більше того, потреба в такій функції платежів за ринкових умов узагалі є сумнівною. Щодо рентного регулювання в цілому, то його слід розуміти як регулювання доходів, контроль надприбутків тощо. Воно може вводитися додатково й незалежно від системи базових платежів [6].

Належність платежів до базових означає саме їх незалежність від конкретних умов видобутку корисних копалин. У затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України \* порядку стягнення плати чітко зазначено, що вона розглядається як мінімальна та стосується всіх родовищ, незалежно від їх геологічних особливостей і умов експлуатації. Диференціація при цьому виступає як окремих (наступний) етап регулювання й інструмент певної державної політики.

У надрокористуванні неоднакова дохідність господарської діяльності, пов'язана з різними гірничо-геологічними та іншими умовами, є для бізнесу заданою передумовою (заздалегідь відомою і взятою до уваги). При цьому сама належність запасів корисних копалин до категорії балансових слугує гарантією рентабельності їх освоєння – на рівні, що перевищує ставку рефінансування НБУ. Звідси випливає, що держава, дбаючи про підвищення суспільної продуктивності праці, не бере на себе (в загальному порядку) зобов'язання з надання преференцій тим надрокористувачам, які працюють у порівняно гірших умовах. І вимагати таких преференцій за відсутності обґрунтованих соціально-економічних передумов неправомірно. Це, по суті, стане втручан-

\* Про затвердження базових нормативів плати за користування надрами для видобування корисних копалин та Порядку справляння плати за користування надрами для видобування корисних копалин : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.09.1997 № 1014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1014-97-%D0%BF>.

ням у конкуренцію і може гальмувати розробку найкращих об’єктів мінерально-сировинної бази.

Проте, як уже зазначалося, у питання диференціації платежів є інший бік. Коли йдеться про реалізацію ширших цілей державного регулювання надрокористування, то постають завдання розробки заходів щодо стимулювання, певної підтримки чи пільгового режиму для надрокористувачів. Регулююча роль платежів роялті є дуже багатогранною. Варіюючи величиною ставки роялті, держава направляє видобувні компанії відповідно до державної політики в ті чи інші регіони для розвитку сировинного комплексу. Так, встановлюючи ставку роялті на нафтових родовищах залежно від рівня прибутку, держава намагається втримати компанію від форсованої розробки родовища: залежно від густини нафти – стимулює фірми до освоєння родовищ важкої нафти, залежно від глибини води на шельфі – стимулює освоєння глибоководних родовищ.

Чітко встановлена сума в розрахунку на одиницю продукції мотивує видобування, наприклад, високоякісної (якщо роялті є відносною та має тенденцію до збільшення) та розробку низькосортної нафти. Роялті, диференційована за ступенем переробки (низька роялті – на перероблену і порівняно високі ставки роялті – на сиру нафту, що повинна експортуватися), заохочує компанії розширювати переробку на місцях. Загалом йдеться про гнучкість механізму оподаткування, який має передбачати зміну ставки плати залежно від стадії розробки родовищ, обсягів видобутку (що широко практикується для нафти), рентабельності, кон’юнктури тощо.

Отже, можна зробити такі висновки.

1. Аналіз стану платності надрокористування в Україні за основними видами корисних копалин свідчить про необхідність додаткового коригування системи платежів. Вони повинні стати вагомішою складовою фінансового механізму й податкової системи держави та більшою мірою узгоджуватися з іншими складовими останньої.

2. Плата за користування надрами є певним відображенням політики держави щодо використання ресурсного потенціалу. Водночас як категорія податку на виробництво вона не може виступати фіскальним інструментом вилучення надприбутків у гірничодобувній сфері. На фоні циклічності ціноутворення абсолютний рівень платежів виявляється дуже чутливим для економіки підприємств і повинен відповідно контролюватися.

3. У нормативній базі плати за користування надрами, незважаючи на її реформування у 2012 р., зберігаються значні суперечності, пов’язані з мало вмотивованими змінами її ставок порівняно з їх науково обґрунтованим рівнем. Дані зміни стосуються заниження одних нормативів і завищення інших, за чим стоять неоднозначні наслідки. Відповідні питання потребують доопрацювання.

4. Досвід регулювання плати за користування надрами у вітчизняній ретроспективі дозволяє зазначити: якщо держава бере на себе надання преференцій надрокористувачу під час кризових чи кон’юнктурних спадів, то вона повинна також брати участь у їх надприбутках у періоди сприятливої ринкової ситуації. Отже, законодавчо доцільно ввести прогресивне оподаткування прибутку понад

певний рівень рентабельності гірничодобувних підприємств (приклад такого підходу наведено у Податковому кодексі Республіки Казахстан). При цьому Україна повинна рішучіше діяти на шляху впровадження стандартів економічної прозорості у діяльності гірничодобувних підприємств, маючи на увазі ініціативу ЕІТІ щодо видобувних галузей.

5. Як показує практика, плата за користування надрами в Україні характеризується надмірною фіскальною спрямованістю. З року в рік надходження від платежів стали способом збільшення коштів у прибутковій частині державного бюджету, ніяк не торкаючись і не активізуючи відтворювальну діяльність у мінерально-сировинній сфері. Проведене реформування нормативної бази також можна кваліфікувати як чергову спробу збільшити доходи державного бюджету. Між тим в Україні спостерігається прогресуюча деградація геологорозвідувальної справи. З огляду на це доцільно в невідкладному порядку поставити запитання про забезпечення за рахунок ресурсних платежів цільової підтримки програми розвитку мінерально-сировинної бази.

6. Регулювання плати за користування надрами має бути віднесено до прерогатив Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, оскільки вони безпосередньо впливають на фінансовий стан підприємств, а від останнього, у свою чергу, залежить збалансованість усієї фінансової системи. Особливо це проявляється в період кризових і кон'юнктурних спадів у гірничому виробництві. Отже, функція відстеження платежів набуває особливого значення.

### Список використаної літератури

1. Міщенко В.С. Крок уперед, а могли зробити два // Дзеркало тижня. — 4 груд. — 2010. — С. 9.
2. Конєв В. Блиск ільменіту та убогість Житомирщини // Дзеркало тижня. — 13 квіт. — 2013. — С. 8.
3. Колобов Ю. Якщо Верховна Рада нинішнього скликання виявиться неспроможною позбавити себе податкових пільг, ми в цьому процесі співпрацюватимемо вже з новою Верховною Радою : інтерв'ю // Дзеркало тижня. — 13 жовт. — 2012. — С. 7.
4. Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government and Civil Society / James Otto [et al.]. The World Bank. — 2006 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/336099-1156955107170/miningroyaltiespublication.pdf>.
5. Рентні відносини в системі модернізації національної економіки ; [за ред. академіка НАН України Б.М. Данилишина]. — К. : РВПС України НАН України, 2007. — 518 с.
6. Міщенко В.С. Реформування платежів за користування надрами. Методологія і практика // Фінанси України. — 2010. — № 3. — С. 15–24.

### References

1. Mishchenko V.S. *Krok upered, a mogly zrobyty dva* [A step forward, but we can make two ones]. *Dzerkalo Tyzhnya — Mirror of a Week*, December 4, 2010, p. 9 [in Ukrainian].
2. Konev V. *Blysk il'menitu ta ubogist' Zhytomyrshchyny* [Luster of ilmenite and the leanness of the Zytomyr region]. *Dzerkalo Tyzhnya — Mirror of a Week*, April 13, 2013, p. 8 [in Ukrainian].
3. Kolobov Yu. *Yakshcho Verkhovna Rada nynishn'ogo sklykannya vyyavyt'sya nespromozhn'oyu pozbavyty sebe podatkovykh pil'g, my v ts'omu protsesi spivpratsyuvatymemo*

*vzhe z novoyu Verkhovnoyu Radoyu* [If the Verkhovna Rada of the present convocation will can not deprive itself of tax privileges, we will cooperate already with a new Verkhovna Rada in this process]. *Dzerkalo Tyzhnya — Week's Mirror*, October 13, 2012, p. 7 [in Ukrainian].

4. Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government and Civil Society. James Otto [et al.]. The World Bank, 2006, available at: <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/336099-1156955107170/miningroyaltiespublication.pdf>.

5. *Rentni Vidnosyny v Systemi Modernizatsii Natsional'noi Ekonomiky, za red. akademika NAN Ukrainy B.M. Danylyshyna* [Rent Relations in a System of Modernization of the National Economy, edited by Acad. of the NAS of Ukraine B.M. Danylyshyn]. Kyiv, CSPF of the NAS of Ukraine, 2007 [in Ukrainian].

6. Mishchenko V.S. *Reformuvannya platezhiv za korystuvannya nadramy. Metodologiya i praktyka* [Reformation of charges for the use of mineral resources. Methodology and practice]. *Finansy Ukrainy — Finances of Ukraine*, 2010. — № 3. — С. 15–24 [in Ukrainian].

*Стаття надійшла до редакції 20 травня 2013 р.*

---