

Мищенко В.С.,

доктор економічних наук, професор,
завідувач відділу Ради по вивченню
продуктивних сил України
НАН України

РЕФОРМУВАННЯ ПЛАТЕЖІВ ЗА КОРИСТУВАННЯ НАДРАМИ: МЕТОДОЛОГІЯ І ПРАКТИКА

Обґрунтовуються шляхи реформування платежів за користування надрами та пропонується перейти до єдиного платежу, наближеного до міжнародних стандартів, із застосуванням процентних ставок до вартості товарної продукції гірничодобувних підприємств.

The reformation way of mineral resources use charges is submitted. Establishing unity charge which corresponds to international standards and is based on value of mine industry production is proposed.

Ключові слова: надрокористування, платежі, роялті, рентна політика, економічний механізм природокористування.

У сфері надрокористування в Україні склалася специфічна система неподаткових платежів, яка на сьогодні демонструє недостатню функціональність і узгодженість між її елементами та не в усьому відповідає міжнародній практиці. Отже, є потреба в її реформуванні, особливо у зв'язку з постановкою завдань із підвищення інвестиційної віддачі мінерально-сировинної сфери країни¹.

Починаючи з 2003 року зазначені питання виносилися на розгляд Ради безпеки та оборони України, їх обговорювали на засіданні Президії Національної академії наук, було прийнято спеціальні укази Президента та, нарешті, після парламентських слухань, — відповідну постанову Верховної Ради². Кабінет Міністрів України отримав доручення “впровадити методіку визначення ринкової вартості запасів мінерально-сировинних ресурсів” та “розробити пропозиції з впровадження єдиного виду платежів за користування надрами”. В постанові наголошується на необхідності “прозорого й об'єктивного нарахування рентних платежів за видобування природних ресурсів” та на відсутності механізму диференційованих платежів за користування надрами.

У контексті зазначеного важливо розробити теоретико-методичну й нормативну бази рентного регулювання в надрокористуванні та визначити шляхи

¹ *Сфименко Т.* Податковий кодекс України: питання ефективності та суспільної злагоди // *Фінанси України.* — 2007. — № 5. — С. 3—11; *Мищенко В.С., Барановський О.І., Петраков Я.В.* Щодо формування ефективної рентної політики в Україні // *Фінанси України.* — 2008. — № 2. — С. 3—14; *Мищенко В.С.* Реформування механізму фінансового забезпечення геологорозвідувальної діяльності // *Фінанси України.* — 2004. — № 3. — С. 35—43.

² Про стан дотримання вимог природоохоронного законодавства при здійсненні діяльності, пов'язаної з надрокористуванням в Україні: Постанова Верховної Ради України від 20.11.2003 № 1310-IV // *ВВР.* — 2004. — № 11. — Ст. 148.

ринково-економічного реформування економічного механізму. Кінцевою метою є наукове обґрунтування і впровадження системи платежів за користування надрами, які повинні створити бюджетне підґрунтя, зокрема для повноцінного фінансування геологорозвідувальних робіт і здійснення природоохоронних заходів.

Основні види платежів (зборів) у сфері надрокористування й обсяг надходження коштів за ними показано в табл. 1. Як видно, частка платежів у доходах зведеного бюджету сумарно характеризується тенденцією до зростання, однак це пов'язано виключно з рентною платою за нафту, природний газ і газовий конденсат. У контексті реформування ми акцентуємо увагу на зборі за геологорозвідувальні роботи (ГРР), виконані за рахунок державного бюджету, та на платі за користування надрами для видобування корисних копалин.

Таблиця 1. Склад і обсяг неподаткових платежів у сфері надрокористування в динаміці за 2003—2008 роки

Показник	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Платежі за користування надрами для видобування корисних копалин, млн грн	79,21	273,84	388,33	556,03	521,49	1000,40
Рентна плата за нафту, природний газ і газовий конденсат, млн грн	776,70	959,10	2154,80	3742,30	5218,60	7002,60
Збір за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок державного бюджету, млн грн	350,43	426,03	422,17	658,52	785,30	621,40
Плата за спеціальні дозволи на користування надрами (за результатами аукціонного продажу), млн грн	—	—	1,66	118,20	209,10	123,30
Платежі і збори сумарно, млн грн	1206,3	1659,0	2976,0	5075,0	6734,5	8747,7
Частка надходжень від платежів і зборів у доходах зведеного бюджету, %	1,60	1,80	2,21	2,95	3,06	3,04

Джерело: обраховано за даними Держказначейства України (<http://www.treasury.gov.ua>).

Збір (відрахування) за геологорозвідувальні роботи

Зазначений збір запроваджений 1992 року з метою створення економічного механізму фінансування ГРР на основі формування відповідного цільового фонду державного бюджету. По суті, його запровадження стало першим кроком до переходу на режим платного надрокористування. Спочатку ставки збору за ГРР були введені в абсолютному вигляді — крб/т, м³. Утім, стрімке падіння обсягів видобутку корисних копалин на початку 1990-х спричинило дефіцит коштів на проведення геологічних досліджень. У 1995 році постановою Кабінету Міністрів України (від 11.08.1995 № 645) було затверджено новий порядок, за яким нормативи визначалися як частка вартості одиниці видобутої мінеральної сировини, при цьому вартість обчислювалася за цінами реалізації.

Починаючи з 1999 року, згідно з постановою КМУ від 29.01.1999 № 115, набув чинності порядок встановлення нормативів відрахувань за ГРР, що зафіксував повернення до абсолютних ставок збору. На той час обсяг видобутку корисних копалин в

Україні стабілізувався, а потонні нормативи забезпечували більшу прозорість і контрольованість відповідних відрахувань, а також спрощували їх адміністрування.

Зазначені нормативи залишаються незмінними дотепер, однак із 2005-го передбачена їх індексація. Так, у 2006 році до ставок відрахувань на ГРР застосовувався коефіцієнт 1,94, у 2007-му — 2,11, у 2008-му — 2,27 (постанова КМУ від 18.07.2007). Нормативи збору за виконані ГРР встановлюються окремо для кожного виду корисних копалин.

У перехідний період в умовах економічної кризи нормативна база зазнала значної деградації за абсолютними величинами, що призвело до катастрофічного недофінансування галузі. Протягом останнього десятиліття обсяги коштів від збору за ГРР (через потонний характер нормативів) перебували в межах 340—420 млн грн. Лише з 2006 року вони вирости завдяки проведенню індексації нормативів (табл. 1), однак до цільового фонду за бюджетним розкладом стало надходити лише 74,55 % відрахувань. Обсяг збору коштів характеризується нестабільністю, а їх частка в доходах зведеного бюджету попри індексацію нормативів поступово знижується.

Загалом хибність методології полягає в тому, що ліміти коштів на проведення ГРР щороку визначалися не на основі розрахунків потреб у них і завдань ведення розвідки родовищ корисних копалин, а з огляду на обсяги видобування корисних копалин і потонні нормативи збору. До цього додається певна деградація зборів за ГРР. Частина надкористувачів, посилаючись на те, що вони самі виконують ГРР, затримують сплату. Дедалі більше загострюється питання заборгованості за зборами. Як наслідок — нестабільність надходження коштів та загальна стагнація (чи навіть зменшення) їх номінального обсягу.

Відрахування за ГРР, таким чином, не розв'язують проблеми створення сталого цільового джерела фінансування, спрямованого на відтворення мінерально-сировинної бази, навіть у частині загального геологічного вивчення надр. Такі відрахування є явищем економіки перехідного періоду, а їх застосування, враховуючи сукупність наведених обставин, стає дедалі менш конструктивним.

Плата за користування надрами для видобування корисних копалин

Зазначену плату запроваджено з 1994 року на виконання положень законодавства України з питань охорони навколишнього природного середовища. Спочатку вона встановлювалася за Тимчасовим порядком (згідно з постановою КМУ від 08.02.1994 № 85), на основі єдиного нормативу плати для всіх видів корисних копалин. Через три роки постановою КМУ від 12.09.1997 № 1014 запроваджено чинний на сьогодні порядок справляння плати за базовими нормативами для кожного виду корисних копалин³.

Платежі за користування надрами для видобування корисних копалин було введено як форму реалізації економіко-правових відносин між власником ресурсів

³ Постанова прийнята за проектною розробкою Ради по вивченню продуктивних сил України НАН України.

надр у особі держави та суб'єктами підприємницької діяльності, які займаються видобуванням корисних копалин. Розрахована на основі абсолютних (потонних) ставок плата за користування надрами розглядається як мінімальна плата, що стягується з надкористувачів незалежно від геологічних особливостей родовищ і умов їх експлуатації. Об'єктом оподаткування є обсяг фактично погашених у надрах запасів (обсяг видобутих корисних копалин). Низкою постанов КМУ введено окремі елементи диференціації базових нормативів плати, які враховують деякі якісні параметри корисних копалин.

Треба наголосити, що нормативна база платежів була пристосована до умов 1997 року, але при цьому до 2005-го не індексувалася. Тривалий період діяли понижувальні коефіцієнти, що загалом призвело до того, що в більшості випадків частка платежів зменшилася до 0,1—0,3 % вартості товарної продукції й вони втратили регулюючі функції. По суті, Кабінет Міністрів України втратив контроль рівня зазначених платежів, не індексуючи їх з 1997 року та закріпивши щодо них (такими постановами, як № 957 від 08.08.2001 та іншими) понижувальні коефіцієнти. Наслідком цього стало безпрецедентне рішення Бюджетного комітету Верховної Ради про запровадження нових базових нормативів плати за користування надрами в рамках Закону “Про Державний бюджет України на 2004 рік” (згідно з окремим додатком до нього).

Відповідно до нових нормативів (за підсумками 2004 року) надходження коштів від плати за користування надрами зросли до 273,84 млн грн (табл. 1) і, таким чином, стали більше відповідати масштабам надкористування. В наступні роки коригування нормативів платежів зумовило подальше зростання надходження коштів.

Зазначений перегляд нормативів базувався на їх індексації (за зміною цін виробників промислової продукції), а також на суто “вольових” управлінських рішеннях. Він мав вибірковий і значною мірою механічний характер, що призвело до розбалансування нормативної бази. На цей час нормативна база являє собою хаотичне сплетіння абсолютних (потонних) і відносних (у відсотках до вартості) ставок, що не дає змоги порівнювати платежі для різних галузевих груп корисних копалин, а також рівні податкового навантаження в гірничодобувній сфері у світі⁴.

Методологія реформування платежів

Згідно із загальноприйнятими міжнародними нормами плата за надра розглядається як економічна рента чи орендна плата за користування родовищами корисних копалин, що справляється на користь власника надр — як правило, держави. В такому статусі це, по суті, єдиний податок, який характеризується різними формами встановлення й методами справляння, по-різному співвідноситься з іншими категоріями податкових стягнень та розподіляється. У зв'язку з цим вітчизняна система стягнення платежів за надра вимагає реформування.

⁴ Міщенко В.С., Коваль Я.В., Хвесик М.А., Кучер О.А. Природноресурсні платежі в доходах бюджету. Шляхи вдосконалення // Фінанси України. — 2007. — № 12. — С. 27—37.

За результатами досліджень, які проводилися передусім у Раді по вивченню продуктивних сил України Національної академії наук, обґрунтовано напрями й запропоновано конкретні заходи з удосконалення системи платежів за користування надрами, якими передбачається:

- скасування збору за геологорозвідувальні роботи (як окремого виду платежів);
- встановлення єдиного платежу за користування надрами, який замінить би поточну плату за користування надрами для видобування корисних копалин;
- диференціація платежів із метою контролю рентних доходів і реалізації цілей державної політики у сфері надрокористування.

Науковим підґрунтям зазначених заходів є рентна методологія. За цих передумов диференціація платежів за користування надрами має бути спрямована передусім на мобілізацію рентного надприбутку для найголовніших надрокористувачів. Цим може бути забезпечене збалансоване збільшення бюджетних надходжень від платежів за надра. До речі, відповідні ідеї вже знайшли своє відображення у Стратегії реформування податкової системи України, затвердженій розпорядженням уряду від 23.11.2009 № 1612.

У світовій практиці виокремлення і стягнення природно-ресурсних платежів у надрокористуванні пов'язуються переважно з вартісними показниками товарної продукції й показниками прибутковості. До зазначеної категорії платежів належать бонуси, ренталс, роялті, рентний податок на природні ресурси та деякі інші. Вони справляються як у формі прямого податку на виробництво, так і залежно від дохідності.

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 більшості країн діапазон ставок становить 2—7 %. У цьому контексті роялті як податок на виробництво є складовою собівартості. Стосовно нафти сплата роялті може інколи замінитися продукцією. У багатьох випадках спеціальним податком обкладається частина прибутку, що перевищує певну межу (за рівнем рентабельності). Це дає змогу здійснювати диференціацію платежів залежно від прибутковості гірничого виробництва. В окремих випадках фіксується практика “потонних” ставок, зокрема, в Канаді, Австралії (щодо хлориду натрію, будівельної сировини тощо), але й такі ставки комбінуються з вартісними показниками виходячи з рівня прибутковості. Загалом у світі орієнтуються здебільшого на платежі, встановлені на основі відносних нормативів, насамперед до вартості видобутих корисних копалин.

В Україні чинна нормативна база платежів за користування надрами побудована переважно на абсолютних показниках, тобто у вигляді потонних фіксованих ставок. Це забезпечує прозорість нарахування і спрощує адміністрування платежів. Однак відірваність від вартісних показників сировинних товарів спричиняє значні втрати для державного бюджету.

Незважаючи на періодичний перегляд нормативів плати та їх індексацію (в останні роки), вони відставали від динаміки цін на ринку сировини. Так, за

період із 2004-го по 2008 рік, коли відбувалося стрімке зростання цін на залізорудну продукцію, частка плати за користування надрами в них впала з 2,0 % до 0,7 %. Як результат — недоотримання доходів бюджету та нівелювання регулюючої ролі плати.

Єдиний платіж за користування надрами

На нашу думку, регулювання надкористування в Україні із застосуванням платежів двох видів є недоцільним як за формою, так і за змістом, адже в обох випадках об'єкт оподаткування й податкова база є тотожними. І для платежів за користування надрами з метою видобування корисних копалин, і для збору за ГРР об'єктом і базою оподаткування є корисні копалини та обсяг їх видобутку чи погашення запасів. Їх об'єднання означатиме зменшення кількості податкових позицій і скорочення обсягу роботи з їх адміністрування.

У цьому контексті передусім треба вибрати форму відповідних платежів. У світовій практиці вони пов'язуються переважно з вартісними показниками товарної продукції гірничодобувної промисловості. Відповідна зміна методології розрахунку і встановлення платежів за користування надрами назріла й в Україні. В останні роки при перегляді нормативів для низки корисних копалин були введені відносні показники платежів (адвалорні ставки). Однак такі вибіркові зміни призвели до розбалансування нормативної бази в загальній сукупності корисних копалин. Тому постає питання реформування нормативної бази платежів за користування надрами, спрямованого на поширення адвалорного (по відношенню до одиниці вартості товарної продукції гірничодобувного підприємства) типу базових нормативів на всі види корисних копалин.

Застосування в ролі об'єкта й бази оподаткування відповідно обсягу товарної продукції гірничодобувного підприємства та її вартості забезпечує контроль платежів за користування надрами засобами бухгалтерського обліку. Крім того, при цьому створюється можливість здійснення порівняльного економічного аналізу податкового навантаження на гірничу промисловість у міжнародному розрізі.

Крім того, запровадження процентних ставок до такого об'єкта оподаткування, як товарна продукція гірничодобувних підприємств, забезпечить безперервну (автоматичну) індексацію податкових надходжень за динамікою цін виробників.

Регулювання надкористування з використанням платежів двох видів фактично є подвійним регулюванням діяльності надкористувачів й до того ж не узгоджується з міжнародною практикою. Існування двох окремих платежів ускладнює їх адміністрування, в окремих випадках призводить до деформації загального податкового навантаження та не сприяє ефективнішому надкористуванню. Зокрема, співвідношення надходжень коштів від платежів виявляє значні розходження між плановими й фактичними показниками (табл. 2).

Ключовим питанням у рамках запровадження єдиного платежу є коректне визначення й однозначне розуміння (як надкористувачами, так і податковими органами) об'єкта й бази оподаткування.

Таблиця 2. Звітні і планові дані про надходження коштів від платежів за користування надрами та від збору за геологорозвідувальні роботи у 2008—2009 роках, млн грн

Показник	2008		2009
	Планові показники надходжень	Фактичний обсяг надходжень	Планові показники надходжень
Надходження коштів від платежів за користування надрами для видобування корисних копалин	1216,50	1000,40	1415,44**
Надходження від збору за геологорозвідувальні роботи	902,60	621,40*	896,29**
Разом	2119,10	1621,80	2311,73

* В тому числі спеціальний фонд — 463,2 млн грн, або 74,55 % (довідково: у 2006 році збір становив 658,5, а у 2007-му — 785,3 млн грн).

**Відповідно до Закону “Про Державний бюджет України на 2009 рік”.

Джерело: обраховано за даними Держказначейства України (<http://www.treasury.gov.ua>).

Те, що об’єктом оподаткування у сфері надрокористування є корисні копалини (мінеральна сировина), видобуті з надр, є аксіомою. Однак при цьому постає питання: на якому переділі має формуватись об’єкт оподаткування — на гірничому (суто видобувному) чи на певному переробному? По суті, йдеться про те, які виробничі процеси мають враховуватися — видобувні (що включають відбійку, навантаження, транспортування й розвантажування корисних копалин) чи також певні переділи (які включають дроблення, фракціонування, збагачення тощо).

Взяття за основу при визначенні об’єкта оподаткування лише тих виробничих процесів, що стосуються видобувних робіт, викликає заперечення насамперед із точки зору методології передумов. За відсутності ринкової вартості для сирих продуктів видобутку в цьому випадку ми будемо змушені оцінювати їх за розрахунковою собівартістю з урахуванням певного відсотка рентабельності. Отож надрокористувач, який веде видобуток у складніших гірничо-геологічних умовах, обкладатиметься більшим податком. При цьому видобуток високоякісної сировини буде оподатковуватись так само, як низькоякісної.

У цьому контексті слід врахувати негативний досвід сусідньої держави. Податковий кодекс Російської Федерації в частині, що стосується податку на видобуток корисних копалин (ст. 336, 337), зорієнтовано на обсяги продуктів первинної переробки (в тому числі збагачення) корисних копалин. Але недостатньо чіткі формулювання, неоднозначність тлумачення вказаних статей та їх неузгодженість призвели до того, що об’єкт оподаткування було оскаржено в судовому порядку та в багатьох випадках прийнято рішення, такого змісту: корисною копалиною не може бути визнана продукція, отримана при подальшій переробці (збагаченні, технологічному переділі) корисної копалини, яка є продукцією обробної промисловості. При цьому оцінку вартості видобутих корисних копалин на гірничих підприємствах стає вартість переділу видобутку, й саме виходячи з останньої слід визначити суму податку на видобуток.

Раціональним виходом із окресленої ситуації є чітке визначення поняття “первинна переробка” (збагачення тощо) корисних копалин. Саме це поняття має стати спільним знаменником для всіх гірничодобувних підприємств, що дасть змогу однозначно підійти до з’ясування об’єкта оподаткування. З цією метою має бути передбачено:

- визначення мінеральної сировини як видобутих корисних копалин, котрі є товарною продукцією гірничодобувного підприємства й результатом його господарської діяльності;

- визначення господарської діяльності як процесу, що охоплює видобування й первинну переробку корисних копалин;

- визначення первинної переробки як низки операцій переробки без якісної зміни мінеральних форм корисних копалин (їх агрегатно-фазового стану).

У цьому послідовному ланцюгу понять формується однозначне, безальтернативне розуміння категорії “база оподаткування” — як обсягу корисних копалин (мінеральної сировини), видобутих із надр⁵. Такі підходи, на наш погляд, є дієвішими, ніж ті, що застосовувалися в Російській Федерації й Республіці Казахстан.

Що стосується податкової бази, то на сьогоднішній день в Україні застосовується прогресивна модель визначення вартості видобутих копалин із метою оподаткування, що регулюється постановою КМУ від 26.03.2008 № 264⁶. Згідно з постановою вартість видобутих корисних копалин (готової продукції) обчислюється платником за більшою з таких її величин:

- фактичні ціни реалізації видобутих корисних копалин;
- розрахункова вартість видобутих корисних копалин.

Розрахункова вартість одиниці видобутих корисних копалин обчислюється як сума дозволених витрат і тих самих витрат, помножених на спеціальний коефіцієнт рентабельності гірничодобувного підприємства, що визначається в матеріалах геолого-економічної оцінки запасів корисних копалин ділянки надр. Обрахування вартості видобутих корисних копалин у два способи мінімізує можливості платника податку маніпулювати цінами з метою штучного заниження сум податкових зобов’язань.

Нормативні критерії єдиного платежу

Плата за користування надрами, котру встановлює держава як власник мінеральних ресурсів, є функцією значного числа ресурсних і ринково-кон’юнктурних параметрів. При цьому усталеного порядку (методів) їх урахування й виходу

⁵ Відповідне трактування бази оподаткування було відпрацьоване спільно з відділом методології місцевих, ресурсних, рентних та неподаткових платежів Державної податкової адміністрації України.

⁶ Про заходи щодо справляння платежів за користування надрами для видобування корисних копалин (зі змінами й доповненнями, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 27.08.2008 № 751): Постанова Кабінету Міністрів України від 26.03.2008 № 264: [Електр. ресурс]. — <http://www.ligazakon.ua>.

на конкретні нормативи не існує. Світовий досвід дає змогу певною мірою визначитися з нижньою й верхньою межами ставок плати, а також у порівняльному плані застосувати досвід їх установа. Надалі кожна країна має сформулювати власні завдання в цій сфері та конкретизувати рівень плати за видами корисних копалин виходячи з найважливіших функцій плати як механізму регулювання. Особливо це стосується профільних для країни видів ресурсів.

У пошуках орієнтирів щодо можливого абсолютного рівня платежів за користування надрами доцільно розглянути останні як різновид фінансового активу. Адже ресурси ділянок надр за міжнародною систематикою державних фінансів належать до категорії фінансових ресурсів. У цьому контексті при наданні надр у користування з метою отримання прибутку держава як власник відповідного ресурсу встановлює плату за нього (що виступає як категорія плати за право використання).

Оцінювання вартості фінансового ресурсу, таким чином, може стати відправною точкою для встановлення величини плати. У загальному сенсі відповідним критерієм можна вважати ставку LIBOR, яка в міжнародній практиці зазвичай становить 3—4 %. Водночас варто враховувати, що зазначена ставка — найменша ціна фінансового ресурсу, який до того ж є відновним. Інакше кажучи, її слід вважати нижньою межею вартості ресурсу. В такій ролі ставку LIBOR у першому наближенні можна ототожнити з базовим рівнем плати за користування надрами.

Міжнародна практика загалом підтверджує орієнтацію на зазначений рівень плати. Найближчим для нас є приклад Російської Федерації, де мінімальна ставка податку на видобуток корисних копалин становить 3,8 %. Відповідно в Республіці Казахстан цей норматив (рояліті) в переважній більшості випадків перевищує 3,5 %. Узагальнені показники щодо інших країн наведено вище.

З огляду на сказане надалі коригування базового рівня плати має виходити з оцінки і врахування свого роду рейтингу того чи іншого виду корисних копалин, із урахуванням кон'юнктури ринку, ліквідності відповідної продукції, ступеня її дефіцитності, стану запасів тощо. На цій основі формується політика держави, що, зокрема, передбачає можливість підтримки певних видобувних галузей. Встановлення при цьому нижчих ставок набуває форми преференцій із боку держави.

У Російській Федерації величина ставок плати перебуває переважно в діапазоні 3,8—8 %, підвищуючись для деяких видів корисних копалин до 17,5 %. У Республіці Казахстан такі ставки становлять 3—9 %, при цьому для окремих видів корисних копалин вони знижуються до 2 % та підвищуються до 12 % і 17 %. Останні цифри стосуються урану і хромової руди як високоліквідної й високоприбуткової продукції. В Україні в останніх три роки для частини корисних копалин також введено ставки плати адвалорного типу (у відсотках до вартості). На цей час вони коливаються в діапазоні 1—7,5 %.

Кожна країна, збалансовуючи рівень платежів, має враховувати різноманітні фактори. В Україні до профільних належать залізні, марганцеві й титанові руди, а також деякі неметалеві види сировини. При встановленні плати, наприклад для

залізних руд, в умовах конкуренції з Російською Федерацією на зовнішніх ринках (а частково й на внутрішньому) та порівняно гірших гірничо-геологічних параметрів видобутку, нашій країні доцільно встановити нижчу ставку плати, ніж у РФ (де вона становить 4,8 %). Водночас, із метою збереження регулюючої ролі плати, ця ставка не може опускатися нижче 2 %. За експертно-аналітичною оцінкою пропонується 3,5 %.

Іншою є ситуація з мінеральними водами. Плата за них була запроваджена постановою Кабінету Міністрів України від 07.03.2000 № 456. Платежі диференціювалися залежно від груп мінеральних вод і обсягів їх видобутку в межах від 3,0 до 10,5 грн/м³ та до 12 грн/м³ для унікальних об'єктів. На той час відповідні ставки становили близько 1 % вартості продукції, що вже свідчило про їх заниженість. Постановою уряду від 04.07.2005 № 573 було зроблено спробу встановити вищі платежі. Зокрема, за води для промислового розливу — в 4–5 разів, а на лікувальні потреби — в 1,5 раза. Проте зазначена постанова була опротестована і скасована.

На сьогодні ставка плати (з урахуванням індексації) становить 19,76 грн/м³. Її абсолютна величина свідчить, що частка плати в ціні реалізації стійко тримається на рівні, нижчому за 1 %, та порівняно із 2000 роком виявляє тенденцію до падіння. Тоді як у Російській Федерації така ставка дорівнює 7,5 %, а в Казахстані — 10 %. Розлив мінеральних вод становить в Україні 164,3 млн дал, тобто державний бюджет зазнає значних втрат.

Виходячи з аналізу вітчизняного ринку мінеральних вод, який засвідчує високу рентабельність зазначеної сфери, та враховуючи наведені вище аналітичні дані, ставку плати за користування надрами для видобування мінеральних вод пропонується встановити у відсотковій формі (адвалорного типу) на рівні 6 %, тобто орієнтовно 0,10–0,11 грн/л.

Загалом українська практика спонтанних і вибіркових змін у нормативній базі платежів за користування надрами для видобування корисних копалин, як уже зазначалося, призвела до низки деформацій, які треба терміново ліквідувати. Не можна зрівнювати плату за металеві руди й цегельну глину, піднімати рівень плати за флюсову сировину до 15 % її вартості (як зараз) та знижувати плату за підземні мінеральні води нижче 1 % вартості.

Ресурсно-кон'юнктурні критерії встановлення плати мають доповнюватися міркуваннями щодо підтримки певних галузей або регіонів видобутку корисних копалин та враховувати імпортозалежність, наявність інвестиційного потенціалу, гостроту екологічних проблем тощо.

Завдання диференціації платежів за користування надрами

Теза щодо необхідності диференціації платежів за користування надрами дублюється в цілій низці документів: постановах уряду, указах Президента й постанові Верховної Ради України, однак це питання досі залишається актуальним.

Порушуючи його знову, ми акцентуємо увагу на неоднозначності сприйняття і трактовки даного питання, особливо з боку надкористувачів. Склалося, на наш погляд, хибне уявлення щодо змісту такої диференціації як процесу, який начебто спрямовано на вирівнювання умов господарювання на родовищах із різними гірничо-геологічними умовами та якістю сировинної бази.

Насамперед ще раз підкреслимо, що базові ставки плати 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. Що ж стосується рентного регулювання загалом, то його слід розуміти як регулювання доходів, контроль надприбутків тощо. Воно може вводитися додатково й незалежно від системи базових платежів.

Належність платежів до базових означає саме їх незалежність від конкретних умов видобутку корисних копалин. У затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 12.09.1997 № 1014 порядку стягнення плати чітко зазначено, що вона розглядається як мінімальна та стягується незалежно від геологічних особливостей родовищ і умов їх експлуатації. Диференціація при цьому виступає як окремих (наступний) етап регулювання.

У надкористуванні неоднакова дохідність господарської діяльності, що пов'язана з різними гірничо-геологічними та іншими умовами, є для бізнесу наперед заданою передумовою (заздалегідь відомою і взятою до уваги). При цьому сама належність запасів корисних копалин до категорії балансових є гарантією рентабельності їх освоєння — на рівні, що перевищує ставку рефінансування Національного банку. Звідси випливає, що держава, дбаючи про підвищення суспільної продуктивності праці, не бере на себе (в загальному порядку) зобов'язання з надання преференцій тим надкористувачам, що працюють у порівняно гірших умовах. І вимагати їх за відсутності обґрунтованих соціально-економічних передумов є неправомірним. Це буде втручанням у конкуренцію та, зокрема, гальмуватиме розробку найкращих об'єктів мінерально-сировинної бази.

Втім, у питання диференціації платежів, як уже зазначалося, є інший бік. Коли йдеться про реалізацію ширших цілей державного регулювання надкористування, то постають завдання розробки заходів щодо стимулювання, певної підтримки чи пільгового режиму для надкористувачів. У цьому ж контексті мають вирішуватися й питання контролю надприбутків. Загалом ідеться про гнучкість механізму оподаткування, яким має передбачатися змінність платежів залежно від стадії розробки родовищ, обсягів видобутку (що широко практикується для нафти), від рентабельності, кон'юнктури тощо.

У даному контексті слід наголосити: якщо держава бере на себе надання преференцій надкористувачам під час кон'юнктурних чи кризових спадів, то вона повинна також брати участь у їхніх надприбутках у періоди сприятливої ринкової ситуації. Резонність такої постановки питання безперечна. Тож законодавчо

доцільно визначити норматив рівня рентабельності гірничодобувних підприємств і ввести прогресивне оподаткування прибутку понад зазначений норматив (приклад такого підходу демонструє, зокрема, Податковий кодекс Республіки Казахстан).

Аналіз стану платності надрокористування за основними видами корисних копалин свідчить про необхідність реформування й розвитку системи платежів. Вони мають стати вагомішою складовою фінансового механізму й податкової системи держави та більшою мірою узгоджуватися з іншими складовими останньої.

На нашу думку, оптимальним рішенням є прийняття спеціального закону, яким діяльність надрокористувачів регулювалась би на базі єдиного платежу, наближеного до міжнародних стандартів (роялті), та встановлення нормативів зазначених платежів у відсотках до вартості товарної продукції (*ad valorem*). Останнє має надійніше забезпечити інтереси держави як власника ресурсів надр, прив'язавши величину плати до ринкових цін на мінеральну сировину. До того ж це дасть змогу спростити систему оподаткування, зменшити витрати на адміністрування платежів та забезпечить більшу прозорість розрахунку величини платежів і можливість контролю засобами бухгалтерського обліку. Застосування об'єкта оподаткування вказаного типу забезпечить також здійснення порівняльного економічного аналізу податкового навантаження на гірничодобувні підприємства в Україні, що важливо при розгляді інвестиційних пропозицій.

Встановлення державного регулювання плати за користування надрами для видобування корисних копалин через прийняття спеціального закону та віднесення нормативів плати до прерогатив податкового законодавства є виправданим засобом захисту інтересів держави як власника ресурсів надр, забезпечення стабільних доходів бюджетів (як державного, так і місцевих), а також більш адекватного фінансування розвитку мінерально-сировинної бази.