



II Міжнародна науково-практична конференція “Актуальні питання моніторингу і наукового супроводження надрокористування та геологічної експертизи “Геомоніторинг -2014”,
7–13 вересня 2014 р.

УДК 553.04.003.1:330.524(477)

ПЛАТЕЖІ ЗА ВИДОБУВАННЯ КОРИСНИХ КОПАЛИН В УКРАЇНІ: ІСТОРИЧНИЙ І МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТИ ПИТАННЯ

Матюха В. В., канд. техн. наук, провідний науковий співробітник (Державна установа “Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України”, м. Київ, Україна), *matiukha@ukr.net*,

Андрієвський І. Д., канд. екон. наук, старший науковий співробітник (УкрДГРІ, м. Київ, Україна), *andrievsky_i@ukr.net*

На сьогодні питання платності за використання надр з метою видобутку корисних копалин набуває особливої актуальності для економіки надрокористування України. Тому метою цієї статті є аналіз сучасного стану системи платежів за користування надрами з метою видобутку корисних копалин в Україні і розробка пропозицій відносно їх оптимізації. Для досягнення цієї мети в статті був зроблений порівняльний аналіз попередньої і нині чинної системи платежів за надрокористування з метою видобутку корисних копалин в методологічному аспекті.

PAYMENTS FOR MINING MINERALS IN UKRAINE: HISTORICAL AND METHODOLOGICAL ASPECTS OF A QUESTION

Matiukha V. V., Candidate of technical science, the leading research worker (Public Institution “Institute of environmental economics and sustainable development of National academy of sciences of Ukraine”, Kyiv, Ukraine), *matiukha@ukr.net*,

Andrievsky I. D., Candidate of Economics, the senior research worker (UkrSGRI, Kyiv, Ukraine), *andrievsky_i@ukr.net*

Today the question of a payment for mining raw minerals gets special urgencies in Ukraine. Therefore the purpose of this article is the analysis of a modern condition of system of payments for using minerals with the purpose of extraction in Ukraine and development of offers their optimization. For achievement of this purpose in article the comparative analysis of the previous and current system of payments for minerals usage has been made in methodological aspect.

На сьогодні питання раціонального надрокористування в Україні є одним з найактуальніших, виходить далеко за галузеві межі і тісно пов'язане з платежами за користування надрами для видобування корисних копалин. Наразі можна зазначити, що, починаючи з 2005 року, уряд України фактично втратив контроль над системою платежів. Вони формувалися спонтанно, без будь-якого економічного обґрунтування, під впливом певних домінуючих політичних і бізнесових груп. Такий підхід фактично став одним з основних чинників, що привели до нераціонального надрокористування (Указ Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони від 3 лютого 2010 року № 90/2010 “Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у галузі геологічного вивчення і використання надр”).

Питанням платежів за використання надр для видобування корисних копалин в Україні займалися як на урядовому рівні, так і в наукових колах. Проте до тепер позитивних зрушень у цьому питанні немає.

Україна поступово інтегрується у світовий ринок товарів і послуг. Це повною мірою стосується і природних мінеральних ресурсів, які відіграють важливу роль в економіці країни. Тому проблема ефективного державного управління і регулювання надрокористуванням нині має дуже важливе *правове та економічне значення*, що зумовлено насамперед обмеже-



ністю і незамінністю мінеральних ресурсів (кількість та якість розвіданих запасів корисних копалин у надрах), а також необхідністю їх збереження для майбутніх поколінь. Держава при цьому відіграє головну роль, оскільки вона згідно з Конституцією є власником усіх природних ресурсів, зокрема й мінеральних. Тому для забезпечення потреб економіки саме держава повинна постійно намагатись максимізувати дохід від використання мінеральних ресурсів. Для досягнення цієї мети використовується фіскальна система в рентних платежах за використання надр.

Основними видами платежів у світовій видобувній промисловості є бонуси, роялті, орендна плата та рента

Бонуси – це разові платежі, які нараховуються шляхом переговорів і угод щодо кожного родовища під час ліцензування або проектування видобувних робіт. Розміри бонусів визначаються за результатами конкурсів і тендерів і сплачуються переможцем тендеру. У зв'язку з тим, що цей платіж застосовується лише в країнах, що розвиваються, то його можна назвати хабаром інвестора за право видобутку корисних копалин.

Роялті – розраховується як процент від валового доходу надрокористувача і є економічно обгрунтованим державним мінімумом доходів від експлуатації родовища. Ця фіксована частка від вартості виробленої продукції забирається державою, як власником природних ресурсів, за право видобутку запасів із надр.

Ренталс – вид платежу, що не залежить від наявності видобутку або прибутковості виробництва, що надає державі можливість отримувати систематичний дохід з моменту укладання угоди. Цей вид платежу визначається ліцензійною угодою щодо кожного родовища чи групи родовищ з близькими гірничо-геологічними та техніко-економічними показниками. Розмір орендної плати, як правило, як за всю територію розробки родовища, так і за одиницю його площі.

Засади, вихідні положення управління використання надр, їх корисних копалин містять у собі Податковий кодекс України, Кодекс України "Про надра" та Цивільний кодекс України.

Відповідно до Податкового кодексу України плата за користування надрами справляється у вигляді:

- 1) плати за користування надрами для видобування корисних копалин;
- 2) плати за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин: для зберігання природного газу; нафти; газоподібних та інших рідких нафтопродуктів; захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва; скидання стічних вод; витримування виноматеріалів; виробництва та зберігання винопродукції; вирощування грибів.

На фоні постійної зміни кон'юнктури ринку мінеральної сировини та динаміки витрат на її видобування виникає потреба постійного удосконалення економічного механізму сфери надрокористування природних ресурсів відповідно до національних інтересів, завдань стало-го розвитку вітчизняного мінерально-сировинного комплексу та вимог екологічної політики. Серед важливих складових елементів цього механізму вагоме місце відводиться платежам за використання надр для видобування корисних копалин, оскільки саме на них покладено такі функції, як вирівнювання економічних умов господарювання видобувних підприємств, заохочення до раціональнішого надрокористування та централізації частки доходу державою на основі права власності на природні ресурси.

Але спонтанне некероване збільшення нормативів плати за користування надрами веде до негативних явищ в економіці. У добувному комплексі, як це яскраво видно з рис. 1, розпочалася криза. Так, у 2005 р. темпи росту обсягів виробництва мінеральної сировини зменшились більш як у два рази порівняно з 2004 р., у 2006 р. така сама ситуація повторилася по-



рівняно з попереднім роком, а у 2007 р. ми спостерігаємо падіння порівняно з 2006 р. на 0,22 %.

У 2008 р. падіння цього показника становило близько 0,05 %, а у 2009 р. порівняно з 2008 р. спостерігається його падіння уже – 1,9 %. Зупинилося будівництво, а це призвело до значного скорочення видобування будівельних матеріалів, на зовнішньому і внутрішньому ринках зменшилась потреба в чорних металах, унаслідок чого у 2009 р. скоротилося на 9,5 % виробництво товарної залізної руди, крім того очікується зменшення видобування порівняно з попереднім роком на 9,7 % вугілля, на 4,4 % нафти, 6,2 % газового конденсату та інших видів корисних копалин. Як відомо, в Радянському Союзі криза розпочалася в мінерально-сировинному комплексі і розвалила всю економіку, а разом і країну. На теренах України вона йшла протягом 10–15 років і була стабілізована тим же мінерально-сировинним комплексом.

Поліноміальні тренди на рис. 1. показують, що зі зменшенням податкового тиску зростають фізичні обсяги видобування корисних копалин, і навпаки, з ростом нормативів плати за користування надрами падають обсяги їх видобування. Так, до 2002 р. у країні діяли сталі нормативи збору за геологорозвідувальні роботи та рентної плати, до нормативів плати за користування надрами під час видобування корисних копалин застосовувалися понижувальні коефіцієнти. У результаті зазначеного на 14 % були нарощені фізичні обсяги видобування корисних копалин. Після 2002 р. були відмінені понижувальні коефіцієнти та щорічно стали нарощувати розмір нормативів, що призвело економіку країни до тупикового стану.

Наразі система платежів за користування надрами для видобування корисних копалин в Україні, що була встановлена Законом України від 24.05.2012 № 4834, представляє собою сукупність адвалерних ставок плати (відсоткова ставка плати від вартості видобутих корисних копалин) для кожного виду корисної копалини, що видобувається в Україні. Тобто відсотки вартості одиниці об’єкта оподаткування. З 1 липня 2012 року адвалерні ставки замінили базові нормативні платежі, що встановлювались за одиницю видобутих або погашених запасів корисних копалин (фіксовані вартісні показники одиниці об’єкта оподаткування) (динаміка змін нормативів плати за користування надрами для окремих видів корисних копалин наведена в таблиці).

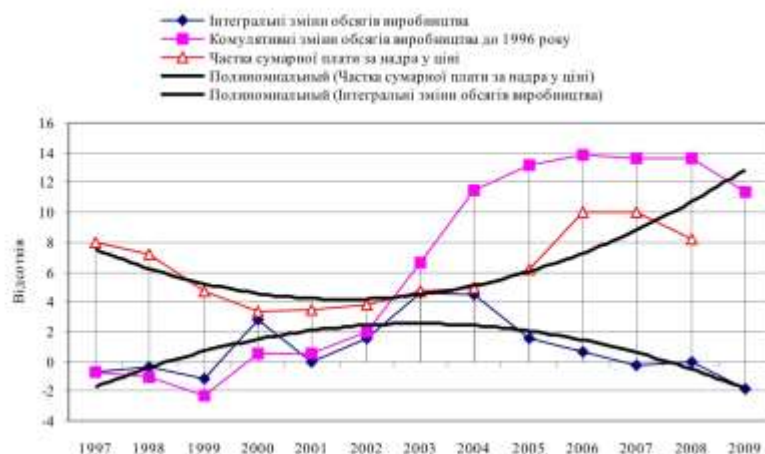


Рис. 1. Інтегральні зміни обсягів виробництва мінеральної сировини й частка сумарної плати за користування надрами



Таблиця 1. Динаміка зміни нормативів плати за користування надрами для видобування окремих видів корисних копалин

Гривень за тону погашених запасів або у відсотках від вартості видобутих корисних копалин

Роки	Залізна руда для збагачення	Залізна руда багата	Марганцева руда	Вугілля кам'яне, зокрема антрацит
2003	0,07	0,1	0,17	0,27
2004	0,7	2,5	2,0	0,27
2005	0,9	4,5	2,0	0,27
2006	0,9	4,5	7,5	0,75
2007	0,9	4,5	7,5	2,0
2008	1,5	5,15	7,5	2,0
2009	2,16	7,41	10,8	2,9
2010	2,47	8,47	12,34	3,29
2011	3,27	10,29	13,0	4,79
01.07.2012	2,7 %	3,5 %	5,0 %	0,4 %
01.07.2012	але не менше 3,64 грн/тону видобутої корисної копалини	але не менше 11,45 грн/тону видобутої корисної копалини	але не менше 21,70 грн/тону видобутої корисної копалини	але не менше 3,51 грн/тону видобутої корисної копалини

Як показано в таблиці, базові нормативи плати за користування надрами для сировини металургійного комплексу до 2005 року були просто символічними. Зокрема, якщо порівнювати платежі 2010 року з 2003 плата за добування бідної залізної руди зросла в 35,3 раза, багаті залізної руди у 84,7 раза, марганцевої руди – в 72,6 раза, вугілля кам'яного – у 12,2 раза.

Також були радикально переглянуті й інші платежі. У 2008 році, порівняно з 2007 роком, у 12 разів збільшилися нормативи платежів за видобування доломіту, у 20 разів – флюсового вапняку, у 22,5 раза – піску, в 9 разів – крейди й вапняку.

Такий має вигляд динаміка платежів до бюджету за користування надрами в розрахунку на фактичний видобуток корисних копалин (в тому числі рентна плата за видобуток вуглеводнів; збір за ГРР і плата за користування надрами при видобуванні корисних копалин): 2007 р. – 7,024 млрд грн; 2008 р. – 9,27 млрд грн; 2009 р. – 11,437 млрд грн; 2010 р. – 10,9 млрд грн; 2011 р. – 11,2 млрд грн.

Як співвідносяться щорічні розміри платежів за видобуток корисних копалин з щорічною вартістю видобутих корисних копалин? Так, наприклад, за даними експертів, у 2010 році загальна вартість видобутих в Україні корисних копалин становила близько 120 млрд грн. До зведеного бюджету надійшло 2,98 млрд грн. Це лише 2,5 % від загального доходу від реалізації корисних копалин. Сумарний платіж за надрокористування – 10,9 млрд грн або 9,08 % від загальної вартості.

На нашу думку, нововведена система платежів за користування надрами в Україні також, як і попередня, є непридатною, оскільки носить суто фіскальний характер, не забезпечує диференціацію цих платежів залежно від гірничо-геологічних умов видобування.

Розглянемо детальніше переваги і недоліки кожної із систем



У методологічному аспекті у 2012 році відбулася заміна системи, що базувалась на абсолютних показниках на систему у відносних показниках.

Варто зазначити, що попередня система, на відміну від діючої, як елемент економічного механізму управління вітчизняним фондом надр стимулювала надрокористувачів до застосування сучасніших технологій та устаткування з метою зменшення втрат у надрах корисних копалин у процесі їх видобування. Попередня система платежів за користування надрами базувалась на нормативах за одиницю погашених запасів (погашені запаси включають видобуток + втрати). Стимулювання до раціональнішого використання надр є дуже актуальним, оскільки, на думку окремих фахівців, вітчизняна мінерально-сировинна база вже знаходиться на початковому етапі виснаження надр, а по окремих видах корисних копалин втрати в надрах у процесі їх видобування є значними. Так, наприклад, втрати в надрах у 2011 році окремих видів корисних копалин становлять: вугілля кам'яне – 21,2 %; марганцева руда – 10,5 %; сіль кухонна – 75,1 %. Нововведена система платежів за користування надрами цього не забезпечує.

З погляду забезпечення стабільності надходжень платежів у бюджетну систему в умовах високої інфляції перевагу потрібно надавати адвалерним ставкам; оскільки вони визначаються на вартісну характеристику податкової бази, то сума податку автоматично коректується на рівень інфляції.

Попередня система вимагала індексації базових платежів по закінченні року. Тобто базові ставки плати за користування надрами збільшуються на індекс промислових цін.

До переваг нововведеної системи платежів слід віднести уникнення подвійного оподаткування. Попередня система передбачала, крім ставок плати за користування надрами, ще і рентні платежі за видобування нафти, газу, газового конденсату.

Також варто зазначити, що порівняно з іншими країнами світу, в яких застосовуються відносні показники при сплаті за користування надрами, відсотки, що встановлені в Україні, нижчі, ніж світові. Так, наприклад, для порівняння, в Індії плата за використання надр для видобування залізородної сировини становить 10 % її ринкової вартості, а в Україні – для залізної руди для збагачення (середньорічний обсяг видобутку за останні 3 роки становить 157,0 млн тонн) ставка плати за користування надрами становить 2,7 %, а для залізної руди багатой (середньорічний обсяг видобутку за останні 3 роки становить 12,7 млн тонн) ставка плати за користування надрами становить 3,5 %.

Недосконалість існуючої системи платежів за користування надрами в Україні призводить до негативних наслідків, а саме: гірнична рента осідає в надрокористувачів, а це, як правило, приватні підприємства (довідково: згідно за даними Держстату України, зараз число гірничодобувних підприємств з недержавною формою власності, що добувають металічні та неметалічні корисні копалини, в Україні становить приблизно 97 %. А ті, що видобувають горючі корисні копалини, – близько 75 %) і не забезпечується їх диференціація.

Ці платежі мають бути диференційовані залежно від того, в яких умовах працює гірничче підприємство. Наприклад, якщо видобуток ведеться на глибині меншій, ніж гірничого підприємства, що веде видобуток корисної копалини однакового виду та якості, відповідно платіж має бути вищим, оскільки питомі витрати на одиницю видобутої мінеральної сировини будуть меншими.

Існуюча система платежів за користування надрами як елемент економічного механізму управління вітчизняним фондом надр створює перепони для розробки родовищ корисних копалин, що характеризуються складними гірничо-геологічними умовами видобування. Наприклад, при видобуванні підземним способом залізної руди багатой з глибини 450 м і при підтвердженні запасів руди на цій самій ділянці надр тільки на глибині 870 м. За таких умов значно збільшуються витрати на 1 т товарної продукції і відповідно зменшується рентабельність, а при сезонному коливанні цін вона взагалі може бути від'ємною.



Причому розмір платежу має постійно змінюватися залежно від зміни гірничо-геологічних умов видобування.

На нашу думку, для усунення цього недоліку необхідно перейти від існуючої системи платежів за користування надрами для видобування корисних копалин до системи, що ґрунтується на принципі рентного доходу. Для цього необхідно поновити в Податковому кодексі України, абзац восьмий пункту 4, розділу 19 “Прикінцеві положення”. До прийняття Закону України від 05.07.2012 № 5083 цим пунктом, зокрема, було передбачено: “Кабінету Міністрів України внести до 1 січня 2014 року до Верховної Ради України проект закону про внесення змін до цього Кодексу щодо переходу до системи платежів за видобуток корисних копалин із застосуванням принципу рентного доходу”. Тобто вилучення в надрокористувача на користь держави рентного платежу як надприбутку (надлишку – різниці між отриманим і середньо-нормальним прибутком). Саме такий методичний підхід забезпечить диференціацію платежів за надрокористування для видобування корисних копалин і справедливо встановлений розмір вилучення рентної плати до бюджету. Варто також зазначити, що в Урядовій програмі економічних реформ України на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” наголошено на гармонізації українського законодавства із законодавством ЄС. Зокрема пунктом II етапу № 3 було передбачено перехід на систему платежів за видобуток корисних копалин із застосуванням принципу рентного доходу з метою встановлення справедливої плати за використання природних ресурсів. Саме такий підхід до формування системи платежів за видобуток корисних копалин мав забезпечити диференціацію цих платежів залежно від гірничо-геологічних і гірничотехнічних умов видобування корисних копалин і водночас вилучення ренти як надприбутку на користь держави як власника природних ресурсів. Фахівці відзначають, що рентні платежі в усьому світі мають єдине призначення – вилучати частину надприбутку видобувників до державного бюджету (колегія Рахункової палати від 09.06.2010 р “Рентна політика: надприбутки не оподатковуються”. У нас це черговий невігадливий вид податку, який своєму призначенню не відповідає. Одночасно звертаємо увагу на те, що замінені ставки плати за користування надрами, які раніше були визначені в абсолютних показниках на відсоткові ставки від вартості видобутих корисних копалин мали забезпечити відповідність між рівнем плати та цінами реалізації корисних копалин. Проте цього не сталося. Крім цього, ще до кінця не встановлено, як позначається на фінансово-економічній діяльності вітчизняних гірничодобувних підприємств (чи буде забезпечена рентабельність виробництва по всіх гірничодобувних підприємствах при зміні гірничо-геологічних умов видобування корисних копалин і зміні цін на них як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринках) застосування адвалорних ставок за видобування корисних копалин.

Останніми десятиліттями в оподаткуванні зарубіжного мінерально-сировинного сектора економіки спостерігається тенденція до скорочення податків, заснованих на роялті, і до переходу на вилучення, засноване на отриманому доході або прибутку. Деякі країни (Чилі, Мексика, Перу, Швеція, Ефіопія, ПАР, Англія, Норвегія) взагалі відмінили роялті на користь вилучення податків, пов’язаних з отриманням доходів, що певною мірою зробило продукцію добувних підприємств цих країн більш конкурентоздатною.

Зазначимо, що рентні платежі за користування надрами повинні виконувати не тільки фіскальну функцію, але й інші. Розподільча функція повинна забезпечувати справедливий розподіл ренти між громадянами, суспільством, державою та надрокористувачами. Регулююча – вирівнювати рівні рентабельності підприємств, що видобувають мінеральну сировину в різних природних умовах. Стимулююча – підсилювати зацікавленість добувних підприємств у раціональнішому використанні надр. Соціальна – забезпечувати фінансування соціальних програм. Проте в Україні ці функції не реалізуються з причини економічної необґрун-



тованості встановлених державою розміру та механізму вилучення ренти, несправедливого розподілу коштів, що накопичуються від платежів за користування надрами.

Інтенсивне використання мінеральної сировини призводить до формування незбалансованої структури економіки, зміщеної в бік важких галузей виробництва, і до виснаження надр, яке супроводжується накопиченням негативних екологічних наслідків.

Встановлено, що діюча в країні система користування надрами не відповідає сучасним вимогам переходу економіки до ринкових відносин, в економічній теорії ще не сформовані єдині вимоги і правила користування надрами та визначення платежів за користування ними (кожна країна застосовує притаманні тільки їй методи і правила користування надрами), мінерально-сировинна база України має достатній резерв розвіданих запасів з більшості видів корисних копалин, але вона знаходиться уже на етапі виснаження надр, а це вимагає реформування економічного механізму користування ними.

Концептуальні підходи до реформування економічного механізму у сфері користування надрами необхідно базувати на встановленні таких господарських відносин у мінерально-сировинному комплексі, за яких: забезпечується сталий розвиток економіки країни, наповнюється державний бюджет з одночасним раціональним використанням надр; здійснюється збалансування інтересів видобувних підприємств, регіонів і держави.

Це можна вирішити за допомогою встановлення єдиних диференційованих нормативів плати за користування надрами, які повинні складатися з чотирьох рівнів диференціації залежно від складності геологічної будови родовищ корисних копалин, їх потужності за початковими затвердженими запасами, за індивідуальними параметрами, характерними для конкретних видів корисних копалин, ліквідності останніх і рівня зростання рентабельності (рис. 2).

Обґрунтовано, що регуляторами економічної, екологічної та соціальної безпеки країни є мінімальна межа рентабельності, спеціальний прогресивний платіж до бюджету за надмірне зростання рентабельності й цін і платіж за накопичення відходів.

Реформування економічного механізму користування надрами полягає у встановленні подвійного багаторівневого взаємопов'язаного автономного каскаду гірничо-геологічних та економічних параметрів диференціації нормативів плати за користування надрами.

Необхідно, щоб норматив плати за накопичення відходів видобутку та збагачення корисних копалин залежав від кадастрової ціни на земельні ділянки, що відводяться під накопичення відходів, щоб він був не меншим вартості їх транспортування у вироблений простір. Разом з тим необхідно ввести мінімально необхідні квоти накопичення відходів і видобування будівельних матеріалів, що можуть бути замінені виробами з відходів.



Рис. 2. Каскад гірничо-геологічних та економічних параметрів диференціації нормативів плати за користування надрами

Об'єктом справляння плати за користування надрами для видобування корисних копалин є обсяг фактично виробленого першого товару з видобутих корисних копалин, розмір ділянки надр, що надається в користування при використанні їх у цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, зокрема для будівництва та експлуатації підземних споруд.

Але реалізувати поставлену ідею можливо шляхом розроблення закону про єдиний платіж за користування надрами (про податок за спеціальне користування надр) і впровадження його в життя.

Висновки

Встановлено, що сучасна система платежів за користування надрами для видобування корисних копалин є недосконалою, як і попередня, носить суто фіскальний характер і як елемент економічного механізму не забезпечує ефективного управління фондом надр, а саме:

- не забезпечує диференціацію платежів (тобто не забезпечує вирівнювання рівнів рентабельності гірничодобувних підприємств, які здійснюють видобування корисних копалин однакового виду та якості за різних гірничо-геологічних умов видобування;

- не забезпечує вилучення на користь держави гірничої ренти як надприбутку (надлишку). За існуючої системи надприбуток залишається в надрокористувачів;

- не забезпечує розподіл грошових надходжень на фінансування ГРР, виходячи з балансу економічних інтересів (мається на увазі з балансу між видобутком і споживанням. Тобто між видобутком і потребами економіки держави) для відтворення мінерально-сировинної бази та соціальних програм населення;

- потребує докорінного інституціонального реформування на основі принципу рентного доходу.