

Міщенко В.С.,

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

Барановський О.І.,

доктор економічних наук, професор,
заслужений економіст України,
проректор з наукової роботи
Університету банківської справи НБУ,

Петраков Я.В.,

аспірант НДФІ ДННУ “Академія фінансового управління”

ЩОДО ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНОЇ РЕНТНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Висвітлено підходи до визначення змісту рентної політики. Розглянуто світовий досвід застосування ренти. Запропоновано ряд завдань з модифікації існуючої рентної політики в Україні.

The article highlights approaches toward defining the substance of rent policy. The world experience of rent usage is examined. A number of methods are offered to modify the existing rent policy in Ukraine

Одним з найважливіших пріоритетів діяльності Міністерства економіки України на даний час є формування і вдосконалення рентної політики¹. Це стало закономірним підсумком посилення в останні роки уваги до питання рентних відносин з боку як науковців, так і народних депутатів та Уряду². Завдяки їх зусиллям було, зокрема, ініційовано розробку Концепції рентної політики в Україні. Рентні принципи зафіксовано в засадах реформування податкової системи.

Увагу громадськості привернули публікації М. Папієва з питань мобілізації рентних платежів і створення певного суспільного фонду. У них ідеї ренти подаються майже як чарівна можливість розв’язання основних суспільних проблем³, у чому, на наш погляд, багато ідеалізму. Адже, на сучасному етапі реформування господарства країни, який характеризується пошуком шляхів прискорення соціально-економічного розвитку, важливого значення набуває раціональне

¹ Данилишин Б.М. Нас не влаштовує агресивне входження на український ринок іноземних виробників за допомогою “сірих” схем // Дзеркало тижня. — 2 лютого 2008 р. — № 4. — С. 9.

² Данилишин Б.М., Міщенко В.С. Рентна політика в Україні. — К.: ЗАТ “Нічлава”, 2004. — 68 с.; Міщенко В.С., Данилишин Б.М. Природно-ресурсна рента і рентна політика в Україні // Економіка України. — 2003. — № 12. — С. 3—14.; Кваснюк Б.Є. Рента і рентні відносини в Україні // Економічна теорія. — 2004. — № 1. — С. 9—23.

³ Папієв М. Справедливість є. Нею треба користуватися. // Дзеркало тижня. — 7 липня 2007 р. — № 26. — С. 3.; Папієв М. Чи стане Україна Швейцарією // Дзеркало тижня. — 15 березня 2008 р. — № 10. — С. 20.

використання рентних доходів як національного надбання на користь усього суспільства. З цим пов'язане створення досконалішої податкової системи і додаткових джерел доходів бюджету, спираючись на які можна забезпечити стабілізацію економічного зростання⁴.

Питання формування ренти і розвиток рентних відносин, вилучення рентних доходів постійно перебували в полі зору вчених. Теоретико-методологічні основи формування рентної політики були закладені ще наприкінці XVIII ст., але і сьогодні ця проблематика не втратила актуальності як з теоретичної, так і з практичної точки зору⁵. Значною мірою це пов'язано зі специфікою перехідних економік і становленням у них ринкових відносин.

Розробка теоретико-методологічних засад і прикладних аспектів формування рентних відносин в умовах ринкової економіки — не лише складна, багатоаспектна і міжгалузева проблема, а й недостатньо досліджена, хоча рентні відносини, вилучення рентних доходів постійно вивчаються вченими.

Проте нині, у зв'язку з трансформацією суспільно-політичних і економічних відносин, вони набули нової гостроти і вимагають розкриття додаткових аспектів. Йдеться про проблематику реалізації права власності держави на природні ресурси, рентних засад платності природокористування, визначення перспективних шляхів вилучення рентних доходів. Необхідність опрацювання цілісної несуперечливої системи управління рентними доходами вимагає комплексного дослідження формування природно-ресурсної ренти як певного виду економічної ренти⁶.

Виявлення науково обґрунтованих шляхів формування збалансованого механізму регулювання рентних доходів (і відповідно активізації завдань рентної політики) актуалізує дослідження сучасного стану реалізації рентної політики, функціонування суб'єктів господарювання у природно-ресурсній сфері за основними видами природних ресурсів⁷.

Україна характеризується значними масштабами та інтенсивністю використання власного природно-ресурсного потенціалу, певні складові (земельні, мінеральні) якого належать до розряду унікальних. У національній системі управління природними ресурсами природно-ресурсна рента реалізується, в основному, в різних формах платності, якими є: орендна плата, земельний податок, збори, платежі, власне рентна плата (стосовно нафти і газу). Відповідні платежі формувалися на базі рентної методології і за змістом та спрямуванням розглядалися передусім як

⁴ Природно-ресурсна сфера України: проблеми сталого розвитку та трансформацій / Під загальною редакцією чл.-кор. НАН України Б.М. Данилишина. — К.:ЗАТ “Нічлава”. — 2006. — 704 с.

⁵ Проблеми та шляхи розвитку рентної політики в Україні / За ред. д. е. н., проф., чл.-кор. НАН України Б.М. Данилишина. — К.: РВПС України НАН України, 2007. — 84 с.

⁶ Міщенко В.С. Економічні пріоритети розвитку й освоєння мінерально-сировинної бази України. — К.: Наукова думка. — 2007. — 360 с.

⁷ Актуальні проблеми формування рентної політики в сучасних умовах // Матеріали міжнар. наук.-практ.конф. Київ, 17 травня 2007 р. — У трьох частинах / РВПС України НАН України. — К.: РВПС України НАН України, 2007. — Ч. 1. — 256 с., Ч. 2. — 256 с., Ч. 3. — 240 с.

відтворюючі та природоохоронні. Створений в Україні економічний механізм охоплює землю, надра, водні та лісові ресурси, диких тварин, рибні та інші живі водні ресурси, навколишнє природне середовище в цілому. Введення платежів і збільшення відповідних надходжень до всіх видів бюджету відбувалися при збереженні ставок інших видів оподаткування. При цьому не були задіяні спеціальні механізми вилучення додаткового прибутку, в тому числі прогресивне оподаткування надприбутку монополістів у сфері природокористування, з метою вилучення рентного доходу.

Згідно зі світовим досвідом, рентна політика щодо природних ресурсів значною мірою трансформується в політику контролю і обмеження надприбутків. На вилучення ренти орієнтується значна частина податків. Крім загальновідомих, практикуються спеціальні податки на прибуток добувних компаній, диференційовані рентні платежі, земельний податок, експортне мито, акцизи. До цього додаються опосередковані податки, з допомогою яких вилучається надмірний дохід, отриманий за рахунок перерозподілу ренти споживачами природно-сировинних ресурсів. Складовою податкової системи є також власне природно-ресурсні платежі. У надрокористуванні до них, зокрема, належать бонуси, роялті, податок суверена тощо.

Останнім часом природно-ресурсна рента стала в Україні об'єктом прискіпливої уваги. Тут переплелися спекулятивні, дилетантські та, власне, наукові підходи. Тому перш за все доцільно з'ясувати — яким є потенціал рентних доходів у природно-ресурсній сфері України?

Перша стаття — це рентна плата за вуглеводневу сировину. У 2006 році вона складала 2369 млн грн за нафту і 567 млн грн за природний газ. Сумарно — це близько 2,4% доходів державного бюджету. На 2007 рік було заплановано, відповідно, 3705 млн грн і 2121 млн грн, що складає 3,9% доходів бюджету (ще у 2004-му відповідна частка становила лише 1,5%). Вважаємо, що це той рівень, перевищувати який ризиковано. Принаймні, кожен крок у цьому напрямі потребує ретельних обґрунтувань з огляду на забезпечення перспектив розвитку цієї галузі, особливо, зважаючи на її державний (переважно) статус і національну важливість.

Друга стаття — плата за землю, що обчислюється на основі рентної методології. Вона досягла в Україні 3 млрд грн, однак її питома вага в загальних бюджетних доходах майже не збільшується. Абсолютний рівень оцінюється як недостатній, зважаючи і на низьку частку плати у ВВП (до 1%), і на високу питому вагу вартості землі у складі природно-ресурсного потенціалу України. Частка земельної ренти у ВВП гіпотетично може зрости до 7-8%. Проте це процес поступовий, і сьогодні говорити про скільки-небудь суттєве збільшення плати за землю не можна. Резерв найближчих років — міські землі. Головне ж у рентному потенціалі землі полягає в тому, що це має бути переважно місцевий ресурс, основа місцевих фінансів; мова про якусь його централізацію не повинна йти.

Третя стаття — рентні надходження за користування надрами. У 2006 році вони склали 556 млн грн. Крім того, 687 млн грн становив збір за геолого-

розвідувальні роботи, але він не є власне рентним за змістом. Резерв збільшення надходжень у бюджет пов'язується з диференціацією платежів, тобто з приведенням їх у відповідність з якісними та іншими особливостями ресурсних джерел (родовищ корисних копалин). Ураховуючи перехід на єдиний рентний платіж за надра, передбачений проектом Податкового кодексу, диференціацію платежів, а також надходження від продажу спеціальних дозволів, рентний потенціал надрокористування в контексті його платності оцінюється на цьому етапі від 1,8 до 2,0 млрд грн.

Далі, якщо говорити про інші природні ресурси, то поточний рівень зборів становить 450—500 млн грн, а очікуваний потенціал — 0,9—1,0 млрд грн. До того ж відповідні кошти мають все більше цільове призначення (щодо реалізації програмних завдань розвитку водного і лісового господарства). Поза увагою ми залишимо екологічні платежі, незважаючи на можливість їх певного рентного трактування, але, пам'ятаючи, передусім, про їх цільовий характер.

Наведена калькуляція рентної складової державних фінансів не є обнадійливою для планування створення цільових фондів на зразок стабілізаційного (як у Росії), фонду соціальної підтримки та інших подібних. Ситуація в Україні щодо нафтогазового комплексу є кардинально відмінною. Усе це, однак, не зменшує важливість завдань із пошуку ренти, її виявлення і підвищення її ролі в формуванні податкового пакета.

Існує також транспортна транзитна рента, урахування якої майже подвоєє відповідні надходження. Оцінюючи її потенціал, слід мати на увазі, що у цих доходах — і втрата тисяч гектарів землі під трасами, і страхування ймовірних аварій тощо. Адже, якщо трапиться щось на аміакопроводі, то ліквідаційні витрати ляжуть на державний бюджет.

В Україні всі відповідні платежі та збори формують статті загальнобюджетних доходів — без надання їм цільового призначення. І це логічно. Претензії деяких відомств на право розпорядження такими коштами, навіть якщо це стосується природоохоронної сфери, є безпідставними. Пріоритети витрачання коштів визначає держава, враховуючи також соціальні потреби. Перш за все держава, наповнюючи бюджет, у тому числі й з рентних доходів, і забезпечуючи їх раціональний перерозподіл, має врахувати завдання структурної перебудови економіки, потребу у створенні інвестиційно-інноваційного потенціалу, інтереси високотехнологічних галузей тощо. При цьому поєднання фіскальних і регуляторних функцій має базуватися на забезпеченні балансу інтересів господарюючих суб'єктів і держави.

Зазначимо також, що рентне регулювання не обмежується наведеним переліком джерел формування ренти. Відповідні доходи, що формуються у природно-ресурсній сфері — землеробстві, гірничій промисловості, лісовому господарстві тощо, мають властивість перетікати в обробні галузі (за всім їх ланцюгом) або виходити на рівень зовнішньої торгівлі, де вони повинні підпадати під митне

експортне регулювання. У такий спосіб ці доходи набувають наскрізного характеру, а їх виявлення вимагає глибокого економічного аналізу, що має послідовно охоплювати всі зазначені ланки.

Серед усієї сукупності поглядів на місце і роль рентної політики в бюджетних відносинах спостерігається як плюралізм думок, так і широке варіювання прикладного інструментарію⁸. Рентну політику розглядають як:

1) складову податкової політики в природоресурсній сфері. Рентну політику і комплекс відповідних завдань пов'язують з доцільністю системного підвищення частки природно-ресурсної рентної складової у податках. Посилення природно-ресурсного оподаткування передбачає перманентне збільшення рентних платежів і перенесення на них податкового навантаження. Актуальність цих питань визначається необхідністю подолання деформацій та неповноти структури ринкових механізмів регулювання, які за сучасних умов спричиняють перерозподіл і неогрунтоване привласнення ренти;

2) вагому складову доходів держави (насамперед для акумулювання фінансових ресурсів на здійснення цільової природоохоронної та природовідтворювальної діяльності)⁹;

3) ефективний механізм регулювання економічної сфери природоексплуатуючих галузей національного господарства країни (особливо актуально для України, економіка якої характеризується значними масштабами та інтенсивністю використання природно-ресурсного потенціалу). Зокрема, платежі за надра як вираження політики використання власного ресурсного потенціалу мають урахувати у собі всю сукупність ресурсно-економічних, екологічних і соціальних факторів ефективності¹⁰.

Утім, рентна політика є складовою не тільки податкової системи. Вона виступає як сукупність заходів та дій органів державної влади, спрямованих на вирішення суспільно важливих завдань — збереження екології, створення нових робочих місць, забезпечення сталого економічного та соціального розвитку.

У цьому контексті доцільним є звернення до деяких аспектів зарубіжного досвіду застосування рентної політики в бюджетних відносинах.

Так, наприклад, у США та Росії з частини рентних доходів формуються відповідно Фонд майбутніх поколінь і Стабілізаційний фонд, які використовуються

⁸ Буздалов И. Природная рента как категория рыночной экономики // Вопросы экономики. — 2004. — № 2. — С. 24—35; Колесник М. Текущее состояние и перспективы рентного налогообложения в России // Вопросы экономики. — 2003. — № 6. — С. 78—87; Голуб А., Маркандия А., Струкова Е. Проблемы изъятия рентных доходов // Вопросы экономики. — 1998. — № 6. — С. 148—159.

⁹ Міністерство фінансів України. Інформація щодо виконання Державного бюджету на 2007 рік у розрізі економічної класифікації видатків. — http://www.minfin.gov.ua:80/control/uk/publish/category/main?cat_id=53608.

¹⁰ Міщенко В.С. Економічні пріоритети розвитку й освоєння мінерально-сировинної бази України. — К.: Наукова думка, 2007. — 360 с.

як буфер для зниження диспропорцій у розвитку регіонів, галузей народного господарства, впливу негативних тенденцій на зовнішніх ринках.

У Норвегії з допомогою нафтового фонду уряд проводить перехресне субсидування “слабких” галузей, направляє кошти на освіту, збільшення доходів громадян. Важливо, що з 2001 року промисловий видобуток корисних копалин постійно знижується. Це обумовлено збільшенням ціни ресурсів (що забезпечує отримання рентних доходів на одному рівні) і намаганням уряду зберегти національне багатство надр для майбутніх поколінь.

У Канаді збір за використання водних ресурсів направляється на відновлення водойм, очищення річок, розведення риби¹¹. У деяких провінціях рентне оподаткування є настільки жорстким, що світові гіганти в енергетичній сфері змушені обмежувати свою діяльність.

Аналіз зарубіжного досвіду показує відставання України в плані формування послідовної рентної політики щодо природокористування¹², причому це відставання зумовлене й політичними факторами. У світі є достатньо прикладів як для наслідування, так і для обережного вибору конкретного інструментарію щодо системи рентних відносин.

Зазначимо, що об’єктом досліджень рентної політики є, зокрема, проблеми розподілу рентних доходів між адміністративно-територіальними одиницями (фіксація рентних доходів на рівні місцевих бюджетів відповідно до територіальної належності виникнення доходу — “податок суверена”)¹³.

Слід також зазначити як спільні позиції, так і суттєві відмінності в розумінні сутності та призначення рентних доходів між ученими з пострадянського простору і суто капіталістичних країн.

Розгляд концепції рентних відносин майже в усій науковій літературі проводиться в контексті державного регулювання, парадигми економіки добробуту.

Базовими в розумінні ренти є поняття прибутку та зміни цінності. Під зміною цінності називають коливання ціни товару внаслідок дії фактора часу. У світовій практиці ці питання вирішуються через процедуру дисконтування. Зменшення розміру ренти за її прийнятного рівня спонукає користувача надр зменшити видобуток. У випадку, коли розмір ренти є значним при встановленій ставці дисконтування і стимулює видобування корисних копалин чи використання певного природного ресурсу, досягнення оптимального співвідношення між рентою отримуваною та рентою сплачуваною є квінтесенцією державної рентної політики.

¹¹ *Платошкин А.* Как все-таки быть с природной рентой? // РФ Сегодня. — 2003. — № 21. — http://www.russia-today.ru:80/2003/no_21/21_topic_3.htm.

¹² *Solow R.M.* (1974) Intergenerational equity and exhaustible resources. Review of Economic Studies, Symposium on the Economics of Exhaustible Resources. — P. 29—46.

¹³ *Scott A.* (1978) Who Should Get Natural Resource Revenues? — Vancouver: University of British Columbia Library Box 3—28, no Journal/monograph information. — http://www.library.ubc.ca/spcoll/ubc_arch/u_arch/scott.html.; *Garnaut R. & Clunies-Ross A.* (1983) Taxation of Mineral Rents. — Oxford: Clarendon Press.

Для держави головним у цій системі є ведення такої рентної політики, яка б забезпечувала стабільні доходи бюджету з одночасним збереженням природно-ресурсного потенціалу. Утім, якщо відновні ресурси мають стійкий приріст і можуть бути замінені альтернативними товарами, то вичерпні ресурси тільки витрачаються й не можуть бути замінені. З огляду на це, західна теорія рентних відносин базується на концепції вартості капіталу, за якою економічно доцільним є ведення господарської діяльності лише тоді, коли рівень рентабельності перевищує банківську ставку процента¹⁴. Проте така концепція має два суттєвих недоліки:

1) за умови стійкого (незмінного) обсягу видобування і використання ресурсів зростання доходу природокористувача можливе лише за ціновим фактором, а це, за умови сталого зростання попиту, стимулює спекулятивні настрої на товарних ринках (що ми можемо спостерігати з 2006 року щодо нафти і газу);

2) зростання вартості капіталу (як об'єктивний фактор) спричиняє підвищення витрат, що змушує природокористувача збільшувати обсяги видобутку (навіть понад плановий обсяг). У більшості випадків видобуті ресурси *не використовуються* ринком, унаслідок чого завдається шкода екології та природним ресурсам, зокрема надрам. Наприклад, компанія “Брітїш Петролеум” повинна спалювати понад лімітні обсяги газу, який видобувається додатково з нафтою на території Ямало-Ненецького автономного округу, оскільки в неї немає відповідного дозволу на транспортування надлишкового газу територією Російської Федерації. Поряд з промисловими видами риби, до тралів на узбережжі Канади потрапляє й інша риба, яку після сортування (найчастіше — коли вона вже мертва) викидають назад у море.

Аналізуючи становлення вітчизняної рентної парадигми, не можна не згадати, як за часів перебудови до найвищого керівництва СРСР звернулися ряд відомих західних учених-економістів (серед них — три лауреати Нобелівської премії з економіки) із застереженнями та пропозиціями щодо вибору форм і методів рентної політики. Дозволимо собі зробити окремі витяги з того звернення: “...важливо, аби земельну ренту було збережено як джерело державних доходів. Уряди розвинених країн з ринковою економікою збирають частину земельної ренти у вигляді податків, але це рента далеко не в повному обсязі. Унаслідок цього вони надмірно користуються такими податками, як прибутковий, на продаж, на капітал, тим самим стримуючи розвиток економіки...”¹⁵.

Зарубіжними вченими обґрунтовується доцільність утримання суспільством ренти на землю. По-перше, це гарантує те, що ніхто не позбавляє своїх громадян власності за рахунок придбання у своє розпорядження непропорційно великої

¹⁴ Taylor T. (2005) Environmental Economics. Lectures. — United Kingdom, University of Bath. — P. 26.

¹⁵ Земельная рента как источник госдоходов // Н. Тидеман, М. Гэффни, У. Викри, Дж. Тобин, Ф. Модильяни, Р. Солоу и др. — http://rusref.nm.ru/indexpubletter.htm#*01N.

частки природних багатств, які належать усьому суспільству. По-друге, це забезпечує отримання державою доходу, який уряд може використовувати для фінансування соціальних програм, не понижаючи стимули до нагромадження капіталу і до праці, не перешкоджаючи ефективному розподілу ресурсів. По-третє, утримуючи рентний дохід, держава має можливість встановлювати такі ціни на комунальні послуги і системи суспільного користування, які сприятимуть їх ефективному використанню.

Рентна вартість землі утворюється за рахунок трьох джерел: перше — природна продуктивність землі в поєднанні з фактором її обмеженої кількості; друге — ступінь розвитку суспільства; третє — створення соціальної інфраструктури. Усі громадяни мають рівні права на ту частину вартості землі, яка пов'язана з її природними властивостями. Складова вартості землі, обумовлена розвитком суспільства та його інфраструктури, є найбільш розумним джерелом фінансування розвитку останньої. За рахунок суспільства будуються дороги, розвивається громадський транспорт, облаштовуються парки і будуються інженерні мережі, що збільшує вартість територій. Тому суспільство має отримувати якомога більшу частину земельної ренти як дохід, розподіляючи одну частину рентного доходу між усіма громадянами нарівно, а іншу частину, пов'язану з розвитком соціальної інфраструктури, спрямовуючи на фінансування потреб суспільства¹⁶.

Продаж землі з аукціону, крім ряду переваг, має ще й приховані недоліки:

— “у випадку передачі у приватну власність значної кількості землі будь-яка спроба зробити це в короткий проміжок часу призведе до надмірного зниження ціни на землю” (чого має уникати Україна, з огляду на світовий досвід);

— “особи, які здатні використовувати землю в оптимальний спосіб, не завжди мають достатньо коштів для її придбання. Щорічне утримання ренти дозволить людям з обмеженими ресурсами отримати землю навіть без її придбання” (цей процес в країні ще не завершено, утім з прийняттям Верховною Радою України закону щодо можливості продажу землі очікується відновлення процесів перерозподілу власності від менш до більш забезпечених верств населення);

— “пошук політичних дивідендів призведе до зниження пропозиції землі. Розумна рентна політика збереже земельну ренту для майбутніх поколінь” (це твердження має увійти до державної стратегії сталого економічного розвитку як фундаментальний принцип проведення рентної політики в Україні);

— “намагання інвесторів уникати ризику і загальна нестабільність також можуть знизити пропозицію землі. Ступінь ризику можна знизити шляхом уникнення зміни рентних платежів унаслідок обставин, що виникають” (це твердження вимагає від Уряду високопрофесійних дій у сфері державного регулювання інвестиційних процесів та рентних відносин. Безвідповідальна політика може

¹⁶ Земельная рента как источник госдоходов // Н. Тидеман, М. Гэффни, У. Викри, Дж. Тобин, Ф. Модильяни, Р. Солоу и др. — http://rusref.nm.ru/indexpubletter.htm#*01N.

спричинити значний вплив капіталу, стагнацію економіки та суттєві суспільні заворушення).

“У випадку прийняття рішення щодо збільшення доходів державного бюджету переважно за рахунок ренти, буде потрібно розглянути комплекс питань, пов’язаних зі строками оренди земельних ділянок, створенням системи прав на землю, оцінкою землі, соціальним захистом від зловживань, відмовою від користування виснаженою ділянкою, можливим перерозподілом землі між регіонами з метою вирівнювання показників з природних ресурсів у розрахунку на душу населення”¹⁷.

Як бачимо, незважаючи на суттєві недоліки зарубіжної системи рентних відносин і на 20-річну віддаленість у часі даних пропозицій, вони мають неабияку актуальність для формування раціональних засад рентної політики України.

Проаналізуємо наукові погляди з цього питання фахівців економічної школи на пострадянському просторі. Для цього розглянемо позиції науковців Росії та України. Для більшості з них рентні відносини характеризують, в основному, перерозподільчий регулятивний процес, спрямований на вилучення надмірних доходів надкористувачів, збереження природно-ресурсного потенціалу, поповнення доходів бюджетів різних рівнів і зумовлений розвитком державних фінансів.

Так, російський академік Д.С. Львов зазначає, що державі корисніше використовувати податки, які порівняно менше обтяжують бюджет, але краще за все застосовувати такі джерела бюджетних доходів, які взагалі не створюють податкового тягаря: податки на землю, окремий платіж за видобування природних ресурсів, плата за забруднення, плата за вилов риби, плата за водокористування, плата за користування повітряним простором та інфраструктурою аеропортів¹⁸. Крім того, за його оцінкою, суттєва частина рентного доходу, яка проходить поза податковою системою, породжує тіньову кримінальну економіку¹⁹.

На думку О.О. Голуба, який розглядає основні форми вилучення доходу надкористувачів²⁰, усі виплати, залежно від їхньої природи, можна поділити на дві групи. До першої належать платежі, що покривають адміністративні витрати на функціонування структур, що забезпечують управління та контроль за діяльністю природно-експлуатаційних підприємств. До другої — податки та платежі, призначені для отримання диференціальної ренти. Платежі являють собою плату за адміністративну дію або послугу держави та сплачуються за надання чи відновлення права на природокористування одразу після подання запиту для його розгляду. Якщо запит не задовольняють, то платіж повертається. Додаткові платежі

¹⁷ Земельная рента как источник госдоходов // Н. Тидеман, М. Гэффни, У. Викри, Дж. Тобин, Ф. Модильяни, Р. Солоу и др. — http://rusref.nm.ru/indexpubletter.htm#*01N.

¹⁸ Путь в XXI век (стратегические проблемы и перспективы российской экономики) / Под ред. Д.С. Львова. М.: Экономика, 1999. — <http://rusref.nm.ru/indexpubvol13.htm>.

¹⁹ Миллиарды долларов минуют госбюджет. — http://www.ng.ru/economics/2002-07-15/4_lvov.html.

²⁰ Голуб А.А., Струкова Е.Б. Экономика природных ресурсов. — М.: Аспект Пресс, 1998. — 319 с.

утримуються за лабораторний аналіз, геологічне дослідження території, топографічну зйомку, оцінку природного об'єкта, реєстрацію та сертифікацію тощо. Ці платежі надходять не до загального фонду, а до спеціального — на поліпшення якості відповідних послуг.

За аналізом вітчизняного досвіду становлення рентної політики в Україні у такій важливій сфері, як надрокористування, до *негативних наслідків її непослідовності можна віднести:*

- неефективне державне управління у сфері надрокористування і зволікання з перебудовою нормативно-правової бази та економічного механізму надрокористування;

- дефіцит ринково-економічних критеріїв оцінки ресурсного потенціалу, незадовільність інноваційного та інвестиційного забезпечення;

- відсутність систематизації мінерально-сировинних об'єктів за ступенем потенційної економічної ефективності.

Процедура зарахування об'єктів надр до певної категорії протягом тривалого періоду здійснювалася за критеріями, відмінними від ринкових. Це не дає змоги диференціювати родовища за інвестиційною привабливістю, перешкоджаючи залученню інвестицій. Одночасно бракує критеріїв і щодо подальшого спрямування геологорозвідувальних робіт²¹.

Утім, останнім часом організаційно-економічне регулювання надрокористування зазнає позитивних змін, зокрема:

- поступово реформується ліцензійний порядок надання спеціальних дозволів;

- запроваджуються ринкові підходи до надання прав на надрокористування з огляду на економічну оцінку об'єктів і встановлення початкової ціни продажу;

- набуває поширення аукціонний порядок продажу спеціальних дозволів і зростають відповідні доходи бюджету;

- формуються й оприлюднюються переліки ділянок надр (родовищ корисних копалин), які можуть надаватися в користування на умовах, визначених угодами про розподіл продукції, а також переліки родовищ і ділянок надр корисних копалин місцевого значення, які пропонуються для надання спеціальних дозволів на користування надрами.

Реформуючи економічний механізм надрокористування, необхідно розв'язати такі завдання модифікації існуючої рентної політики України²²:

- 1) *перехід на єдиний вид платежів за користування надрами (розмір яких має встановлюватися з урахуванням компенсації витрат держави на пошукові й розвідувальні роботи) і підвищення при цьому їх регулюючої ролі;*

²¹ Міщенко В.С., Данилишин Б.М. Природноресурсна рента і рентна політика в Україні // Економіка України. — 2003. — № 12. — С. 10.

²² Міщенко В.С. Доповідна записка за результатами дослідження в 2007 році на тему "Податкові аспекти рентного регулювання в надрокористуванні". — К.: НАН України, РВПС, 2007. — 11 с. — <http://www.rvps.kiev.ua/PUBLIK/repnote02.zip>.

2) диференціація платежів за користування надрами залежно від геологічних особливостей та умов експлуатації родовищ корисних копалин. Причому в першу чергу належить розробити економічну модель обчислення гірничої ренти в межах вартісної оцінки родовищ за ринково-економічними критеріями. При цьому ставиться питання про перехід на рентні платежі окремо по кожному родовищу, з тим щоб податкові вилучення (плата) прямо співвідносилися з фактично отримуваною чи очікуваною (для нових об'єктів) природною рентою;

3) встановлення і забезпечення збалансованого використання податкової та неподаткової складових рентної плати. Йдеться про разові платежі, що стягуються при наданні права на користування надрами, і регулярні платежі — за обсяг видобутих корисних копалин;

4) встановлення економічного механізму фінансування геологорозвідувальної діяльності, а також визначення обсягів і структури відповідних коштів за їх функціональною спрямованістю на підставі програмних критеріїв здійснення робіт. При цьому підготовка промислових запасів на родовищах корисних копалин має орієнтуватися переважно на кошти безпосередніх надрокористувачів;

5) доопрацювання Закону України “Про рентні платежі за нафту, природний газ і газовий конденсат” для об'єктивнішого і прозорішого визначення рентних платежів.

Узагальнюючи проблематику за першим і другим завданнями даного переліку, слід ставити питання про реформування платежів шляхом не тільки їх інтеграції в один (єдиний) платіж та його диференціації для окремих родовищ корисних копалин, а й переходу від фіксованих абсолютних ставок до відносних, тобто з прив'язкою до вартісних показників товарної продукції, що практикується у більшості країн світу²³.

Численні спроби (починаючи з 1997 року) ввести диференційовану систему рентних платежів щодо вуглеводневої сировини не давали результатів. Останню з них було доведено до рівня Закону “Про рентні платежі за нафту, природний газ і газовий конденсат”, ухваленого Верховною Радою України у 2004 році. У ньому закладено нову методику визначення обсягів рентної плати за нафту і природний газ з їх диференціацією за родовищами. Однак його введення в дію протягом усіх наступних років призупинялося (в рамках відповідних законів України про державний бюджет). І для цього були об'єктивні підстави, оскільки, за оцінками Державної податкової адміністрації, очікувалося неприпустимо велике зниження надходжень до бюджету. Отже, остаточного розв'язання завдання диференціації не отримало, передусім тому, що інтереси держави як власника ресурсів щодо поточного наповнення бюджету, з одного боку, й національної компанії-розпорядника щодо забезпечення збільшення видобутку — з другого, збалансовано в зазначеному законі недостатньо коректно. Визначена в названому

²³ Там само. — С. 4.

законі система рентних платежів не підкріплена відповідним аналізом, зокрема оцінкою достатності коштів на амортизацію та у вигляді капітальних вкладень на підтримку видобування й розвиток сировинної бази.

Підбиваючи підсумки, зазначимо таке:

1. Стратегія активізації податкової складової державної рентної політики полягає в підвищенні дієвості системи пошуку природно-ресурсної ренти, її акумуляції, вилучення і раціонального, економічно та соціально виваженого перерозподілу рентного доходу від використання природно-ресурсного потенціалу як суспільного блага й національного багатства. Завдяки створенню збалансованої системи рентних платежів за природокористування визначаються додаткові важелі розвитку економіки і створення рівних економічних умов для всіх суб'єктів суспільного виробництва. Водночас рентний дохід за об'єктами природно-ресурсного користування має стати більш важливим регулятором процесу відтворення природно-ресурсного потенціалу, забезпечувати розширене відтворення через нагромадження еколого-економічних активів.

2. Протягом перехідного періоду ефективність використання як земельної, так і мінерально-ресурсної (гірничої) ренти в Україні виявилася неприпустимо низькою. Звідси — потреба у перегляді та оновленні державної стратегії у сфері розвитку земельних і гірничих відносин, у більш об'єктивних оцінках ресурсних можливостей та прискоренні переходу до ринково-економічних механізмів регулювання природокористування.

3. Питання ресурсокористування повинні розглядатися в системі пріоритетів сталого розвитку країни. Це передбачає визначення певних природно-ресурсних параметрів, зокрема техніко-економічної оцінки стану мінерально-сировинної бази України. Окремої уваги потребують питання визначення і обґрунтування теоретико-методологічних засад рентного регулювання в системі ресурсокористування.