

УДК 346.621.31(477)

І.К. Чукаєва,

д-р екон. наук,
головний науковий співробітник
Ради по вивченню продуктивних сил
України НАН України, м. Київ

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕФОРМУВАННЯ ГАЛУЗЕЙ ПАЛИВНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ УКРАЇНИ

Збереження і зміцнення національної безпеки України залежить в першу чергу від стану базових галузей економіки. До них відносяться паливно-енергетичний комплекс, рівень розвитку якого значною мірою визначає місце і роль держави у світі.

Враховуючи сьогоднішню важку ситуацію з енергозабезпеченням країни, потрібна багатогранна структурна перебудова паливно-енергетичного комплексу, всієї економіки країни з урахуванням енергетичного фактору.

Теоретичні та прикладні проблеми розвитку і реформування паливно-енергетичного комплексу та його складових, енергетичної безпеки країни досліджено в наукових працях відомих учених-економістів і практиків. Вагомий внесок у розробку цих проблем зробили О. М. Алімов, О. І. Амона, М. П. Ковалко, А. К. Шидловський, П. Ф. Шлак та інші [1–6].

Проте проблеми розвитку галузей паливної промисловості в умовах реформування економіки потребують подальшого дослідження, оскільки докорінно змінилися внутрішні і зовнішні умови економічного розвитку країни.

Стислий огляд останніх праць з цієї проблеми показує, що однією з невирішених частин загальної проблеми є питання розробки відповідної законодавчої і нормативної бази стосовно функціонування галузей паливної промисловості.

Метою статті є дослідження сучасного стану законодавчого забезпечення функціонування паливних галузей, їх реформування та розвитку як важливих факторів енергетичної безпеки країни.

Вже здійснені заходи щодо реформування енергетичного сектору спрямовані на: лібералізацію ціноутворення та використання механізмів цінової конкуренції; створення ринкової інфраструктури; відпрацювання окремих моделей ринків енергоресурсів; формування правового поля діяльності господарюючих суб'єктів енергетичного ринку.

Правове поле основних паливних галузей характеризується наступними положеннями.

У вугільній промисловості правові та організаційні засади проведення гірничих робіт врегульовані Гірничим Законом України, який прийняла Верховна Рада України 06.10.1999 р. В ньому визначені основні положення державної політики в галузі. У відповідності з цим законом державна політика у гірничодобувній промисловості будується на таких принципах:

забезпечення державного регулювання діяльності суб'єктів гірничодобувної промисловості;

підтримка безпечної експлуатації гірничих підприємств;

створення умов для будівництва нових, реконструкції та підвищення технічного рівня діючих гірничодобувних підприємств;

розвитку конкурентних відносин на ринку мінеральних ресурсів; впровадження і додержання державних стандартів суб'єктами гірничих відносин;

забезпечення захисту прав та інтересів працівників гірничих підприємств.

Вугільна промисловість України характеризується надзвичайною розмаїттю природних і виробничих умов експлуатації родовищ і відповідно широким діапазоном економічних показників діяльності підприємств: поряд з окремими досить рентабельними шахтами функціонує безліч збиткових. Із цим пов'язано виникнення поняття полярної (позитивної та негативної) диференціальної гірничої ренти.

Звідси випливає необхідність економічного механізму вилучення (або регламентації використання) позитивної диференціальної ренти у підприємств, що розробляють родовища із сприятливими умовами і високою природною якістю вугілля, та відшкодування негативної ренти тим підприємствам, що розробляють родовища зі складними умовами і низькою природною якістю вугілля, якщо функціонування таких підприємств із політичних та соціально-економічних міркувань визначається доцільним. Відносини між державою і добувними підприємствами, які пов'язані з утворенням, присвоєнням і використан-

© І.К. Чукаєва, 2007

ням позитивної диференціальної гірничої ренти і відшкодуванням негативної, законодавством України чітко не регламентовано.

Кодексом України «Про надра» [7] передбачено плату за користування надрами для видобування корисних копалин з урахуванням геологічних особливостей і умов експлуатації родовищ, а постановою Уряду затверджено порядок стягнення цієї плати за базовим (мінімальним) і диференційованими нормативами. Термін «гірничі ренти» у цих актах не вживається, але можна припустити, що під платою за базовими нормативами мається на увазі вилучення абсолютної гірничої ренти, а під платою за диференційованими нормативами (за вирахуванням плати за базовими нормативами) — диференціальної. Водночас у кодексі передбачається ще акцизний збір. Однак не з'ясовується, як співвідносяться між собою (доповнюють чи замінюють один одного) близькі за змістом платежі за диференційованими нормативами, акцизний збір і рентні платежі (введені, до речі, після прийняття Кодексу про надра).

У згаданих нормативних актах не дається чіткого визначення поняття «геологічні особливості й умови експлуатації родовищ», тому залишається відкритим питання про врахування виробничих умов при визначенні диференційованих нормативів плати за видобування корисних копалин, розмірів (ставок) рентних платежів і відповідно про застосування таких нормативів і ставок залежно від форм власності гірничо-добувних підприємств. Що стосується відшкодування негативної диференціальної гірничої ренти, то в законодавчих загальнодержавних актах це питання не порушується, а стосовно вуглевидобувних підприємств регламентується спеціальним рішенням уряду [1].

Таким чином, економічне стимулювання у вугільній промисловості повинне розвиватися в руслі формування ринкового конкурентного середовища, а регулювання рентних відносин у галузі з урахуванням її специфіки має цьому сприяти.

Для роботи галузі в ринкових умовах необхідно прийняття Закону «Про порядок промислового використання надр і принципи регулювання гірничої ренти», а також внесення необхідних в частині рентних доповнень в існуючі закони та закони, які будуть готуватися.

Створюючи умови для рівноправної конкуренції, держава водночас повинна сприяти переважаючому розвитку (технічному переоснащенню, реконструкції, нарощуванню виробничої потужності) найрентабельніших перспективних шахт із поступовим виводом з експлуатації збиткових безперспективних, знижуючи таким шляхом рентні доплати. З цієї метою, по-перше, встановлені за нормативами рентні вилучення доцільно залишати цілком або частково в розпоря-

дженні шахт за умови суворого цільового їх використання для санації (за потребою) і подальшого розвитку виробництва (зараз рентні вилучення не визначаються і їх використання не регламентується).

По-друге, кошти державного бюджету, що виділяються для капітальних вкладень у розвиток діючих вуглевидобувних підприємств, слід надавати на конкурсній основі й на умовах повернення. Критеріями відбору для цих інвестиційних проєктів повинні бути терміни їх виконання і терміни повернення коштів, які визначені із запланованої ефективності їх використання. Відшкодування бюджетних витрат має здійснюватися після реалізації проєктів в обов'язковому порядку незалежно від фактично досягнутих результатів: рентабельними підприємствами — систематичними відрахуваннями заздалегідь установлені частки доходу від продажу продукції протягом обумовленого терміну; збитковими підприємствами — зниженням ставки диференційованих рентних доплат (переглядом розміру рентних платежів за виробничі умови) на заздалегідь передбачений розмір.

За умови визнання Україною європейської інтеграції пріоритетні напрями реформування газової промисловості в Україні й майбутня структура газової промисловості повинні будуватися із врахуванням положень, встановлених європейським законодавством.

Газова промисловість України характеризується низкою принципів організаційно-технологічних особливостей, притаманних саме освоєнню природних газових ресурсів, транспортуванню газу, його переробці та реалізації отриманих продуктів. Враховуючи це і маючи на меті забезпечити ефективне функціонування та розвиток газової промисловості, було проведено її реформування.

Правове поле діяльності підприємств в газовій промисловості визначається рядом нормативних актів. Окремі питання газового виробництва в частині користування надрами при геологічному вивченні та розробці родовищ газу певною мірою регулюються Кодексом України «Про надра» [7], а в частині транспорту газу — Законами України «Про трубопровідний транспорт» і «Про транспорт». Певні аспекти користування надрами регулюються Законом України «Про угоди про розподіл продукції» [8].

Однак, наприклад, Кодекс про надра є загальним, рамковим законом, який відноситься до всіх видів корисних копалин — від торфу і піску до нафти і золота, тому він встановлює тільки найзагальніші положення і норми надкористування. Тому дуже важливим для газового комплексу є прийнятий Верховною Радою України Закон «Про нафту і газ». Він містить норми, яких або немає в Кодексі про надра, або вони через загальність формулювання не враховують специфіку нафтогазової галузі.

Перехід до ринкових відносин в економіці висуває принципово нові вимоги і підходи до врегулювання відносин у газовому виробництві, зокрема вимагає законодавчого врегулювання балансу інтересів як держави, так і інвесторів, які з ряду позицій протилежні.

Головним є те, що особливість законодавчої бази функціонування газової промисловості України визначається насамперед нерозривністю процесу пошуків і видобутку газу, його транспортування магістральними трубопроводами.

Прозорість правового поля для надрокористувачів всіх форм власності забезпечується зафіксованою в законі вимогою обов'язковості конкурсного механізму надання спеціальних дозволів на користування надрами, на відміну від діючого Кодексу про надра, в якому ця норма не передбачена.

Ряд положень Закону направлено на посилення державного контролю за ефективним використанням надр, якими передбачено обов'язкове укладання угод про умови користування надрами між всіма надрокористувачами і центральним органом виконавчої влади. Наявність таких угод, в яких чітко виписані права і обов'язки сторін, з одного боку, гарантує захист законних прав надрокористувачів від адміністративного свавілля, а з іншого — дозволяє державі контролювати об'єми та хід виконання робіт з освоєння родовищ і застосувати санкції у разі невиконання надрокористувачами своїх зобов'язань.

Надзвичайно важливо, що в Законі «Про нафту і газ» уперше на законодавчому рівні встановлюється перелік причин, з яких підприємства трубопроводного транспорту можуть відмовити заявнику в наданні транспортних послуг. Відмова в транспортуванні з інших причин не дозволяється.

Крім згаданих правових новацій, закон містить цілий ряд правових норм, які регулюють взаємовідносини у сферах діяльності, раніше не охоплених чинним законодавством України. Це норми, які регулюють підземне зберігання та переробку газу тощо.

Принциповий характер носять положення закону про те, що органи виконавчої влади, які здійснюють державне регулювання і державний нагляд за діяльністю в нафтогазовій галузі, не можуть здійснювати підприємницьку діяльність і не можуть мати в цій сфері управління суб'єкти підприємницької діяльності. Ця норма не була раніше зафіксована в Кодексі про надра, хоч вона кореспондується з Указом Президента України від 16 серпня 1997 р. № 853 «Про заходи щодо реалізації державної політики у сфері природних монополій» і визнана у всьому світі як одна з безумовних антимонопольних вимог.

Другим важливим законом, який стосується нафтогазової галузі, є Закон України «Про угоди про розподіл продукції» [8]. Дія Закону «Про нафту і газ» [9] в частині використання нафтогазо-

носних надр не розповсюджується на об'єкти родовища і перспективні площі, — які будуть освоюватися на основі угод про розподіл продукції. Закон України «Про угоди про розподіл продукції» стосується насамперед тих специфічних об'єктів, які відрізняються складністю геологічної будови і малою рентабельністю освоєння. Перелік цих об'єктів встановлюється Кабінетом Міністрів України. Абсолютна більшість діючих родовищ нафти і газу, а також родовищ, що прогноуються, буде розроблятися не на основі угод про розподіл продукції, а за нині діючою системою. Таким чином, Закони «Про угоди про розподіл продукції» і «Про нафту і газ» будуть діяти паралельно для різних груп об'єктів. Надрокористувач і держава зможуть вибирати, на якій нормативній базі доцільно розробляти те або інше родовище.

В Національній програмі «Нафта і газ України до 2010 року» сформульовано основний принцип енергетичної політики держави — максимальне забезпечення потреб держави в паливно-енергетичних ресурсах за рахунок збільшення об'ємів власного видобутку та зниження залежності від імпорту енергоносіїв.

Сьогодні всі пошуково-розвідувальні роботи і буріння експлуатаційних свердловин виконуються за рахунок власних коштів (прибутку) газодобувних підприємств, що залишаються в розпорядженні підприємства, і амортизаційних відрахувань. При цьому амортизаційні відрахування у структурі ціни газу складають дуже низьку частку. Звідси такі високі ціни на газ власного видобутку і завищена рентабельність газодобувних підприємств.

Прийняття змін до Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств» сприяє виправленню фінансового положення газодобувних підприємств галузі.

Основні положення зазначених змін — віднесення витрат, пов'язаних з розвідкою (дорозвідкою) і облаштуванням газових родовищ, які виконуються за рахунок власних коштів газодобувних підприємств, до валових, встановлення окремого механізму амортизації газових свердловин.

Ці запропоновані зміни дозволять за рахунок збільшення амортизаційних відрахувань і віднесення витрат, пов'язаних з розвідкою (дорозвідкою) і облаштуванням газових родовищ, до валових витрат, зменшити завищену рентабельність газодобувних підприємств і направити вивільнені кошти на додатковий видобуток газу. Надалі це спричинить збільшення грошових надходжень до бюджету.

Таким чином, можна зробити висновки, що з метою забезпечення створення діючої системи законодавчих актів в нафтогазовому комплексі України необхідно взяти заходів в наступних напрямках:

1. Прискорити прийняття Закону України «Про особливості приватизації майна підприємств паливно-енергетичного комплексу».

2. Прискорити прийняття Закону України «Про погашення вартісної різниці, яка виникла внаслідок невчасних розрахунків споживачів за використаний природний газ, послуг з його транспортування», тобто компенсації вартісної (курсової) різниці при розрахунках за природний газ, яка виражена в доларах США.

3. Прискорити розгляд Закону України «Про внесення змін в Закон України «Про податок на додану вартість», який би передбачав нульову ставку податку на додану вартість на імпортований газ і операції з його продажу.

4. Ухвалити Закон України «Про ратифікацію Рамкової угоди про інституційні основи створення міждержавних систем транспортування нафти і газу».

5. Прискорити розгляд Закону України «Про основи функціонування ринку природного газу в Україні».

6. Підготувати проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про перелік об'єктів права державної власності, які не підлягають приватизації».

Законодавча база ПЕК в цілому спрямована на визначення загальних нормативно-правових положень щодо виробництва, переробки, транспортування, розподілу та раціонального використання енергетичних ресурсів. Головною задачею законодавчих актів є забезпечення стабілізації роботи галузі, яка є передумовою залучення необхідних об-

сягів кредитних й інвестиційних ресурсів, підвищення безпеки енергетики та економіки в цілому.

Література

1. Амоша О. Г., Стариченко Л. Л. Економічне стимулювання і регулювання рентабельних відносин у вугільній промисловості // Уголь України. – 2003. – № 4. – С. 7–10.

2. Бурлака Г. Г. Новое в нефтегазообеспечении стран Евросоюза: опыт для Украины // Нефть и газ. – 2001. – № 4. – С. 46–53.

3. Енергетичні ресурси та потоки / Під ред. А. К. Шидловського. – Київ: Українські енциклопедичні знання, 2003. – 427 с.

4. Нафта і газ України / За ред. М. П. Ковалко. – К.: Наукова думка, 1997. – 377 с.

5. Паливно-енергетичний комплекс України на порозі третього тисячоліття / Під ред. А. К. Шидловського, М. П. Ковалко. – Київ: Українські енциклопедичні знання, 2001. – 400 с.

6. Шпак П. Ф. Власні мінеральні ресурси паливно-енергетичної сировини – головний фактор енергетичної безпеки України // Нафта і газ. – 2001. – № 4. – С. 22–24.

7. Кодекс України «Про надра» // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 36. – Ст. 340.

8. Закон України від 14.09.1997 р. «Про угоди про розподіл продукції» // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 14. – Ст. 391.

9. Закон України «Про нафту і газ» // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 50. – Ст. 262.

Подано до редакції 31.07.2007 р.

УДК 339.137.27

О СУЩНОСТИ НЕДОБРОСОВЕСТНОЙ КОНКУРЕНЦИИ

В современных условиях функционирования рыночной экономики важное значение приобретают вопросы формирования цивилизованных моделей поведения субъектов хозяйствования в конкуренции, позволяющих обеспечивать оптимальный баланс интересов всех участников рыночных отношений. Определяющую роль в этих процессах призвано играть законодательство о

пресечении недобросовестной конкуренции, поскольку последняя представляет собой один из видов нецивилизованного поведения предпринимателей, направленный на получение преимуществ в конкурентной борьбе не за счет своих собственных усилий по повышению качества продукции, снижению цены и т. п., а благодаря недобросовестному использованию достижений

© И. Ф. Коваль, 2007