

*Долгий Олександр Олександрович, –
співробітник НДІ фінансового права,*

*Долгий Олександр Андрійович –
начальник відділу НДЦ з проблем
оподаткування, д.держ.упр.*

Визначення пріоритетів у процесі реалізації державної стратегії забезпечення паливно- енергетичних потреб України: економіко- правові аспекти

*У статті, в контексті перспектив забезпечення потреб країни
в паливних ресурсах, розглянуто економіко-правові аспекти
функціонування провідних галузей ПЕК України – вугільної і
нафтогазової, до підприємств яких привернуто увагу
організованих злочинних угруповань.*

У складних сучасних умовах енергозабезпечення країни, як елементу енергетичної безпеки, проблема вдосконалення державного регулювання процесів видобутку та раціонального використання паливних ресурсів є для України однією з найактуальніших. Особливо це стосується вугілля, газу і нафти – основних джерел енергозабезпечення, загальна частка яких серед енергоносіїв, що споживаються, становить 83 %. Зазначене зумовлює необхідність всебічних досліджень вказаної проблеми фахівцями різних галузей науки (право, економіка, державне управління та ін.) у напрямі посилення державного впливу на зменшення ризиків у процесі вибору пріоритетів і реалізації стратегії забезпечення паливно-енергетичних потреб країни.

Проблеми державного регулювання процесу енергозабезпечення і стабільного функціонування паливно-енергетичного комплексу (ПЕК) України розглядали у своїх роботах О. Амоша, В. Бараннік, Т. Гринкевич, І. Діак, Д. Іванов, М. Кальченко, О. Ковалко, Ю. Крегул, М. Кулик, О. Ляшенко, І. Малярчук, А. Новицький, Д. Прейгер, В. Саприкін, О. Сердюченко та ін. Однак сучасні енергетичні системи, які функціонують в умовах гострої конкуренції і характеризуються високим рівнем динамізму і криміногенного потенціалу, вимагають проведення подальших системних досліджень з метою розробки науково обґрунтованих рекомендацій з удосконалення діяльності органів державного управління у цій сфері.

Цього, власне, і вимагають державні програмні документи: Указ Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України” від 09.12.2005 р. “Про стан енергетичної безпеки України та основні засади державної політики у сфері її забезпечення” від 27.12.2005 р. № 1863/2005, розпорядження КМ України від 15.03.2006 р. № 145-р, яким схвалено Енергетичну стратегію України на період до 2030 року, та інші, що визначають основні напрями державної політики у сфері забезпечення енергетичної безпеки.

Відповідно до обраного напрямку, спробуємо викласти окремі результати досліджень за темою “Економіко-правові аспекти оподаткування вугільної, газової і нафтової галузей паливно-енергетичного комплексу України: оцінка сучасних тенденцій” [1] і науково-дослідної роботи з проблеми організаційно-правового забезпечення діяльності податкових органів щодо попередження податкових

злочинів у ПЕК України [2], здійснених на державне замовлення авторськими колективами НДІ фінансового права та НДЦ з проблем оподаткування (державний реєстраційний № 0105U003864).

Серед основних загроз енергетичній безпеці України, зокрема, визнані: недоліки процесу енергозабезпечення; прорахунки при формуванні належних державних резервів паливно-енергетичних ресурсів, що є доволі не простим завданням (аналіз досвіду країн Євросоюзу свідчить, що, наприклад, створення резерву тієї ж нафти і нафтопродуктів повинно здійснюватися, щонайменше, впродовж 8–10 років); невідповідність цінової та тарифної політики держави умовам постійного зростання світових цін на енергоносії; “тіньовий” перерозподіл прав власності, “тінізація” обігу фінансових та матеріально-технічних ресурсів у галузях ПЕК; криміналізація відносин у цій сфері тощо.

Ефективність державного регулювання процесу функціонування ПЕК, як і будь-якого іншого сектору економіки, перебуває у прямій залежності від якості його забезпечення – правового, організаційного, економічного, технічного, технологічного та ін. У світлі останніх подій, пов’язаних з черговою кризовою ситуацією на вітчизняному енергетичному ринку, підвищенням цін на нафту і газ, розв’язання питань удосконалення державного управління у сфері енергетичної безпеки держави, на наш погляд, має першочергове значення.

Далі, відповідно до мети дослідження, розглянемо економіко-правові аспекти функціонування нафтогазової галузі ПЕК.

На сьогодні власний видобуток задовольняє потреби України в нафті приблизно на 15–18 %. За оцінками [3, с. 36] запаси нафти в нашій країні становлять 395 млн. барелей. Нафта, переважно, зосереджена на сході Дніпровсько-Донецького басейну. Видобуток відбувається на території трьох нафтогазових провінцій: Дніпропетровсько-Донецька западина, Карпатська і Кримсько-Причорноморська провінція. Хоча відповідні заходи для розробки нових родовищ державою і приймаються, особливо в акваторії Азовського моря, все ж, після проголошення незалежності країни, видобуток нафти залишається на низькому рівні. Хоча її споживання за ці роки і вдалося знизити (з 813 тис. барелей на добу у 1992 р. до 415 тис. барелей на добу у 2004 р.), країна залишається надзвичайно залежною від імпорту нафти, яка транспортується, переважно, з Росії та Казахстану. Поряд з вищезазначеним, в процесі планування заходів з енергозабезпечення, слід враховувати, що сучасний фінансовий стан нафтотранспортних підприємств не дозволяє здійснювати заходи стосовно забезпечення їх ефективного функціонування. Це пов’язано з систематичними змінами в законодавстві з питань оподаткування операцій з нафтою та нафтопродуктами, високим рівнем податкового навантаження, неповним використанням потужностей нафтотранспортної системи (менше 40 %), погіршенням технічного стану об’єктів нафтопроводів.

Але зазначене – тільки чинники внутрішнього характеру, які впливають на ситуацію на вітчизняному ринку нафтопродуктів. Вони залежать, переважно, від ефективності державного управління процесом функціонування нафтової галузі, якості його правового та організаційного забезпечення, обсягів фінансування, податкової політики тощо. Поряд з ними можна виділити і зовнішні чинники, котрі також мають значний вплив на окреслені нами процеси – ситуація на світовому ринку нафти, динаміка коливання світових цін (сьогодні – це значне підвищення ціни), зовнішня політика сусідніх країн, у т.ч. щодо умов транспортування нафти, та ін.

Щодо природного газу, то для загальної оцінки ситуації на газовому ринку скористаємося матеріалами дослідження, здійсненого на базі НДІ фінансового права, в процесі якого, зокрема, узагальнено практику державного управління і результати теоретичних пошуків у зазначеній сфері [1, с. 55–74].

Проведене дослідження дозволяє відмітити наступне:

- за рахунок власного видобутку природного газу Україна забезпечує свої потреби лише на 24–25 %;

- до останнього часу діюча державна політика щодо ціноутворення на природний газ власного видобутку була фактором, який, на жаль, негативно впливав на економіку країни. Це дозволяє наголосити, що існуюча державна концепція регулювання вітчизняного газового ринку і стратегія його реформування недостатньо ефективні;

- зростання податкового навантаження на газовидобувні підприємства унеможливує здійснення ними капітальних вкладень за рахунок власних коштів у пошук та розвідку нових родовищ вуглеводнів і, як результат може призвести до зменшення обсягів видобутку газу в Україні. В результаті державі доведеться витрачати ще більше коштів на закупівлю імпортного природного газу для забезпечення потреб споживачів;

- забезпечення збалансованої структури та обсягів видобутку природного газу й інших корисних копалин, а також їх закупівля за кордоном повинні відбуватися відповідно до прогнозних, чітко розрахованих потреб промислово-господарського комплексу України та адміністративних регіонів і бути головною метою при виборі й обґрунтуванні варіантів реформування податкового законодавства стосовно видобутку і використання природного газу, взагалі ефективного використання надр.

Необхідно відмітити, що в цілому нафтогазова галузь сьогодні забезпечує більше 15 % річних бюджетних надходжень України. Це певною мірою відбивається на її фінансовому стані, який в останні роки ускладнився через необґрунтоване посилення податкового тиску, збільшення сум відрахувань (платежів) до бюджету. При цьому рівень цін і тарифів на товари та послуги нафтогазової галузі, жорстко регульованих державою [4, с. 16], не приведено у відповідність з витратами на видобуток нафти і газу в Україні та їх придбання за кордоном.

Зрештою, назріло питання щодо запровадження більш дієвих державних механізмів, які б ураховували особливості цієї галузі ПЕК, підприємства якої працюють в умовах недостатнього природного ресурсу вітчизняного походження, значною мірою на імпортованих нафті та природному газі, за обставин залежності від їх поставки.

Відносно вуглевидобувної сфери не можна сказати, що в нормативно-правових актах її розвитку приділяється недостатня увага. Серед інших в країні діють: постанови КМ України: “Про хід структурної перебудови вугільної промисловості” від 28.03.1997 р. № 280, “Про заходи щодо стабілізації роботи підприємств вугільної промисловості” від 05.06.2000 р. № 892; цільова Програма “Українське вугілля”, затверджена постановою КМ України від 19.09.2001 р. № 1205; “Концепція розвитку вугільної промисловості”, схвалена розпорядженням КМ України від 07.07.2005 р. № 236-р; “Енергетична стратегія України на період до 2030 року”, схвалена розпорядженням КМ України від 15.03.2006 р. № 145-р, в якій чітко наголошується: “розвиток вугільної промисловості – головний чинник забезпечення енергетичної безпеки держави”.

Підстава для підвищеної уваги до вугільної галузі цілком обґрунтована – на теперішній час, на найближчу і навіть на віддалену перспективу вугілля – єдиний енергоносіє, обсягів якого потенційно достатньо для, практично, повного забезпечення енергетичних потреб національної економіки. Та поки що питома вага вугілля серед енергоносіїв, що споживаються в Україні, становить лише 25 %.

Виникає питання, які фактори гальмують розвиток вітчизняної вугільної галузі?

Основне, на нашу думку, – це відсутність достатнього фінансування вугільної галузі та недоліки управлінського характеру щодо керування галуззю і процесом

використання виділених державою коштів. Саме внаслідок систематичного недофінансування заходів урядової Програми “Українське вугілля” 2001 р. вугільна промисловість не змогла досягти запланованого економічного і техніко-технологічного рівнів, а обсяги вуглевидобутку у 2005 р. навіть знизилися. Не відбулося суттєвих змін на краще і в 2006–2007 рр.

25.01.2007 р. на засіданні Колегії Мінвуглепрому України [5] наголошувалось на наступних головних проблемах, з якими стикається галузь: недофінансування галузі з Державного бюджету; наявність заборгованості із заробітної платні; неплатежі і борги споживачів – енергетиків і коксохіміків, за відвантажену вугільну продукцію. Замість відкриття нових шахт, що планувалося, відповідно до рішень КМ України у 2006 р. на 132 гірничих підприємствах України здійснювались заходи з ліквідації вугільних підприємств. При цьому фінансування цих заходів щорічно збільшується: в 2004 р. на ці цілі з бюджету було спрямовано 678,0 млн. грн., у 2005 р. – 754,5 млн. грн., 2006 р. – 757,4 млн. грн., а на 2007 р. передбачено вже 903,0 млн. грн. За останні роки вугільна галузь із Держбюджету була профінансована: в 2004 році – на 3852,7 млн. грн. (недофінансування – 65,1 млн. грн.), у 2005 році – на 3342,8 млн. грн. (недофінансування – 278,7 млн. грн.), у 2006 році – на 4266,4 млн. грн. (недофінансування – 110,9 млн. грн.). На початок 2007 р. підприємства галузі, в результаті недофінансування, заборгували своїм працівникам 166,7 млн. грн. заробітної плати, в т.ч. на шахтах, що працюють – майже 93 млн. грн. (55,8 % від загальної суми заборгованості). Як наслідок – посилення соціальної напруженості, проявів організованої злочинності у вуглевидобувних регіонах [6].

Наведемо тільки один характерний приклад викритих злочинів, що стосується економічної сфери. Податковими органами Донецької області нещодавно викрито злочинну групу у складі посадових осіб двох шахт, які, на незаконних підставах, переказали іншому підприємству – недержавної форми власності, бюджетні кошти в сумі 6 млн. грн., що були виділені для створення нових робочих місць у системі вуглепрому Донбасу, чим завдали збитків державі на вказану суму. На жаль, такі факти непоодинокі. Таким чином, стратегічне завдання з розвитку вугільної галузі, якому державні нормативно-правові акти відводять провідне місце в системі забезпечення енергетичної безпеки, на практиці належної підтримки держави, в першу чергу, фінансової, поки що не отримало, і повною мірою може розглядатися як декларативне.

У якості висновків зазначимо наступне: 1) як свідчить проведене дослідження, і сьогодні, і в перспективі країна не зможе в повному обсязі забезпечити власні потреби у нафті та природному газі власного видобутку; 2) в умовах, що склалися, одне з ключових місць у стратегічних заходах держави належить правовій підтримці й технологічному забезпеченню процедури створення необхідного стратегічного резерву нафти і газу, який певний час буде гарантувати енергетичну безпеку України; 3) виходячи з зазначеного, заходи щодо реалізації державної енергетичної політики, на нашу думку, повинні спрямовуватись, перш за все, на прискорений розвиток вугільної галузі, що, як свідчать наведені вище дані, в основному, лише декларується, та на забезпечення спроможності підприємств вуглепрому задовольняти потреби споживачів в енергетичних продуктах; 4) програмні документи держави повинні ґрунтуватися на концептуальному положенні, що забезпечення прискореного розвитку вітчизняної вугільної промисловості необхідне для максимально повного задоволення потреб держави в паливно-енергетичних ресурсах на основі економічно обґрунтованого збільшення обсягів власного видобутку вугілля; 5) успішна реалізація державної стратегії енергозабезпечення країни можлива за умови її підтримки – правової та фінансової, спрямованої на забезпечення стабільного функціонування шахтних комплексів, підвищення ефективності діяльності правоохоронних і контролюючих органів щодо

попередження та припинення зловживань у сфері вуглевидобування, злочинних проявів, у першу чергу тих, що вчинюються організованими злочинними групами; 6) на перспективу, одним із напрямів наукових розвідок у досліджуваній сфері, на нашу думку, може бути додатковий пошук, наукове обґрунтування та своєчасне корегування стратегічних пріоритетів забезпечення паливно-енергетичних потреб країни.

Список використаних джерел

1. Долгий О.О., Манзюк О.В. Економіко-правові аспекти оподаткування вугільної, газової і нафтової галузей паливно-енергетичного комплексу України: оцінка сучасних тенденцій: Звіт про НДР / Науково-дослідний інститут фінансового права. – Ірпінь, 2007. – 112 с.
2. Долгий О.А., Новицький А.М., Долгий О.О. та ін. Організаційно-правове забезпечення діяльності оперативних підрозділів податкової міліції щодо попередження податкових злочинів у ПЕК України (на прикладі вугільної галузі): Звіт про НДР (проміжний) / Науково-дослідний центр з проблем оподаткування. – Ірпінь, 2006. – 169 с.
3. Пантелеев М. Этот сектор экономики должен стать прозрачнее. Министерство энергетики США оценивает ТЭК Украины // Мировая энергетика. – 2006. – № 09 (33). – С. 36–37.
4. Максимець І. Наслідки впливу рентних платежів та податків на діяльність нафтогазовидобувних підприємств // Нефть и газ. – 2006. – № 3. – С. 16–18.
5. Минугленпром подвел итоги работы за 2006 год и опеределил задания на 2007 год // <<http://elvisti.com/2007/01/26/energy.shtml#2>>; Результати роботи вугільної промисловості України у 2006 році // <http://www.mvp.gov.ua/mvp/control/uk/publish/article?art_id=66134&cat_id=52294>.
6. Скалозуб Л.П. Про заходи МВС України щодо протидії злочинності у паливно-енергетичному комплексі держави // <http://mvsinfo.gov.ua/official/2006/08/083106_1.html>; веб-сайти: ДПА у Донецькій області <<http://www.dpa.dn.ua>>; прокуратура у Донецькій області <<http://www.prokuror.ints.net/?FolderID=0>>; ГУМВС у Донецькій області <<http://donumvd.dn.ua/nach.htm>>; ДПА у Луганській області <<http://dpa.lg.ua>>; прокуратура у Луганській області <<http://www.prokuratura.lg.ua>>; УМВС України у Луганській області <<http://www.lugmia.gov.ua/>>.

In the context of prospects to provide necessities of the country in fuels resources, the economic-legal aspects of functioning of coal, oil and gas leading branches of Ukrainian fuel and energy complex, to the enterprises of which it is come into notice of the organized criminal groups are considered in the article.