

УДК 338.24:622.012

Жикаляк Н. В.

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГІРНИЧОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ УКРАЇНИ В ЧАСТИНІ ПРАВ ВЛАСНОСТІ НА МІНЕРАЛЬНІ РЕСУРСИ

Як показав аналіз діючої в Україні системи правового регулювання гірничої діяльності та рентного оподаткування гірничої промисловості, вони мають ряд суттєвих недоліків, які не дозволяють забезпечити зростання обсягів виробництва та інвестицій в геологорозвідку і видобувну промисловість, підвищення доходів багатьох господарюючих суб'єктів і високі податкові надходження від цієї діяльності, а також створюють проблеми, пов'язані з нерациональним використанням мінеральних ресурсів, забрудненням навколишнього природного середовища та нанесенням шкоди працівникам галузі, населенню тощо. Це викликано тим, що пропозиції щодо реформування системи рентного оподаткування та правового регулювання гірничої промисловості, висунуті українськими фахівцями, не носять комплексного характеру, багато необхідних елементів відсутні, інші – не обґрунтовані і не відповідають економічній теорії і світовому досвіду.

Тому виникає необхідність запропонувати концепцію вдосконалення гірничого та податкового законодавства України, яка в ряді моментів відрізняється від існуючих (в українському науковому середовищі) пропозицій, є більш обґрунтованою, комплексною, і більше відповідає як інтересам суспільства, так і інвесторів, що діють в гірничому секторі. У даній статті будуть розглянуті положення щодо реформування системи державного регулювання гірничої промисловості України в частині прав власності на мінеральні ресурси.

Проблемам прав власності на мінеральні ресурси в українській спеціальній літературі приділяється дуже мало уваги [1, 2, 3, 4, 5]. Разом з тим, без чітко специфікованих (визначених і захищених) і досить широких (за обсягом і характером наявних правомочностей) прав власності на мінеральні ресурси, складно очікувати, що вони будуть використовуватися ефективно.

У роботах українських фахівців, присвячених економіці гірничого сектора, в кращому випадку наводяться дані про те, що деякі господарюючі суб'єкти порушують гірничі і податкове законодавство, згадується, що представники держави беруть ряд рішень у сфері надкористування в інтересах певних груп, аналізуються окремі недоліки Кодексу про надра та інших нормативних актів, що регулюють гірничі відносини, вносяться пропозиції щодо їх усунення. В основному ж просто викладається зміст відповідних нормативних актів.

Заради справедливості слід зазначити, що деякі пропозиції українських вчених щодо вдосконалення гірничого законодавства були реалізовані на практиці і сприяли підвищенню ефективності гірничої діяльності. Так, наприклад, в гірничому законодавстві в даний час чітко прописані терміни, протягом яких діють ліцензії, передбачена можливість їх позбавлення у випадках, коли гірничі діяльність не ведеться, впроваджено аукціони при видачі спеціальних дозволів на право геологічного вивчення надр і видобутку, передбачено першочергове право на отримання ліцензій на видобуток для господарюючих суб'єктів, які фінансували геологорозвідувальні роботи (ГРР) і т. д. Про інші, які заслуговують уваги, але не реалізовані пропозиції українських фахівців щодо змін гірничого законодавства мова йде нижче.

Однак багато проблем правового регулювання гірничої діяльності в Україні протягом тривалого часу залишаються невирішеними або вирішені невірно. Це, в числі іншого, викликано тим, що поглиблений аналіз соціально-економічних відносин, пов'язаних з гірничою

діяльністю, українськими вченими зазвичай не проводиться і базові причини того, що інвестиції в гірничу промисловість незначні, мінеральні ресурси використовуються неефективно, а господарська діяльність у даній сфері не забезпечує високих бюджетних надходжень і створює значні екстерналії, не виявляються. А відповідно і пропозиції щодо реформування гірничого законодавства найчастіше слабо обґрунтовані або відсутні.

Метою даної роботи є формування на основі досліджень сучасної інституційної економічної теорії та світового досвіду і аналізу реальних соціально-економічних відносин в гірничому секторі України положень, спрямованих на вдосконалення системи державного регулювання гірничої промисловості України в частині прав власності на мінеральні ресурси.

Тільки в 2011 р. в гірниче законодавство України були внесені зміни, відповідно до яких право на розробку родовища без проведення аукціону повинно надаватися особам, які фінансували ГРР. Слід зазначити, що в роботах українських фахівців довгий час навіть не згадувалося про необхідність даної норми, без якої у недержавних компаній немає ніяких стимулів для того, щоб самим вести або фінансувати геологорозвідку. Перша згадка про те, що слід встановити більш чіткий зв'язок між геологорозвідкою і видобутком, зустрічається в роботі В. Міщенко, що вийшла в 2007 р. [6]. Потім необхідність даної норми була обґрунтована в монографії, що вийшла в 2010 р. [7]. Це створило певні стимули для ведення ГРР за рахунок коштів господарюючих суб'єктів, але явно недостатньо для того, щоб недержавні гірничі компанії стали активно інвестувати в геологорозвідку.

Особам, що відкрили і (або) попередньо і детально розвідали родовище, має бути надано першочергове право отримати доходи від цієї діяльності не тільки за рахунок його розробки, а й за рахунок продажу прав на його подальше використання за вільними цінами протягом досить тривалого терміну. Така необхідність викликана тим, що видобувні компанії можуть самі не вести ГРР, оскільки їх більш ефективно здійснюють спеціалізовані геологорозвідувальні компанії за замовленнями видобувних компаній або на свій ризик. Геологорозвідувальні компанії, у свою чергу, зазвичай самі не ведуть видобуток корисних копалин з ряду причин (нестача фінансових ресурсів, відсутність досвіду і т. д.). Щоб ці компанії могли самостійно вести інноваційну та високоризикову діяльність з геологорозвідки, їм має бути надано право отримувати від неї доходи. А це можливо шляхом продажу разом з отриманою геологічною інформацією прав на подальше використання мінеральних ресурсів. За відсутності прав на родовище отримати прибуток від продажу геологічної інформації про нього важко.

Крім того, немає сенсу обмежувати можливість продажу прав на родовища (запаси) і для видобувних компаній. Це пов'язано з тим, що їхні плани і обставини завжди можуть змінитися і подальша розвідка родовищ і видобуток може з тих чи інших причин стати для цих компаній небажаною або неможливою. У цих ситуаціях, щоб отримати доходи або хоча б відшкодувати раніше понесені витрати, інвестори видобувних компаній повинні мати можливість передавати свої права на них, включаючи права на мінеральні ресурси, без яких важко продати майно гірничої компанії іншим особам. Заборони та обмеження на передачу прав на використання родовищ іншим господарюючим суб'єктам істотно підвищують ризики інвестицій в гірничі проекти і для видобувних компаній.

Наявність у господарюючих суб'єктів прав власності на мінеральні ресурси в надрах дозволить включати запаси в активи гірничих компаній, а відповідно розширить можливості їх використання як застави при отриманні кредитів, для забезпечення інших зобов'язань, створить умови для залучення більш значних інвестицій, надасть можливість продажу мінеральних ресурсів у надрах та гірничих компаній, яким вони належать, за вищими цінами тощо.

Оскільки значна частина цінних запасів в Україні вже в тій чи іншій мірі розвідана державою, інсайдерська інформація про них і права на подальшу розвідку можуть бути без аукціону передані компаніям, які, вклавши невеликі кошти в їх дорозвідку і практично

нічим не ризикуючи, потім зможуть отримувати значні доходи від перепродажу цих прав. У цьому випадку насамперед важливо законодавчо встановити критерії, відповідно до яких можна буде визначити, в якій стадії вивченості знаходиться те чи інше родовище.

В даний час законодавством України заборонено передавати будь-кому право на використання надр. Однак жодних підстав встановлювати заборону на вільний продаж прав на використання родовищ немає, оскільки право на добути мінеральні ресурси врешті решт все одно переходить від держави до гірничих компаній. Крім того, особам, яким може бути передано право на використання родовища, повинні і завжди одночасно передаються і всі зобов'язання, передбачені ліцензією. Таким чином, інтереси держави ніяк не постраждають від того, що відбудеться зміна надрокористувача, оскільки вести гірничу діяльність і сплачувати відповідні податки продовжує інший господарюючий суб'єкт. Крім того, угоди пов'язані з передачею прав власності на мінеральні ресурси, обкладаються податками на доходи (податком на прибуток або індивідуальним прибутковим податком), які можуть збільшити надходження до бюджету.

Наявність у осіб, що використовують мінеральні ресурси досить широких і чітко специфікованих прав власності на них (різних правомочностей щодо володіння, користування і розпорядження) створює стимули до більш ефективної діяльності. І навпаки, відсутність різних правомочностей або їх невизначеність і незахищеність сприяє прийняттю неоптимальних рішень щодо використання ресурсів. У зв'язку з цим доцільно передавати максимальну кількість правомочностей власності на мінеральні ресурси в надрах господарюючим суб'єктам, які їх використовують вже в момент отримання ліцензій (спеціальних дозволів) на їх геологорозвідку і видобуток, а не після того, як мінеральні ресурси вже здобуті і основні рішення, пов'язані з їх використанням (щодо інвестицій, вибору технологій, правил ведення господарської діяльності) прийняті. Держава за рахунок передачі господарюючим суб'єктам прав власності на мінеральні ресурси в момент отримання ліцензій може створити у них більш сильні стимули до інвестицій у гірничий сектор, до ефективного використання мінеральних ресурсів в поточній діяльності, до прийняття оптимальних рішень на тривалу перспективу і т. д. Одним із серйозних аргументів на користь запропонованих змін щодо прав власності на мінеральні ресурси є те, що аналогічні права на них надаються господарюючим суб'єктам практично всіма країнами, в яких ефективно ведеться гірничодобувна діяльність.

Наразі відповідно до чинного законодавства передбачено проводити аукціони за право геологічного вивчення надр на всіх його стадіях. Виняток становлять випадки, коли на це право претендують власники прав на майнові комплекси, призначені для видобування корисних копалин на цій ділянці, державні компанії або компанії з переважно державною власністю, а також, коли є тільки один охочий отримати ліцензію. Цей порядок отримання прав на ГРР є недостатньо обґрунтованим і ефективним. Разом з тим в українській спеціальній літературі необхідність аукціонів та пов'язані з їх проведенням проблеми навіть не обговорюються.

По-перше, потрібно скасувати норму, відповідно до якої право на отримання ліцензій без аукціонів надається державним компаніям, хоча б тому, що в Конституції України передбачено рівність усіх форм власності, отже дана норма неконституційна. По-друге, проведення аукціонів за право розвідки і видобутку доцільно тільки за умови, коли родовища були попередньо або детально розвідані за рахунок держави чи інших господарюючих суб'єктів, які не скористалися своїми правами на їх подальше використання у відведені для цього строки або втратили їх, і коли є кілька претендентів на отримання ліцензії.

Геологічна інформація, отримана господарюючими суб'єктами, повинна віддаватися державній геологічній службі відразу після закінчення робіт. Протягом терміну дії прав на подальше використання родовища господарюючого суб'єкта, який фінансував ГРР,

держава повинна забезпечувати конфіденційність цієї інформації. Потім права на цю геологічну інформацію повинні переходити до держави, яка може надавати її користувачам безкоштовно або за цінами, рівними витратам, пов'язаним з її зберіганням, обробкою та тиражуванням.

Стартова ціна аукціону повинна встановлюватися на рівні витрат на геологорозвідку, понесених державою. Для цього є такі підстави. Потрібно виходити з того, що завданням аукціону є не отримання відразу якомога більших коштів до бюджету; одним із завдань аукціонів є створення умов для конкуренції за право розробки родовищ. Для того щоб створити конкурентні умови доступу до родовища абсолютно не обов'язково розраховувати передбачуваний чистий прибуток від його експлуатації, як це робиться зараз, і призначати стартову ціну аукціону в розмірі декількох відсотків від неї. Яка б стартова ціна не була призначена, торги за умови того, що на аукціоні дійсно має місце конкуренція, проходять до тих пір, поки не визначиться прийнятна тільки для переможця, а отже оптимальна ціна на родовище. Тому стартова ціна аукціону, яка дорівнює витратам на ГРР, нічим не гірше стартової ціни, рівної 2 % від передбачуваної вартості запасів. Іншим завданням аукціону повинно бути відшкодування раніше понесених витрат на ГРР державі.

Крім того, прив'язка вартості ліцензії до ціни переданої їй одержувачу геологічної інформації створює рівні умови господарювання для гірничих компаній, які самі фінансували ГРР на тих ділянках, на подальшу розробку яких вони отримали права, і на тих, які отримали права на родовища, розвідані за рахунок держави. Саме у зв'язку з цим потрібно встановити стартову ціну аукціону на рівні витрат на отримання відповідної геологічної інформації (проведення геологорозвідки на даній ділянці) або її вартості (ціни), розрахованої за певними, встановленими законодавством правилами.

Можливі ситуації, коли в результаті геологічних досліджень, проведених державою, відкрито ймовірно дуже цінні родовища, які бажано передавати інвесторам на конкурсній основі. У цих випадках держава, в порядку винятку, може саме профінансувати їх попередню і детальну розвідку, а потім виставити їх на аукціон. Якщо ціна продажу дозволу в цьому випадку значно перевищить стартову ціну аукціону, рівну витратам держави на ГРР, це буде свідчити про те, що рішення про проведення ГРР за рахунок держави прийнято вірно. Якщо ж аукціон не відбудеться, чиновники, які приймали рішення про витрачання державних коштів на геологорозвідку даного родовища, повинні нести за це відповідальність.

Таким чином, з господарюючих суб'єктів, які претендують на отримання спеціальних дозволів (ліцензій) на геологічне вивчення надр і видобуток корисних копалин, пропонується стягувати наступні платежі в процесі їх отримання.

При отриманні ліцензії (спеціального дозволу) на детальну розвідку і видобуток корисних копалин за результатами аукціону: плату за участь в аукціоні, яка вноситься усіма його учасниками; плату за ліцензію; платежі за оформлення документації, пов'язаної з отриманням необхідних погоджень у інших органів влади і управління; плату за геологічну інформацію загального характеру, отриману державою на стадії регіональних геологічних досліджень і передану надрокористувачу; бонус, розмір якого визначається за результатами аукціону і виплачується його переможцем, якому і видається ліцензія.

При отриманні дозволу на детальну розвідку і видобуток корисних копалин без аукціону (коли є один претендент і ГРР проведені не за його рахунок): плату за ліцензію; плату за оформлення документації та плату за геологічну інформацію загального характеру, передану надрокористувачу; вартість геологічної інформації, отриманої на стадії пошуку та попередньої розвідки ділянки надр і переданої надрокористувачу.

При отриманні дозволу на пошук і попередню розвідку родовищ: плату за ліцензію; платежі за оформлення документації; плату за геологічну інформацію загального характеру.

Поряд із запропонованим розширенням обсягу правомочностей власності на мінеральні ресурси, переданих господарюючим суб'єктам у процесі видачі ліцензій, необхідні також зміни у гірничому законодавстві, спрямовані на більш чітку специфікацію прав власності в гірничому секторі (у широкому їх розумінні, як сукупності формальних норм, що регулюють відповідні відносини). Доцільним є чітке і однозначне встановлення правил державного регулювання гірничих відносин, прав, обов'язків і відповідальності їх суб'єктів (господарюючих суб'єктів, інвесторів, керівників гірничих компаній, чиновників різних відомств і т. д.). З одного боку, це може забезпечити зниження обсягу дискреційних повноважень чиновників у даній сфері і можливостей для корупції (отримання незаконних винагород за прийняття тих чи інших рішень тощо), з іншого – створить умови для більш ефективного контролю за господарюючими суб'єктами і примусу їх до виконання чинного законодавства.

Законодавство про геологічну інформацію в Україні практично відсутнє, разом з тим в країнах з ринковою економікою цим питанням приділяється велика увага, оскільки без їх вирішення ефективна діяльність в гірничому секторі неможлива.

Це законодавство має відповідати таким вимогам:

- державна геологічна служба (відповідні підрозділи в її складі) повинна виступати в якості банку даних: забезпечувати збір, обробку, зберігання та надання різним користувачам геологічної інформації;

- права власності на геологічну інформацію, що належить державі та іншим особам, як і будь-які інші права власності, повинні бути чітко специфіковані (визначені і захищені);

- в законодавстві повинен бути регламентований порядок обігу геологічної інформації: надання (продажу, передачі для використання в різних цілях) її користувачам державними організаціями та іншими власниками, а також передачі її особами, які інвестували в отримання даної інформації, державним організаціям, відповідальним за її збір, обробку, зберігання тощо;

- повинні бути захищені права власності на геологічну інформацію, зокрема обмежені можливості її використання (продажу, передачі комусь) без згоди власника, забезпечена конфіденційність геологічної інформації, переданої державі та іншим користувачам;

- необхідно розробити і прийняти стандарти, щоб забезпечити відповідність отриманої державою та інвесторами геологічної інформації вимогам, що пред'являються до неї міжнародними організаціями та іноземними інвесторами, а також привести всю наявну геологічну інформацію у відповідність із даними стандартами. Незважаючи на те, що в Україні тривалий час ведеться такого роду робота (розробка відповідних стандартів, переоцінка запасів тощо), вона поки далека від завершення.

Потрібно також розробити і прийняти правила контролю за дотриманням законодавства про геологічну інформацію, встановити відповідальність її власників, користувачів і чиновників за порушення цього законодавства, достатню для того, щоб воно дотримувалося.

Слід також створити додаткові податкові стимули для ведення ГРР господарюючими суб'єктами за рахунок надання можливості списання витрат на ГРР, що не принесли позитивних результатів, на зменшення прибутку від інших гірничих проектів та інших видів діяльності; прискореної амортизації цих витрат (списання на витрати в першому році після початку видобутку); надання інвестиційних податкових кредитів юніорським компаніям, які ведуть ГРР на свій ризик.

ВИСНОВКИ

Таким чином у статті розглянуто аспекти, пов'язані з удосконаленням системи державного регулювання гірничої промисловості України в частині прав власності на мінеральні ресурси. Основними пропозиціями з даного питання є:

- надання прав власності на мінеральні ресурси в надрах господарюючим суб'єктам, які ними користуються, в момент отримання ліцензій (спеціальних дозволів) на їх геологорозвідку і видобуток;
- скасування норми, відповідно до якої право на отримання ліцензій без аукціонів надається державним компаніям;
- проведення аукціонів за право розвідки і видобутку в родовищах, які були попередньо детально розвідані за рахунок держави чи інших господарюючих суб'єктів, які не скористалися своїми правами на їх подальше використання у відведені для цього строки або втратили їх з інших причин, а також тоді, коли є кілька претендентів на отримання ліцензії;
- встановлення стартової ціни аукціону на рівні витрат на геологорозвідку, понесених державою;
- стягування плати за участь в аукціоні; плати за ліцензію; платежів за оформлення документації, пов'язаної з отриманням необхідних погоджень у інших органів влади і управління; плати за геологічну інформацію загального характеру, отриману державою на стадії регіональних геологічних досліджень і передану надрокористувачу; бонусу, розмір якого визначається за результатами аукціону і виплачується його переможцем, якому і видається ліцензія – при отриманні ліцензії на детальну розвідку і видобуток корисних копалин за результатами аукціону;
- стягування плати за ліцензію; плати за оформлення документації та плати за геологічну інформацію загального характеру, передану надрокористувачу; вартості геологічної інформації, отриманої на стадії пошуку та попередньої розвідки ділянки надр і переданої надрокористувачу – при отриманні дозволу на детальну розвідку і видобуток корисних копалин без аукціону;
- стягування плати за ліцензію; платежів за оформлення документації; плати за геологічну інформацію загального характеру – при отриманні дозволу на пошук і попередню розвідку родовищ;
- зміни у гірничому законодавстві, які спрямовані на більш чітку специфікацію прав власності в гірничому секторі: чітке і однозначне встановлення правил державного регулювання гірничих відносин, прав, обов'язків і відповідальності їх суб'єктів; розробка положень законодавства про геологічну інформацію; створення додаткових податкових стимулів для ведення ГРР господарюючими суб'єктами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Афанасієв Р. В. *Щодо публічного аспекту права власності на природні ресурси* / Р. В. Афанасієв // *Підприємництво, господарство і право*. – 2007. – № 9. – С. 128–132.
2. Заєць О. І. *Розвиток сучасної правничої думки про право власності на природні ресурси та комплекси в Україні*. // *Вісник КНУ ім. Тараса Шевченка*. – 2005. – № 63. – С. 9–13.
3. Афанасієв Р. В. *Окремі теоретичні аспекти права власності на природні ресурси [Текст]* / Р. В. Афанасієв // *Правовий вісник Української академії банківської справи*. – 2008. – № 1. – С. 77–81.
4. Харічков С. К. *Право власності на об'єкти природно-ресурсного потенціалу* / С. К. Харічков, О. М. Іманова // *Творча спадщина Йозефа А. Шумпетера та трансформація сучасної економіки України : матеріал. міжнар. наук.-практ. конф. 23 квітня 2003 р. – Чернівці, 2003. – С. 72–82.*
5. Харічков С. К. *Концепція многообразия форм собственности на объекты природно-ресурсного потенциала в Украине* / С. К. Харічков, С. И. Рассадникова ; *Институт проблем рынка и экономико-экологических исследований НАН Украины*. – Одесса, 1995. – 28 с.
6. Міценко В. С. *Економічні пріоритети розвитку і освоєння мінерально-сировинної бази України* / В. С. Міценко. – Київ : *Наукова думка*, 2007. – 359 с.
7. Веткин А. С. *Мировой опыт налогообложения и правового регулирования горной деятельности : моногр.* / А. С. Веткин, Н. В. Жикаляк ; *НАН Украины. Ин-т экономики пр-сти*. – Донецк, 2010. – 236 с.