

УДК 330.15 : 336.22

СПЕЦИФИКАЦІЯ І РАЗМЫВАННЯ ПРАВ СОБСТВЕННОСТИ НА НЕДРА ПРИ ФОРМИРОВАНИИ СТРАТЕГИИ РЕНТООРИЕНТИРОВАННОГО ПОВЕДЕНИЯ

*И. Д. Ткаченко, аспирант, Национальная металлургическая академия Украины,
tkachenkoilya2013@gmail.com*

В статье рассматриваются проблемы спецификации и размывания прав собственности на недра при стратегии рентоориентированного поведения субъектов рентных отношений в сфере недропользования. Проведен анализ ряда действующих законодательных и нормативных актов в сфере недропользования, приводящих к неэффективному распределению рентных доходов. Выявлена основная причина рентоориентированного поведения субъектов рентных отношений и существующей системы размывания прав собственности на недра, которая кроется в рентоориентированном поведении хозяйствующих субъектов (недропользователей).

Ключевые слова: рента, рентоориентированное поведение, собственность, права собственности, экономические интересы, недропользование.

Постановка проблемы. Проблема собственности – одна из ключевых проблем экономической науки. Все экономические школы уделяли внимание проблемам собственности и реализации прав собственности на ресурсы. Однако, специфике проявления прав собственности на недра, формированию логичнообоснованной спецификации прав собственника недр и недропользователя при формировании стратегии рентоориентированного поведения участников уделяется недостаточное внимание.

В ходе трансформационных изменений экономической системы Украины, поиск путей адаптации, синхронизации и согласования экономических интересов субъектов недропользования относительно распределения ренты приобретает все большую актуальность. Направленность современных преобразований на деолигархизацию экономической системы, формирование простых, прозрачных, понятных принципов получения доходов от недропользования приобретает особенную значимость. Формирование

и обоснование стратегий поведения субъектов рентных отношений в недропользовании позволяют обеспечивать не только поддержку горнодобывающей отрасли, но и получать рентный доход в Государственный бюджет страны.

Анализ последних исследований и публикаций. Современные авторы, которые занимаются проблемами рентных отношений в сфере недропользования в основном уделяют внимание проблемам рационального использования природно-ресурсного потенциала, как элемента устойчивого развития [1–4] (Б. Данилишин, Н. Игнатенко, Н. Соколова и др.); рассматривают институционализацию и оптимизацию систем в сфере недропользования [5,6] (А. Сухорук, В. Матюха, М. Мовчан, М. Хвесик); уделяют внимание международной практике изъятия, распределения и перераспределения рентных платежей [7–9] (И. Дияк, Т. Решетилова, Н. Ткаченко).

Однако, вне сферы научных интересов экономистов пока находятся проблемы спецификации, распределения, закрепления прав собственности на недра в Украине с целью избегания негативных проявлений размывания этих прав при поиске путей формирования стратегии рентоориентированного поведения субъектов недропользования. Из-за недостаточного внимания к проблемам разработки стратегий рентоориентированного поведения субъектов рентных отношений в сфере недропользования затруднено привлечение инвестиций в отрасль, не прогнозируемо получение рентных платежей субъектами, не сформированы базовые принципы распределения полученной ренты, а, существующее законодательно-регулируемое определение тарифов на добычу полезных ископаемых и оплату ренты в государственный бюджет Украины не имеет под собой экономически обоснованного базиса.

Формулирование цели статьи. Целью данной работы является установление сущности процесса перераспределения прав собственности на недра при рентоориентированной стратегии поведения субъектов недропользования, а также выяснение специфики законодательно закреплённой спецификации прав собственности на недра, причин, приводящих к размыванию прав

собственности на недра.

Изложение основного материала исследования. Дефиницию понятия «экономическая стратегия» в своей работе четко дал Я. Жалило: «Экономическая стратегия – это целостная система действий субъекта, направленная на реализацию целей, заданий и приоритетов его экономического воспроизводства с учетом комплекса влияния эндогенных и экзогенных факторов, рассчитанная на длительный период времени...» [10, с. 14]. Экономическая стратегия не является сама по себе, а является результатом согласования интересов государства (власти), бизнеса и гражданского общества. Учет интересов субъектов каждого уровня позволяет разработать взаимовыгодную, прозрачную, непротиворечивую стратегию на определенную перспективу. Примером разработанной экономической стратегии государства может служить Стратегия устойчивого развития «Украина – 2020» [11].

Стратегия рентоориентированного поведения государства в сфере недропользования, аналогично Стратегии устойчивого развития «Украина – 2020», должна базироваться на определенной конкретной цели, векторах движения, первоочередных приоритетах и индикаторах становления и развития рентных отношений в сфере недропользования. Для этого необходимо определить субъектный состав заинтересованных участников. Непосредственно заинтересованные субъекты стратегии рентоориентированного поведения – это государство, как собственник недр, и предприниматель-арендатор недр (недропользователь). Именно эти участники рентных отношений в сфере недропользования заинтересованы в институционализации спецификации прав собственности на недра, формировании экономически обоснованной и прозрачной системы распределения рентных доходов между собой на долгосрочную перспективу.

Цели формирования стратегии рентоориентированного поведения в сфере недропользования затрагивают не только получение ренты, но касаются рационального и экологически безопасного недропользования, добычи и максимально возможного извлечения полезного компонента из добытого сырья, рационального использования природных ресурсов, а так же (опосредованно)

связаны с социальной политикой государства, системой воспроизводства и использования трудовых ресурсов.

Правовые аспекты недропользования и прав собственности на недра закреплены в действующих законодательных актах, Кодексах и в Конституции Украины.

С целью понимания сущности действующей системы градации и спецификации прав собственности на недра целесообразным является рассмотрение существующей в Украине иерархической системы законодательных и подзаконных актов.

Иерархическая структура законодательных актов в сфере недропользования включает в себя следующие «ступени»:

1. Конституцию Украины.
2. Кодифицированные законодательные акты (Кодексы).
3. Законы Украины.
4. Декреты Кабинета Министров Украины.
5. Международные соглашения.

Иерархическая структура подзаконных актов в сфере недропользования имеет следующую структуру:

1. Указы Президента Украины.
2. Постановления и распоряжения Кабинета министров Украины.
3. Приказы, письма министерств и учреждений.
4. Акты органов местной власти и местного самоуправления.
5. Локальные акты (уставы предприятий).

Для понимания сущности «размывания прав собственности» на недра целесообразно рассмотреть систему действующего конституционного и кодифицированного законодательства Украины касательно субъект-объектных прав, разделения ответственности субъектов при недропользовании и начисления рентных платежей.

Поскольку, основой построения всего законодательства Украины является Конституция Украины, – следует обратить внимание на статью 13 «Земля, ее недра, атмосферный воздух, водные и другие природные ресурсы, находящиеся в пределах территории Украины, природные ресурсы ее континентального шельфа, исключительной (морской) экономической зоны являются объектами права собственности Украинского на-

рода. От имени Украинского народа права собственника осуществляют органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах, определенных настоящей Конституцией. Каждый гражданин имеет право пользоваться природными объектами права собственности народа в соответствии с законом. Собственность обязывает. Собственность не должна использоваться во вред человеку и обществу. Государство обеспечивает защиту прав всех субъектов права собственности и хозяйствования, социальную направленность экономики. Все субъекты права собственности равны перед законом» [12].

Таким образом, в Конституции Украины четко указано, что недра являются собственностью Украинского народа, а от имени народа права собственника осуществляют органы государственной власти и местного самоуправления. Более детально права собственности рассмотрены в Гражданском кодексе Украины, Кодексе Украины про недра, Хозяйственном кодексе Украины.

Глава 23 Гражданского кодекса Украины [13] посвящена рассмотрению общих положений права собственности. В ст. 317 выделяется триада прав собственности, а именно владение, пользование и распоряжение, которым наделен собственник. В ст. 324 ГКУ дано четкое определение прав собственности Украинского народа, а именно, с четким соответствием с Конституцией Украины сказано, что: «1. Земля, ее недра, атмосферный воздух, водные и прочие естественные ресурсы, которые находятся в границах территории Украины, естественные ресурсы ее континентального шельфа, исключительной (морской) экономической зоны являются объектами права собственности Украинского народа. 2. От лица Украинского народа права собственника осуществляют органы государственной власти и органы местного самоуправления в границах, установленных Конституцией Украины. 3. Каждый гражданин имеет право пользоваться естественными объектами права собственности Украинского народа в соответствии с законом».

Глава 15 Хозяйственного кодекса Украины [14] посвящена правовому регулированию вопросов использования природных ресурсов в сфере хозяйствования, а именно:

рассмотрены особенности правового режима использования природных ресурсов (в том числе, недр), выделено 2 типа отношений использования природных ресурсов в зависимости от права собственности или права пользования, описаны права и обязанности субъектов-недропользователей.

Права субъектов хозяйствования относительно использования природных ресурсов отражены в положениях ст. 152 ХКУ, а именно: «предприятие, осуществляя хозяйственную деятельность, имеет право: эксплуатировать полезные свойства предоставленных ему природных ресурсов; использовать для хозяйственных нужд в установленном законодательством порядке полезные ископаемые местного значения, водные объекты, лесные ресурсы, которые находятся на предоставленном ему земельном участке; получать доходы от результатов хозяйственной деятельности, связанной с использованием природных ресурсов; получать льготные краткосрочные и долгосрочные кредиты для реализации мероприятий по эффективному использованию, воспроизводству и охране природных ресурсов, а также пользоваться налоговыми льготами при осуществлении указанных мероприятий; требовать возмещения ущерба, нанесенного принадлежащим ему природным ресурсам другими субъектами, а также устранение препятствий в осуществлении хозяйственной деятельности, связанной с использованием природных ресурсов».

Обязанности субъектов хозяйствования относительно использования природных ресурсов приведены в ст. 153 ХКУ: «использовать природные ресурсы в соответствии с целевым назначением, определенным при их предоставлении (приобретении) для использования в хозяйственной деятельности; эффективно и экономно использовать природные ресурсы на основе применения новейших технологий в производственной деятельности; осуществлять мероприятия по своевременному воспроизведению и предотвращению порчи, загрязнению, засорению и истощению природных ресурсов, не допускать снижения их качества в процессе хозяйствования; своевременно вносить соответствующую плату за использование природных ресурсов; осуществлять хозяйственную деятельность без нарушения

прав других собственников и пользователей природных ресурсов; возмещать убытки, причиненные им владельцам или первичным пользователям природных ресурсов».

Более детально проблемы правового режима недропользования в Украине рассматриваются в Кодексе Украины про недра [15], который рассматривает аспекты и особенности правового регулирования недропользования, права и обязанности недропользователей, особенности платы за пользование недрами, затрагивая вопросы охраны недр и ответственности за нарушение использования недр.

Налоговый кодекс Украины [16] рассматривает особенности взимания платы за недропользование, определяет круг субъектов, которые платят за использование недр и объекты налогообложения. В разделе XI «Плата за пользование недрами» выделено 2 категории общегосударственного платежа, а именно, в статье 1 разделены плательщиками недропользователи относительно их роли в недропользовании, связанном и не связанном с добычей полезных ископаемых. В ст. 252 Налогового кодекса Украины выделены субъекты, которые обязаны платить рентную плату за недропользование, к ним относятся: субъекты хозяйствования, в том числе граждане Украины, иностранцы и лица без гражданства, зарегистрированные в соответствии с законом как предприниматели, которые приобрели право пользования объектом (участком) недр на основании полученных специальных разрешений на пользование недрами (далее – специальное разрешение) в пределах конкретных участков недр с целью осуществления хозяйственной деятельности по добыче полезных ископаемых, в том числе во время геологического изучения (или геологического изучения с последующей опытно-промышленной разработкой) в пределах указанных в таких специальных разрешениях объектов (участков) недр (ст. 252.1.1 ПКУ).

В ст. 252.3 ПКУ выделяется объект налогообложения рентной платой за пользование недрами для добычи полезных ископаемых по каждому предоставленному в пользование участку недр, которая определена в соответствующем специальном разрешении, является объемом товарной продукции горного предприятия – добытого полезного иско-

паемого (минерального сырья), что является результатом хозяйственной деятельности по добыче полезных ископаемых в налоговом (отчетном) периоде, приведенной в соответствии со стандартом, установленным отраслевым законодательством. Однако, в данном случае речь идет лишь о сугубо налоговом платеже, а не о рентной плате в классическом понимании. Налоговый кодекс Украины, по сути дела, рассматривает рентный платеж, как обязательный платеж, зависящий от объема добычи полезных ископаемых (без учета показателей природного богатства участка, которое и формирует дифференциальную ренту I рода).

В решении вопросов установления размеров рентных платежей в Украине отсутствует понимание сущности дифференциальной ренты как экономической категории, способной адекватно определить доходы государства и хозяйствующего субъекта. В нормативных актах, касающихся налогообложения в части определения размеров рентной платы вводятся определенные коэффициенты, которые должны отражать усредненный показатель средней рентабельности добывающих предприятий без учета фактических геологических условий добычи полезных ископаемых. Например, в связи с непроведенной Государственной комиссией Украины по запасам полезных ископаемых (при Государственной службе геологии и недр Украины) геолого-экономических оценок запасов полезных ископаемых для исчисления налоговых обязательств в 2016 году предложен механизм расчета рентных платежей с учетом коэффициента рентабельности горнодобывающего предприятия. Рекомендовано установить такие временные (до проведения государственной экспертизы материалов геолого-экономической оценки запасов полезных ископаемых) коэффициенты рентабельности для применения плательщиками во время исчисления налоговых обязательств в 2016 году: для нефтегазодобывающих предприятий – 0,47; для всех остальных горнодобывающих предприятий – 0,25. Каким образом получены эти коэффициенты, в чем их экономическая сущность? Это вопрос остается без экономического обоснования.

По сути, мы сталкиваемся с ситуацией, когда государственные органы власти от

имени Украинского народа осуществляют права собственника (в соответствии со ст. 13 Конституции Украины), но не обладают полнотой информации о собственности, поскольку за все годы независимости Украины, к сожалению, до сих пор не проведена государственная экспертиза геолого-экономической оценки запасов полезных ископаемых. Соответственно, не могут быть определены эффективные механизмы и определены объективные размеры рентных платежей в сфере недропользования для изъятия в государственный бюджет Украины. Это, в свою очередь, приводит к недополучению рентных платежей и ущемлению прав собственника недр на получение дохода от собственности, сдаваемой в аренду с целью добычи полезных ископаемых.

Выявленное размывание прав собственности, может привести к формированию рентоориентированной стратегии поведения хозяйствующих субъектов – недропользователей, проводящих добычу и обогащение добытого сырья в вопросах, касающихся лоббирования заниженных ставок рентных платежей за недропользование, проявлений коррупционных схем взаимодействия с государственными органами власти с целью затягивания процесса проведения объективной государственной экспертизы геолого-экономической оценки запасов полезных ископаемых и неоплаты объективно необходимых и экономически обоснованных рентных платежей в доходную часть государственного бюджета Украины. Попытки применения необоснованных коэффициентов рентабельности горнодобывающих предприятий впервые были применены на практике для определения ставок рентных платежей в 2014 году [18], когда Государственной комиссией Украины по запасам полезных ископаемых была впервые внедрена оценка средней величины коэффициента рентабельности горнодобывающих предприятий с учетом действовавшей (учетной) ставки НБУ – 9,5%. Согласно геолого-экономической оценки запасов полезных ископаемых усредненный коэффициент рентабельности для всех горнодобывающих предприятий, за исключением нефтегазовых, определено равным 0,15. Усредненный коэффициент рентабельности для нефтегазовых предприятий определен равным 1,65.

В 2015 году учетная ставка НБУ составляла 14%, и соответствующие ей прогнозные усредненные коэффициенты рентабельности горнодобывающих предприятий были установлены в размере – 0,22, а для нефтегазовых предприятий на уровне – 2,42.

Величины временных коэффициентов рентабельности горнодобывающих предприятий, как мы видим, менялись 0,15 – 0,22 – 0,25 (в 2014 – 2015 – 2016 годах соответственно), но не учитывался коэффициент природно-компонентного богатства полезных ископаемых на основании мониторинга деятельности хозяйствующих субъектов на данном конкретном отведенном участке недродобычи, где осуществляется производственно-хозяйственная деятельность по добыче и обогащению полезных ископаемых.

Экономистами разрабатываются предложения, направленные на жесткое закрепление определенных прав собственности за конкретными субъектами рентных отношений в сфере недропользования [9], однако они остаются вне зоны интересов, как государства, так и хозяйствующего субъекта – недропользователя.

Конкретная, прозрачная, непротиворечивая спецификация прав собственности между государством и хозяйствующим субъектом-недропользователем позволит свести к минимуму проявление коррупции, снизить "тенизацию" финансовых потоков в сфере недропользования и гармонизировать экономический механизм рентных отношений. Основная причина размывания прав собственности на недра кроется в рентоориентированном поведении хозяйствующих субъектов (недропользователей), старающихся за счет лоббирования своих экономических интересов не допустить четкой спецификации и перераспределения прав между государством и арендатором недр, минимизировать и оптимизировать рентные отчисления в государственный бюджет Украины.

Выводы. Выявленные несоответствия существующей системы распределения и спецификации прав собственности в сфере недропользования на основании действующих законодательных актов свидетельствуют о необходимости проведения существующего законодательного поля в соответствии с объективными экономическими за-

конами. Существующая в законодательных и нормативных актах подмена понятий «рентный платеж», которая не отражает сути ренты в недропользовании, до сих пор не проведенная государственная экспертиза геолого-экономической оценки запасов полезных ископаемых со стороны государства приводит к неэффективному для государственных интересов распределению и перераспределению рентных платежей в сфере недропользования.

Литература

1. Данилишин Б. М. Природно-ресурсний потенціал сталого розвитку України. / Б. М. Данилишин, С. І. Дорогунцов, В. С. Міщенко, Я. В. Коваль, О. С. Новоторов, М. М. Паламарчук. – К. : РВПС України, 1999. – 716 с.
2. Данилишин Б. М. Україна: Проблеми сталого розвитку / Б. М. Данилишин, С. І. Дорогунцов, Е. М. Лібанова // Наукова доповідь. – Київ : РВПС України НАН України. – 1997. – 149 с.
3. Ігнатенко Н. Г. Природно-ресурсний потенціал території: географічний аналіз і синтез / Н. Г. Ігнатенко, В. П. Руденко. – Львів : Вища школа, 1986. – 263 с.
4. Соколова Н. В. Природно-ресурсний потенціал території: содержание понятия, методы оценки / Н. В. Соколова // Вестник Ленингр. ун-та 1988. – Вып. 3. Сер.7. – С. 125–130.
5. Сухоруков, А. І. Особливості інституціоналізації сфери надкористування в Україні / А. І. Сухоруков, В. В. Магюха, М. Т. Мовчан // Стратегічні пріоритети – 2009 – С. 151–158.
6. Хвесик М. А. Сучасні напрями економічного забезпечення раціонального природокористування в Україні / М. А. Хвесик, С. О. Лизун – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2013. – 64 с.
7. Дяк І. Без закона. Правове регулювання взимання ренти // Голос України. – 2002. – № 124 (2875) от 12.07.02. – С. 5.
8. Решетилова Т. Б. Систематизація сучасних поглядів на обмеження діяльності підприємств, експлуатуючих істощувані ресурси. // Проблеми теорії та практики економічної політики України на сучасному етапі: збірник наукових праць. Вип. 1. – Дніпропетровськ : НГУ, 2003, – С. 9–18.
9. Ткаченко Н. І. Інституціональна актуалізація складових економічного механізму реалізації рентних відносин / Н. І. Ткаченко // Наук. праці Донецького національного техн. ун-ту: Сер.: економічна. – 2006. – Вип. № 103–2. – С. 141–146.
10. Жаліло Я. А. Економічна стратегія держави: теорія методологія, практика: Монографія / Я. А. Жаліло. – К. : НІСД, 2003. – (Серія «Економічні науки»). – Вип. 8. – 368 с.
11. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [Електронний ресурс]: Указ Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 р. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>; <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

12. Конституція України / Відомості Верховної Ради України (ВВР). – № 30. – 1996. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
13. Цивільний кодекс України / Відомості Верховної Ради України (ВВР). – №№ 40-44. – 2003. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/435-15>
14. Господарський кодекс України / Відомості Верховної Ради України (ВВР). – № 18, № 19–20, № 21–22. – 2003. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
15. Кодекс України про надра / Відомості Верховної Ради України (ВВР). – № 36. – 1994. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/132/94-вр>
16. Податковий кодекс України / Відомості Верховної Ради України (ВВР). – № 2011, № 13–14, 1 №7 .15–16, №– 2011. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
17. Лист Державної служби геології та надр України, Державної комісії України по запасах корисних копалин, від 21 березня 2016 року № 171/07 «Щодо

визначення тимчасового (до проведення державної експертизи матеріалів геолого-економічної оцінки запасів корисних копалин) коефіцієнта (гірничодобувного) підприємства (Крмпе) для застосування платниками при обчисленні податкових зобов'язань у 2016 році на ділянках надр, де провадиться господарська діяльність з видобування корисних копалин, але геолого-економічна оцінка запасів корисних копалин з належним визначенням цього коефіцієнта ще невиконана». – Режим доступу: <http://zakon.pedrada.com.ua/regulations/2341/8293/8213/485614>

18. Лист Державної комісії України по запасах корисних копалин від 02 лютого 2015 року № 46/07 «Щодо визначення розміру тимчасового коефіцієнта рентабельності гірничодобувного підприємства». – Режим доступу: <http://zakon.golovbukh.ua/regulations/2341/8331/8333/464674/>

СПЕЦИФІКАЦІЯ ТА РОЗМИВАННЯ ПРАВ ВЛАСНОСТІ НА НАДРОКОРИСТУВАННЯ ПРИ ФОРМУВАННІ СТРАТЕГІЇ РЕНТООРІЄНТОВАНОЇ ПОВЕДІНКИ

І. Д. Ткаченко, аспірант, Національна металургійна академія України

У статті розглядаються проблеми специфікації та розмивання прав власності на надра при стратегії рентоорієнтованої поведінки поведінки суб'єктів рентних відносин у сфері надрокористування. Проведено аналіз ряду діючих законодавчих і нормативних актів у сфері надрокористування, що призводять до неефективного розподілу рентних доходів. З'ясовано основну причину рентоорієнтованої поведінки суб'єктів рентних відносин та існуючої системи розмивання прав власності на надра, що полягає в рентоорієнтованій поведінці господарюючих суб'єктів (надрокористувачів).

Ключові слова: рента, рентоорієнтована поведінка, власність, права власності, економічні інтереси, надрокористування.

SPECIFICATION AND DILUTION OF OWNERSHIP OF SUBSOIL AT FORMATION OF RENT SEEKING STRATEGY

I. D. Tkachenko, Post graduate student, National Metallurgical Academy of Ukraine

The problem of specification and dilution of ownership of mineral resources in the rent seeking behavior strategy of rent relations in the sphere of subsoil use is considered. The number of laws and regulations in the sphere of subsoil use leading to inefficient allocation of rental income is analyzed. There is found the basic cause of rent seeking behavior of rent relations subjects in the existing system of dilution of ownership of the subsoil, which is rent-seeking behavior of economic agents (subsoil users).

Keywords: rent, rent seeking, property, property rights, economic interests, subsoil use.

Рекомендовано до друку д. е. н., проф. Білоцерківцем В. В. Надійшла до редакції 12.04.16.