

ЕКОНОМІЧНІ ПРОБЛЕМИ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ

УДК 330.15:338.2:553.04

В. В. МАТЮХА,
*кандидат технічних наук,
старший науковий співробітник,
провідний науковий співробітник
відділу комплексної оцінки і управління природними ресурсами,*
О. М. СУХІНА,
*кандидат економічних наук,
старший науковий співробітник
відділу економічних проблем екологічної політики та сталого розвитку*

*ДУ "Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України"
(Київ)*

МІНЕРАЛЬНО-СИРОВИННИЙ КОМПЛЕКС УКРАЇНИ У КОНТЕКСТІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ

Викладено результати дослідження існуючої ситуації в мінерально-сировинному комплексі України в умовах глобалізації та інтеграції. Охарактеризовано сучасний стан мінерально-сировинної бази. Розкрито причини збільшення техногенного навантаження на природу від діяльності добувної промисловості та розробки кар'єрів. Запропоновано конкретні заходи щодо забезпечення сталого розвитку вітчизняного мінерально-сировинного комплексу (включаючи його економічний та екологічний аспекти) у контексті довгострокових перспектив.

Ключові слова: мінерально-сировинні ресурси, сталий розвиток, гірничі відносини у вітчизняній сфері надрокористування, інституціоналізація сфери надрокористування, екологізація гірничодобувного виробництва, модернізація, економічний механізм, фінансові інструменти.

V. V. MATYUKHA,
*Cand. of Techn. Sci.,
Senior Sci. Researcher,
Leading Sci. Researcher,
Department of Complex Evaluation and Management of Natural Resources,*
O. M. SUHINA,
*Cand. of Econ. Sci.,
Senior Sci. Researcher,
Department of Economic Problems of Environmental Policy and Sustainable Development
Institute of Environmental Economics and Sustainable Development of the NAS of Ukraine
(Kyiv)*

UKRAINE'S MINERAL-RAW-MATERIALS COMPLEX IN THE CONTEXT OF ECONOMY'S SUSTAINABLE DEVELOPMENT

The results of studies of the present situation in Ukraine's mineral-raw-materials complex under conditions of the globalization and integration are presented. The contemporary state

© Матюха Володимир Вікторович (Matyukha Volodymyr Victorovich), 2017; e-mail: matiukha@ukr.net;
© Сухіна Олена Миколаївна (Suhina Olena Mykolaivna), 2017; e-mail: olsuhina@ukr.net.

of the mineral-raw-materials base is characterized. The reasons for the increase in the technogenic load on the Nature from the functioning of the extraction industry and the exploitation of quarries are clarified. Some specific measures on the ensuring of a sustainable development of the domestic mineral-raw-materials complex (including its economic and environmental aspects) in the context of long-term perspectives are proposed.

Keywords: mineral-raw-materials resources, sustainable development, mining relations in the domestic sphere of the nature management, institutionalization of the nature management sphere, mining production ecologization, modernization, economic mechanism, financial tools.

Камені — мовчазні вчителі,
вони роблять мовчазними тих,
хто їх спостерігає, і найкраще,
чого від них можна навчитися,
неможливо повідомити іншому.

I.В. фон Гете

Наша держава має достатньо потужний мінерально-сировинний потенціал. Структура мінерально-сировинної бази промислових регіонів України за ступенем геологічної вивченості та підготовленості їх родовищ до промислового освоєння в цілому сприяє забезпеченню потреб промисловості в багатьох видах мінеральної сировини в довгостроковій перспективі. Вітчизняна мінерально-сировинна база включає значні ресурси горючих, металевих і неметалевих корисних копалин, які використовуються в різних секторах економіки. У даний час у надрах України налічується понад 20 тис. родовищ і проявів 117 видів мінеральної сировини, з яких 11742 родовища мають промислове значення і враховуються Державним балансом запасів корисних копалин. Промисловістю освоєно 4777 родовищ 99 видів корисних копалин, які містять 40–75% розвіданих запасів різноманітних корисних копалин. На базі цих родовищ діють понад 2 тис. гірничодобувних і збагачувальних підприємств *. Таким чином, в Україні в резерві перебувають 6370 родовищ (або 63% їх загальної кількості), які мають промислове значення.

У надрах країни є майже всі основні види корисних копалин, використовуваних у суспільному виробництві. За запасами ряду видів мінерально-сировинних ресурсів Україна займає одне з провідних місць у СНД: тут зосереджено понад 20% промислових запасів залізної руди і природних горючих газів СНД, більш як 80% марганцевих руд, понад 50% промислових запасів кам'яного вугілля Європейської частини СНД, близько 40% запасів первинного каоліну, графіту і флюсових вапняків, близько 80% запасів бентонітових глин і 10% запасів кам'яної солі.

Сьогодні в Україні у значних обсягах ведеться видобування кам'яного вугілля (1,7% його загального видобутку у світі), товарних залізних (відповідно, 4,5%) і марганцевих (9%) руд, урану, титану, цирконію, графіту (4%), каоліну (18%), бром, нерудної металургійної сировини (кварцитів, флюсових вапняків і доломітів), хімічної сировини (самородної сірки, кам'яних і калійних солей), облицьовувального каменю (гранітів, габро, лабрадоритів) (табл. 1). В Україні існують можливості для забезпечення і своїх власних потреб, і експорту таких важливих корисних копалин і продуктів їх переробки, як залізо, марганець, титан, цирконій, ка-

* Мінеральні ресурси України. — К. : ДНВП "Держгеоінформ України", 2012. — 263 с.

лійна сіль, кухонна сіль, бентонітова глина, графіт, каолін, флюсова сировина, глина для вогнетривів, декоративно-облицьовувальні матеріали.

Таблиця 1

Динаміка обсягів видобутку і виробництва окремих видів корисних копалин в Україні за 2011–2015 рр. *

(млн. т)

Види корисних копалин	Р о к и				
	2011	2012	2013	2014	2015
Кам'яне вугілля.....	62,7	65,7	64,4	45,2	28,2
Сира нафта (у тому числі нафта, одержана з бітумінозних мінералів).....	2,4	2,3	2,2	2,0	1,8
Природний газовий конденсат, одержаний з родовищ природного газу.....	0,9	1,1	0,9	0,7	0,6
Природний газ, скраплений або в газоподібному стані (млрд. м ³).....	20,7	20,5	21,3	20,1	19,2
Залізні неагломеровані руди.....	173,0	176,0	185,0	184,0	175,1
Залізорудні неагломеровані концентрати.....	66,5	67,1	70,4	68,3	66,8
Залізорудні агломеровані концентрати.....	64,4	64,6	67,6	60,2	55,3
Гіпс і ангідрит.....	2,3	2,2	2,2	1,5	н/д
Вапняк, вапняковий флюс та інший вапняковий камінь для виготовлення вапна і цементу (крім подрібненого вапнякового наповнювача і вапнякового каменю заданих розмірів).....	22,8	20,6	18,7	11,6	н/д
Крейда.....	1,9	0,4	0,3	0,2	н/д
Природні піски.....	17,2	16,3	15,6	12,0	н/д
Гранули, щебінь (подрібнений камінь), крихта і порошок, галька, гравій.....	77,7	81,5	83,3	72,9	н/д
Каолін та інші каолінові глини.....	1,9	1,7	2,0	2,7	н/д
Неагломерований паливний торф (в умовній вологості).....	0,5	0,4	0,5	0,5	н/д
Сіль (включаючи денатуровану сіль) і чистий хлорид натрію, розчинені або нерозчинені у воді, з вмістом або невимістом речовин, які запобігають їй злипанню або забезпечують сипкість.....	5,9	6,2	5,8	2,5	н/д

* Розроблено авторами на підставі даних Державної служби статистики України (Україна у цифрах у 2014 році : стат. зб. — К. : Державна служба статистики України, 2015. — С. 59; Виробництво промислової продукції за видами в Україні за січень — грудень 2015 року : стат. бюл. — К. : Державна служба статистики України, 2015. — 223 с.), а також ДНВП "Державний інформаційний геологічний фонд України" (ДНВП "Геоінформ України").

Сталий розвиток різних галузей економіки України у довгостроковій перспективі має відбуватися, насамперед, за рахунок її власного мінерально-сировинного потенціалу. При цьому під сталим розвитком вітчизняного мінерально-сировинного комплексу розуміється гарантоване забезпечення поточних і майбутніх потреб економіки держави в мінеральній сировині в необхідній кількості та належної якості при будь-яких змінах внутрішніх і зовнішніх факторів процесу надрокористування, при одночасному збереженні навколишнього природного середовища.

Вирішенням проблеми сталого розвитку вітчизняного мінерально-сировинного комплексу займалися такі вчені, як В.М. Шестопапов, Л.С. Галецький, Д.С. Гурський, Г.І. Рудько, М.М. Курило [1], М.М. Коржнев, М.В. Жикаляк [2], Є.О. Яковлев, М.І. Євдошук [3], К.Ю. Єсипчук, В.І. Калінін, Н.М. Чернієнко та інші. Останні праці, присвячені питанням сталого розвитку вітчизняної сфери надрокористування, пов'язані з її раціоналізацією, регулюванням рентних відносин між надрокористувачами (гірничими підприємствами) і державою як розпорядником природних ресурсів, а також з розширенням статистичної звітності про наявність і використання мінерально-сировинних ресурсів. Проте на сьогодні не всі питання вирішено, зокрема, в інституціональному аспекті: відсутні пропозиції щодо вдосконалення системи платежів за користування надрами для видобування корисних копалин, мінерально-сировинної політики держави і системи державного управління вітчизняною сферою надрокористування.

Таким чином, **мета статті** – внести пропозиції щодо забезпечення збалансованого розвитку мінерально-сировинного комплексу України у контексті довгострокових перспектив на основі аналізу сучасного стану вітчизняної мінерально-сировинної бази та іноземного досвіду державного управління мінерально-сировинним комплексом.

Незважаючи на наявність у надрах України значних запасів сировини паливно-енергетичного напрямку (газу, нафти, коксівного вугілля і т. п.), внутрішні потреби держави її власним видобутком не задовольняються. З близького і далекого зарубіжжя імпортується нафта, газ, боксити, кольорові, рідкісні та рідкісноземельні метали, плавиловий шпат тощо.

Мінерально-сировинний комплекс країни утримує провідне місце в національній економіці. Майже 2/3 своїх потреб у мінеральній сировині та продуктах її переробки Україна забезпечує продукцією власного виробництва, причому ця частка щороку зростає, і тільки понад 1/3 – завдяки імпорту.

У сучасних умовах глобалізаційних та інтеграційних процесів забезпечення сталого розвитку економіки нашої країни вітчизняний мінерально-сировинний комплекс повинен передбачати [4]:

- постачання мінеральної сировини як на внутрішній, так і на зовнішній ринки (у першу чергу – безперервне забезпечення промисловості України мінеральними ресурсами і продуктами їх переробки);
- конкурентоспроможність вітчизняної товарної мінерально-сировинної продукції;
- подальший розвиток мінерально-сировинної бази;
- підтримання і нарощування обсягів експортного потенціалу країни, зміну його структури на користь торгівлі продуктами переробки і промисловою продукцією;
- розвиток обробної промисловості та її експортного потенціалу.

Україна веде гірничу справу, масштабну порівняно з більшістю держав. За останні роки частка добувної промисловості становить близько 10%, а у ВНД – 8% (у Росії відповідний показник перебуває на рівні 31,3% і в Казахстані – 30,2%). При цьому велика частина продукції даної галузі експортується, що, у свою чергу, позитивно впливає на стан платіжного балансу нашої країни.

Як свідчить практика, інституціональне середовище, яке сьогодні визначає якість державного управління вітчизняною сферою надрокористування, не відпо-

відає сучасним економічним реаліям. Це призводить до нераціонального використання надр (Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 3 лютого 2010 р. № 90/2010 "Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у галузі геологічного вивчення і використання надр"»).

Нераціональне використання надр в Україні зумовлене [5]:

- а) недостатнім контролем з боку держави;
- б) недосконалістю відповідних законодавства і нормативно-правової бази;
- в) відсутністю ефективного економічного механізму управління Державним фондом надр (низьким рівнем відтворення вітчизняної мінерально-сировинної бази, який визначається недостатнім обсягом фінансування геологорозвідувальних робіт (далі — ГРР), здійснюваних в основному за рахунок держбюджету України);
- г) нерозвинутістю внутрішнього фондового ринку, який визначає низький рівень капіталізації гірничодобувних підприємств;
- д) ускладненням гірничо-геологічних умов видобування корисних копалин, наявністю застарілих, недосконалих технологій добувних робіт, значним фізичним спрацюванням основних виробничих фондів гірничодобувних підприємств, втратами в надрах корисних копалин у процесі їх видобування (табл. 2).

Таблиця 2

Динаміка втрат окремих видів корисних копалин у надрах за роками *

(%)

Корисні копалини	Р о к и							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Кам'яне вугілля.....	18,1	20,7	19,4	21,5	21,2	21,4	21,7	24,2
Буре вугілля.....	8,6	16,4	5,0	0	0	0	0	15,4
Марганцева руда.....	9,6	9,0	9,3	8,8	10,5	9,8	10,0	9,4
Кухонна сіль.....	64,1	82,1	83,4	78,3	75,1	75,8	76,3	75,1

* Розраховано авторами за даними Державної служби статистики України і ДНВП "Геоінформ України".

Так, у 1990 р. за рахунок коштів держбюджету виконано ГРР на 934,45 млн. грн., а у 2015 р. — лише на 89,9 млн. грн.; план на 2016 р. — 100 млн. грн. Причому по окремих видах корисних копалин обсяги видобутку значно перевищують приріст запасів. З 1994 р. приріст розвіданих запасів більшості стратегічних видів корисних копалин не компенсує їх видобутку. Складну ситуацію в національній економіці визначають недостатні обсяги геолого-знімальних, пошукових і розвідувальних робіт, темпи і обсяги відтворення власної мінерально-сировинної бази країни. У даний час, крім традиційного імпорту нафти, газу, деяких кольорових і рідкісних металів, коксівного вугілля, магнезиту, плавикувального і польового шпату, Україна ввозить сірку, яку до 1992 р. вона щороку експортувала в обсягу 1,5–2,9 млн. т. Стан фінансування ГРР наведено в таблиці 3. Світовий досвід показує, що практично жодна сучасна країна не здійснює всі ГРР за рахунок бюджетних коштів і зусиль спеціалізованих державних підприємств.

На нашу думку, головне завдання системи відтворення мінерально-сировинної бази сучасної України полягає в розробці механізму примусового ведення дорозвідки родовищ гірничодобувними компаніями (сьогодні майже всі вони є приватними) у межах ділянок надр, наданих їм у користування. При цьому надро-

користувачеві державою повинні надаватися податкові пільги при внесенні рентних платежів за користування надрами для видобування корисних копалин у розмірі, рівному затратам при дорозвідці. Це може бути реалізоване шляхом внесення змін і доповнень до п. 4 чинного Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами, який затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 р. № 615.

Таблиця 3

**Динаміка надходжень до державного бюджету України
рентної плати за використання надр для видобування корисних копалин
і виконання за його рахунок ГРП за 2008–2015 рр. ***

(млрд. грн.)

Заходи	Р о к и							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Надходження коштів до державного бюджету України за надрокористування для видобування корисних копалин.....	9,27	11,44	10,90	11,20	12,49	13,38	18,19	36,99
Фінансування ГРП за рахунок коштів державного бюджету України.....	0,465	0,453	0,538	0,442	0,695	0,199	0,094	0,090
Частка щорічного обсягу фінансування ГРП за рахунок коштів держбюджету України у щорічних обсягах надходжень коштів до держбюджету України за використання надр для видобування корисних копалин (%).....	0,050	0,040	0,050	0,040	0,055	0,015	0,005	0,0024

* Складено і розраховано авторами на підставі даних Державної фіскальної служби України.

Слід зазначити, що “в даний час стан навколишнього природного середовища гірничопромислових регіонів України продовжує погіршуватися через інтенсивне видобування мінерально-сировинних ресурсів” [3]. Процес видобування корисних копалин супроводжується шкідливими викидами в атмосферу, скидами забруднюючих речовин у водні об’єкти, утворенням відходів. Так, наприклад, у 2015 р. підприємствами добувної промисловості та розробки кар’єрів в атмосферу викинуто 490,2 тис. т забруднюючих речовин, що становить 17,1% загального обсягу викидів. За попередніми даними Державної служби статистики України, у 2015 р. (порівняно з 2014 р.) наша країна скоротила викиди забруднюючих речовин від стаціонарних джерел на 14,7%, тобто до 2900000 т, а вуглекислого газу – відповідно, на 16,9%, тобто до 138900000 т. При цьому транспортні підприємства зменшили викиди майже на 40%, добувна промисловість і розробка кар’єрів – на 12%, а сфера енергопостачання – на 16% (Для довідки: дані наведено без урахування тимчасово окупованих територій АР Крим, Севастополя і частини зони проведення АТО).

Через наявність застарілих, недосконалих технологій добувних робіт і значне фізичне спрацювання основних виробничих фондів гірничих підприємств щорічне утворення мінерально-сировинних відходів техногенного походження зростає (табл. 4), а обсяг їх утилізації зменшується. Так, у 2010 р. мінерально-сировинних відходів техногенного походження утворено 321889,8 тис. т (або 75,6% їх загального обсягу в Україні), а утилізовано та оброблено (перероблено) — 104202 тис. т (або 32,3%); у 2011 р. — відповідно, 330301,9 тис. т і 106322,6 тис. т (або 32,2%); у 2012 р. — 338025 тис. т і 98069 тис. т (або 29%); у 2013 р. — 341363,2 тис. т і 97791,2 тис. т (або 28,6%). Як видно з наведеної статистики, така негативна тенденція веде за собою, з одного боку, зменшення залучення до національного господарського обороту мінеральних відходів техногенного походження як вторинної сировини, а з іншого — збільшення техногенного навантаження на навколишнє природне середовище.

Таблиця 4

Утворення в Україні мінерально-сировинних відходів техногенного походження від виробничої діяльності підприємств добувної промисловості та розробки кар'єрів за роками *

(тис. т)

Галузь	Роки				
	2010	2011	2012	2013	2014
Добувна промисловість і розробка кар'єрів.....	321889,8	330301,9	338025,0	341363,2	267410,8

* За даними Державної служби статистики України.

У даний час надрокористувачі (гірничі підприємства) не заінтересовані у здійсненні належних природоохоронних заходів, зокрема — у впровадженні маловідхідних технологій виробництва, оскільки ставка податку за розміщення малонебезпечних нетоксичних відходів гірничої промисловості є незначною і у 2016 р. становила усього 0,39 грн./т відповідно до ст. 246.2 Податкового кодексу України (раніше вона індексувалася виходячи з небезпечності (токсичності) відходів). В останні роки ця ставка встановлювалася без чіткого економічного обґрунтування: наприклад, на початку 2015 р. вона була на рівні 0,31 грн./т, а на початку 2014 р. — 0,29 грн./т. Отже, усі ці цифри вказують на те, що процес видобування корисних копалин супроводжується значним забрудненням навколишнього природного середовища [6; 7]. У свою чергу, такий стан справ пояснюється тим, що існуючий економічний механізм екологізації гірничодобувного виробництва є недосконалим і потребує модернізації в інституціональному аспекті.

Під інституціональним реформуванням економічного механізму екологізації гірничодобувного виробництва слід розуміти процес введення у практику таких норм права, сукупна дія яких має бути спрямована на забезпечення екологічно безпечного і маловідхідного виробництва товарної мінерально-сировинної продукції при видобуванні та переробці корисних копалин. На нашу думку, **економічний механізм екологізації гірничодобувного виробництва** — це сукупність елементів (фінансово-економічних та організаційно-адміністративних інструментів) та їх взаємозв'язків, сукупне застосування яких спрямоване на забезпечення екологічно безпечного надрокористування. Інакше кажучи, **модернізований механізм екологізації гірничодобувного виробництва** повинен заохочувати надрокористувачів до впровадження маловідхідних виробництв.

Оскільки на даний час планується впровадження екосистемного підходу в управлінську діяльність (про що зазначено в законопроекті «Про внесення змін до Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року»», розробленому для реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС), і в тому числі у сфері надрокористування, то доцільно здійснювати наукові дослідження в цьому напрямі. Автор О.М. Сухіна вже дістала позитивну відповідь на свою аналітичну записку «Classification of assimilative services of ecosystems, complemented by assimilation coefficients for various ecosystems» (яку від імені ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України» було відправлено до Європейського екологічного агентства (European Environment Agency – ЕЕА, Данія, Копенгаген) 26 липня 2016 р.) з цієї організації від пана Я.-Е. Петерсена (Ph.D., керівника групи «Облік природного капіталу»).

Мета сталого розвитку вітчизняного мінерально-сировинного комплексу полягає у забезпеченні збалансованого (на основі балансу між обсягами видобутку корисних копалин і обсягами їх споживання) розвитку мінерально-сировинної бази, підвищення ефективності та економічної віддачі гірничодобувної промисловості, а також потреб національної економіки у власній мінеральній сировині, при одночасному збереженні природи. У цьому зв'язку розроблено і затверджено Загальнодержавну програму розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року (Закон України від 21 квітня 2011 р. № 3268). Тим часом у рамках однієї тільки цієї програми забезпечити сталий розвиток вітчизняного мінерально-сировинного комплексу неможливо.

Відкритість економіки України, наявність процесів глобалізації та інтеграції для забезпечення постійного розвитку вітчизняного мінерально-сировинного комплексу у контексті довгострокових перспектив визначають необхідність розв'язання таких завдань [8]:

- підвищити ефективність управління мінерально-сировинним сектором економіки;
- створити умови для раціонального та ефективного використання мінеральних ресурсів;
- зміцнити позиції України у світовому і регіональному економічному просторі;
- підвищити рівень економічної ефективності видобування і використання мінерально-сировинних ресурсів на основі комплексного підходу та інноваційних технологій на всіх етапах (від геологорозвідування до використання мінерально-сировинних відходів техногенного походження);
- збалансувати комплексний розвиток вітчизняної мінерально-сировинної бази для забезпечення національної економіки усіма видами мінеральної сировини переважно власного видобування.

Як основні шляхи розв'язання поставлених завдань на перспективу можна визначити:

- розробку і впровадження ефективного економічного механізму управління Державним фондом надр на основі принципу рентного доходу (до прийняття Закону України від 24 травня 2012 р. № 4834 це було прописано у розділі 19 Податкового кодексу України, де, зокрема, було вказано: «Кабінету Міністрів України внести до 1 січня 2014 року до Верховної Ради України проект закону про внесен-

ня змін до цього Кодексу відносно переходу до системи платежів за видобування корисних копалин із застосуванням принципу рентного доходу"; інакше кажучи, йдеться про вилучення у надрокористувача на користь держави рентного платежу як надприбутку (надлишку, тобто різниці між прибутком, одержаним надрокористувачем, і середньонормальним прибутком по галузі або підгалузі у добувній промисловості); на думку авторів статті, діюча в Україні система платежів за користування надрами (сьогодні рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин являє собою адвалорні ставки — роялті), як і попередня, не придатна, оскільки має суто фіскальний характер, не забезпечує диференціацію цих платежів залежно від гірничо-геологічних і гірничотехнічних умов видобування корисних копалин) [9];

- використання вітчизняними гірничодобувними компаніями механізму примусового ведення ГРР, який забезпечить належний рівень відтворення мінерально-сировинної бази країни;

- здійснення моніторингу за станом розвитку вітчизняної мінерально-сировинної бази на основі застосування геоінформаційних технологій (ГІС-технологій);

- забезпечення науково-технічної підтримки пріоритетних напрямів розвитку геологічної галузі;

- створення сучасної інформаційної бази по мінерально-сировинних ресурсах;

- забезпечення пайової участі держави в капіталі вітчизняних гірничодобувних компаній шляхом придбання їх акцій урядовими структурами (кошти на викуп акцій повинні накопичуватися державою від встановлення платежів за користування надрами на основі принципу рентного доходу: так, держава на правах акціонера делегує своїх представників до ради директорів і до менеджменту цих підприємств, контролюючи в такий спосіб фінансові потоки та забезпечуючи посилення ролі інституту державного регулювання надрокористування);

- формування у сфері надрокористування цілісних регіональних промислових комплексів (кластерних структур) і корпорацій міжгалузевого профілю, і насамперед — вітчизняних ТНК (на даний час інституту ТНК в Україні не існує);

- оптимізацію обсягів інвестицій і розширення диверсифікації їх джерел при видобуванні, споживанні та охороні мінеральних ресурсів;

- розвиток державного регулювання експортно-імпортних операцій з видами мінеральної сировини, стратегічними для національної економіки;

- коригування системи ліцензування шляхом удосконалення законодавчої бази за рахунок спрощення порядку надання прав на надрокористування;

- удосконалення діючої методики визначення вартості запасів і ресурсів корисних копалин родовища або ділянки надр для формування ефективного економічного механізму надрокористування, який повинен базуватися на реальній вартості мінерально-сировинних ресурсів, при їх переоцінці кожні 3–5 років [10].

Слід підкреслити, що мінерально-сировинна політика держави значно впливає на розвиток вітчизняної мінерально-сировинної бази, яка, у свою чергу, впливає як на економічний розвиток окремих регіонів (насамперед, там, де розташовано мінерально-сировинний комплекс), так і на розвиток національної економіки. Цілями мінерально-сировинної політики держави повинні стати гарантування раціонального використання надр, при одночасному зменшенні техногенного на-

вантаження на навколишнє природне середовище, а також забезпечення мінеральною сировиною потреб національної економіки при досягненні балансу виробництва мінеральної сировини та її споживання. Складові державної мінерально-сировинної політики України вказано на рисунку 1.

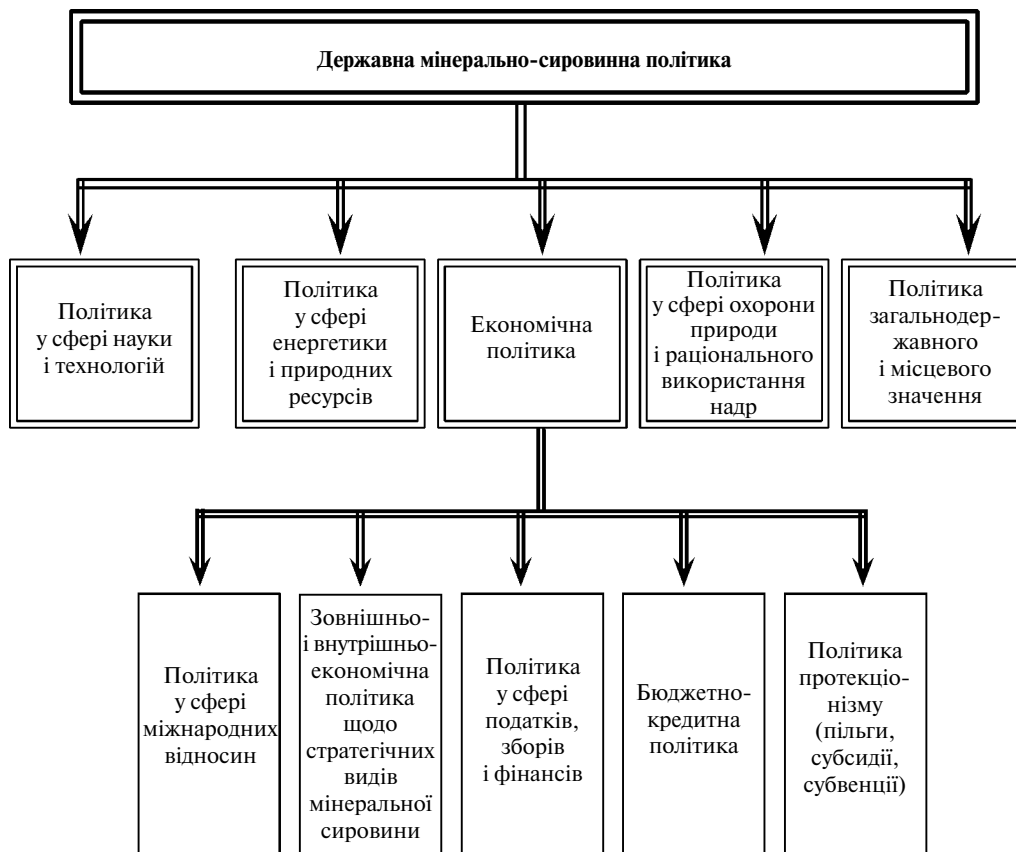


Рис. 1. Складові державної мінерально-сировинної політики України

До головних недоліків цієї політики слід віднести неефективне регулювання державою зовнішньоекономічної діяльності вітчизняних суб'єктів господарювання у сфері надрокористування. При цьому регулюванні дійовою інституціональною підмогою є нетарифний метод – квотування (обмеження) і ліцензування. Необхідність застосування квотування обсягів видобутку та експорту окремих видів корисних копалин зумовлена такими факторами:

– по-перше, по окремих видах корисних копалин розвідані запаси є незначними, а потребу в них вітчизняної промисловості сплановано на багато років наперед;

– по-друге, обсяги видобутку окремих видів мінеральної сировини перевищують обсяги приросту запасів цих видів корисних копалин.

Так, Колегією Рахункової палати Верховної Ради України від 22 червня 2010 р. зазначається, що імпорт деяких видів мінеральної сировини перевищує їх власний видобуток. Сьогодні в Україні питання обмеження видобутку та експорту мінерально-сировинних ресурсів регулюється такими нормативно-правовими актами: ст. 52 “Квоти на видобуток корисних копалин” Кодексу України про надра, а також постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення

про порядок установа кват на видобуток окремих видів корисних копалин” від 22 грудня 1994 р. № 862. На нашу думку, враховуючи істотний вплив процесів глобалізації та інтеграції на економіку в цілому і на сферу надрокористування зокрема, керуючись метою підвищення ефективності використання Державного фонду надр та інтересами національної безпеки держави, необхідно щороку переглядати квоти на видобуток окремих видів корисних копалин.

У нашій державі експорт мінеральних ресурсів регулюється ст. 17 Закону України “Про зовнішньоекономічну діяльність” від 16 квітня 1991 р. № 959-ХІІ, а також постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження переліків товарів, експорт та імпорт яких підлягає ліцензуванню, та квот на 2016 рік” від 30 грудня 2015 р. № 1176.

Незважаючи на потужний потенціал вітчизняної мінерально-сировинної бази, національна економіка відчуває дефіцит в окремих видах мінеральної сировини (наприклад, у коксівному вугіллі). На думку фахівців, у 2016 р., як і раніше, українська металургія матиме дефіцит коксу. І проблема не в існуючих потужностях наших коксохімічних підприємств, а в їх забезпеченості коксівним вугіллем. Слід зазначити, що обсяги видобутку вітчизняного коксівного вугілля давно вже не можуть повністю задовольнити потреби коксохімічних підприємств. Для покриття дефіциту цієї сировини в Україну щороку її імпортується до 9 млн. т (або 37–42% загальної потреби). Імпортується також кокс. Ситуація ускладнюється одночасним експортом з України вітчизняного коксівного вугілля.

Беручи за критерій першочерговість забезпечення мінеральною сировиною потреб національної економіки, вважаємо за доцільне внести до додатку № 1 “Обсяги квот товарів, експорт яких підлягає ліцензуванню у 2016 році” до постанови Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1176 експортні та разом з тим гостродефіцитні для вітчизняної промисловості види мінеральної сировини — такі, як сира нафта українського походження (тепер у цьому додатку вказано тільки одну позицію — природний газ у газоподібному стані українського походження), а до додатку № 5 “Перелік товарів, експорт яких підлягає ліцензуванню у 2016 році” до постанови Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1176 — відповідно, коксівне вугілля (тепер у цьому додатку вказано тільки одну позицію — антрацит). Вітчизняна мінерально-сировинна база у першу чергу повинна працювати на створення ВВП України і на задоволення власних потреб національної економіки. Фахівці підкреслюють, що державне управління користуванням надрами слід розглядати як специфічний вид владної державної діяльності, сенс якої полягає у практичному виконанні державних повноважень у певній сфері, спрямованому на створення умов для комплексного і раціонального користування надрами і державного контролю за цією діяльністю [1].

Проте в діючій схемі державного управління вітчизняною сферою надрокористування є певне дублювання контрольних функцій Державною службою України з питань праці та Державною службою геології та надр України. Ці установи покликані забезпечувати охорону надр та їх раціональне використання [11]. Систему контрольних органів у сфері управління Державним фондом надр подано на рисунку 2.

Так, згідно з п. 17, 18 і 19 Положення “Про Державну службу України з питань праці”, затвердженого відповідною постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 р. № 96, ця служба здійснює державний гірничий нагляд з таких питань: правильність розробки родовищ корисних копалин щодо їх без-

печної експлуатації; дотримання правил проведення геологічних і маркшейдерських робіт під час дослідно-промислової розробки та експлуатації родовищ корисних копалин; дотримання правил і технологій переробки мінеральної сировини; виконання умов спеціальних дозволів на користування надрами. Разом з тим, згідно із ст. 18 Положення “Про Державну службу геології та надр України”, затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 391/2011, ця служба також організовує геологічний контроль за діяльністю інших суб’єктів господарювання.

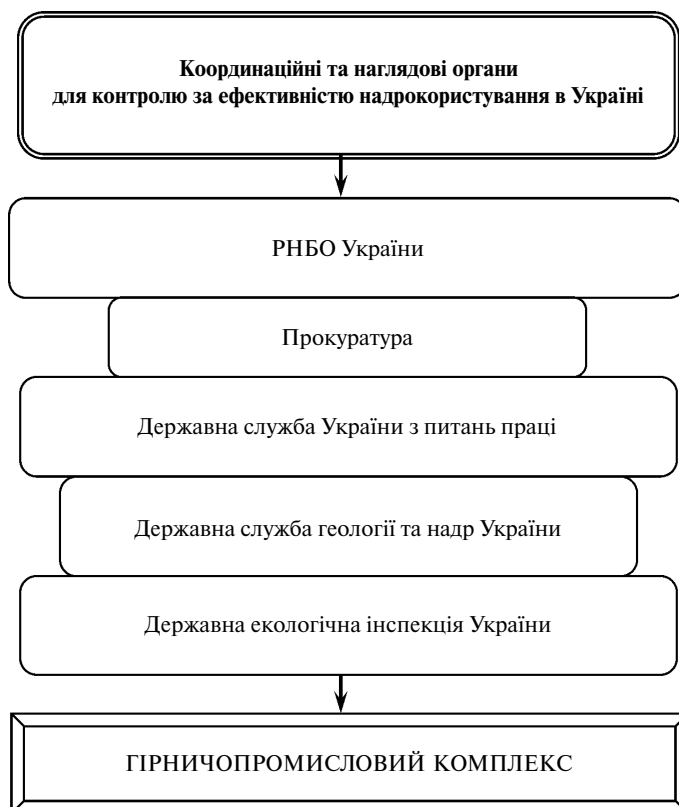


Рис. 2. Система контрольних органів у сфері управління Державним фондом надр

На нашу думку, контроль за раціональним використанням надр треба залишити тільки за Державною службою геології та надр України. На державному рівні це можливо шляхом внесення відповідних змін до Положення “Про Державну службу України з питань праці”, які визначають повноваження Державної служби геології та надр України як єдиного в нашій державі органу з контролю за виконанням ліцензійних умов видобування корисних копалин.

Іноземний досвід показує, що у країнах далекого зарубіжжя діє більш спрощена, ніж в Україні, система державного управління сферою надрокористування, яка виключає дублювання відповідних функцій центральними органами виконавчої влади, які управляють мінерально-сировинним комплексом [12; 13].

Так, наприклад, у Бразилії основні положення, що регулюють використання мінеральних ресурсів, визначено Федеральною конституцією (від 5 жовтня 1988 р.) і поправками до Конституції (№ 6 і 9 від 15 серпня 1995 р.). Згідно з Конституцією, мінеральні ресурси є власністю Федерального уряду і можуть підлягати

розвідці та розробці тільки з дозволу уряду громадянами Бразилії або компанією, яка зареєстрована відповідно до Бразильського законодавства і має у Бразилії центральний офіс та адміністрацію. Власник землі, а також штати, федеративні райони і муніципалітети повинні одержати компенсацію за видобування мінералів, які знаходяться на їх території. Організація, що займається видобуванням корисних копалин, повинна відшкодувати збитки, завдані цим навколишньому природному середовищу, згідно з технічним планом, розробленим державним агентством.

В Австралії права на надра і корисні копалини належать, в основному, урядам штатів, яким ці права передано Британською короною. Під юрисдикцією Уряду Австралії перебуває континентальний шельф. У цій країні видобування корисних копалин регулюється як федеральними актами (законами), так і законами та нормативними документами штатів. Основні федеральні закони, що регулюють добувну діяльність в Австралії, також регулюють питання ліцензування робіт з розвідки і видобування мінеральних ресурсів, доступу до відповідних районів та охорони навколишнього природного середовища. Законом визначено підстави для здобуття прав на користування надрами, порядок їх надання, права і обов'язки надрокористувачів. У законі підкреслено, що будь-які видобуті у встановленому порядку мінеральні ресурси після вилучення їх з надр стають власністю надрокористувача.

У Великобританії надрокористування регулюється цілим рядом законів і нормативних актів. Усі рудники, в яких видобувають золото і срібло, є власністю Корони і називаються "королівськими рудниками". Короні належать також корисні копалини, що знаходяться в надрах земель, які належать Короні як приватному власникові. Власникові земельної ділянки належить і відповідна ділянка надр. Все ж це правило має ряд винятків, які залежать від виду корисної копалини. Наприклад, приватна власність не поширюється на ділянки надр, в яких залягають родовища урану: вони належать державі, яка управляє їх розвідкою і розробкою.

У Швеції всю добувну діяльність регулює Закон про корисні копалини (1992 р.). Державними установами, що регулюють видобування корисних копалин, є Міністерство промисловості, зайнятості та кооперації, Шведська геолого-розвідувальна служба, Гірничі інспекції. Щоб вести розвідку корисних копалин, необхідно дістати дозвіл на розвідку і дослідження, а для видобування — відповідно, концесію на видобування. Збитки і шкоду від "втручання", викликані пошуковими роботами, повинен компенсувати власник дозволу чи концесії.

У Федеративній Республіці Німеччина відносини надрокористування регулюються Гірничим законом ФРН, прийнятим 13 серпня 1980 р. Відповідно до цього закону, всі корисні копалини поділяються на корисні копалини, що належать до земельної власності та є власністю власника земельної ділянки (боксити, бентоніт та інші глини, слюда, кварц, тальк тощо); корисні копалини, що є об'єктом гірничого промислу (вуглеводневі, руди кольорових і дорогоцінних металів, кам'яне вугілля, калійні солі, тепло надр Землі та ін.). Для проведення розвідки родовища корисних копалин, відкритих для гірничого промислу, необхідно отримати дозвіл компетентного державного органу. Для видобування корисних копалин, відкритих для гірничого промислу, слід отримати ліцензію або здобути право власності на гірниче підприємство.

На даний час у Франції відносини надрокористування регулюються Гірничим кодексом, який був затверджений 16 серпня 1956 р. і потім неодноразово зазнавав змін і доповнень. Діюча редакція Гірничого кодексу Франції об'єднує правові норми, закріплені рядом законів. Усі родовища Франції поділено на 3 групи, і для кожної існують свої правила освоєння. Перша з них включає родовища дорогоцінних металів, заліза, вугілля та ін. і не може розроблятися на поверхні навіть власником землі без концесії від Уряду. До другої групи входять родовища алювіальних залізних руд і торфовища, на освоєння яких отримання концесії не потрібне, але мають бути надані дозволи землевласника і гірничої адміністрації. Третя група включає родовища будівельних матеріалів, які можуть розроблятися без погодження з гірничою адміністрацією, але при обов'язковій згоді землевласника. За французьким законодавством, родовища корисних копалин належать до нерухомості.

Висновки

Підбиваючи підсумки, підкреслимо, що в даний час наша держава має досить потужний мінерально-сировинний потенціал. При цьому 63% загальної кількості родовищ промислового значення перебувають у резерві.

Сталий розвиток вітчизняного мінерально-сировинного комплексу як у короткостроковій, так і в довгостроковій перспективі визначатиме розвиток національної економіки. Тому сталий розвиток українського мінерально-сировинного комплексу є одним з найважливіших і пріоритетних завдань держави. У свою чергу, забезпечити його можливо шляхом інституціонального реформування вітчизняної сфери надрокористування (включаючи його економічний і екологічний аспекти).

Список використаної літератури

1. Рудько Г., Миргородський О., Курило М., Лагода О. Нормативно-правове регулювання надрокористування. — К. : Гіперіон, 2012. — 256 с.
2. Жикаляк М. Сучасні тенденції сталого розвитку надрокористування у мінерально-сировинних центрах економічного зростання // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. — 2012. — № 56. — С. 36–38.
3. Євдошук М.І. Деякі питання розвитку геологічної галузі України в умовах євроінтеграції // Мінеральні ресурси України. — 2015. — № 1. — С. 3–6.
4. Андрієвський І.Д., Матюха В.В., Мовчан М.Т. Сучасний стан і перспективи розвитку добувної промисловості України // Мінеральні ресурси України. — 2011. — № 3. — С. 8–14.
5. Матюха В.В., Мовчан М.Т. Інституціональні важелі як дієвий інструмент державного управління сферою надрокористування / Економіка природокористування і охорони довкілля : зб. наук. пр. — К. : РВПС України НАН України, 2009. — С. 109–118.
6. Suhina O. Economic mechanism of ecologization of mining production in conditions of decentralization of authority in Ukraine as a priority of environmental policy in the mining regions / Україна — Българія — Европейски Съюз: съвременно състояние и перспективи / Ukraine — Bulgaria — European Union: contemporary state and perspectives : сборник с доклади от V международна научна конференция. — Varna, Bulgaria, 24 September — 1 October 2016. — Т. 1. — Варна : Наука и икономика, 2016. — С. 47–52.
7. Suhina O.M. Capital écologique des communautés unis locales de l'Ukraine: la recherche d'écorente / Modern Transformation of Economics and Management in the

Era of Globalization : International scientific conference, January 29, 2016, Klaipeda : proceedings of the conference. — Klaipeda : Baltija Publishing, 2016. — С. 232–236.

8. Національна парадигма сталого розвитку України ; [за ред. Б.Є. Патона]. — К. : Ін-т економіки природокористування та сталого розвитку НАН України, 2012. — 72 с.

9. Матюха В.В. Система платежей за пользование недрами в Украине: проблемы и предложения по реформированию // Горный журнал. — 2014. — № 7. — С. 60–62.

10. Сухіна О.М., Лобасов О.П., Жишко М.І. Розвиток методологічних підходів до економічної оцінки мінерально-сировинних ресурсів // Економіка України. — 2013. — № 2. — С. 67–80.

11. Інституціоналізація природно-ресурсних відносин : кол. моногр. ; [за ред. М.А. Хвесика]. — К. : Ін-т економіки природокористування та сталого розвитку НАН України, 2012. — С. 289–308.

12. Власюк Т.О. Інституційне забезпечення світового ринку залізорудної сировини: висновки для України // Стратегічна панорама. — 2009. — № 3. — С. 115–124.

13. Певзнер М.Е. Горное право : учеб. для вузов. — М. : Изд-во Московского государственного горного университета, 2006. — 375 с.

References

1. Rud'ko G., Myrgorods'kyi O., Kurylo M., Lagoda O. *Normatyvno-Pravove Regulyuvannya Nadrokorystuvannya* [Normative-Legal Regulation of Mineral-Resources Use]. Kyiv, Giperion, 2012 [in Ukrainian].

2. Zhykalyak M. *Suchasni tendentsii stalogo rozvytku nadrokorystuvannya u mineral'no-syrovynnykh tsentrakh ekonomichnogo zrostanannya* [The modern tendencies of sustainable development of the mineral-resources use at the raw-materials centers of economic growth]. *Visn. Kyiv. Nats. Univ. im. T. Shevchenka — Bull. of T. Shevchenko Nat. Univ. of Kyiv*, 2012, No. 56, pp. 36–38 [in Ukrainian].

3. Evdoshchuk M.I. *Deyaki pytannya rozvytku geologichnoi galuzi Ukrainy v umovakh evrointegratsii* [Some questions of development of Ukraine's geological branch under conditions of the European integration]. *Miner. Resur. Ukr. — Miner. Resour. of Ukr.*, 2015, No. 1, pp. 3–6 [in Ukrainian].

4. Andrievs'kyi I.D., Matyukha V.V., Movchan M.T. *Suchasnyi stan i perspektyvy rozvytku dobuynoi promyslovosti Ukrainy* [The modern state and perspectives of development of Ukraine's extraction industry]. *Miner. Resur. Ukr. — Miner. Resour. of Ukr.*, 2011, No. 3, pp. 8–14 [in Ukrainian].

5. Matyukha V.V., Movchan M.T. *Instytutsional'ni vazheli yak dievyi instrument derzhavnogo upravlinnya sferoyu nadrokorystuvannya, v: Ekonomika Pryrodokorystuvannya i Okhorony Dovkillya* [The institutional levers as an efficient tool of the state control over the mineral-resources use sphere, in: Economy of Mineral-Resources Use and Protection of the Environment]. Kyiv, CSPFU of the NASU, 2009, pp. 109–118 [in Ukrainian].

6. Suhina O. Economic mechanism of ecologization of mining production in conditions of decentralization of authority in Ukraine as a priority of environmental policy in the mining regions, in: *Proceed. of Intern. Sci. Conf. "Ukraine — Bulgaria — Europ. Union: Modern State and Perspectives"*. Varna, Bulgaria, 24 September — 1 October 2016. Varna, Nauka i Ikonomika, 2016, Vol. 1, pp. 47–52.

7. Suhina O.M. Capital écologique des communautés unis locales de l'Ukraine: la recherche d'écorente, in: *Modern Transformation of Economics and Management in the*

Era of Globalization, Intern. Sci. Conference, January 29, 2016, Klaipeda, Baltija Publ., 2016, pp. 232–236.

8. *Natsional'na Paradygma Stalogo Rozvytku Ukrainy, za red. B.E. Patona* [The National Paradigm of Ukraine's Sustainable Development], edited by B.E. Paton. Kyiv, Inst. of Environmental Economics and Sustain. Develop. of the NAS of Ukraine, 2012 [in Ukrainian].

9. Matyukha V.V. *Sistema platezhei za pol'zovanie nedrami v Ukraine: problemy i predlozheniya po reformirovaniyu* [The system of payments for the use of mineral resources in Ukraine: problems and propositions on a reformation]. *Gorn. Zhurn. – Mining J.*, 2014, No. 7, pp. 60–62 [in Russian].

10. Suhina O.M., Lobasov O.P., Zhyshko M.I. *Rozvytok metodologichnykh pidkhodiv do ekonomichnoi otsinky mineral'no-syrovynnykh resursiv* [A modification of the methodological approaches to the economic estimation of mineral raw materials resources]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 2013, No. 2, pp. 67–80 [in Ukrainian].

11. *Instytutstionalizatsiya pryrodno-resursnykh vidnosyn, za red. M.A. Khvesyka* [Institutionalization of natural-resource relations], edited by M.A. Khvesyk. Kyiv, Inst. of Environmental Economics and Sustain. Develop. of the NAS of Ukraine, 2012, pp. 289–308 [in Ukrainian].

12. Vlasyuk T.O. *Instytutsiine zabezpechennya svitovogo rynku zalizorudnoi syrovyny: vysnovky dlya Ukrainy* [The institutional ensuring of the world market of iron-ore raw-materials: conclusions for Ukraine]. *Strateg. Panor. – Strateg. Panor.*, 2009, No. 3, pp. 115–124 [in Ukrainian].

13. Pevzner M.E. *Gornoe Pravo* [Mining Law]. Moscow, Moscow State Mining Univ., 2006 [in Russian].

Стаття надійшла до редакції 29 квітня 2016 р.
