

Ц.Г. Огонь (*Рахункова палата України, м. Київ, Україна*)

ЕФЕКТИВНІСТЬ МЕХАНІЗМУ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ МІНЕРАЛЬНО-СИРОВИННОЇ БАЗИ

У статті розглянуто основні засади та практику фінансового забезпечення мінерально-сировинної бази, проблеми й напрями його вдосконалення. Оцінено ефективності механізму використання коштів державного бюджету на формування та розвиток мінерально-сировинної бази.

Ключові слова: загальнодержавна програма, мінерально-сировинна база, збір за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок коштів державного бюджету, видатки на розвиток мінерально-сировинної бази, ефективність.

Рис. 3. Табл. 5. Літ. 23.

Ц.Г. Огонь (*Счетная палата Украины, г. Киев, Украина*)

ЭФФЕКТИВНОСТЬ МЕХАНИЗМА ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАЗВИТИЯ МИНЕРАЛЬНО-СЫРЬЕВОЙ БАЗЫ

В статье рассмотрены основные принципы и практика финансового обеспечения минерально-сырьевой базы, проблемы и направления его совершенствования. Оценена эффективность механизма использования средств государственного бюджета на формирование и развитие минерально-сырьевой базы.

Ключевые слова: общегосударственная программа, минерально-сырьевая база, сбор за геологоразведочные работы, выполненные за счет средств государственного бюджета, расходы на развитие минерально-сырьевой базы, эффективность.

C.G. Ogon (*Accounts Chamber of Ukraine, Kyiv, Ukraine*)

EFFICIENCY OF FINANCIAL SUPPORT MECHANISM IN DEVELOPMENT OF MINERAL RESOURCES BASE

The article considers the major principles and practice of the financial provision for the mineral resources base along with the problems and directions of its improvement. The efficiency of the mechanism of using the state budget funds for formation and development of the mineral resources base is estimated.

Keywords: national program; mineral resources base; state geological exploration tax; costs of the development of mineral resources base; efficiency.

Постановка проблеми. Діючий механізм фінансування геологорозвідувальних робіт не відповідає потребам розвитку галузі, якісному і сталому відновленню розвитку мінерально-сировинної бази України. Основним джерелом формування бюджетних ресурсів, передбачених на розвиток мінерально-сировинної бази (МСБ), до 2010 р. був збір за геологорозвідувальні роботи (ГРР), виконані за рахунок коштів Державного бюджету України. Аналіз планових і фактичних надходжень збору свідчить, що, незважаючи на зростання ставок збору з 2007 р. по 2010 р. у 1,5 раза, його фактичні надходження до державного бюджету зменшились на 25% замість прогнозованого зростання на 64%. За 2008–2010 рр. до Державного бюджету України його надійшло 1,4 млрд. грн. або 56,4% до планових завдань [18].

Унаслідок неналежного адміністрування збору, недостатніх і неефективних управлінських рішень відбулося недофінансування Загальнодержавної

програми розвитку мінерально-сировинної бази. Реформування механізму ефективного фінансування стає ще більш нагальною проблемою, про що значалося на парламентських слуханнях у січні 2011 р. на тему: «Про стан і перспективи видобутку вуглеводнів в Україні та запровадження державної монополії на цю діяльність» [15]. Проблема фінансування галузі ще більше загострилась через відміну Податковим кодексом України збору за геологорозвідувальні роботи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В Україні дослідженню засад мінерально-сировинної бази, окремих питань геологорозвідки та пошуку корисних копалин присвячено наукові праці А.О. Бобка [16], Д.С. Гурського [17], В.П. Палієнка [21], В.Я. Шевчука [23] та інших. Одночасно сьогодні потребують особливого дослідження питання фінансового забезпечення в контексті теорії й практики функціонування механізму формування та використання державних коштів на розвиток мінерально-сировинної бази. В цьому напрямку і пропонується дослідження запропонованої проблематики [20].

Мета дослідження: оцінювання ефективності механізму використання коштів державного бюджету на формування та розвиток мінерально-сировинної бази. До критеріїв, які використовувалися у ході дослідження поставленої мети, слід віднести:

законність – правомірність прийнятих рішень державними органами влади відповідно до норм чинного законодавства в частині забезпечення формування, розподілу та використання коштів державного бюджету, зарахованих до спеціального фонду та направлених на розвиток мінерально-сировинної бази;

обґрунтованість – оцінювання відповідності показників надходження коштів збору за ГРР до державного бюджету, обсягам коштів, спрямованим на розвиток мінерально-сировинної бази;

результативність – стан виконання показників в частині використання коштів збору за геологорозвідувальні роботи на фінансування та розвиток мінерально-сировинної бази відповідно до паспорту бюджетної програми;

ефективність – оцінювання впливу механізму формування та використання коштів збору за геологорозвідувальні роботи на відтворення та розвиток мінерально-сировинної бази.

Метою Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2010 р. (далі – Програма) [12] було зменшення залежності України від імпорту дефіцитної для національної економіки мінеральної сировини та зміцнення експортного потенціалу країни за рахунок вітчизняних корисних копалин, що мають великий попит на світових ринках.

Основні результати дослідження. У більшості країн надра знаходяться у власності держави. Від виявлення перспективних площ і відкриття нових родовищ із приростом корисних копалин до їх промислового освоєння проходить від 10 до 30 років. Саме такий період триває геологічний цикл з моменту вкладення коштів у геологорозвідувальні роботи до промислового видобування ресурсів. Для відшкодування витрат, понесених державним бюджетом на розвідку, розробку родовищ і підготовку запасів корисних копалин, були запроваджені обов'язкові платежі в податкових системах країн СНД.

У більшості країн держава має право на природні копалини та передає право на розвідку й розробку родовищ приватним інвесторам. У випадках, коли держава здійснює такі роботи за бюджетні кошти, запроваджується спеціальний механізм відшкодування суспільних витрат. Наприклад, Податковим кодексом Республіки Казахстан запроваджено спеціальний платіж з відшкодування історичних витрат, спрямований на компенсацію сумарних витрат держави на геологічне вивчення та розвідку родовищ. Розмір платежу визначається у контракті з надрокористувачем (за винятком суми плати за придбання геологічної інформації, що знаходиться у державній власності). В Україні всі стадії геологічних робіт виконувались практично за державні кошти, тому з метою відшкодування суспільних витрат на їх виконання у 1992 р. було запроваджено фінансово-економічний механізм розвитку мінерально-сировинної бази.

Мінерально-сировинний комплекс України в сучасних умовах продовжує займати провідне місце в економіці держави. За даними Держкомстату України, валова додана вартість видобутку мінеральної сировини у 2008 р. становила 54,3 млрд. грн., у 2009 р. цей показник знизився до 40,7 млрд. грн. Питома вага добувної галузі у формуванні ВВП становила від 5,7% (2008 р.) до 4,4% (2009 р.). У середньому цей показник за 2002–2009 рр. розрахунково становить близько 4%. Фінансовий результат від діяльності підприємств добувної промисловості (прибуток) становив від 17,3 млрд. грн. (2008 р.) та 0,7 млрд. грн. (2009 р.) до 14,2 млрд. грн. (9 місяців 2010 р.). У цей період питома вага збиткових підприємств складала відповідно 18,7%, 48,0% та 9%. Негативна тенденція у цій галузі спостерігалася у 2010–2011 рр. [19; 22].

Результати діяльності підприємств, які займаються розвідувальним бурінням і діяльністю у сфері геології та геологорозвідування, засвідчують їхню збитковість. У 2008 р. підприємства розвідувального буріння практично всі були збитковими, а їх збиток становив 208,1 млн. грн. У 2009 р. сума загального збитку цих підприємств зменшилась в 6,1 раза та становила 34,3 млн. грн. За 9 місяців 2010 р. вони отримали збиток у сумі 12,6 млн. грн. [19; 22].

Фінансовий результат підприємств, що займаються діяльністю у сфері геології та геологорозвідування, теж був збитковим: від 19,9 млн. грн. (2008 р.) та 46,3 млн. грн. (2009 р.) до 17,9 млн. грн. (9 місяців 2010 р.) [19; 22]. Наведені дані свідчать, що незважаючи на спрямування майже 1,4 млрд. грн. бюджетних коштів на геологорозвідувальні роботи відповідно до Програми розвитку МСБ, переважна більшість підприємств, для яких цей напрямок діяльності є основним, були збитковими.

Це призвело до того, що у 2009 р., за даними ДПС України, зменшились надходження податків від добувної галузі до Державного бюджету України на 6,1 млрд. грн. Зазначене скорочення певною мірою обумовлено кризовими явищами в економіці, а також великими обсягами здійснених розстрочень і відстрочок податкових зобов'язань. Так, лише по рентних платежах і збору за ГРР за 2008–2009 рр. розстрочення податкових зобов'язань склали 4,4 млрд. грн. Одночасно податковий борг галузі перед державним бюджетом на 01.01.2010 р. становив 0,7 млрд. грн. [19; 22].

Оцінювання стану забезпеченості потреб економіки у мінеральній сировині засвідчує, що Україна за підтвердженими запасами кам'яного вугілля, залізних і марганцевих руд, титану, цирконію, каоліну, графіту, сульфатно-калійних і натрієвих солей, облицювально-декоративного каменю входить до переліку провідних країн світу, а на європейському просторі за більшістю з них займає провідні позиції. Майже дві третини своїх потреб в мінеральній сировині та продуктах її переробки Україна забезпечує за рахунок продукції власного виробництва, частка якої з року в рік зростає. Однак, маючи недостатні власні запаси окремих корисних копалин, Україна продовжує споживати необґрунтовано високі обсяги нафти і природного газу. Наша країна посідає п'яте місце у світі за обсягами споживання газу після США, РФ, ФРН і Великої Британії. Нині запаси задовольняють внутрішні потреби з нафти на 10–15%, газу – на 20–25%, внаслідок чого ці види сировини імпортуються в значних обсягах. У структурі імпорту близько 20% припадає на сиру нафту і близько 30% – на природний газ (рис. 1).

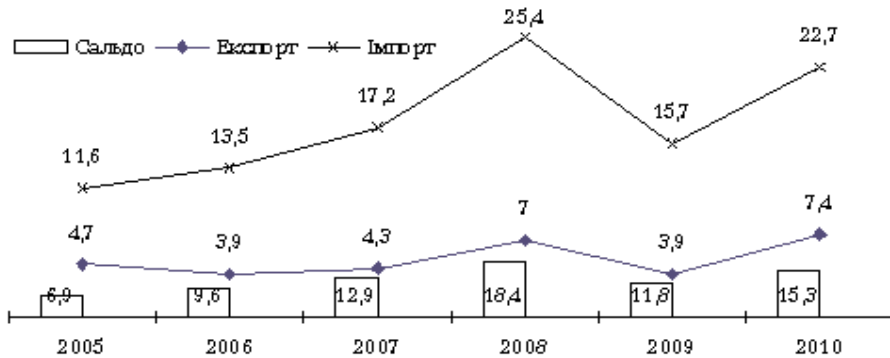


Рис. 1. Динаміка експорту-імпорту мінерально-сировинної продукції, млрд. дол. США, побудовано за даними [19; 22]

Серед корисних копалин, які постійно експортуються Україною, позитивну динаміку мають зокрема залізні руди, обсяги яких у 2010 р. збільшилися на 7,6 млн. т. (33,3% порівняно з 2008 р.), кам'яне вугілля – на 0,7 млн. т. (15%), кварц – на 30,7%, кухонна сіль – на 5,4%, пісок усіх видів – на 61,2%, галій і ртуть – відповідно на 87,2% та 17,3% [15; 22].

Видобувна галузь не має належного ресурсного потенціалу для довгострокової стратегії розвитку з орієнтацією на міжнародні ринки і не вважається достатньо привабливою для вітчизняних та зарубіжних інвесторів. Основний обсяг вітчизняних інвестицій припадає на видобування паливно-енергетичних ресурсів (в середньому понад 70%), з яких на видобування вуглеводневої сировини припадає близько 40% інвестованих коштів (табл. 1).

З усього комплексу кольорових металів (алюміній, мідь, свинець, цинк, олово, титан, молібден, вольфрам, ванадій, кобальт) в Україні створена надійна мінерально-сировинна база лише для видобутку титану, що базується на унікальних і великих комплексних родовищах розсіпних і корінних руд. У невеликих обсягах ведеться видобуток силікатних нікелевих (з кобальтом) руд,

які повністю переробляються на феронікель. Решта сировини і продукція для вітчизняної кольорової металургії імпортується.

Таблиця 1. **Обсяги інвестицій у видобувну галузь України***

	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (9міс.)
Вітчизняні інвестиції в основний капітал, млн. грн, всього:	8107	8595	12142	16767	13914	9574
в тому числі:						
- видобування паливно-енергетичних ресурсів, в тому числі:	6061	6180	8581	10984	10267	6703
- добування корисних копалин, крім паливно-енергетичних ресурсів	2046	2414	3561	5783	3647	2871
Частка в загальному обсязі вітчизняних інвестицій в основний капітал, %	8,7	6,7	6,4	7,2	9,2	10,1
Прямі іноземні інвестиції в видобувну промисловість, млн. дол. США	310,3	402,3	1095,5	1001,8	1128,1	1129,0
Частка в загальному обсязі прямих іноземних інвестицій, %	1,9	1,9	3,6	2,8	2,8	2,6

* складено за даними [19; 22].

Розвіданість надр на такі корисні копалини, як кольорові, рідкоземельні та дорогоцінні метали й алмази, перебуває на недостатньому рівні. У зв'язку з цим, активізація робіт з пошуку і розвідки корисних копалин, які раніше вважалися нетрадиційними для вітчизняного мінерально-сировинного комплексу (руд хрому, міді, свинцю, цинку, сульфідного нікелю, молібдену, золота, танталу, ніобію, літію, скандію, плавикового шпату, сульфатної сировини тощо), по-требує суттєвих інвестицій і фінансових ресурсів.

Незадовільна інвестиційна активність пов'язана насамперед із значними капіталовкладеннями, тривалим терміном окупності й відсутністю гарантій конкурентоспроможності вітчизняних родовищ на світових ринках. Незацікавленість потенційних інвесторів вкладати кошти в проекти освоєння нетрадиційних для України родовищ корисних копалин і відсутність достатніх державних коштів не сприяє вирішенню проблем створення власної ресурсної й виробничої бази рідкісних і кольорових металів.

З метою пошуку джерел фінансування розвідування запасів корисних копалин Україна першою серед країн СНД запровадила плату за відшкодування витрат, понесених бюджетом на підготовку запасів корисних копалин. З прийняттям Кодексу про надра [3] запроваджено збір за ГРР. Пізніше подібний механізм був впроваджений у Російській Федерації та інших країнах СНД. Аналіз основних тенденцій у бюджетно-податкових системах країн СНД доводить доцільність запровадження специфічних механізмів оподаткування підприємств мінерально-сировинного сектору залежно від особливостей реалізації державної ресурсної політики.

Особливість економічної природи збору за ГРР безпосередньо пов'язана з компенсацією суспільних витрат на виконання геологорозвідувальних робіт за рахунок коштів державного бюджету. У ст. 33 Кодексу про надра (в редакції, що діяла до 04.06.2008) [3] було чітко визначено, що збір за ГРР справляється з користувачів надр, які здійснюють видобування корисних копалин на раніше розвіданих родовищах, і повністю надходить до Державного бюджету України та спрямовується на розвиток мінерально-сировинної бази. Спрямуван-

ня коштів збору за ГРР до Державного бюджету України передбачено також ст. 4 Закону України «Про державну геологічну службу» від 04.11.1999 №1216 [11]. Одночасно фінансування державних цільових програм з геологічної розвідки родовищ корисних копалин, що не мають промислового видобутку, здійснюється за рахунок загальних видатків Державного бюджету України та залучення недержавних інвестицій [5]. У такий спосіб в українському законодавстві було врегульовано норму щодо акумулювання у доходах Державного бюджету України спеціальних ресурсів, які мали становити надійну основу для фінансування та розвитку МСБ, оскільки неперераховані на кінець бюджетного року залишки цільових коштів на геологічне вивчення надр використовуються у новому бюджетному році.

Однак у результаті щорічного (з 2003 р.) призупинення законами про Державний бюджет України дії ч. 1 ст. 33 Кодексу про надра [3] стосовно спрямування збору за ГРР на розвиток МСБ частина його коштів зараховувалася до загального фонду Державного бюджету України і, відповідно, не використовувалась на фінансування розвитку МСБ.

Крім того, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 03.03.2008 №309-VI [6] ст. 33 Кодексу про надра [3] була викладена в такій редакції: збір за ГРР справляється з користувачів надр, які здійснюють видобування корисних копалин на раніше розвіданих родовищах, і спрямовується до державного бюджету. Тобто зазначені кошти в наступні роки вже не мали спеціального використання. Таким чином, у зв'язку із постійними змінами чинного законодавства щодо використання збору за геолого-розвідувальні роботи не було забезпечено стабільного фінансування та дієвого функціонування механізму розвитку мінерально-сировинної бази України. Крім того, відсутність затвердженої на 2011 р. Державної програми розвитку мінерально-сировинної бази не сприяє розвитку геологічної галузі. Верховна Рада України затвердила державну програму у квітні 2011 р. шляхом продовження чинної програми на період до 2030 року.

Аналіз планових показників надходження збору за ГРР і видатків на фінансування розвитку мінерально-сировинної бази засвідчує їх системне невиконання й коливання (табл. 2).

Таблиця 2. Надходження і видатки на розвиток мінерально-сировинної бази, млн. грн.*

Період	Надходження збору за ГРР						Видатки за КПКВК 2404020			
	За планом		Фактично		Стан виконання, %		За бюджетним запитом	За планом	Фактично	Стан виконання, %
	всього	у т.ч. спецфонд	всього	у т.ч. спецфонд	всього	у т.ч. спецфонд				
2008	902,6	672,9	621,4	463,2	68,8	68,8	830,2	672,9	461,4	68,5
2009	896,3	668,2	606,5	452,0	67,7	67,7	746,9	668,2	350,3	52,4
2010	1358,1	1055,7	584,7	435,9	43,0	41,2	704,7	1055,7	538,6	51,0
Разом	3157,0	2396,8	1812,6	1351,1	57,4	56,4	2281,8	2396,8	1350,3	56,3

* розраховано за даними [7-10; 18].

Збільшення на 2008 р. коефіцієнта індексації в 1,09 раза (з 2,11 до 2,27) та обсягу видобутку таких корисних копалин, як нафта, на 22 тис. т, природний

газ – на 471 млн. куб. м, конденсат – на 6 тис. т, вугілля кам'яне – на 925 тис. т, руди кам'яної солі – на 7792,8 тис. т, не сприяло зростанню фактичних надходжень збору за ГРР. Вони були на 23% меншими, ніж у 2007 р., та становили 621,4 млн. грн. (463,2 млн. грн. – до спеціального фонду). При збільшенні у 2010 р. коефіцієнта індексації в 1,4 раза (з 2,27 до 3,19) фактичні надходження збору в 2010 р. були меншими порівняно з 2009 р. на 21,8 млн. грн. або на 3,6%. Видатки за КПКВК 2404020 були профінансовані на 51,0% [19; 18; 22].

Незважаючи на цільовий характер коштів збору за ГРР, до спеціального фонду державного бюджету в останні роки зараховувалось лише 74,55% від загальної суми надходжень збору. В результаті тільки за період 2008–2010 рр. геологорозвідувальна галузь недоотримала бюджетних коштів у сумі 0,5 млрд. грн., а за час дії Загальнодержавної програми розвитку МСБ – 0,8 млрд. грн. від збору за ГРР [8–10; 18].

Таким чином, упродовж 2008–2010 рр. до Державного бюджету України надійшло лише 1,8 млрд. грн. (56,3%) збору за ГРР замість очікуваних у результаті зростання коефіцієнта індексації ставок збору – 3,2 млрд. грн., що негативно вплинуло на стан фінансування видатків на реформування галузі та розвиток мінерально-сировинної бази [8–10; 18].

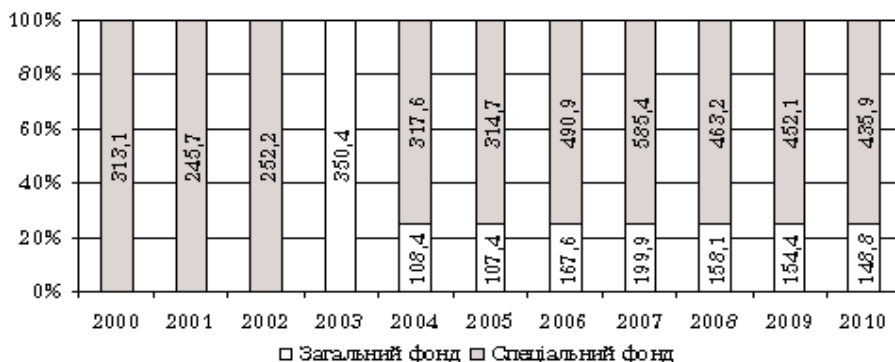


Рис. 2. Динаміка зарахування до Державного бюджету України коштів збору за ГРР, виконані за рахунок державного фінансування, побудовано за даними [18; 19]

Аналіз руху фінансових потоків засвідчує, що ресурси, з урахуванням усіх джерел та їх складових для фінансування розвитку МСБ, розрахунково складають 2,2 млрд. грн. Проте обсяг фактичних видатків за 2008–2010 рр. становив лише 1,3 млрд. грн., що майже вдвічі менше відповідно до розрахункового бюджетного ресурсу [8–10; 18].

Таким чином, протягом 2008–2010 рр. збільшення надходжень збору передбачалось забезпечити лише за рахунок застосування до його нормативів коефіцієнтів індексації, а не за рахунок ефективного адміністрування та виважених управлінських рішень. Однак при підвищенні коефіцієнта індексації за 2008–2010 рр. в 1,5 раза фактичні надходження збору за ГРР до державного бюджету зменшились на 25% при прогнозованому їх зростанні на 64%. Це негативно вплинуло на стан фінансування Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України (56,3% від запланованого обсягу) та

виконання її показників. Отже, основною причиною невиконання Програми розвитку МСБ були не відсутність достатнього обсягу бюджетних коштів, а наявність недосконалого механізму управління ними та підготовка не завжди ефективних і послідовних управлінських рішень у частині виконання відповідної програми.

Формальний підхід у запровадженні програмно-цільового методу у сфері управління бюджетним процесом у геологічній галузі не сприяв встановленню безпосереднього зв'язку між виділеними бюджетними коштами та результатами їх використання, що негативно вплинуло на виконання показників Програми розвитку МСБ. Проведений аналіз показників паспорту бюджетної програми «Розвиток мінерально-сировинної бази, в тому числі буріння артезіанських свердловин» (КПКВК 2404020) засвідчив:

1) у визначенні мети програми не було зазначено, розвиток яких пріоритетних напрямів геологічних досліджень планується досягти, лише передбачалося, якими гостродефіцитними видами мінеральної сировини поліпшити забезпеченість потреб господарства у відповідному бюджетному періоді;

2) завдання програми визначено за 7 напрямами геологорозвідувальних робіт без встановлення чіткого і конкретного комплексу заходів, які б визначали шляхи виконання програми та підлягали постійному контролю;

3) показники продукту в більшості випадків визначені як приріст запасів за видами корисних копалин. Однак специфіка геологорозвідувального циклу триває більше одного року і в поточному бюджетному році фактичний показник приросту запасів є результатом фінансування робіт у попередні роки. Тому більшість показників за паспортом бюджетної програми виконуються, що є результатом фінансування цього напрямку у попередні роки;

4) показник ефективності визначався як відсоток виконання державного замовлення та коефіцієнт оновлення основних фондів. Це не дозволяє оцінити рівень досягнення визначеного результату (наприклад: приріст вартості надр за рахунок виконаних робіт), стан використання коштів бюджетної програми (наприклад, економічна ефективність вкладених бюджетних коштів на 1 гривню витрат, зростання обсягів корисних копалин переданих для промислового видобутку тощо);

5) показник якості визначено як відповідність виконання робіт вимогам інструкцій. Зазначений показник не відображає, наскільки результати використання бюджетних коштів сприятимуть задоволенню потреби економіки, а також зменшенню залежності від імпорту та вплинуть на послаблення негативних тенденцій у галузі (наприклад, рівень виснаженості родовищ, співвідношення відновлення запасів порівняно з їх погашенням).

Таким чином, практика розробки проектів паспортів бюджетних програм, їх показники, підходи і методи у визначенні не сприяють підвищенню ефективності контролю за результатами виконання бюджетних програм, здійсненню належного оцінювання діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення поставлених цілей і виконання завдань. Все це унеможливило проведення глибокого всестороннього аналізу причин неефективного виконання бюджетних програм, ефективності розподілу і використання бюджетних коштів.

Стан управління коштами збору за ГРР при фінансуванні розвитку мінерально-сировинної бази засвідчує, що на практиці відбувалося накопичення коштів на рахунках, відкритих в органах Держказначейства України. Неритмічне фінансування геологорозвідувальних робіт, зростання кредиторської заборгованості геологічних підприємств призвело до невиконання показників Програми. Щомісячні надходження до спеціального фонду державного бюджету збору за ГРР та їх виділення на розвиток мінерально-сировинної бази впродовж 2008–2010 рр. свідчить про неритмічність здійснення відповідних видатків (табл. 3).

Таблиця 3. Динаміка щомісячних доходів і видатків на розвиток МСБ, млн. грн.*

Період	2008 рік			2009 рік			2010 рік		
	Доходи	Видатки	Відхилення	Доходи	Видатки	Відхилення	Доходи	Видатки	Відхилення
Січень	32,8	0,0	-32,8	23,3	0,0	-23,3	21,9	15,2	-6,7
Лютий	45,9	0,0	-45,9	61,8	0,0	-61,8	61,8	99,1	37,3
Березень	20,3	61,5	41,2	14,3	50,2	35,9	13,7	0,1	-13,6
Квітень	30,3	53,8	23,5	10,6	54,3	43,7	14,8	13,9	-0,9
Травень	72,2	33,3	-38,9	67,8	15,5	-52,3	55,0	8,7	-46,3
Червень	28,1	55,4	27,3	17,1	65,4	48,3	13,6	6,3	-7,3
Липень	28,7	41,3	12,6	25,9	23,3	-2,6	15,1	64,1	49,0
Серпень	82,9	16,5	-66,3	68,9	22,2	-46,7	79,8	54,4	-25,4
Вересень	16,5	76,6	60,1	23,6	72,4	48,8	23,2	64,5	41,3
Жовтень	20,6	35,6	15,0	25,4	14,3	-11,1	18,6	40,5	21,9
Листопад	62,6	0,0	-62,6	99,6	32,7	-66,9	99,8	35,2	-64,6
Грудень	22,2	87,2	65,0	13,6	0,0	-13,6	18,5	136,5	118,0
Всього	463,2	461,4	-1,8	452,1	350,3	-101,8	435,9	538,6	102,7

* складено за даними [18; 19].

Специфіка виконання геологорозвідувальних робіт призводить до підвищення їх вартості у зимовий і весняний періоди, тоді як роботи, виконані у літній період, є найдешевшими, але їхні обсяги порівняно найменші. Однак у 2010 р. найбільші обсяги використаних коштів на геологорозвідувальні роботи також припадали на зимовий період: 53,1% від річного обсягу профінансованих видатків. Унаслідок неефективного управління бюджетними коштами на рахунках головного розпорядника накопичувались кошти, які не використовувались для фінансування геологорозвідувальних робіт.

За розрахунками експертів Рахункової палати України, середньомісячний залишок невикористаних бюджетних коштів на рахунках Держказначейства України за цей період збільшився вдвічі: з 39,1 млн. грн. (2008 р.) до 81,3 млн. грн. (2010 р.). У результаті геологорозвідувальні роботи фінансувались не завжди своєчасно, переважно у зимовий період, що обумовило збільшення вартості цих робіт і зростання обсягів кредиторської заборгованості державних геологорозвідувальних підприємств [18; 19].

У ході управління бюджетними коштами не приймалися достатні та послідовні управлінські рішення щодо концентрації ресурсів на пріоритетних об'єктах розвитку МСБ. Як наслідок, кошти розпоршувались між багатьма об'єктами, серед яких є довгобуду. Заплановані роботи вчасно не виконувались, строки їх виконання досить часто відтермінувались, а кошторисна вартість об'єктів зростала. Відбулося суттєве скорочення кількості нових об'єктів

розвідок, якщо в 2008 р. нових об'єктів було 208, то у 2010 р. – 1. Одночасно зростала питома вага кількості об'єктів, виконання робіт на яких перенесено з минулих років. У 2008 р. їхня частка становила 81,5%, а у 2010 р. – майже 100% (табл. 4).

Таблиця 4. Динаміка об'єктів розвитку МСБ*

Роки	Кількість об'єктів			
	Всього	у тому числі		
		незавершені в минулому році	у %	нові
2008	1116	908	81,5	208
2009	1075	936	87,3	139
2010	902	901	99,9	1

* складено за даними [15; 18].

Оцінювання загальних результатів виконання бюджетної програми розвитку мінерально-сировинної бази показує незабезпечення повноти надходження коштів збору за ГРР, їх несвоєчасне спрямування на розвиток МСБ, що призвело до суттєвого скорочення обсягів фінансування галузі та негативно позначилось на виконанні Програми розвитку МСБ. У цей період Програмою передбачалися видатки в обсязі 2,2 млрд. грн., паспортами бюджетних програм (КПКВК 2404020) встановлювалися видатки в обсязі 2,4 млрд. грн., а фактичні видатки склали лише 1,4 млрд. грн. (61,1%). Загалом Загальнодержавна програма розвитку МСБ за 2006–2010 рр. профінансована на 72,2% (рис. 3).

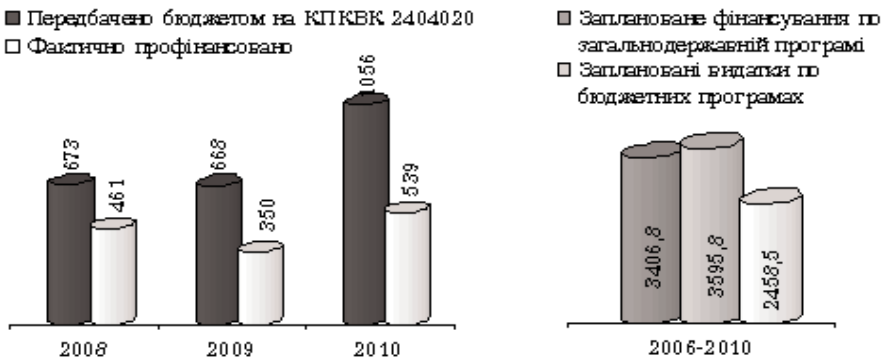


Рис. 3. Стан фінансування бюджетної програми (КПКВК 2404020) у контексті виконання Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази, побудовано за даними [7–9; 18; 19]

Найбільшу частку в загальному обсязі асигнованих коштів склали видатки на розвиток паливно-енергетичних ресурсів – 86,6%, найменший – 3,6% – припав на групу неметалічних корисних копалин (табл. 5). Очікуваними результатами реалізації Програми в частині паливно-енергетичних ресурсів передбачалось відкриття нових і розвідка родовищ даного виду сировини. Однак приріст розвіданих і затверджених запасів цього ресурсу не перекриває обсяги їх видобутку. Для прикладу, нафти за 2006–2009 рр. видобуто 12,5 млн. т, а затверджено нових запасів лише у обсязі 10,6 млн. т, тобто на 1,9 млн. т менше, що вимагає детального вивчення причин та ефективності дії механізму відновлення і розширення мінерально-сировинної бази [12; 18; 19; 22].

Основним завданням у розвідці вуглеводнів передбачалось приростити запаси вільного газу – 145,9 млрд. куб. м, нафти – 21,3 млн. тонн. За даними Держгеологслужби України, виконання цих заходів становить по нафті і конденсату 3,8 млн. т (18% до плану), по газу – 21,3 млрд. куб. метрів (14,6%), по підготовці перспективних нафтогазових об'єктів – 45 одиниць (88%).

Таблиця 5. Стан фінансування загальнодержавної програми розвитку МСБ*

	Фінансування, передбачене у додатку 1 до Програми, млн. грн	Фактично профінансовано		Відхилення	
		Сума, млн. грн	%	(+/-)	%
Паливно-енергетичні ресурси	2039,3	1393,3	56,3	656,0	67,8
нафти і конденсату	1616,1	1125,8	45,8	490,3	69,7
Вугілля та метан вугільних родовищ	213,2	121,9	5,0	91,3	57,2
Уран	210,0	135,5	5,5	74,5	64,5
Металічні корисні копалини	264,3	152,0	6,2	112,3	57,5
Руди чорних металів	26,5	10,5	0,4	16,0	39,7
Руди кольорових і легуючих металів: всього	84,5	51,8	2,1	32,7	61,3
у тому числі підготовка до експлуатації родовищ міді	55,0	30,2	1,2	24,8	55,0
Руди рідкісних та рідкісноземельних металів	24,6	16,8	0,7	7,8	68,2
Руди дорогоцінних металів та алмази: всього	128,7	72,9	3,0	55,8	56,6
у тому числі алмази	64,5	36,3	1,5	28,2	56,3
Неметалічні корисні копалини	84,7	59,4	2,4	25,3	70,2
Неметалічна сировина для металургії	13,0	10,7	0,4	2,3	82,2
Вогнетривка сировина	17,5	6,8	0,3	10,7	39,1
Сировина для гірничо-хімічного та агропромислового комплексів	30,2	22,2	0,9	8,0	73,4
Нерудна сировина	16,5	16,5	0,7	0,0	100,0
Інші напрями	1018,5	1011,5	99,3	7,0	0,7
Всього	3406,8	2458,6	100,0	948,2	72,2

* складено за даними [12; 18; 19].

За інформацією Держгеологслужби України, всі прирости нафти й газу в основному виконуються за рахунок уже напрацьованих у попередні роки матеріалів і за рахунок розширення нині діючих родовищ, що в перспективі через вичерпання резервів стане неможливим.

Виконання окремих показників обумовлене наявністю родовищ, які на момент дії Програми перебували на завершальних стадіях геологорозвідувальних робіт. Завдання Програми виконані майже на 100% з приросту таких запасів, як кам'яне вугілля та метан вугільних родовищ. Також значно перевиконано завдання із забезпечення поточної експлуатації уранових родовищ (340%), перевиконано завдання із запасів промислових категорій урану (115%). Проте головна мета Програми – доведення у 2010 р. видобутку метану до 8 млрд. куб. м – не досягнута. За даними ДНВП «Геоінформ України», у 2009 р. видобуток метану вугільних родовищ склав лише 52,3 млн. куб. метрів (0,66% завдання) [12; 19].

Особливі завдання в Програмі ставились щодо забезпечення сталого видобування корисних копалин, які користуються попитом на світовому ринку

і здатні найближчим часом збільшити валютні надходження в Україну та вигідний товарооборот з країнами СНД. Завдання щодо зменшення залежності від імпорту сировини й продукції для кольорової металургії не досягнуто. У частині неметалічної сировини для металургії повністю виконано завдання з приросту запасів флюориту в обсязі 100,6%. Таким чином, концентрація бюджетних ресурсів на інвестуванні робіт на розвідку робіт нафти й газу призводить до недовиконання робіт по альтернативних видах палива (зокрема, горючі сланці, буре вугілля, торф) та не забезпечує розвитку робіт із сировиною, яка завозиться в Україну (зокрема – кольорові та рідкісні метали, дорогоцінні метали).

Програмою розвитку МСБ передбачалося також провести технічне переоснащення підприємств геологічної галузі з метою підвищення ефективності їх діяльності в умовах ринкової економіки (I етап реалізації Програми). Обсяги фінансування передбачались щороку в розмірі до 15% вартості геологорозвідувальних робіт. На практиці не вдалося забезпечити належне технічне переоснащення геологічної галузі, знизити собівартість геологорозвідувальних робіт, підвищити конкурентоспроможність підприємств, впровадити інноваційні технології. Існуючий механізм інвестування галузі призводить до скорочення обсягів робіт за окремими напрямками Програми і ставить під загрозу ліквідації низку спеціалізованих підрозділів у геологічних підприємствах.

З прийняттям Податкового кодексу України (далі – Кодекс) [4] виключено ст. 33 Кодексу про надра [3] та скасовано основне джерело фінансування геологорозвідувальних робіт – збір за ГРР. У Кодексі об'єднано платежі за користування надрами і збір за ГРР у єдиний платіж – плату за користування надрами. Базою оподаткування стає вартість обсягів видобутих корисних копалин, що окремо обчислюється для кожного виду корисних копалин та для кожної ділянки надр (ст. 263.5.1. Кодексу). Ставки плати за користування надрами встановлено за видами корисних копалин (ст. 263.9). У разі видобування платником запасів корисних копалин ділянки надр, затверджених державною експертизою на підставі звітів з геологічного вивчення, яке виконане ним за власні кошти, до ставок плати застосовується коригуючий коефіцієнт – 0,7 [4]. Отже, сьогодні, згідно із законодавством України, відсутнє гарантоване джерело фінансування геологорозвідувальних робіт у формі збору за ГРР. Темп фінансування залежатиме від того, яку суму коштів буде враховано у загальному фонді Державного бюджету України.

Висновки. Таким чином, чинна система планування та фінансування розвитку мінерально-сировинної бази потребує досконалого вивчення й чітких системних рішень у цій галузі з метою якісного та своєчасного виконання Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України, термін якої продовжено до 2030 року. Одночасно сьогодні потрібна цілісна система фінансування розвитку мінерально-сировинної бази, яка була б орієнтована на кінцевий результат. Управлінські рішення щодо фінансування й розвитку мінерально-сировинної бази потребують нових підходів, послідовності та обґрунтованості, що сприятиме зміцненню авторитету та позицій України на світовому ринку як активного експортера мінеральної продукції.

1. Конституція України від 28.06.1996 // zakon1.rada.gov.ua.
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 №2456-VI // zakon1.rada.gov.ua.
3. Кодекс про надра України від 27.07.1994 №132/94-ВР // zakon1.rada.gov.ua.
4. Податковий кодекс України від 02.12.2010 №2755-VI // zakon1.rada.gov.ua.
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про державні цільові програми»: Закон України від 09.02.2006 №3421-IV // zakon1.rada.gov.ua.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України від 03.03.2008 №309-VI // zakon1.rada.gov.ua.
7. Про Державний бюджет України на 2008: Закон України від 28.12.2007 №107-VI // zakon1.rada.gov.ua.
8. Про Державний бюджет України на 2009: Закон України від 26.12.2008 №835-VI // zakon1.rada.gov.ua.
9. Про Державний бюджет України на 2010: Закон України від 27.04.2010 №2154-VI // zakon1.rada.gov.ua.
10. Про Державний бюджет України на 2011: Закон України від 21.04.2011 №3291-VI // zakon1.rada.gov.ua.
11. Про державну геологічну службу: Закон України від 04.11.1999 №1216 // zakon1.rada.gov.ua.
12. Про Загальнодержавну програму розвитку мінерально-сировинної бази до 2010 року: Закон України від 22.02.2006 № 3458/IV // zakon1.rada.gov.ua.
13. Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у галузі геологічного вивчення і використання надр: Указ Президента України від 03.02.2010 №90/2010 // zakon1.rada.gov.ua.
14. Про затвердження Порядку встановлення нормативів збору за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок державного бюджету, та його справляння: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.01.1999 №115 // zakon1.rada.gov.ua.
15. Про стан та перспективи видобутку вуглеводів в Україні та впровадження державної монополії на цю діяльність: Парламентські слухання Верховної Ради України 14 березня 2011 року // zakon1.rada.gov.ua.
16. *Бобко А.О.* Особливості літологічного складу сучасних донних осадків проточних поверхневих водойм гірничо-видобувних регіонів (на прикладі Кривбасу): Автореф. дис... канд. геол. наук: 04.00.21. – К., 2008. – 22 с.
17. *Гурський Д.С.* Концептуальні засади державної мінерально-сировинної політики щодо використання стратегічно важливих для економіки країни корисних копалин: Автореф. дис... канд. геол. наук: 04.00.19. – К., 2008. – 26 с.
18. Звіти про виконання законів про Державний бюджет України на 2000–2010 роки // www.minfin.gov.ua.
19. Матеріали Рахункової палати щодо проведених контрольно-аналітичних заходів // www.as-rada.gov.ua.
20. *Огонь Ц.Г.* Ефективність оподаткування та проблеми раціонального використання й відновлення водних ресурсів // *Фінанси України.* – 2010. – №1. – С. 16–28.
21. *Палієнко В.П.* Загальні підходи й принципи морфоструктурних і неотектонічних досліджень у процесі вирішення пошуково-прогнозних завдань // *Мінеральні ресурси України.* – 2010. – №3. – С. 36–40.
22. Статистичний щорічник за 2005–2010 роки // www.ukrstat.gov.ua.
23. *Шевчук В.Я.* Екологічний аудит: Навколишнє природне середовище: Підручник для студ. вищ. закл. освіти, що навч. за спец. «Екологія та охорона навколишнього середовища». – К.: Вища школа, 2000. – 344 с.

Стаття надійшла до редакції 23.05.2011.