

*Улицький О.А.,
д.г.н., доцент, директор,
Навчально-науковий інститут екологічної безпеки та управління
Державної екологічної академії післядипломної освіти та управління
Міністерства екології та природних ресурсів України,
лауреат державної премії України в галузі науки і техніки*

ОПТИМІЗАЦІЯ ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ ЗБАЛАНСОВАНОГО РОЗВИТКУ НАДРОКОРИСТУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

Анотація. У статті розроблено методологічні підходи до модернізації економічного механізму надрокористування та охорони навколишнього природного середовища в умовах децентралізації владних повноважень в Україні. Запропоновано систему заходів такого механізму, зокрема надання ширших повноважень органам місцевого самоврядування щодо самостійного встановлення розмірів рентних платежів за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення та інших природних ресурсів; вилучення екологічної ренти.

Ключові слова: економічний механізм надрокористування, справедливий розподіл гірничої ренти, екологічна рента, спроможні територіальні громади, інститут громадянської власності.

Постановка проблеми. Основою розвитку багатьох населених пунктів є гірничодобувні підприємства, які в недалекому майбутньому також будуть базою розвитку спроможних територіальних громад (СТГ). Децентралізація владних повноважень щодо управління мінерально-сировинним комплексом потребує розроблення нового економічного механізму надрокористування, що дасть змогу місцевій владі самій здійснювати управління цим комплексом, а саме щодо родовищ корисних копалин місцевого значення. Економічний механізм надрокористування базується на платно-дозвільній основі, проте система платного природокористування в Україні розвинена недостатньо, оскільки не стимулює господарюючих суб'єктів до здійснення екологізації ГДВ.

Забруднення та деградація екосистем, де здійснюється видобуток корисних копалин, зумовлена недосконалими економічними

механізмами охорони надр та навколишнього природного середовища (НПС). В умовах децентралізації владних повноважень в Україні об'єднаним СТГ, зокрема тим, в яких здійснюється видобуток корисних копалин, для свого розвитку та збереження екосистем необхідно мати власний фінансовий капітал.

Згідно зі статтею 69.1 Бюджетного кодексу України до доходів загального фонду бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів належать рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення; 1 відсоток рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату (крім рентної плати за користування надрами в межах континентального шельфу та/або виключної (морської) економічної зони України), що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування за місцезнаходженням (місцем видобутку) відповідних природних ресурсів. Проте нині необхідно вдосконалити механізм справедливого перерозподілу рентних платежів між бюджетами різних рівнів.

В умовах здійснення децентралізації владних повноважень до сільських, селищних, міських бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, які створюються відповідно до закону та перспективного плану формування територій громад, надходить 25% екологічного податку згідно з підпунктом 4.1 статті 69.1 Бюджетного кодексу України. Але цих коштів недостатньо для вжиття всіх природоохоронних заходів, адже гірничодобувне підприємство за один квартал може сплачувати лише 150 грн. еколо-

гічного податку за незначного забруднення НПС, тоді як місцевий орган влади отримує лише дещо більше 100 гривень на рік.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вирішенням в Україні проблем формування альтернативних наявним джерел доходів СТГ та тих, де здійснюється видобуток корисних копалин, тільки починають займатися на всіх рівнях, зокрема наукові інститути, але відповідні економічні механізми ще не розроблені. Конкретний організаційно-економічний механізм децентралізованого управління органами місцевого самоврядування вітчизняним фондом родовищ корисних копалин місцевого значення, що може бути реалізований опосередковано через капіталізацію мінерально-сировинних ресурсів місцевого значення, нещодавно запропонований фахівцем у сфері економіки надрокористування В.В. Матюхою [1]. В.В. Матюха та О.М. Сухіна надали конкретні пропозиції щодо модернізації мінерально-сировинного комплексу України в контексті сталого розвитку економіки [2].

О.М. Сухіна розробила методологічний підхід до визначення розміру диференціальної гірничої ренти та механізм її розподілу між власником мінерально-сировинних ресурсів (Українським народом) і надрокористувачами [3; 4]. Вона розробила також економічний механізм вилучення та справедливого розподілу екологічної ренти, яку доцільно розподіляти між державою, регіонами (або СТГ) і громадянами (до 25%).

Л.Т. Гораль, І.В. Перезова та В.І. Шийко обґрунтували необхідність удосконалення нормативно-правової бази регулювання процесу перерозподілу рентних платежів в умовах реформи децентралізації владних повноважень в Україні [5].

Державна комісія України по запасах корисних копалин (ДКЗ) 8–12 жовтня 2018 р. в м. Трускавці провела масштабну П'яту міжнародну науково-практичну конференцію «Надрокористування в Україні. Перспективи інвестування». Було випущено 2 великі томи тез наукових доповідей (на 409 та 332 сторінки), проте не було жодної публікації з вирішення проблем розвитку економічного механізму надрокористу-

вання, і секція 4 «Механізм рентних платежів і оподаткування користування надрами, їх оптимізація» залишилась без наповнення. Зареєструвалося понад 270 фахівців, але не було жодного фахівця з економіки надрокористування, оскільки в системі НАН України ліквідовано науковий напрям економіки надрокористування.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Необхідно розвинути економічний механізм децентралізації управління вітчизняним фондом родовищ корисних копалин місцевого значення під час їх видобування, а також механізм охорони НПС у СТГ. Доцільно розвивати механізм хеджування фінансових ризиків СТГ під час здійснення видобутку корисних копалин місцевого значення, що знаходяться на їх території.

Мета статті полягає в розробці пропозицій щодо оптимізації економічного механізму збалансованого розвитку надрокористування в умовах децентралізації владних повноважень в Україні, а також методологічних підходів формування нових економічних інструментів реалізації екологічної політики в СТГ і фінансового капіталу для відновлення здоров'я місцевих жителів та локальних екосистем.

Виклад основного матеріалу дослідження. Згідно з даними Державної фіскальної служби України фактичне надходження рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин у 2017 р. до Зведеного бюджету становило 45,0 млрд. грн., з яких до Державного бюджету України надійшли 43,9 млрд. грн.; до місцевих бюджетів – 1,1 млрд. грн. На рис. 1 зазначено надходження коштів до місцевих бюджетів від гірничодобувних підприємств за видобуток корисних копалин та забруднення НПС.

Механізм відсоткового перерозподілу рентних платежів за користування надрами для видобування корисних копалин до бюджетів різних рівнів є не досить дієвим для прийняття ефективних управлінських рішень. В умовах децентралізації владних повноважень в Україні доцільне вдосконалення нормативно-правової бази регу-

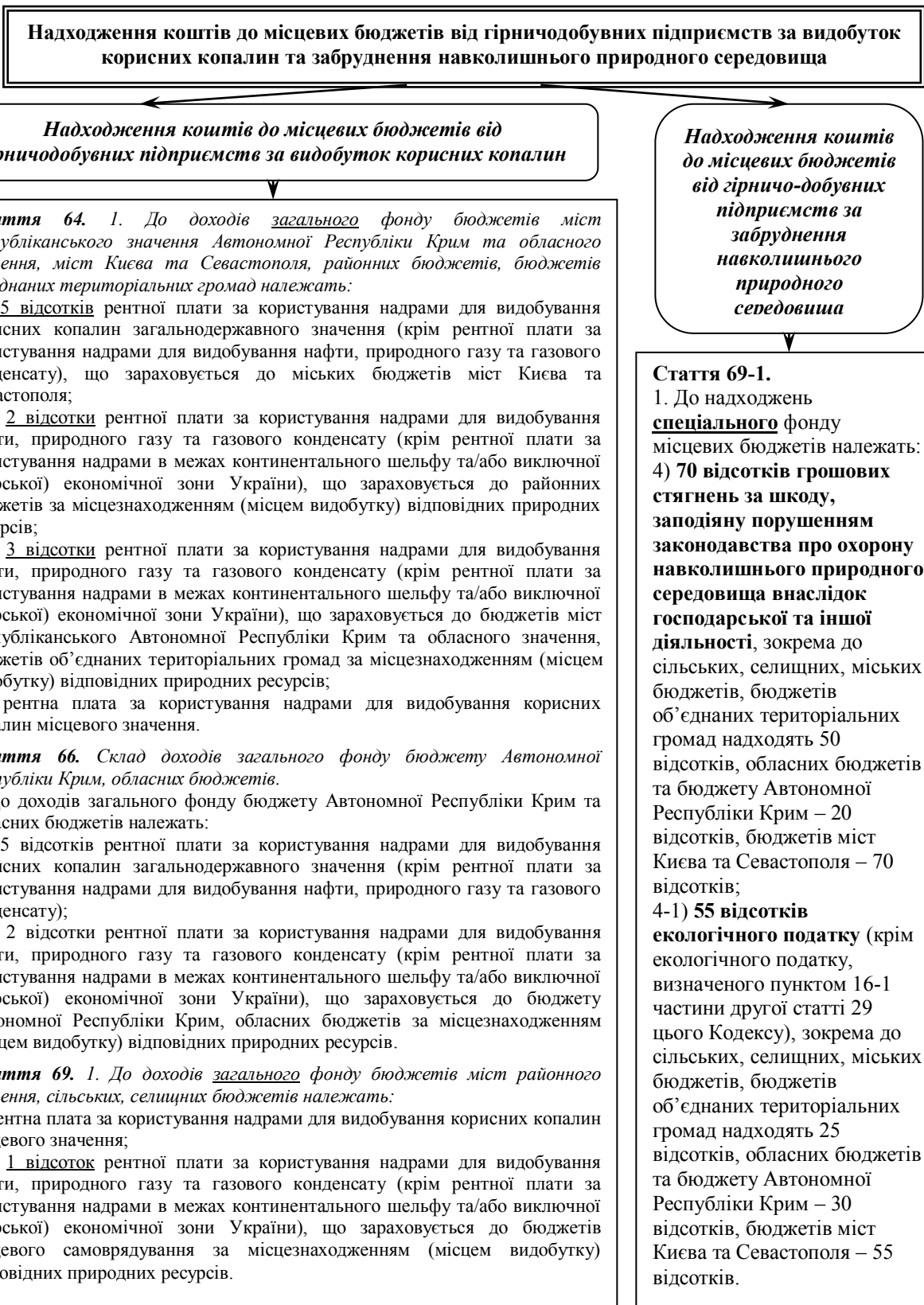


Рис. 1. Надходження коштів до місцевих бюджетів від гірничодобувних підприємств за видобуток корисних копалин та забруднення навколишнього природного середовища

Джерело: складено автором за даними Бюджетного кодексу України

лювання процесу перерозподілу рентних платежів. Для стимулювання розвитку територій та об'єднаних територіальних громад в умовах зміненого інституціонального середовища функціонування гірничодобувної промисловості та в умовах реформування необхідно розробляти такий економічний механізм, який сприяв би залишенню на певній території такої кількості коштів, які б компенсували завдані збитки від видобутку корисних копалин. Такий механізм сприятиме також залученню інвесторів.

Складовою такого механізму може стати розробка методики оцінювання економічних збитків від забруднення НПС під час видобутку корисних копалин на основі авторської класифікації техногенного впливу гірничодобувних робіт на екосистеми, а також впровадження методичних рекомендацій щодо проведення експертних досліджень з вивчення небезпеки створення внаслідок користування надрами.

Як зазначає український вчений В.В. Матюха, «економічний механізм децентралізованого управління вітчизняним фондом родовищ корисних копалин місцевого значення може бути реалізований через механізм капіталізації корисних копалин місцевого значення». В основу пріоритетного методологічного підходу до капіталізації мінеральних ресурсів в Україні покладено принцип капіталізації рентних доходів від видобутку корисних копалин, які спрямовуються на придбання акцій гірничодобувних, збагачувальних та переробних підприємств у їх виробничий капітал та відтворення вітчизняної мінерально-сировинної бази і виконання державних регіональних соціальних програм [1].

За рахунок перетворення гірничої ренти у капітал можна отримати дивіденди від тих акцій, що перебувають в управлінні органів місцевого самоврядування, але для цього необхідно прийняти Закон «Про капіталізацію гірничої ренти». Необхідно також практикувати надання повноважень органам місцевого самоврядування самостійно встановлювати розмір рентних платежів за використання надр для видобування корисних копалин місцевого значення, зміцнюючи

інститут місцевого самоврядування в контексті децентралізації владних повноважень [1]. Схожі механізми можна застосовувати до інших природних ресурсів СТГ.

Згідно з розрахунками О.М. Сухіної, якщо б запрацював інститут громадянської власності на природні ресурси (відповідно до статті 13 Конституції України), кожен громадянин нашої держави міг би отримати у 2016 р. по 927,5 грн. З огляду на те, що середній розмір пенсії в Україні є мізерним, це було б значною підмогою для пересічного громадянина, для простого українського пенсіонера [6].

СТГ повинні шукати нові економічні інструменти реалізації екологічної політики. Доцільно проводити оцінювання природних ресурсів з асиміляційним потенціалом, здійснювати їх монетизацію та капіталізацію, науково обґрунтовувати розмір екологічної ренти, оцінювати економічні збитки від забруднення НПС з урахуванням екосистемного підходу, впроваджувати стратегічну екологічну оцінку тощо.

В межах СТГ доцільно створити екологічний банк на зразок зарубіжних, які функціонують для поліпшення умов інвестування екологічних напрямів діяльності. Енциклопедичні дані Інтернету надають таке визначення: «екологічний банк – державна або комерційна установа для залучення і спрямування додаткових фінансово-кредитних ресурсів на реалізацію програм і заходів у галузі використання природних ресурсів і охорони навколишнього середовища. Комерційні екологічні банки утворюються шляхом добровільного об'єднання пайових (акціонерних) внесків певної частини коштів господарських суб'єктів, громадських організацій, спілок і фондів, власних коштів окремих громадян». Джерелами фінансів в екобанках є кошти, які консолідуються на екологічних рахунках; інноваційні ресурси; залучення коштів підприємств, установ, населення; інвестиції інших держав та їх громадян. Можливе створення небанківського фінансового сектору по типу регіональних кредитно-гарантійних установ, страхових, інноваційних та інвестиційних фондів, а також фондів сприяння розвитку підприємництва тощо.

Можливим є розвиток інституту місцевих податків, який би базувався на тому, що природокористувачі отримують доходи від використання природних ресурсів СТГ. Якщо за використання мінеральних, водних, лісових ресурсів вже вилучається рентна плата, то за використання асиміляційних властивостей екосистем екологічна рента не вилучається. Надходження від сплати земельного податку спрямовуються до місцевих бюджетів. Вилучення та чесний розподіл екологічної ренти буде найбільш ефективним економічним інструментом та сприятиме раціональному використанню природних ресурсів з асиміляційними властивостями.

Ринкова реалізація права на забруднення НПС є дієвим стимулом вжиття природоохоронних заходів. СТГ могли б мати право надавати асиміляційні послуги локальних екосистем іншим чи великим містам за певну ціну, тобто отримувати додаткові кошти на вжиття природоохоронних заходів чи насадження лісів тощо.

Після реформи адміністративно-територіального устрою, коли СТГ будуть відносно невеликими, як у Європі, можна буде визначити асиміляційний потенціал НПС цих регіонів. З прийняттям у 2017 р. Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» гірничодобувні та інші підприємства повинні здійснювати оцінювання впливу інвестиційних проєктів на НПС.

Отримання додаткових коштів новоствореними територіальними громадами є можливим завдяки встановленню рентної плати за використання асиміляційних послуг екосистем, що буде базуватись на вилученні екологічної ренти; використанню альтернативних джерел енергії як джерела додаткового доходу та засобу збереження природи; експорту біопалива в європейські країни; долученню до нових проєктів щодо заміни бензину альтернативним видом пального (наприклад, біопалива, виготовленого з евігленових водоростей); перегляду наявних місцевих податків і зборів та механізму їх використання усією громадою тощо. Необхідно зобов'язати користувачів природних ресурсів повністю

платити не лише за їх використання, але й за подальше відновлення.

Застосування альтернативних джерел енергії в СТГ може стати основою отримання додаткових фінансових ресурсів наповнення місцевих бюджетів. Місцева влада за допомогою введення податкових знижок чи надання пільг може стимулювати суб'єктів господарювання інтенсивніше використовувати альтернативні джерела енергії.

Доцільно надавати ширші повноваження місцевій владі щодо самостійного встановлення розмірів рентних платежів за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення та інших природних ресурсів; вилучення екологічної ренти тощо.

Як зазначено в законопроєкті «Стратегія сталого розвитку України до 2030 року» (номер реєстрації: 9015, дата реєстрації: з 7 серпня 2018 р. по 19 жовтня 2018 р.), необхідно «сформувати організаційну інфраструктуру підтримки підприємництва у вигляді технопарків, бізнес-інкубаторів, мереж надання послуг підприємствам, зокрема на засадах державно-приватного партнерства; сприяти розвитку кластерних мереж». Проте нині вже ліпше зазначати «публічно-приватного партнерства».

В цьому законопроєкті також зазначається, що доцільно «сприяти збільшенню обсягів поглинання парникових газів шляхом підвищення рівня лісистості, збалансованого землекористування, ренатуралізації водно-болотних угідь, консервації еродованих орних земель і відтворення на них степових та лучних екосистем»; «в процесі загальнонаціонального, регіонального та місцевого планування забезпечити врахування цінності екосистем і біорізноманіття»; «переглянути та привести до сучасних вимог законодавство у сфері управління і сталого використання екосистемних послуг і біорізноманіття». Це й повинні регулювати органи місцевого самоврядування, яким повинна держава надати відповідні повноваження.

Однак охорона природи в СТГ повинна бути спрямована не на усунення наслідків забруднення, а на його запобігання, і ефективним методом вирішення цього питання

є екологізація гірничодобувного виробництва. Екологізація виробництва є напрямом сучасної секторальної екологічної політики, що здійснюється в Західній та Центральній Європі.

В багатьох СТГ України може здійснюватися видобуток корисних копалин, що негативно позначатиметься на здоров'ї людей та стані екосистем. Необхідним є створення умов у СТГ для економічної зацікавленості в розробленні родовищ корисних копалин місцевого значення та забезпечення сталого розвитку відповідної території на основі використання місцевого природно-ресурсного потенціалу. Доцільно розвивати промисловий туризм.

Висновки. Таким чином, система інструментів та важелів економічного механізму збалансованого розвитку надрокористування та охорони НПС в умовах децентралізації владних повноважень включає розвиток публічно-приватного партнерства; проведення капіталізації корисних копалин місцевого значення; надання ширших повноважень місцевій владі щодо самостійного встановлення розмірів рентних платежів за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення та інших природних ресурсів; впровадження інституту громадянської власності на природні ресурси, введення податкових знижок чи надання пільг для стимулювання гірничодобувних підприємств; розроблення методики оцінювання економічних збитків від забруднення НПС та деградації екосистем під час видобутку корисних копалин на основі авторської класифікації техногенного впливу гірничодобувних робіт на екосистеми; проведення оцінювання природних ресурсів з асиміляційним потенціалом, здійснення їх монетизації та капіталізації; наукове обґрунтування розміру екологічної ренти; оцінювання економічних збитків від забруднення НПС з урахуванням екосистемного підходу; впровадження стратегічної екологічної оцінки; встановлення рентної плати за використання асиміляційних послуг екосистем, що буде базуватись на вилученні екологічної ренти; вилучення та чесний розподіл екологічної ренти, створення екологіч-

них банків, розвиток промислового туризму тощо. Пропозиції щодо оптимізації економічного механізму збалансованого розвитку надрокористування та охорони НПС в умовах децентралізації владних повноважень є новизною дослідження.

Майбутні наукові дослідження повинні бути спрямовані на розроблення конкретного економічного механізму децентралізованого управління вітчизняними родовищами корисних копалин місцевого значення.

Література:

1. Матюха В.В., Сухіна О.М. Особливості механізму децентралізованого управління вітчизняним фондом родовищ корисних копалин місцевого значення при їх видобуванні. *Регіональна економіка*. 2017. № 3 (75). С. 88–93.
2. Матюха В.В., Сухіна О.М. Мінерально-сировинний комплекс України у контексті сталого розвитку економіки. *Економіка України*. 2017. № 1. С. 64–79.
3. Сухіна О.М. Методологічний підхід до визначення розміру диференціальної гірничої ренти. *Економіка України*. 2018. № 3. С. 89–103.
4. Suhina O., Ulytskyi O., Razovskiy Y., Plakhotnii S. Vectors of Modification of the Economic Mechanism of the Subsoil Use in Ukraine. *Perspectives of modern scientific research: collection of scientific articles*. Lisbon (Portugal): Pegasus Publishing. 2018. P. 39–43.
5. Гораль Л.Т., Перезовова І.В., Шийко В.І. Удосконалення механізму перерозподілу рентних платежів до бюджетів різних рівнів. *Надрокористування в Україні. Перспективи інвестування: матеріали Четвертої міжнародної науково-практичної конференції: у 2 т. (Трускавець, 6–10 листопада 2017 р., Державна комісія по запасах корисних копалин (ДКЗ))*. Київ, 2017. Т. 1. С. 293–296.
6. Сухіна О.М. Чи не пора стати українцям громадянами-рантьє. *Еженедельник «2000»*. № 12 (858) (23–29 марта). В6.

Улицкий О.А. Оптимизация экономического механизма сбалансированного развития недропользования в условиях децентрализации властных полномочий

Аннотация. В статье разработаны методологические подходы к модернизации экономического механизма недропользования и охраны окружающей природной среды в условиях децентрализации властных полномочий в Украине. Предложена система мер такого механизма, в частности предоставление более широких полномочий органам местного самоуправления касательно самостоятельного установления размеров рентных платежей за пользование недрами для добычи полезных ископаемых местного значения и других природных ресурсов; изымания экологической ренты.

Ключевые слова: экономический механизм недропользования, справедливое распределение горной ренты, экологическая рента, способные территориальные общины, институт гражданской собственности.

Ulyts'kyi O.A. Optimization of the economic mechanism of balanced development of subsoil use in conditions of decentralization of authorities

Summary. The methodological approaches to modernization of the economic mechanism of subsoil use and environment protection in the conditions of decentralization of authorities in Ukraine are developed. The system of measures is proposed. The system of measures for such a mechanism is

offered, in particular about expediency of granting larger authorities to institutions of local government independently establish the amount of rental payments for subsoil use for mining of local value and other natural resources; to withdraw the ecological rent.

Keywords: economic mechanism of subsoil use, fair distribution of mining rent, ecological rent, capable territorial communities, institute civil property.