

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

УДК 330.15:338.2:553.04

В. В. МАТЮХА,
*кандидат технических наук,
старший научный сотрудник,
ведущий научный сотрудник
отдела комплексной оценки и управления природными ресурсами,*
Е. Н. СУХИНА,
*кандидат экономических наук,
старший научный сотрудник
отдела экономических проблем экологической политики и устойчивого развития*

*ГУ "Институт экономики природопользования и устойчивого развития НАН Украины"
(Киев)*

МИНЕРАЛЬНО-СЫРЬЕВОЙ КОМПЛЕКС УКРАИНЫ В КОНТЕКСТЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ

Изложены результаты исследования сложившейся ситуации в минерально-сырьевом комплексе Украины в условиях глобализации и интеграции. Охарактеризовано современное состояние минерально-сырьевой базы. Раскрыты причины увеличения техногенной нагрузки на природу от деятельности добывающей промышленности и разработки карьеров. Предложены конкретные меры по обеспечению устойчивого развития отечественного минерально-сырьевого комплекса (включая его экономический и экологический аспекты) в контексте долгосрочных перспектив.

Ключевые слова: минерально-сырьевые ресурсы, устойчивое развитие, горные отношения в отечественной сфере недропользования, институционализация сферы недропользования, экологизация горнодобывающего производства, модернизация, экономический механизм, финансовые инструменты.

V. V. MATYUKHA,
*Cand. of Techn. Sci.,
Senior Sci. Researcher,
Leading Sci. Researcher,
Department of Complex Evaluation and Management of Natural Resources,*
E. N. 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
(Kiev)*

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 Владимир Викторович (Matyukha Vladimir Victorovich), 2017; e-mail: matiukha@ukr.net;
© Сухина Елена Николаевна (Suhina Elena Nikolaevna), 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.

Камни – безмолвные учителя,
они делают безмолвными тех,
кто их наблюдает, и лучшее,
чему от них можно научиться,
невозможно сообщить другому.

И.В. фон Гёте

Наше государство обладает достаточно мощным минерально-сырьевым потенциалом. Структура минерально-сырьевой базы промышленных регионов Украины по степени геологической изученности и подготовленности их месторождений к промышленному освоению в целом благоприятствует обеспечению потребностей промышленности во многих видах минерального сырья в долгосрочной перспективе. Отечественная минерально-сырьевая база включает значительные ресурсы горючих, металлических и неметаллических полезных ископаемых, которые используются в различных секторах экономики. В настоящее время в недрах Украины насчитывается свыше 20 тыс. месторождений и проявлений 117 видов минерального сырья, из которых 11742 месторождения имеют промышленное значение и учитываются Государственным балансом запасов полезных ископаемых. Промышленностью освоены 4777 месторождений 99 видов полезных ископаемых, которые содержат 40–75% разведанных запасов разнообразных полезных ископаемых. На базе этих месторождений действуют свыше 2 тыс. горнодобывающих и обогатительных предприятий *. Таким образом, в Украине в резерве находятся 6370 месторождений (или 63% их общего количества), имеющих промышленное значение.

В недрах страны есть почти все основные виды полезных ископаемых, используемые в общественном производстве. По запасам ряда видов минерально-сырьевых ресурсов Украина занимает одно из ведущих мест в СНГ: здесь сосредоточено свыше 20% промышленных запасов железной руды и природных горючих газов СНГ, более 80% марганцевых руд, свыше 50% промышленных запасов каменного угля Европейской части СНГ, около 40% запасов первичного каолина, графита и флюсовых известняков, около 80% запасов бентонитовых глин и 10% запасов каменной соли.

Сегодня в Украине в значительных объемах ведется добыча каменного угля (1,7% его общей добычи в мире), товарных железных (соответственно, 4,5%) и марганцевых (9%) руд, урана, титана, циркония, графита (4%), каолина (18%), брома, нерудного металлургического сырья (кварцитов, флюсовых известняков и доломитов), химического сырья (самородной серы, каменных и калийных солей), облицовочного камня (гранитов, габбро, лабрадоритов) (табл. 1). В Украине не существуют возможности для обеспечения и своих собственных нужд, и экспорта таких важных полезных ископаемых и продуктов их переработки, как же-

* Мінеральні ресурси України. – К. : ДНВП “Держгеоінформ України”, 2012. – 263 с.

лезо, марганец, титан, цирконий, калийная соль, кухонная соль, бентонитовая глина, графит, каолин, флюсовое сырье, глина для огнеупоров, декоративно-облицовочные материалы.

Таблица 1

Динамика объемов добычи и производства отдельных видов полезных ископаемых в Украине за 2011–2015 гг. *

(млн. т)

| Виды полезных ископаемых | Г о д ы | | | | |
|---|---------|-------|-------|-------|-------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| Каменный уголь..... | 62,7 | 65,7 | 64,4 | 45,2 | 28,2 |
| Сырая нефть (в том числе нефть, полученная из битуминозных минералов)..... | 2,4 | 2,3 | 2,2 | 2,0 | 1,8 |
| Природный газовый конденсат, полученный из месторождений природного газа..... | 0,9 | 1,1 | 0,9 | 0,7 | 0,6 |
| Природный газ, сжиженный или в газообразном состоянии (млрд. м ³)..... | 20,7 | 20,5 | 21,3 | 20,1 | 19,2 |
| Железные неагломерированные руды..... | 173,0 | 176,0 | 185,0 | 184,0 | 175,1 |
| Железорудные неагломерированные концентраты..... | 66,5 | 67,1 | 70,4 | 68,3 | 66,8 |
| Железорудные агломерированные концентраты | 64,4 | 64,6 | 67,6 | 60,2 | 55,3 |
| Гипс и ангидрит..... | 2,3 | 2,2 | 2,2 | 1,5 | н/д |
| Известняк, известняковый флюс и прочий известняковый камень для изготовления извести и цемента (кроме измельченного известнякового наполнителя и известнякового камня заданных размеров)..... | 22,8 | 20,6 | 18,7 | 11,6 | н/д |
| Мел..... | 1,9 | 0,4 | 0,3 | 0,2 | н/д |
| Природные пески..... | 17,2 | 16,3 | 15,6 | 12,0 | н/д |
| Гранулы, щебень (дробленый камень), крошка и порошок, галька, гравий..... | 77,7 | 81,5 | 83,3 | 72,9 | н/д |
| Каолин и прочие каолиновые глины..... | 1,9 | 1,7 | 2,0 | 2,7 | н/д |
| Неагломерированный топливный торф (в условной влажности)..... | 0,5 | 0,4 | 0,5 | 0,5 | н/д |
| Соль (включая денатурированную соль) и чистый хлорид натрия, растворенные или нерастворенные в воде, с содержанием или несодержанием веществ, которые предотвращают ее слипание или обеспечивают сыпучесть..... | 5,9 | 6,2 | 5,8 | 2,5 | н/д |

* Разработано авторами на основании данных Государственной службы статистики Украины (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 также ГНПП “Государственный информационный геологический фонд Украины” (ГНПП “Геоинформ Украины”).

Устойчивое развитие различных отраслей экономики Украины в долгосрочной перспективе должно происходить, прежде всего, за счет ее собственного минерально-сырьевого потенциала. При этом под устойчивым развитием отечественного минерально-сырьевого комплекса понимается гарантированное обеспечение текущих и будущих потребностей экономики государства в минеральном сырье в необходимом количестве и надлежащего качества при любых изменениях внутренних и внеш-

них факторов процесса недропользования, при одновременном сохранении окружающей природной среды.

Решением проблемы устойчивого развития отечественного минерально-сырьевого комплекса занимались такие ученые, как В.М. Шестопалов, Л.С. Галецкий, Д.С. Гурский, Г.И. Рудько, М.М. Курило [1], М.Н. Коржнев, Н.В. Жикаляк [2], Е.А. Яковлев, Н.И. Евдошук [3], К.Е. Есипчук, В.И. Калинин, Н.Н. Черниенко и другие. Последние работы, посвященные вопросам устойчивого развития отечественной сферы недропользования, связаны с её рационализацией, регулированием рентных отношений между недропользователями (горными предприятиями) и государством как распорядителем природных ресурсов, а также с расширением статистической отчетности о наличии и использовании минерально-сырьевых ресурсов. Однако на сегодня не все вопросы решены, в частности, в институциональном аспекте: отсутствуют предложения по совершенствованию системы платежей за пользование недрами для добычи полезных ископаемых, минерально-сырьевой политики государства и системы государственного управления отечественной сферой недропользования.

Таким образом, **цель статьи** – внести предложения по обеспечению сбалансированного развития минерально-сырьевого комплекса Украины в контексте долгосрочных перспектив на основе анализа современного состояния отечественной минерально-сырьевой базы и иностранного опыта государственного управления минерально-сырьевым комплексом.

Несмотря на наличие в недрах Украины значительных запасов сырья топливно-энергетического направления (газа, нефти, коксующихся углей и т. п.), внутренние потребности государства его собственной добычей не удовлетворяются. Из ближнего и дальнего зарубежья импортируются нефть, газ, бокситы, цветные, редкие и редкоземельные металлы, плавиковый шпат и т. п.

Минерально-сырьевой комплекс страны удерживает ведущее место в национальной экономике. Почти 2/3 своих потребностей в минеральном сырье и продуктах его переработки Украина обеспечивает продукцией собственного производства, причем эта доля ежегодно возрастает, и только свыше 1/3 – благодаря импорту.

В современных условиях глобализационных и интеграционных процессов обеспечения устойчивого развития экономики нашей страны отечественный минерально-сырьевой комплекс должен предусматривать [4]:

- снабжение минеральным сырьем как внутреннего, так и внешнего рынков (в первую очередь – бесперебойное обеспечение промышленности Украины минеральными ресурсами и продуктами их переработки);

- конкурентоспособность отечественной товарной минерально-сырьевой продукции;

- дальнейшее развитие минерально-сырьевой базы;

- поддержание и наращивание объемов экспортного потенциала страны, изменение его структуры в пользу торговли продуктами переработки и промышленной продукцией;

- развитие обрабатывающей промышленности и ее экспортного потенциала.

Украина ведет горное дело, масштабное по сравнению с большинством государств. За последние годы доля добывающей промышленности составляет около 10%, а в ВВП – 8% (в России соответствующий показатель находится на уровне 31,3% и в Казахстане – 30,2%). При этом значительная часть продукции данной отрасли экспортируется, что, в свою очередь, положительно влияет на состояние платежного баланса нашей страны.

Как свидетельствует практика, институциональная среда, которая сегодня определяет качество государственного управления отечественной сферой недропользования, не отвечает современным экономическим реалиям. Это приводит к нерациональному использованию недр (Указ Президента Украины «О решении Совета национальной безопасности и обороны Украины от 3 февраля 2010 г. № 90/2010 “О мерах по повышению эффективности государственного управления в области геологического изучения и использования недр”»).

Нерациональное использование недр в Украине обусловлено [5]:

- а) недостаточным контролем со стороны государства;
- б) несовершенством соответствующих законодательства и нормативно-правовой базы;
- в) отсутствием эффективного экономического механизма управления Государственным фондом недр (низким уровнем воспроизводства отечественной минерально-сырьевой базы, который определяется недостаточным объемом финансирования геологоразведочных работ (далее – ГРР), осуществляемых в основном за счет госбюджета Украины);
- г) неразвитостью внутреннего фондового рынка, определяющего низкий уровень капитализации горнодобывающих предприятий;
- д) усложнением горно-геологических условий добычи полезных ископаемых, наличием устаревших, несовершенных технологий добывающих работ, значительным физическим износом основных производственных фондов горнодобывающих предприятий, потерями в недрах полезных ископаемых в процессе их добычи (табл. 2).

Таблица 2

Динамика потерь отдельных видов полезных ископаемых в недрах по годам *

(%)

| Полезные ископаемые | Г о д ы | | | | | | | |
|------------------------|---------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| Каменный уголь..... | 18,1 | 20,7 | 19,4 | 21,5 | 21,2 | 21,4 | 21,7 | 24,2 |
| Бурый уголь..... | 8,6 | 16,4 | 5,0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 15,4 |
| Марганцевая руда... | 9,6 | 9,0 | 9,3 | 8,8 | 10,5 | 9,8 | 10,0 | 9,4 |
| Кухонная соль..... | 64,1 | 82,1 | 83,4 | 78,3 | 75,1 | 75,8 | 76,3 | 75,1 |

* Рассчитано авторами по данным Государственной службы статистики Украины и ГНПП “Геоинформ Украины”.

Так, в 1990 г. за счет средств госбюджета выполнено ГРР на 934,45 млн. грн., а в 2015 г. — лишь на 89,9 млн. грн.; план на 2016 г. — 100 млн. грн. Причем по отдельным видам полезных ископаемых объемы добычи значительно превышают прирост запасов. С 1994 г. прирост разведанных запасов большинства стратегических видов полезных ископаемых не компенсирует их добычу. Сложную ситуацию в национальной экономике предопределяют недостаточные объемы геолого-съемочных, поисковых и разведочных работ, темпы и объемы воспроизводства собственной минерально-сырьевой базы страны. В настоящее время, кроме традиционного импорта нефти, газа, некоторых цветных и редких металлов, коксующихся углей, магнезита, плавикового и полевого шпата, Украина ввозит серу, которую до 1992 г. она ежегодно экспортировала в объеме 1,5–2,9 млн. т. Состояние финансирования ГРР приведено в таблице 3. Мировой опыт показывает, что практически ни одна современная страна не осуществляет все ГРР за счет бюджетных средств и усилий специализированных государственных предприятий.

Таблица 3

Динамика поступлений в государственный бюджет Украины рентной платы за использование недр для добычи полезных ископаемых и выполнения за его счет ГРР за 2008–2015 гг. *

(млрд. грн.)

| Меры | Г о д ы | | | | | | | |
|--|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| Поступления средств в государственный бюджет Украины за недропользование для добычи полезных ископаемых..... | 9,27 | 11,44 | 10,90 | 11,20 | 12,49 | 13,38 | 18,19 | 36,99 |
| Финансирование ГРР за счет средств государственного бюджета Украины..... | 0,465 | 0,453 | 0,538 | 0,442 | 0,695 | 0,199 | 0,094 | 0,090 |
| Доля ежегодного объема финансирования ГРР за счет средств госбюджета Украины в ежегодных объемах поступлений средств в госбюджет Украины за использование недр для добычи полезных ископаемых (%)..... | 0,050 | 0,040 | 0,050 | 0,040 | 0,055 | 0,015 | 0,005 | 0,0024 |

* Составлено и рассчитано авторами на основании данных Государственной фискальной службы Украины.

По нашему мнению, главная задача системы воспроизводства минерально-сырьевой базы современной Украины заключается в разработке механизма принудительного ведения доразведки месторождений горнодобывающими компаниями (сегодня почти все они являются частными) в пределах участков недр, предоставленных им в пользование. При этом недропользователю государством должны предоставляться налоговые льготы при внесении рентных платежей за пользование недрами для добычи полезных ископаемых в размере, равном затратам при доразведке. Это может быть реализовано путем внесения изменений и дополнений в п. 4 действующего Порядка предоставления специальных разрешений на пользование недрами, который утвержден постановлением Кабинета Министров Украины от 30 мая 2011 г. № 615.

Следует отметить, что “в настоящее время состояние окружающей природной среды горнопромышленных регионов Украины продолжает ухудшаться из-за интенсивной добычи минерально-сырьевых ресурсов” [3]. Процесс добычи полезных ископаемых сопровождается вредными выбросами в атмосферу, сбросами загрязняющих веществ в водные объекты, образованием отходов. Так, например, в 2015 г. предприятиями добывающей промышленности и разработки карьеров в атмосферу выброшено 490,2 тыс. т загрязняющих веществ, что составляет 17,1% общего объема выбросов. По предварительным данным Государственной службы статистики Украины, в 2015 г. (по сравнению с 2014 г.) наша страна сократила выбросы загрязняющих веществ от стационарных источников на 14,7%, то есть до 2900000 т, а углекислого газа – соответственно, на 16,9%, то есть до 138900000 т. При этом транспортные предприятия уменьшили выбросы почти на 40%, добывающая про-

мышленность и разработка карьеров – на 12%, а сфера энергоснабжения – на 16% (Для справки: данные приведены без учета временно оккупированных территорий АР Крым, Севастополя и части зоны проведения АТО).

Из-за наличия устаревших, несовершенных технологий добывающих работ и значительного физического износа основных производственных фондов горных предприятий ежегодное образование минерально-сырьевых отходов техногенного происхождения растет (табл. 4), а объем их утилизации уменьшается. Так, в 2010 г. минерально-сырьевых отходов техногенного происхождения образовано 321889,8 тыс. т (или 75,6% их общего объема в Украине), а утилизировано и обработано (переработано) – 104202 тыс. т (или 32,3%); в 2011 г. – соответственно, 330301,9 тыс. т и 106322,6 тыс. т (или 32,2%); в 2012 г. – 338025 тыс. т и 98069 тыс. т (или 29%); в 2013 г. – 341363,2 тыс. т и 97791,2 тыс. т (или 28,6%). Как видно из приведенной статистики, такая отрицательная тенденция ведет за собой, с одной стороны, уменьшение вовлечения в национальный хозяйственный оборот минеральных отходов техногенного происхождения как вторичного сырья, а с другой – увеличение техногенной нагрузки на окружающую природную среду.

Таблица 4

Образование в Украине минерально-сырьевых отходов техногенного происхождения от производственной деятельности предприятий добывающей промышленности и разработки карьеров по годам *

(тыс. т)

| Отрасль | Г о д ы | | | | |
|--|----------|----------|----------|----------|----------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| Добывающая промышленность и разработка карьеров..... | 321889,8 | 330301,9 | 338025,0 | 341363,2 | 267410,8 |

* По данным Государственной службы статистики Украины.

В настоящее время недропользователи (горные предприятия) не заинтересованы в осуществлении надлежащих природоохранных мероприятий, в частности – во внедрении малоотходных технологий производства, поскольку ставка налога за размещение малоопасных нетоксичных отходов горной промышленности не значительна и в 2016 г. составила всего 0,39 грн./т в соответствии со ст. 246.2 Налогового кодекса Украины (ранее она индексировалась исходя из опасности (токсичности) отходов). В последние годы эта ставка устанавливалась без четкого экономического обоснования: например, в начале 2015 г. она была на уровне 0,31 грн./т, а в начале 2014 г. – 0,29 грн./т. Итак, все эти цифры указывают на то, что процесс добычи полезных ископаемых сопровождается значительным загрязнением окружающей природной среды [6; 7]. В свою очередь, такое положение дел объясняется тем, что существующий экономический механизм экологизации горнодобывающего производства не совершенен и нуждается в модернизации в институциональном аспекте.

Под институциональным реформированием экономического механизма экологизации горнодобывающего производства следует понимать процесс введения в практику таких норм права, совокупное действие которых должно быть направлено на обеспечение экологически безопасного и малоотходного производства товарной минерально-сырьевой продукции при добыче и переработке полезных ископаемых. По нашему мнению, экономический механизм экологизации горнодобывающего производства – это совокупность элементов (финансово-экономических и организационно-административных инструментов) и их взаимосвязей, совокупное приме-

нение которых направлено на обеспечение экологически безопасного недропользования. Иначе говоря, **модернизированный механизм экологизации горнодобывающего производства** должен поощрять недропользователей к внедрению малоотходных производств.

Поскольку в настоящее время планируется внедрение экосистемного подхода в управленческую деятельность (о чем указано в законопроекте «О внесении изменений в Закон Украины «Об Основных принципах (стратегии) государственной экологической политики Украины на период до 2020 года»», разработанном для реализации Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС), и в том числе в сфере недропользования, то целесообразно осуществлять научные исследования в этом направлении. Автор Е.Н. Сухина уже получила положительный ответ на свою аналитическую записку «Classification of assimilative services of ecosystems, complemented by assimilation coefficients for various ecosystems» (которая от имени ГУ «Институт экономики природопользования и устойчивого развития НАН Украины» была направлена в Европейское экологическое агентство (European Environment Agency – ЕЕА, Дания, Копенгаген) 26 июля 2016 г.) из этой организации от господина Я.-Е. Петерсена (Ph.D., руководителя группы «Учет природного капитала»).

Цель устойчивого развития отечественного минерально-сырьевого комплекса заключается в обеспечении сбалансированного (на основе баланса между объемами добычи полезных ископаемых и объемами их потребления) развития минерально-сырьевой базы, повышения эффективности и экономической отдачи горнодобывающей промышленности, а также потребностей национальной экономики в собственном минеральном сырье, при одновременном сохранении природы. В этой связи разработана и утверждена Общегосударственная программа развития минерально-сырьевой базы Украины на период до 2030 года (Закон Украины от 21 апреля 2011 г. № 3268). Между тем в рамках одной только этой программы обеспечить устойчивое развитие отечественного минерально-сырьевого комплекса невозможно.

Открытость экономики Украины, наличие процессов глобализации и интеграции для обеспечения постоянного развития отечественного минерально-сырьевого комплекса в контексте долгосрочных перспектив определяют необходимость решения следующих задач [8]:

- повысить эффективность управления минерально-сырьевым сектором экономики;
- создать условия для рационального и эффективного использования минеральных ресурсов;
- укрепить позиции Украины в мировом и региональном экономическом пространстве;
- повысить уровень экономической эффективности добычи и использования минерально-сырьевых ресурсов на основе комплексного подхода и инновационных технологий на всех этапах (от геологоразведки до использования минерально-сырьевых отходов техногенного происхождения);
- сбалансировать комплексное развитие отечественной минерально-сырьевой базы для обеспечения национальной экономики всеми видами минерального сырья преимущественно собственной добычи.

В качестве основных путей решения поставленных задач на перспективу можно определить:

- разработку и внедрение эффективного экономического механизма управления Государственным фондом недр на основе принципа рентного дохода (до при-

нения Закона Украины от 24 мая 2012 г. № 4834 это было прописано в разделе 19 Налогового кодекса Украины, где, в частности, было указано: "Кабинету Министров Украины внести до 1 января 2014 года в Верховную Раду Украины проект закона о внесении изменений в этот Кодекс относительно перехода к системе платежей за добычу полезных ископаемых с применением принципа рентного дохода"; иначе говоря, речь идет об изъятии у недропользователя в пользу государства рентного платежа как сверхприбыли (излишка, то есть разности между прибылью, полученной недропользователем, и средненормальной прибылью по отрасли или подотрасли в добывающей промышленности); по мнению авторов статьи, действующая в Украине система платежей за пользование недрами (сегодня рентная плата за пользование недрами для добычи полезных ископаемых представляет собой адвалорные ставки — роялти), как и предыдущая, не пригодна, поскольку носит сугубо фискальный характер, не обеспечивает дифференциацию этих платежей в зависимости от горно-геологических и горнотехнических условий добычи полезных ископаемых) [9];

- использование отечественными горнодобывающими компаниями механизма принудительного ведения ГРР, который обеспечит надлежащий уровень воспроизводства минерально-сырьевой базы страны;

- осуществление мониторинга за состоянием развития отечественной минерально-сырьевой базы на основе применения геоинформационных технологий (ГИС-технологий);

- обеспечение научно-технической поддержки приоритетных направлений развития геологической отрасли;

- создание современной информационной базы по минерально-сырьевым ресурсам;

- обеспечение долевого участия государства в капитале отечественных горнодобывающих компаний путем покупки их акций правительственными структурами (средства на выкуп акций должны накапливаться государством от установления платежей за пользование недрами на основе принципа рентного дохода: так, государство на правах акционера делегирует своих представителей в совет директоров и в менеджмент этих предприятий, контролируя таким образом финансовые потоки и обеспечивая усиление роли института государственного регулирования недропользования);

- формирование в сфере недропользования целостных региональных промышленных комплексов (кластерных структур) и корпораций межотраслевого профиля, и прежде всего — отечественных ТНК (в настоящее время института ТНК в Украине не существует);

- оптимизацию объемов инвестиций и расширение диверсификации их источников при добыче, потреблении и охране минеральных ресурсов;

- развитие государственного регулирования экспортно-импортных операций с видами минерального сырья, стратегическими для национальной экономики;

- корректировку системы лицензирования путем усовершенствования законодательной базы за счет упрощения порядка предоставления прав на недропользование;

- совершенствование действующей методики определения стоимости запасов и ресурсов полезных ископаемых месторождения или участка недр для формирования эффективного экономического механизма недропользования, который должен базироваться на реальной стоимости минерально-сырьевых ресурсов, при их переоценке каждые 3–5 лет [10].

Следует отметить, что минерально-сырьевая политика государства значительно влияет на развитие отечественной минерально-сырьевой базы, которая, в свою очередь, влияет как на экономическое развитие отдельных регионов (прежде всего, там, где расположен минерально-сырьевой комплекс), так и на развитие национальной экономики. Целями минерально-сырьевой политики государства должны стать гарантирование рационального использования недр, при одновременном уменьшении техногенной нагрузки на окружающую природную среду, а также обеспечение минеральным сырьем потребностей национальной экономики при достижении баланса производства минерального сырья и его потребления. Составляющие государственной минерально-сырьевой политики Украины указаны на рисунке 1.

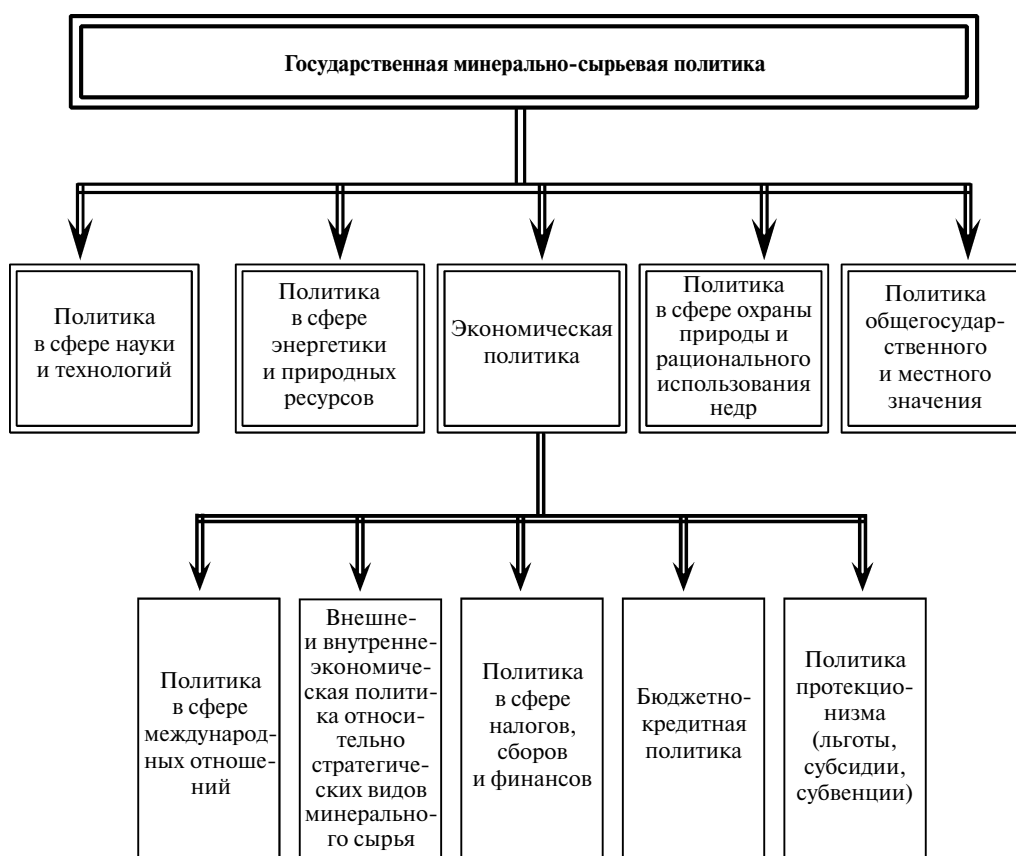


Рис. 1. Составляющие государственной минерально-сырьевой политики Украины

К главным недостаткам этой политики следует отнести неэффективное регулирование государством внешнеэкономической деятельности отечественных субъектов хозяйствования в сфере недропользования. При этом регулировании действенным институциональным рычагом является нетарифный метод – квотирования (ограничения) и лицензирования. Необходимость применения квотирования объемов добычи и экспорта отдельных видов полезных ископаемых обусловлена такими факторами:

– во-первых, по отдельным видам полезных ископаемых разведанные запасы не значительны, а потребность в них отечественной промышленности спланирована на много лет вперед;

– во-вторых, объемы добычи отдельных видов минерального сырья превышают объемы прироста запасов этих видов полезных ископаемых.

Так, Коллегией Счетной палаты Верховной Рады Украины от 22 июня 2010 г. отмечается, что импорт некоторых видов минерального сырья превышает их собственную добычу. Сегодня в Украине вопрос ограничения добычи и экспорта минерально-сырьевых ресурсов регулируется такими нормативно-правовыми актами: ст. 52 “Квоты на добычу полезных ископаемых” Кодекса Украины о недрах, а также постановлением Кабинета Министров Украины “Об утверждении Положения о порядке установления квот на добычу отдельных видов полезных ископаемых” от 22 декабря 1994 г. № 862. По нашему мнению, учитывая существенное влияние процессов глобализации и интеграции на экономику в целом и на сферу недропользования в частности, руководствуясь целью повышения эффективности использования Государственного фонда недр и интересами национальной безопасности государства, необходимо ежегодно пересматривать квоты на добычу отдельных видов полезных ископаемых.

В нашем государстве экспорт минеральных ресурсов регулируется ст. 17 Закона Украины “О внешнеэкономической деятельности” от 16 апреля 1991 г. № 959-ХІІ, а также постановлением Кабинета Министров Украины “Об утверждении перечней товаров, экспорт и импорт которых подлежит лицензированию, и квот на 2016 год” от 30 декабря 2015 г. № 1176.

Несмотря на мощный потенциал отечественной минерально-сырьевой базы, национальная экономика испытывает дефицит в отдельных видах минерального сырья (например, в коксующихся углях). По мнению специалистов, в 2016 г., как и раньше, украинская металлургия будет иметь дефицит кокса. И проблема не в существующих мощностях наших коксохимических предприятий, а в их обеспеченности коксующимися углями. Следует отметить, что объемы добычи отечественных коксующихся углей давно уже не могут полностью удовлетворить потребности коксохимических предприятий. Для покрытия дефицита этого сырья в Украину ежегодно его импортируется до 9 млн. т (или 37–42% общей потребности). Импортируется также кокс. Ситуация усложняется одновременным экспортом из Украины отечественных коксующихся углей.

Принимая за критерий первоочередность обеспечения минеральным сырьем потребностей национальной экономики, считаем целесообразным внести в приложение № 1 “Объемы квот товаров, экспорт которых подлежит лицензированию в 2016 году” к постановлению Кабинета Министров Украины от 30 декабря 2015 г. № 1176 экспортные и вместе с тем остродефицитные для отечественной промышленности виды минерального сырья – такие, как сырая нефть украинского происхождения (сейчас в этом приложении указана только одна позиция – природный газ в газообразном состоянии украинского происхождения), а в приложение № 5 “Перечень товаров, экспорт которых подлежит лицензированию в 2016 году” к постановлению Кабинета Министров Украины от 30 декабря 2015 г. № 1176 – соответственно, коксующиеся угли (сейчас в этом приложении указана только одна позиция – антрацит). Отечественная минерально-сырьевая база в первую очередь должна работать на создание ВВП Украины и на удовлетворение собственных потребностей национальной экономики. Специалисты подчеркивают, что государственное управление использованием недрами следует рассматривать как специфический вид властной государственной деятельности, смысл которой заключается в практическом выполнении государственных полномочий в определенной сфере, направленном на создание условий для комплексного и рационального пользования недрами и государственного контроля за этой деятельностью [1].

Однако в действующей схеме государственного управления отечественной сферой недропользования есть определенное дублирование контрольных функций Государственной службой Украины по вопросам труда и Государственной службой геологии и недр Украины. Эти учреждения призваны обеспечивать охрану недр и их рациональное использование [11]. Система контрольных органов в сфере управления Государственным фондом недр представлена на рисунке 2.

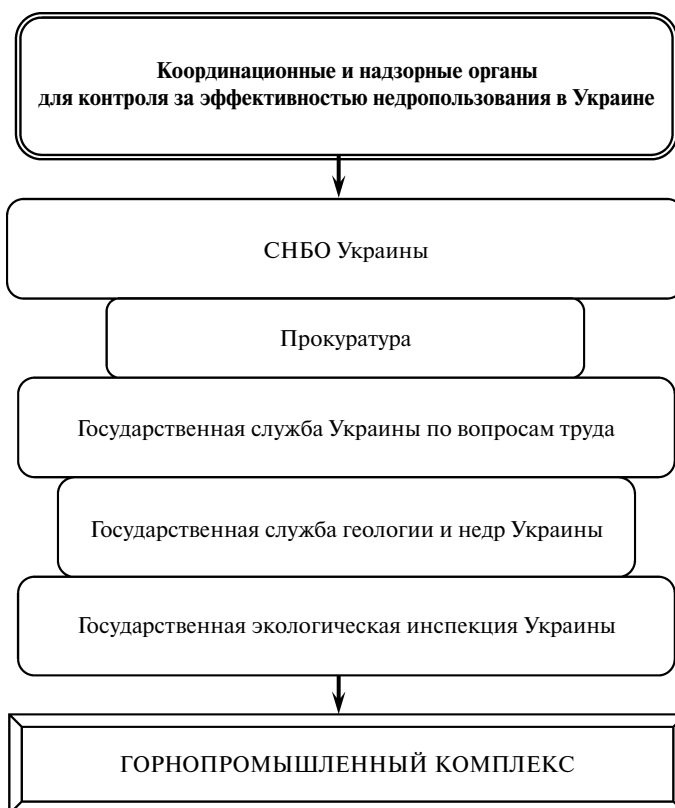


Рис. 2. Система контрольных органов в сфере управления Государственным фондом недр

Так, согласно п. 17, 18 и 19 Положения “О Государственной службе Украины по вопросам труда”, утвержденного соответствующим постановлением Кабинета Министров Украины от 11 февраля 2015 г. № 96, эта служба осуществляет государственный горный надзор по следующим вопросам: правильность разработки месторождений полезных ископаемых в части их безопасной эксплуатации; соблюдение правил проведения геологических и маркшейдерских работ во время опытно-промышленной разработки и эксплуатации месторождений полезных ископаемых; соблюдение правил и технологий переработки минерального сырья; выполнение условий специальных разрешений на пользование недрами. Вместе с тем, согласно ст. 18 Положения “О Государственной службе геологии и недр Украины”, утвержденного Указом Президента Украины от 6 апреля 2011 г. № 391/2011, эта служба также организывает геологический контроль за деятельностью других субъектов хозяйствования.

По нашему мнению, контроль за рациональным использованием недр нужно оставить только за Государственной службой геологии и недр Украины. На государственном уровне это возможно путем внесения соответствующих изменений в

Положение “О Государственной службе Украины по вопросам труда”, которые определяют полномочия Государственной службы геологии и недр Украины как единственного в нашем государстве органа по контролю за выполнением лицензионных условий добычи полезных ископаемых.

Иностранный опыт свидетельствует, что в странах дальнего зарубежья действует более упрощенная, чем в Украине, система государственного управления сферой недропользования, исключая дублирование соответствующих функций центральными органами исполнительной власти, управляющими минерально-сырьевым комплексом [12; 13].

Так, например, в Бразилии основные положения, регулирующие использование минеральных ресурсов, определены Федеральной конституцией (от 5 октября 1988 г.) и поправками к Конституции (№ 6 и 9 от 15 августа 1995 г.). Согласно Конституции, минеральные ресурсы являются собственностью Федерального правительства и могут подлежать разведке и разработке только с разрешения правительства гражданами Бразилии или компанией, которая зарегистрирована в соответствии с Бразильским законодательством и имеет в Бразилии центральный офис и администрацию. Владелец земли, а также штаты, федеративные районы и муниципалитеты должны получить компенсацию за добычу минералов, находящихся на их территории. Организация, занимающаяся добычей полезных ископаемых, должна возместить убытки, нанесенные этим окружающей природной среде, согласно техническому плану, разработанному государственным агентством.

В Австралии права на недра и полезные ископаемые принадлежат, в основном, правительствам штатов, которым эти права переданы Британской короной. Под юрисдикцией Правительства Австралии находится континентальный шельф. В этой стране добыча полезных ископаемых регулируется как федеральными актами (законами), так и законами и нормативными документами штатов. Основные федеральные законы, регулирующие добывающую деятельность в Австралии, также регулируют вопросы лицензирования работ по разведке и добыче минеральных ресурсов, доступа к соответствующим районам и охраны окружающей природной среды. Законом определены основания для получения прав на пользование недрами, порядок их предоставления, права и обязанности недропользователей. В законе указано, что любые добытые в установленном порядке минеральные ресурсы после извлечения их из недр становятся собственностью недропользователя.

В Великобритании недропользование регулируется целым рядом законов и нормативных актов. Все рудники, в которых добывают золото и серебро, являются собственностью Короны и называются “королевскими рудниками”. Короне принадлежат также полезные ископаемые, которые находятся в недрах земель, принадлежащих Короне как частному собственнику. Владельцу земельного участка принадлежит и соответствующий участок недр. Тем не менее, это правило имеет ряд исключений, зависящих от вида полезного ископаемого. Например, частная собственность не распространяется на участки недр, в которых залегают месторождения урана: они принадлежат государству, которое управляет их разведкой и разработкой.

В Швеции всю добывающую деятельность регулирует Закон о полезных ископаемых (1992 г.). Государственными учреждениями, регулирующими добычу полезных ископаемых, являются Министерство промышленности, занятости и кооперации, Шведская геологоразведочная служба, Горная инспекция. Чтобы вести разведку полезных ископаемых, необходимо получить разрешение на разведку и

исследование, а для добычи – соответственно, концессию на добычу. Ущерб и вред от “вмешательства”, вызванные поисковыми работами, должен компенсировать владелец разрешения или концессии.

В Федеративной Республике Германия отношения недропользования регулируются Горным законом ФРГ, принятым 13 августа 1980 г. В соответствии с этим законом, все полезные ископаемые делятся на полезные ископаемые, относящиеся к земельной собственности и являющиеся собственностью владельца земельного участка (бокситы, бентонит и другие глины, слюда, кварц, тальк и т. п.); полезные ископаемые, являющиеся объектом горного промысла (углеводородные, руды цветных и драгоценных металлов, каменный уголь, калийные соли, тепло недр Земли и др.). Для проведения разведки месторождения полезных ископаемых, открытых для горного промысла, необходимо получить разрешение компетентного государственного органа. Для добычи полезных ископаемых, открытых для горного промысла, следует получить лицензию или право собственности на горное предприятие.

В настоящее время во Франции отношения недропользования регулируются Горным кодексом, который был утвержден 16 августа 1956 г. и затем неоднократно претерпевал изменения и дополнения. Действующая редакция Горного кодекса Франции объединяет правовые нормы, закрепленные рядом законов. Все месторождения Франции разделены на 3 группы, и для каждой существуют свои правила освоения. Первая из них включает месторождения драгоценных металлов, железа, угля и др. и не может разрабатываться на поверхности даже владельцем земли без концессии от Правительства. Во вторую группу входят месторождения аллювиальных железных руд и торфяники, на освоение которых получение концессии не нужно, но должны быть предоставлены разрешения землевладельца и горной администрации. Третья группа включает месторождения строительных материалов, которые могут разрабатываться без согласования с горной администрацией, но при обязательном согласии землевладельца. По французскому законодательству, месторождения полезных ископаемых относятся к недвижимости.

Выводы

Подводя итоги, подчеркнем, что в настоящее время наше государство обладает достаточно мощным минерально-сырьевым потенциалом. При этом 63% общего количества месторождений промышленного значения находятся в резерве.

Устойчивое развитие отечественного минерально-сырьевого комплекса как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе будет определять развитие национальной экономики. Поэтому устойчивое развитие украинского минерально-сырьевого комплекса является одной из важнейших и приоритетных задач государства. В свою очередь, обеспечить его возможно путем институционального реформирования отечественной сферы недропользования (включая его экономический и экологический аспекты).

Список использованной литературы

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 / Украина – България – 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. Сухина Е.Н., Лобасов А.П., Жишко М.И. Развитие методологических подходов к экономической оценке минерально-сырьевых ресурсов // Экономика Украины. — 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 tsestrakh ekonomichnogo zrostannya* [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 dobuвної 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 Ye.N., Lobasov A.P., Zhyshko M.I. *Razvitie metodologicheskikh podkhodov k ekonomicheskoi otsenke mineral'no-syr'evykh resursov* [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 Russian].

11. *Instytutsionalizatsiya 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].

Статья поступила в редакцию 29 апреля 2016 г.
