

Екологічна політика та природокористування

УДК 330.15:338:553

JEL Q32

В. В. Матюха, О. М. Сухіна

Особливості механізму децентралізованого управління вітчизняним фондом родовищ корисних копалин місцевого значення при їх видобуванні

Запропоновано організаційно-економічний механізм децентралізації управління вітчизняним фондом родовищ корисних копалин місцевого значення при їх видобуванні. Розкрито особливості цього механізму, який полягає в капіталізації гірничої ренти з подальшим трансформуванням у цінні папери (акції) тих гірничих підприємств, які здійснюють видобування корисних копалин, розміщених на території цих громад. Зазначено, що такий підхід до децентралізації владних повноважень щодо управління вітчизняним фондом родовищ корисних копалин місцевого значення забезпечить сталий розвиток цієї громади, а також його практична імплементація не потребує внесення у чинне законодавство, що регулює гірничі відносини у сфері надрокористування, будь-яких змін і доповнень. Крім цього, у статті запропоновано механізм хеджування фінансових ризиків місцевих територіальних громад при розробці родовищ корисних копалин місцевого значення, що розташовані на їх території.

Ключові слова: організаційно-економічний механізм, капіталізація, децентралізація владних повноважень, родовища корисних копалин місцевого значення.

Практичний досвід показує, що економічний розвиток окремих регіонів держави значною мірою пов'язаний з використанням мінерально-сировинних ресурсів (далі – МСР) – вугілля, нафти, газу, залізної руди тощо. Вони є основою для важкої промисловості, металургійного, хімічного та будівельного виробництва, предметом експорту. Децентралізація владних повноважень щодо управління вітчизняним природно-ресурсним комплексом, включаючи і мінерально-сировинний, потребує не тільки перегляду функцій і сфер компетенції державних органів влади на усіх рівнях, але і розробку та впровадження у практику нових економічних механізмів, що дозволять органам місцевого самоврядування самим безпосередньо здійснювати управління державним мінерально-сировинним комплексом у частині родовищ корисних копалин місцевого значення.

Концепція розвитку в Україні спроможних територіальних громад передбачає їх автономізацію та забезпечення сталого розвитку. За таких умов право користуватися МСР, передусім місцевого значення, має бути позбавлене надмірної централізації. Актуальності набуває питання можливості розпоряджатися територіальним громадам МСР місцевого значення, тобто йдеться про передачу певних повноважень розпоряджатися ними місцевій владі [1, с. 189]. Місцеві суб'єкти, що приймають управлінські рішення щодо ефективного та раціонального використання МСР, матимуть можливість самостійно обирати напрям розвитку, а також економічні механізми та засоби їх реалізації.

Стосовно корисних копалин місцевого значення в Кодексі України про надра від 27 липня 1994 р. зі змінами і доповненнями передбачено спеціальні вимоги щодо надання їх у користування. Зокрема, встановлене загальне правило, за яким надання надр у користування для розробки родовищ корисних копалин місцевого значення здійснюється обласними, Київською та Севастопольською міськими радами (п. 1 ст. 9.1), а на сільські, селищні, міські ради покладається обов'язок погоджувати клопотання про надання надр у користування з метою геологічного вивчення, розробки родовищ корисних копалин місцевого значення (п. 1 ст. 10). Здавалося б, за наявності таких базових положень мав бути прийнятий підзакондавчий акт, який установлював би порядок надання надр у користування для розробки родовищ корисних копалин місцевого значення. Проте такого акта немає. Є акти, що встановлюють єдиний Порядок надання спеціальних дозволів на

© В. В. Матюха, О. М. Сухіна, 2017.

користування надрами для всіх видів надрокористування незалежно від їхнього значення (загальнодержавного чи місцевого). У цих актах зафіксовано право рад погоджувати питання про надання надр у користування. Такими актами є Порядок проведення аукціонів із продажу спеціальних дозволів на користування надрами, затверджений постановою Кабінету Міністрів України № 594 від 30 травня 2011 р., і Порядок надання спеціальних дозволів на користування надрами, затверджений постановою Кабінету Міністрів України № 615 від 30 травня 2011 р.

Водночас звертаємо увагу на те, що в цих нормативних актах право надавати спеціальні дозволи на користування надрами закріплено тільки за центральним органом виконавчої влади з геологічного вивчення та забезпечення раціонального використання надр – Державною службою геології та надр України.

Тому через наявну правову колізію і виникла потреба у розробці такого організаційно-економічного механізму.

В Україні питаннями розробки економічного механізму управління вітчизняним фондом надр займалися І. Д. Андрієвський [1, с. 189], М. М. Коржнев [1], Д. С. Гурський [2, с. 10], М. І. Ткаченко [3, с. 65], М. В. Жикаляк [4, с. 15].

Наразі в Україні взято курс на децентралізацію владних повноважень. У зв'язку з цим особливої актуальності набуває питання розроблення економічних механізмів управління вітчизняною сферою природокористування на рівні місцевого самоврядування, у тому числі економічного механізму управління вітчизняним фондом родовищ корисних копалин місцевого значення.

Метою статті є розробка організаційно-економічного механізму управління вітчизняним фондом родовищ корисних копалин місцевого значення територіальними громадами.

Децентралізацію управління державним фондом надр слід розглядати в контексті загальнодержавної політики щодо децентралізації владних повноважень в Україні у системі управління реальним сектором економіки. При цьому основним завданням цього процесу є забезпечення сталого розвитку регіонів на засадах високоєфективного використання природного багатства місцевої природно-ресурсної бази, у тому числі мінерально-сировинних ресурсів.

Відповідно до статті 6 Кодексу України про надра, корисні копалини в Україні поділяються на корисні копалини загальнодержавного та місцевого значення. При цьому всі вони становлять Державний фонд родовищ корисних копалин, а механізм управління ним базується на платно-дозвільній основі. Зокрема, пунктом 30 статті 64 Бюджетного кодексу України зазначено, що рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення зараховується до бюджетів місцевого самоврядування за місцем розташування мінерально-сировинних ресурсів. Відзначимо, що ці платежі становлять і у майбутньому становитимуть значний фінансовий ресурс для місцевого самоврядування. Так, наприклад, за даними Державної фіскальної служби України, надходження рентних платежів за використання надр для видобування корисних копалин до бюджетів усіх рівнів за останні три роки склали:

у 2014 році:

- до зведеного бюджету України 19,615 млрд грн;
- до Державного бюджету України – 18,191 млрд грн (за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення);
- до місцевих бюджетів України 1,424 млрд грн;
- питома вага рентних платежів за користування надрами до місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України становить 7,26%;

у 2015 році:

- до зведеного бюджету України – 38,008 млрд грн;
- до Державного бюджету України – 36,989 млрд грн;
- до місцевих бюджетів України – 1,019 млрд грн;
- питома вага рентних платежів за користування надрами до місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України становить 2,68%;

у 2016 році:

- до зведеного бюджету України 40,780 млрд грн;

- до Державного бюджету України - 39,699 млрд грн;
- до місцевих бюджетів України - 1,081 млрд грн;
- питома вага рентних платежів за користування надрами до місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України становить 2,65%.

Попри наявність рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення, що акумулюється у бюджетах місцевого самоврядування за місцем розташування мінерально-сировинних ресурсів, у вітчизняній сфері надрокористування ефективного механізму управління на місцевому рівні фондом родовищ корисних копалин місцевого значення не існує. Проте для забезпечення раціонального використання надр при розробці родовищ корисних копалин місцевого значення назріла гостра необхідність децентралізації адміністративного управління щодо надрокористування. Тому нашою метою у цій роботі є розробка дієвого організаційно-економічного механізму управління органами місцевого самоврядування фондом родовищ корисних копалин місцевого значення.

Слід зазначити, що механізм управління місцевими органами самоврядування гірничими підприємствами, що розробляють родовища корисних копалин, має бути спрямований на досягнення таких цілей:

- створення у територіальних громад економічної зацікавленості в розробці родовищ корисних копалин місцевого значення;
- забезпечення сталого розвитку відповідної території на основі використання місцевого природно-ресурсного потенціалу.

На нашу думку, в основі такого механізму управління має лежати механізм капіталізації мінерально-сировинних ресурсів. У сучасних економічних умовах України найбільш прийнятним визначенням капіталізації природних ресурсів є їх залучення у процес суспільного виробництва задля перетворення в капітал і збільшення доданої вартості, що утворюється на їх основі [1, с. 189].

Вважаємо, організаційно-економічний механізм децентралізованого управління вітчизняним фондом родовищ корисних копалин місцевого значення може бути реалізований через механізм капіталізації корисних копалин місцевого значення за двома варіантами. Відповідно до першого варіанта, в основу цього методологічного підходу до капіталізації мінеральних ресурсів в Україні покладено принцип капіталізації рентних доходів від видобутку корисних копалин, які спрямовуються на придбання акцій гірничодобувних, збагачувальних і переробних підприємств у їх виробничий капітал і відтворення вітчизняної мінерально-сировинної бази (у разі збереження чинної системи фінансування геологорозвідувальних робіт, що здебільшого базується на фінансуванні коштом Державного бюджету) і виконання державних регіональних соціальних програм.

Так, наприклад, згідно з першим (основним) варіантом, органи місцевого самоврядування за кошти гірничої ренти (рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення) після придбання на фондовому ринку певної кількості акцій гірничодобувного підприємства, що розробляє родовище корисних копалин місцевого значення, на правах акціонера делегує своїх представників у Раду директорів і менеджмент цієї компанії та контролює таким чином фінансові потоки (забезпечується підсилення ролі інституту місцевого самоврядування і створюються умови для перетворення гірничої ренти у капітал – отримання дивідендів від тих акцій, що перебувають у управлінні органів місцевого самоврядування). Зазначимо, що запропонований механізм капіталізації мінеральних ресурсів може бути реалізований з максимальним економічним ефектом тільки після переходу системи платежів за видобування корисних копалин із застосуванням принципу рентного доходу [5, с. 60]. Тобто вилучення на користь місцевого самоврядування рентного платежу за користування надрами для видобування корисних копалин як надприбутку (надлишку). Наразі чинна система платежів, що базується на відносних показниках (ст. 252.20 Податкового кодексу України встановлюється відсоток ставки, відсоток від вартості товарної продукції гірничого підприємства), не враховує гірничо-геологічні умови видобування корисних копалин і має суто фіскальний характер. Лише в цьому

випадку у місцевого самоврядування з'явиться повноцінна фінансова можливість для реалізації запропонованого організаційно-економічного механізму.

Згідно з другим варіантом, капіталізація мінерально-сировинних ресурсів може бути реалізована за рахунок передачі акцій органам місцевого самоврядування гірничими підприємствами (крім підприємств, що перебувають у державній формі власності) в обмін на звільнення їх від сплати платежів за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення. Звільнення від сплати платежів за користування надрами для видобування корисних копалин гірничих підприємств, що видобувають корисні копалини місцевого значення, має здійснюватись в обмін на перехід у власність місцевого самоврядування акцій цих підприємств, що з часом (при поступовому придбанні контрольного пакета акцій гірничодобувних підприємств) забезпечить контроль за цими підприємствами з боку органів місцевого самоврядування. Такий механізм може бути реалізований шляхом прийняття закону «Про капіталізацію гірничої ренти» (лише про гірничу ренту), що передбачатиме обов'язкову додаткову емісію акцій гірничими підприємствами для передачі у власність місцевого самоврядування в обмін на звільнення від сплати ренти за користування надрами для видобування корисних копалин і внесенням відповідних змін і доповнень до Податкового кодексу України.

У результаті капіталізації гірничої ренти і держава в особі органів місцевого самоврядування, і власники добувних компаній, з економічного погляду, нічого б не втратили. Після звільнення від сплати рентних платежів гірничих підприємств їх рентабельність збільшиться і зросте їх ринкова вартість як капіталу. Отже, зменшення частки участі в капіталі гірничих компаній нинішніх власників буде компенсовано зростанням ринкової вартості цих компаній, а відтак і цих часток.

Водночас слід зазначити, що з 1 січня 2018 р. згідно з Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату» від 20 грудня 2016 р. №1793-VIII (набирає чинності з 1 січня 2018 р.), частину першу статті 64 доповнять пункти 4-1 та 4-2 такого змісту:

4-1) 2 відсотки 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 районних бюджетів за місцезнаходженням (місцем видобутку) відповідних природних ресурсів;

4-2) 3 відсотки 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 міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, бюджетів об'єднаних територіальних громад за місцезнаходженням (місцем видобутку) відповідних природних ресурсів».

Таким чином, місцеве самоврядування зможе додатково отримувати грошові надходження від видобутку вуглеводнів. Для органів місцевого самоврядування це означатиме зростання фінансових можливостей на місцях, завдяки чому ті зможуть покращити економічну ситуацію населених пунктів та отримати додатковий фінансовий ресурс, який територіальні громади зможуть використовувати для придбання акцій тих гірничих підприємств, які видобувають корисні копалини місцевого значення, що розташовані на територіях цих громад.

Також це сприятиме ефективному діалогу між сторонами, зокрема, місцеві жителі перестануть бачити у видобувних компаніях тих, хто лише шкодить навколишньому природному середовищу та руйнує інфраструктуру, а навпаки сприятимуть налагодженню плідної співпраці між сторонами.

На нашу думку, до перспективних заходів організаційно-економічного механізму децентралізованого управління органами місцевого самоврядування вітчизняним фондом родовищ корисних копалин місцевого значення належить обмін цими органами акцій українських гірничодобувних підприємств, які спеціалізуються на видобуванні корисних копалин місцевого значення, на акції вітчизняних підприємств, що є споживачами цієї товарної продукції. Такий підхід може ви-

кликати також інтерес з боку іноземних підприємств (у т. ч. транснаціональних корпорацій (ТНК)), які також можуть бути споживачами товарної продукції вітчизняних гірничодобувних підприємств, що спеціалізуються на видобуванні корисних копалин місцевого значення. На сьогодні вигода для нашої країни від обміну акцій вітчизняних гірничих компаній на акції іноземних компаній полягала б здебільшого у зниженні ризиків, що пов'язані з можливим падінням цін на товарну мінерально-сировинну продукцію. Таким чином, такий підхід забезпечив би хеджування фінансових ризиків та отримання доступу до капіталу як вітчизняних, так і зарубіжних компаній (у т. ч. ТНК), що є споживачами товарної мінерально-сировинної продукції, отриманої від розробки родовищ корисних копалин місцевого значення.

Слід зазначити, що зворотним боком процесу видобування корисних копалин, у тому числі і місцевого значення, є техногенне навантаження на навколишнє природне середовище. Для зменшення негативного впливу гірничих підприємств на природу як на державному, так і на місцевому рівнях необхідно застосовувати такий адміністративно-економічний механізм природокористування, який стимулював би гірничі підприємства до здійснення екологізації виробництва.

Під адміністративно-економічним механізмом екологізації гірничодобувного виробництва слід розуміти систему методів і прийомів організації, правового та економічного регулювання процесів раціонального надрокористування на основі науково обґрунтованого менеджменту, екологічної експертизи, комплексного та безпечного для навколишнього природного середовища видобування корисних копалин.

На нашу думку, для забезпечення в Україні децентралізації владних повноважень найбільш впливовими інструментами адміністративно-економічного механізму надрокористування в частині екологізації гірничодобувного виробництва мають стати такі ринкові інструменти: створення ринку екологічних послуг, у тому числі проведення екологічного аудиту, моніторингу та екологічного страхування [6, с. 47].

Аналізуючи викладене, можна зазначити таке: фінансові надходження у вигляді рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення, які зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування за місцем розташування мінерально-сировинних ресурсів, є основою для імплементації у вітчизняну сферу надрокористування організаційно-економічного механізму децентралізованого управління вітчизняними родовищами корисних копалин місцевого значення.

Запропоновано 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 (наведено 2 варіанти капіталізації мінерально-сировинних ресурсів родовищ корисних копалин місцевого значення).

Наведені механізми капіталізації мінеральних ресурсів привабливі тим, що органи місцевого самоврядування у майбутньому отримуватимуть дивіденди на придбані акції навіть тоді, коли на території громади завершиться період розробки родовища і це гірниче підприємство розпочне видобування корисних копалин місцевого значення на території іншої громади, а також одержать можливість делегувати своїх представників у Раду директорів і менеджмент цього підприємства і контролювати таким чином його фінансові потоки. Тобто безпосередньо управляти фондом родовищ корисних копалин місцевого значення і таким чином забезпечувати сталий розвиток регіонів.

Подальші наукові дослідження мають здійснюватися в напрямі надання повноважень органам місцевого самоврядування самостійно встановлювати розмір рентних платежів за використання надр для видобування корисних копалин місцевого значення. І таким чином зміцнювати інститут місцевого самоврядування в контексті децентралізації владних повноважень.

Список використаних джерел

1. Андрієвський І. Д. Стратегічні напрямки розвитку системи державного управління в сфері вивчення і використання надр / І. Д. Андрієвський, А. Б. Качинський, М. М. Коржнев, Є. О. Яковлев // Стратегічна панорама.
2. Гурський Д. С. Про вартість геологічної інформації та потенційних запасів у надрах, а також загальну вартість родовищ корисних копалин / Д. С. Гурський, Л. М. Шимків // Мінеральні ресурси України.
3. Ткаченко Н. И. Основные подходы к регулированию недропользования / Н. И. Ткаченко // Научные труды Дон НТУ. Серия: экономическая. Выпуск 80.
4. Жикаляк Н. В. Государственное регулирование рентных отношений в горной промышленности Украины: моногр. / Н. В. Жикаляк; НАН Украины, Ин-т экономики пром.-ти. – Донецк: Ин-т экономики пром.-ти НАН Украины, 2013. – 548 с.
5. Матюха В. В. Система платежей за пользование недрами в Украине: проблемы и предложения по реформированию / В. В. Матюха // Горный журнал. – № 7. – 2014. – С. 60-62.
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 / Olena Suhina // Україна – Бґларія – Європейський Сюз: сьвременно сьстояние и перспективи / Ukraine – Bulgaria – European Union: contemporary state and perspectives: сборник с доклади от V международна научна конференция, 24 September – 1 October 2016, Varna, Bulgaria. Том 1. – Варна: Издательство «Наука и икономика», 2016. – С. 47-52.

References

1. Andriyevs'kyu, I. D., Kachyns'kyu, A. B., Korzhnyev, M. M. & Yakovlyev, Ye. O. (2003). *Stratehichni napryamky rozvytku systemy derzhavnoho upravlinnya v sferi vyvchennya i vykorystannya nadr* [Strategic directions of development of public administration in the study and use of mineral resources]. *Stratehichna panorama – Strategic Panorama*, 2, 189-197 [in Ukrainian].
2. Hurs'kyu, D. S. & Shymkiv, L. M. (1966). Pro vartist' heolohichnoyi informatsiyi ta potentsiynykh zapasiv u nadrah, a takozh zahal'nu vartist' rodovushch korysnykh kopalyn [On the cost of geological information and potential reserves in the subsoil, well as general value of mineral deposits]. *Mineral'ni resursy Ukrainy – Mineral resources of Ukraine*, 1, 10-11 [in Ukrainian].
3. Tkachenko, N. I. (2004). Osnovnyie podhody k regulirovaniyu nedropolzovaniya [Basic approaches to the regulation of subsoil use]. *Nauchnyie trudy Don NTU – Scientific works of Donetsk National Technical University*, 80, 65-72 [in Russian].
4. Zhikalyak, N. V. (2013). *Gosudarstvennoe regulirovanie rentnih otosheniy v gornoy promyshlennosti Ukrainy* [State regulation of rental relations in the mining industry of Ukraine]. *NAN Ukrainy, In-t ekonomiki prom.-ti. Donetsk: In-t ekonomiki prom.-ti NAN Ukrainy* [in Russian].
5. Matyuha, V. V. (2014) Sistema platezhey za polzovanie nedrami v Ukraine: problemy i predlozheniya po reformirovaniyu [System of payments for subsoil use in Ukraine: problems and proposals for reforming]. *Gornyy zhurnal – Mining journal*, 7, 60-62 [in Russian].
6. Suhina, O. (2016). *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*. *Proceedings of the Vrd International Conference: V mezhdunarodna nauchna konferentsiya «Ukrayna – Balgariya – Evropeyski Sayuz: savremenno sastoyanie i perspektivi» / «Ukraine – Bulgaria – European Union: contemporary state and perspectives»*: Vol 1. (pp. 47-52). *Varna: Izdatelstvo «Nauka i ikonomika»*

Matyukha V. V., Suhina O. M. Features of the mechanism of decentralized management of local mineral deposits' national fund at their extraction.

In this article the organizational-economic mechanism of decentralized management of local mineral deposits' national fund at their extraction is offered. Features of this mechanism, which includes capitalization of the mining rent with the subsequent transformation into securities (shares) of those mining enterprises, which are mining the minerals located at the territory of these communities are disclosed. It is specified, that such approach to decentralization of authority concerning management of national fund of local mineral deposits maintains sustainable development of this community, and also its practical implementation does not require introduction of any changes and additions into the current legislation, which regulates mining relations in the sphere of the subsoil use. Besides, the article suggests the mechanism of hedging of local territorial communities' financial risks by development of local mineral deposits at their territory.

Key words: organizational-economic mechanism, capitalization, decentralization of authority, mineral deposits of local importance.

Матюха Володимир Вікторович – кандидат технічних наук, старший науковий співробітник, провідний науковий співробітник відділу комплексної оцінки та управління природними ресурсами, ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАНУ» (e-mail: matiukha@ukr.net).

Matyukha Volodymyr Viktorovych – Ph.D. (Econ.), Sen. Res., Senior Researcher of the Department of of the Department of Complex Evaluation and Management of Natural Resources of the SI « Institute of Environmental Economics and Sustainable Development of the NAS of Ukraine».

Сухіна Олена Миколаївна – кандидат економічних наук, старший науковий співробітник, старший науковий співробітник відділу економічних проблем екологічної політики та сталого розвитку ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України» (e-mail: olsuhina@ukr.net)

Suhina Olena Mykolayivna – Ph.D. (Econ.), Sen. Res., Senior Researcher of the Department of Economic Problems of Environmental Policy and Sustainable Development of the SI « Institute of Environmental Economics and Sustainable Development of the NAS of Ukraine».

Надійшло 02.10.2017 р.