

## Проблеми просторового розвитку в сфері надрокористування

*У статті розглянуті та проаналізовані основні проблеми, що стримують просторовий розвиток у сфері надрокористування. Досліджено ступінь впливу кожної з них на просторовий розвиток у цій сфері. Запропоновані конкретні заходи щодо покращання державної політики надрокористування.*

*Ключові слова: проблема, просторовий розвиток, сфера надрокористування, гірничі відносини.*

Відомо, що просторовий розвиток країни тісно пов'язаний з поточним розвитком мінерально-сировинної бази, оскільки мінеральні ресурси належать до базових чинників, що обумовлюють особливості економічного розвитку територій, спеціалізацію регіональних господарських комплексів [1].

На сьогодні мінерально-сировинні ресурси являють собою один з найважливіших бюджетоутворюючих та капіталоемних активів національної економіки держави. Видобуток, переробка, використання та експорт мінеральної сировини – це не лише першооснова економіки держави, але і підґрунтя для поступового розвитку як окремих територій, так і держави в цілому.

У вітчизняній фаховій літературі питанню розвитку сфери надрокористування присвячені праці таких учених, як С.В. Гошовський, Д.С. Гурський, Б.І. Малюк, А.С. Дранник. Протелишається нерозглянутим ряд проблем, на які варто звернути особливу увагу.

Метою цієї роботи є визначення, аналіз проблем, що стримують просторовий розвиток у сфері надрокористування, та розроблення пропозицій щодо їх вирішення.

На нашу думку, на просторовий розвиток у сфері надрокористування суттєво впливає невирішеність таких проблем:

- недосконале вітчизняне нормативно-правове та програмне забезпечення регулювання гірничих відносин та управління розвитком гірничопромислового комплексу (включаючи і фонд надр);
- недосконала система державного управління вітчизняним гірничопромисловим комплексом (ГПК);
- недосконала державна мінерально-сировинна політика;
- відсутність адекватної методики визначення вартості запасів корисних копалин родовищ;
- адаптація вітчизняного ГПК до процесів глобалізації та інтеграції (вступ України до СОТ).

Враховуючи той факт, що всі зазначені проблеми тією чи іншою мірою негативно впливають на просторовий розвиток у сфері надрокористування, практичний інтерес становить розгляд та аналіз кожної з них окремо.

*Недосконале вітчизняне нормативно-правове та програмне забезпечення регулювання гірничих відносин та управління розвитком гірничопромислового комплексу (включаючи і фонд надр)*

Основним завданням нормативно-правового забезпечення у вітчизняній сфері надрокористування є регулювання гірничих відносин (відносин з приводу використання надр) між державою як власником природних ресурсів і надрокористувачами (суб'єктами господарювання з геологорозвідки та видобутку корисних копалин). На наш погляд, до найбільш нерегульованих і актуальних, з економіко-правової точки зору, є питання рентних відносин, дозвільної системи у надрокористуванні та встановлення права власності на техногенні мінеральні накопичення. Як свідчить практика, недосконале правове регулювання саме цих питань та відсутність довгострокових дієвих загальнодержавної (існуюча **“Загальнодержавна програма розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2010 року”**, що затверджена **Законом України від 22 лютого 2006 року № 3458**, не відповідає сучасним економічним реаліям і потребує значних коригувань та доповнень, виходячи з балансу видобутку та споживання мінеральної сировини економікою України. Крім цього, термін її дії закінчується в поточному році) та регіональних програм розвитку вітчизняної мінерально-сировинної бази є стримуючим фактором у розвитку вітчизняного ГПК. Незважаючи на той факт, що в окремих регіонах країни є місцеві програми, проте виконання їх становить дуже малий відсоток через систематичне недофінансування з бюджету. Відомо, що для раціонального розміщення продуктивних сил необхідно визначити потреби суспільного виробництва в мінерально-сировинних ресурсах з позицій збалансованості, достатньої необхідності та комплексності. **Саме такий підхід має бути врахований** при розробленні довгострокових загальнодержавної та регіональних програм розвитку вітчизняної мінерально-сировинної бази.

Автор цієї роботи вважає, що в рамках програм, крім заходів із пошукових та геологорозвідувальних робіт, мають бути заходи, що спрямовані на розроблення та впровадження новітніх технологій та устаткування для розроблення родовищ, тобто програми повинні розроблятися на комплексному підході.

Наявність потужного програмного забезпечення розвитку мінерально-ресурсного потенціалу дозволить забезпечити сталий розвиток вітчизняної економіки. А це, у свою чергу, дозволить збільшити експортний

---

*Матюха Володимир Вікторович*, кандидат технічних наук, провідний науковий співробітник відділу економічних проблем надрокористування та відходів Ради по вивченню продуктивних сил України НАН України, м. Київ.

потенціал ГПК, а також одночасно скоротити імпорт мінеральної сировини та заощадити валютні витрати на її придбання з імпорту.

Вирішення проблем недосконалого нормативно-правового забезпечення регулювання гірничих відносин у вітчизняній сфері надрокористування між державою та надрокористувачами полягає в усуненні правових колізій, розробленні і впровадженні в практику відсутніх норм прав та гармонізації вітчизняного законодавства в цій сфері із законодавством ЄС.

*Недосконала система державного управління вітчизняним ГПК*

Виходячи з аналізу діючої нормативно-правової бази, що регулює гірничі відносини у сфері надрокористування, можна навести наступну схему державного управління у цій сфері (рис. 1) [2].



Рис. 1. Схема державного управління вітчизняним гірничопромисловим комплексом

Як видно з наведеної схеми, регуляторна політика у сфері надрокористування здійснюється через державні установи, в яких втілюється і матеріалізується влада, за допомогою сукупності відповідних нормативно-правових актів, що створюють інституціональне середовище, в якому вони діють.

Проаналізувавши наведену схему державного управління сфери надрокористування, можна констатувати, що вона хоч і становить цілісну дієву систему, проте є дуже громіздкою і не зовсім досконалою. А це, у свою чергу, обумовлює велику інерційність процесу прийняття та впровадження в практику відповідних управлінських рішень. Так, наприклад, є певне дублювання контрольних функцій окремими установами: Держпромгірнаглядом України та Державною геологічною службою України. Обидві ці установи повинні забезпечувати охорону надр і раціональне їх використання. Так, згідно з Постановою КМУ від 15 листопада 2005 р. № 1090 Держпромгірнагляд України проводить роботи з додержання встановленого порядку надання надр для їх геологічного вивчення та добування корисних копалин і здійснення контролю за повнотою вивчення родовищ корисних копалин та умов їх розроблення.

Водночас відповідно до статті 1 Закону України “Про державну геологічну службу” ця служба також організовує геологічний контроль за діяльністю інших суб’єктів господарювання. На нашу думку, контроль за раціональним використанням надр слід залишити тільки за Державною геологічною службою України. Здійснити це на державному рівні можливо шляхом внесення відповідних змін та доповнень до Закону України “Про державну геологічну службу”, які вдосконалять процедуру здійснення державного нагляду (контролю) і визначать повноваження Державної геологічної служби як єдиного в Україні органу з контролю за виконанням ліцензійних умов стосовно видобування корисних копалин діючими установами – регуляторами в сфері надрокористування з питань контролю за дотриманням суб’єктами господарювання чинного законодавства. Малоефективними установами в системі державного управління надрокористуванням є екологічна інспекція та експертиза, які сьогодні лише частково виконують свої завдання, оскільки при функціонуванні ними визначається вплив на довкілля лише окремих працюючих гірничодобувних підприємств і не враховуються існуючий стан забруднення, сумарні екологічні наслідки від введення в дію нових підприємств. Аналіз існуючої системи державного управління ГПК свідчить про те, що вона потребує певного коригування з метою спрощення її структури і підвищення ефективності функціонування (скоротити термін і спростити процедуру опрацювання поточних питань щодо регулювання гірничих відносин та підвищити якість управлінських рішень).

Зарубіжний досвід свідчить про те, що в країнах далекого зарубіжжя застосовується більш спрощена система державного управління сферою надрокористування.

Так, наприклад, у Бразилії система управління, що регулює гірниче виробництво, складається з Національного департаменту гірничого виробництва (НДГВ), що входить до структури Міністерства видобувної промисловості та енергетики. Крім НДГВ, у структурі є ще два органи – Секретаріат гірничої та металургійної промисловості, що виробляє і координує політику за секторами галузі, і Геологічна служба Бразилії, що відповідає за підготовку і поширення основної геологічної інформації.

#### **Австралія**

Державним агентством, що опікується розвитком промисловості, є Департамент промисловості та мінеральних ресурсів штату Західна Австралія.

#### **Індія**

Регулювання гірничорудної галузі в Індії здійснюють такі структури:

Міністерство сталі, головними обов’язками якого є координація, планування розвитку та зростання гірничорудних і сталеливарних підприємств країни як державного, так і приватного сектору.

Міністерство видобувної промисловості здійснює керівництво видобутком усіх мінералів і наглядає за виконанням Закону про видобуток та корисні копалини.

Індійська геологічна служба відповідає за оцінку геологічних та регіональних мінеральних ресурсів країни.

Індійське Бюро гірничорудної промисловості – національна організація в структурі Міністерства гірничорудної промисловості, що займається розробленням мінеральних ресурсів країни.

#### **Швеція**

Державні установи, що регулюють видобуток корисних копалин у цій країні:

Міністерство промисловості, зайнятості та кооперації, Шведська геологорозвідувальна служба, Гірничі інспекції.

На нашу думку, більша ефективність системи державного управління вітчизняною сферою надрокористування може бути досягнута за рахунок її структурного реформування, а саме шляхом зменшення кількості управлінських організацій у системі та переглядом їх повноважень і функцій.

#### *Недосконала державна мінерально-сировинна політика*

Вплив мінерально-сировинної бази (МСБ) на просторовий розвиток територій здійснюється через державну мінерально-сировинну політику. Мінерально-сировинна політика держави визначає розвиток МСБ, яка, у свою чергу, впливає як на економічний розвиток окремих регіонів (у першу чергу, де розташований ГПК), так і на розвиток економіки держави в цілому.

Метою мінерально-сировинної політики держави є раціональне використання надр при одночасному

зменшенні техногенного навантаження на довкілля, забезпечення мінеральною сировиною потреб вітчизняної економіки і випереджаючого розвитку ГПК, включаючи мінерально-сировинну базу.

Схематично мінерально-сировинна політика держави може бути представлена в такому вигляді (рис. 2).

До недоліків мінерально-сировинної політики держави слід віднести:

- відсутність державного замовлення на видобуток корисних копалин (у першу чергу на стратегічні види);

- недосконалість існуючої системи формування бюджетного фінансування геологорозвідувальної галузі;

- неефективне регулювання державою зовнішньоекономічної діяльності вітчизняних суб'єктів господарювання у сфері надрокористування.

Розглянемо кожний з перелічених недоліків окремо. На нашу думку, відсутність державного замовлення на видобуток корисних копалин є стримуючим фактором у розвитку вітчизняного ГПК ( у вітчизняній сфері надрокористування за державним замовленням здійснюються тільки геологорозвідувальні роботи).

Враховуючи той факт, що держзамовлення на виробництво товарної продукції з мінеральної сировини власного видобутку є гарантією з боку держави на її викуп (сплату) за будь-яких економічних умов, у тому числі і в період рецесії, вважаємо за



Рис.2. Складові державної мінерально-сировинної політики

доцільне з метою забезпечення сталого розвитку вітчизняного ГПК ввести держзамовлення на стратегічні для вітчизняної економіки держави види мінеральної сировини (наприклад, нафти, газу, вугілля, уранової руди тощо).

Недосконалість існуючої системи формування і бюджетного фінансування геологорозвідувальних робіт полягає в тому, що обсяг фінансування цих робіт щодо дослідження надр у країні прямо залежить від відрахувань видобувних підприємств на відтворення мінерально-сировинної бази. Це, у свою чергу, негативно впливає на планування цих робіт, виходячи з балансу видобутку і споживання мінеральної сировини вітчизняною економікою і тому не може забезпечити збалансованого розвитку МСБ.

Слід зазначити, що зовнішньоекономічна політика держави значною мірою позначається на розвитку вітчизняної мінерально-сировинної бази. Тут дієвим інституціональним важелем управління розвитком мінерально-сировинної бази є нетарифний метод – квотування (обмеження) та ліцензування. Необхідність застосування такого важеля, як квотування обсягів видобутку та експорту окремих видів корисних копалин, є необхідним. Необхідність його застосування зумовлена такими факторами:

- по-перше, з деяких видів корисних копалин розвідані запаси є незначними, а потреба вітчизняної промисловості в них спланована на багато років вперед;

- по-друге, темпи видобутку окремих видів мінеральної сировини перевищують темпи приросту цих видів корисних копалин. На сьогодні в Україні питання обмеження видобутку та експорту регулюється такими нормативно-правовими актами: статтею 52 “Квоти на видобуток корисних копалин “Кодексу України “Про надра”, Постановою Кабінету Міністрів України від 15.07. 1997 р. № 742 зі змінами та доповненнями “ Про надання спеціальних дозволів на користування ділянками надр з метою геологічного вивчення та видобування стратегічно важливих корисних копалин”, Постановою Кабінету Міністрів України від 22.12. 1994 р. № 862 зі змінами та доповненнями “Про затвердження Положення про порядок установа квот на видобуток окремих видів корисних копалин”. На нашу думку, враховуючи суттєвий вплив на вітчизняну економіку і зокрема на сферу надрокористування процесів глобалізації, інтеграції, з метою підвищення ефективності використання фонду надр, виходячи з інтересів національної безпеки держави, необхідно щорічно переглядати Перелік корисних копалин та їх мінімальні стратегічно важливі запаси (Постанова КМУ від 15. 07. 1997 р. № 742).

Експорт мінеральних ресурсів у нашій державі регулюється статтею 17 Закону України ” Про зовнішньоекономічну діяльність” та постановою Кабінету Міністрів від 27.12.2008 року № 1123 “Про затвердження переліків товарів, експорт та імпорт яких підлягає ліцензуванню, та обсягів квот у 2009 році”.

Незважаючи на потужний потенціал вітчизняної мінерально-сировинної бази, економіка України відчуває дефіцит в окремих видах мінеральної сировини (наприклад, вугілля коксівне). Так, на думку фахівців, у 2010 році, як і раніше, вітчизняні металурги будуть відчувати дефіцит коксу. Проблема не в існуючих потужностях вітчизняних коксохімічних підприємств, а в їх забезпеченості вугіллям коксівним. Слід зазначити, що обсяги видобутку українського вугілля коксівного давно вже не можуть повністю задовольнити потреби вітчизняних коксохімічних підприємств. Для покриття дефіциту в потребі вугілля коксівного вітчизняних коксохімічних заводів щорічно в Україну його імпортується до 9 млн тонн (37–42% від загальної потреби). Ситуацію із забезпеченням ще ускладнює одночасний експорт з України вітчизняного вугілля коксівного.

Беручи за критерій першочерговість забезпечення мінеральною сировиною потреб вітчизняної економіки, вважаємо за доцільне як тимчасовий захід на період дії світової фінансової кризи розширити перелік найменувань корисних копалин додатка № 8 до постанови Кабінету Міністрів України від 27.12.2008 р. № 1123 і внести до нього експортні і водночас гостродефіцитні для вітчизняної промисловості види мінеральної сировини, такі, як вугілля коксівне. Вітчизняна мінерально-сировинна база має в першу чергу працювати на створення ВВП України і на задоволення власних потреб економіки держави.

*Відсутність адекватної методики визначення вартості запасів корисних копалин родовищ*

Відомо, що мінерально-ресурсний потенціал держави і регіонів відіграє суттєву роль для їх економіки, оскільки мінерально-сировинні ресурси є основою соціально-економічного розвитку України. Наявність у державі адекватної щодо здійснення економічної оцінки мінерально-сировинного потенціалу регіонів дає відповідь на питання щодо доцільності розроблення родовища або ділянки надр. А це, у свою чергу, дає відповідь на питання, чи потрібно буде розмішувати і в подальшому розвивати продуктивні сили в цьому регіоні (наприклад, будівництво нових гірничодобувних та переробних підприємств з усією інфраструктурою у разі розвідки значних покладів стратегічної мінеральної сировини загальнодержавного значення, оскільки матеріальне виробництво залежить від мінерально-сировинної бази).

На сьогодні в Україні діє “Методика визначення вартості запасів і ресурсів корисних копалин родовищ або ділянки надр, що надаються у користування”, яка затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2004 р. № 1117.

$$B = \sum_{t=1}^T \frac{(D_t - B_t) - P_t}{(1 + E)^t} - \sum_{t=1}^T \frac{K_t}{(1 + E)^t}, \quad (1)$$

де  $B$  – вартість ресурсів на дату оцінки;  $E$  – норма дисконту, що застосовується для визначення вартості

ресурсів, береться такою, що дорівнює обліковій ставці Національного банку;  $D_t$  – річний дохід від реалізації товарної продукції в  $t$ -му році, за винятком амортизаційних відрахувань;  $B_t$  – експлуатаційні витрати в  $t$ -му році, за винятком амортизаційних відрахувань;  $\Pi_t$  – розмір податків і платежів у  $t$ -му році, що не входять до експлуатаційних витрат;  $K_t$  – капітальні вкладення в промислове будівництво в  $t$ -му році, включаючи придбання геологічної інформації;  $T$  – строк використання родовища або ділянки надр геологічного вивчення та/або видобування корисних копалин до виведення родовища з експлуатації.

Ця методика хоч і базується на ринкових підходах, проте має досить узагальнений характер. Вона не враховує вартості землі або іншого природного ресурсу, що вилучається з господарського обігу при розробленні родовища або ділянки надр; виплату відсотків на інвестиції в основний капітал гірничодобувного підприємства (витрати, що пов'язані з оновленням основних виробничих фондів. Практика свідчить, що термін розроблення родовища, як правило, перевищує 15–20 років. За цей час існуюче у надрокористувача видобувне устаткування встигає застаріти як морально, так і фізично, тобто потребує заміни на нове) та відшкодувань за порушення екологічної рівноваги.

Через недосконалість цієї методики важко прогнозувати на тривалу перспективу техніко-економічні показники розроблення родовищ. А це, у свою чергу, стримує прогнозування розміщення і розвиток продуктивних сил у регіоні. Як видно з наведеного аналізу, для здійснення адекватної економічної оцінки мінерально-ресурсного потенціалу необхідно в діючу методику внести відповідні корективи або взагалі розробити зовсім інший методичний підхід.

#### *Адаптація вітчизняного ГПК до процесів глобалізації та інтеграції*

Під впливом процесів глобалізації та інтеграції асоціація європейських надрокористувачів EUROMINES у 2006 році започаткувала своєрідну організаційну ініціативу, розраховану на період 2007–2013 рр., яка дістала назву Європейської технологічної платформи сталих мінеральних ресурсів (European Technological Platform on Sustainable mineral Resources – ETP – SMR) [3]. Ця ініціатива фактично означає створення інтегрованого напрямку досліджень, спрямованого на розбудову мінерально-сировинної бази Європейського Союзу та забезпечення промисловості й суспільства необхідними мінеральними ресурсами. Серед стратегічних завдань ETP-SMR є такі:

- спрощення та забезпечення сталості доступу до власних мінеральних ресурсів;
- сприяння проведенню геологорозвідувальних робіт у країнах Європи;
- сприяння створенню гірничої та постгірничої інфраструктури у країнах, що розвиваються.

В умовах глобалізаційних та інтеграційних процесів (вступ України до СОТ) набуває актуальності проблема відкритості економіки в контексті збереження та забезпечення сталого розвитку вітчизняного ГПК. На нашу думку, особливу небезпеку від процесів глобалізації для державної економіки слід очікувати від значного зростання інтенсивності розроблення надр (збільшення кількості видів та обсягів видобутку власної мінеральної сировини) іноземними компаніями, які можуть на свій власний розсуд розпоряджатися видобутою з надр України мінеральною сировиною. Наприклад, весь обсяг видобутої ними сировини будуть вивозити за межі митної території України. Це практично буде означати, що власна мінерально-сировинна база працюватиме не тільки на створення вітчизняного ВВП, але й на розвиток економік інших індустриально розвинених країн світу. А гірничодобувним регіонам України залишиться тільки комплекс невирішених екологічних проблем.

На нашу думку, уникнути вищезазначених прогнозованих негативних наслідків процесів глобалізації та інтеграції можна за допомогою зовнішньоекономічної діяльності держави та реформування інституціонального середовища сфери надрокористування. Інакше вітчизняна мінерально-сировинна база ризикує перетворитися на сировинний придаток економік тих країн, куди будуть вивозитися корисні копалини для подальшої переробки.

Враховуючи той факт, що принципи СОТ не дозволяють захищати власних товаровиробників такими заходами у зовнішній торгівлі, як квотування та ліцензування (за винятком митних тарифів), в Україні найближчим часом необхідно розробити нову стратегію захисту вітчизняної економіки, в тому числі ГПК, від негативного впливу процесів глобалізації та інтеграції.

Щодо реформування інституціонального середовища сфери надрокористування, вважаємо за доцільне, крім удосконалення нормативно-правової бази та системи державного управління вітчизняним ГПК на корпоративному рівні управління, необхідно створити кластерні форми організації структури економіки як одну з найбільш прогресивних моделей, що забезпечить конкурентоспроможність вітчизняних суб'єктів господарювання у сфері надрокористування як на внутрішньому, так і зовнішньому ринках.

#### **Висновки**

1. Визначені та проаналізовані основні проблеми просторового розвитку в сфері надрокористування і розроблені конкретні пропозиції до їх вирішення.

2. Показано, що забезпечення сталого просторового розвитку в сфері надрокористування можливе лише за умови комплексного підходу до вирішення проблем у цій сфері, оскільки вони пов'язані між собою, і наявність однієї визначає появу іншої (наприклад, наявність проблеми недосконалої мінерально-сировинної політики держави визначила проблему адаптації вітчизняного ГПК до процесів глобалізації та інтеграції).



1. *Україна: проблеми сталого розвитку: наукова доповідь* / [Дорогунцов С. І., Данилишин Б. М., Лібанова Е. М., Шевчук В. Я.]. – К. : РВПС України НАН України, 1997. – 96 с .
2. *Сухоруков А. І.* Особливості інституціоналізації сфери надрокористування в Україні / А. І. Сухоруков, В. В. Матюха, М. Т. Мовчан // *Стратегічні пріоритети*. – 2009. – № 1(10). – С. 151–158.
3. *Гошовський С. В.* Мінерально-сировинна стратегія Європейського Союзу. Концептуальні засади / Сергій Гошовський, Борис Малюк // *Стратегічні пріоритети*. – 2008. – № 1 (6). – С. 74–81.

**Отримано 10.03.2010 р.**

***V.V. Matyukha***

**Проблемы пространственного развития в сфере недропользования**

*В статье рассмотрены и проанализированы основные проблемы, которые сдерживают пространственное развитие в сфере недропользования. Исследована степень влияния каждой из них на пространственное развитие в этой сфере. Предложены конкретные мероприятия для улучшения государственной политики недропользования.*

*Ключевые слова: проблема, пространственное развитие, сфера недропользования, горные отношения.*

***V.V. Matyukha***

**Problems of spatial development in sphere of bowels of the earth**

*The article deals with the main problems that hamper the spatial development in sphere of bowels of the earth. It is analyzed the influence of each problem on spatial development of mining industry. The specific actions are offered for improvement of a state mining policy.*

*Keywords: problem, spatial development, sphere of bowels of the earth, mountain attitudes.*