

МОДЕРНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ НАДРОКОРИСТУВАННЯ

Сухіна О.М.,

Державна установа “Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України”, м. Київ, Україна, olsuhina@ukr.net

Розроблено пропозиції до удосконалення Класифікації запасів і ресурсів корисних копалин державного фонду надр шляхом включення методу визначення економічного ефекту від промислового освоєння родовищ корисних копалин, і, зокрема, коригування ставки дисконту; розробки градації ризиків по кожному виду корисних копалин; врахування фактору часу; врахування витрат, пов'язаних із отриманням спеціального дозволу на користування надрами, а також витрат, пов'язаних із отриманням кредитів; врахування екологічних обмежень та соціальних нормативів тощо.

MODERNIZATION OF THE STATE MANAGEMENT SYSTEM IN THE SPHERE OF USING BOWELS OF THE EARTH

Suhina Olena, Candidate of Economic Sciences (Doctor of Philosophy – Ph.D. Economic Sciences), Senior Scientific Associate, State institution “The institute of environmental economics and sustainable development of the NAS of Ukraine”,, Kyiv, Ukraine, olsuhina@ukr.net

Proposals to improvement of Classification of stocks and resources of minerals of the state fund of bowels of the earth by implementation of a method of calculation of economic effect of industrial development of deposits of minerals, and, in particular, correction of the rate of discount, development of gradation of risks by each type of minerals, the accounting of the factor of time, the accounting of the costs related with obtaining of the special license to using by bowels of the earth, and also the costs related with obtaining of credits, the accounting of ecological limitations and social standards, etc. are developed.

Государственные структуры Норвегии контролируют топливно-энергетический комплекс, который сделал Норвегию самой процветающей страной.
<http://rosreferendum.com>

Конкуренція на ринку мінерально-сировинних ресурсів, соціально-економічна та екологічна політика, введення нових нормативно-правових документів потребують оптимізації майже всіх складових системи державного управління у сфері надрокористування. Так, для переведення гірничодобувних підприємств на дійсно рентні платежі, доцільно удосконалити економічну оцінку мінерально-сировинних ресурсів, класифікацію запасів і ресурсів корисних копалин державного фонду надр та ін. Прикрим є той факт, що продовжується видобуток тих корисних копалин, які мають значний вміст корисного компонента і сприятливі умови видобутку. Прикладом відносно високих витрат залізної руди є видобуток на шахтах ПАТ «ЄВРАЗ Суха Балка» (м. Кривий Ріг) (автор статті спостерігала це в шахті “Ювілейна” на глибині 1340 м). В результаті відсутності раціональної системи обчислення, вилучення та розподілу гірничої ренти бюджет України недоотримує значну частину доходів при одночасному збагаченні надрокористувачів, які привласнюють ренту: за видобування залізної руди до бюджету надходить лише 3,64 грн./т, а надрокористувачі продають 1 т цієї сировини за ціною від 720 до 1160 грн./т. Як наслідок, не забезпечується конституційне право громадян нашої держави на частину природної ренти. У країнах з розвинутою гірничодобувною промисловістю та досконалою нормативно-правовою базою підприємства з видобутку корисних копалин сплачують державі до 85 % прибутку. Але доцільно не лише вилучити природну ренту, але й справедливо її розподілити. Наприклад, кожен повнолітній житель штату Аляска (США) щороку отримує чеки на певну суму від отриманої нафтової ренти (у 1990 р. – на 952 дол. США, 1996 р. – на 1130 дол., у 2000 р. – на 2000 дол., а у 2012 р. – дещо менше – на 878 дол.). Чисельність населення штату при цьому постійно зростає. Яскравим прикладом ідеальної держави в цьому плані є Норвегія, оскільки довгостроковою метою державної політики в Норвегії є перетворення країни в державу-рантє. На особистий рахунок кожного громадянина Норвегії надходять

відрахування від отриманого прибутку нафтових доходів. В Російській Федерації був сформований Стабілізаційний фонд, який у 2008 р. був розділений на 2 частини: Резервний фонд РФ і Фонд національного добробуту Росії, які формуються за рахунок нафтогазових доходів. Проте в Росії не створили систему нарахування коштів кожному громадянину від отримання нафтогазової ренти.

Україна має значний рентний потенціал. Окрім того, в останні роки ведеться розвідка вуглеводнів, і, зокрема, покладів газогідратів (льоду, який містить газ метан) в українській економічній зоні Чорного моря. За попередніми оцінками українських та німецьких учених, виявленими запасами метану можна забезпечити Україну енергією протягом 1500 років. Тому в Україні доцільно розробити новий економічний механізм природокористування, який би враховував: визначення розмірів рентних платежів за користування мінерально-сировинними ресурсами, методи вилучення гірничої ренти та механізм її розподілу. Але для цього також необхідно здійснити вартісну оцінку запасів корисних копалин, удосконалити класифікацію запасів корисних копалин та ін.

Актуальність теми дослідження підтверджується й тим, що на сьогоднішній день відбувається розробка відповідних нормативно-правових документів. Так, Національним планом дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки, який затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 577-р (НПД), передбачено ряд заходів у сфері розробки та прийняття законодавчих актів. У 2011–2012 роках повинен був підготовлений проект нової редакції Кодексу України про надра з метою підвищення ефективності використання та охорони надр (п.102), проте охорона надр не були пріоритетною метою під час розробки даного законопроекту, а в першу чергу захист прав надрокористувачів та полегшення дозвільних процедур (основними новаціями проекту є: введення в цивільний обіг прав на користування надрами, запровадження конкурсного порядку набуття права користування надрами та ін.; різновидами договорів про використання надр стануть договір про розподіл продукції, договір концесії, проте автор даної наукової статті вважає, що від угод про розподіл продукції потрібно відмовлятися, оскільки вони притаманні країнам-сировинним додаткам розвинутих країн).

У 2012 та 2013 рр. фахівцями Мінприроди України було розроблено 2 редакції проекту Кодексу України про надра, проте, на відміну від Закону Російської Федерації “Про надра” (ст. 23.1. “Геолого-економічна і вартісна оцінки родовищ корисних копалин і ділянок надр”, яка дозволяє прямо регулювати питання вартісної оцінки запасів корисних копалин), до проекту (як і до чинного Кодексу України про надра) не включено конкретні положення про вартісну оцінку запасів корисних копалин.

Автор статті надала розробникам законопроекту відповідні зауваження та пропозиції. Надані в 2012 та 2013 р. до Міністерства екології та природних ресурсів України пропозиції автора статті щодо оптимізації положень нової редакції проекту Кодексу України про надра, були використані Юридичним департаментом Мінприроди України, але не повною мірою. Автор статті пропонує також включити до законопроекту положення про визначення ступеню економічної ефективності розробки родовищ корисних копалин як інструменту удосконалення їх класифікації.

Про актуальність даної проблематики свідчать міжнародні конференції, симпозіуми, форуми та інші заходи в Україні та за рубежом, в яких автор бере участь. В Україні у 2013 р. проходять наступні конференції: “Нетрадиційні джерела вуглеводнів в Україні: пошуки, розвідка, перспективи (NDVU)”, “Сталий розвиток підприємств, регіонів, країн”, “Сучасні проблеми геологічних наук” та ін. За рубежом проходять такі конференції: “Технологічна платформа “Тверді корисні копалини”: технологічні й екологічні проблеми виробки природних і техногенних родовищ”, “Регіони Євразії: стратегії й механізми модернізації, інноваційно-технологічного розвитку й співробітництва”, “Школа екологічної геології та раціонального надрокористування (Екогеологія – 2013)” та ін.

Одним із інструментів системи державного управління у сфері надрокористування є Класифікація запасів і ресурсів корисних копалин державного фонду надр. Чинна Класифікація базується на основі геологічних ознак, без урахування економічних факторів. Для наближення вимог по категоризації запасів до міжнародних, більш прийнятних для умов

ринкової економіки, в Україні доцільно впроваджувати в практику класифікацію запасів корисних копалин, здійснену з допомогою визначення ступеню економічної ефективності розробки родовищ корисних копалин і можливості їх промислового освоєння та використання.

Тому метою даного наукового дослідження є оптимізація системи державного управління у сфері надрокористування шляхом розробки науково обґрунтованих пропозицій до удосконалення системи класифікації запасів і ресурсів корисних копалин державного фонду надр, яка дозволяла б оцінювати їх з урахуванням економічної доцільності розробки, що є більш прийнятним для умов ринкової економіки. Методологічною базою даного наукового дослідження є загальнонаукові (логічний, системний та ін.) та спеціальні методи (економіко-статистичний, кореляційний та ін.), які забезпечили наукове обґрунтування напрямків удосконалення класифікації запасів корисних копалин, економічної оцінки мінерально-сировинних ресурсів й ін. Новизна дослідження полягає в розробці пропозицій до удосконалення чинної системи державного управління в сфері надрокористування шляхом оптимізації системи класифікації запасів корисних копалин на основі визначення ступеню економічної ефективності розробки родовищ корисних копалин, використавши за основу чинну Методику визначення вартості запасів і ресурсів корисних копалин родовища або ділянки надр, що надаються у користування, та удосконаливши її¹.

Найбільш прийнятною у світовій нафтогазовій промисловості на даний час є система управління ресурсами і запасами вуглеводнів SPE-PRMS (Petroleum Resources Management System). Класифікація, розроблена в 1997 р. Товариством інженерів-нафтовиків (Society of Petroleum Engineers, SPE) спільно зі Світовим нафтовим конгресом (World Petroleum Congress, WPC) і Американською асоціацією геологів-нафтовиків (AAPG), в наступні роки була доповнена роз'яснювальними і допоміжними документами, і в 2007 р. була прийнята нова редакція системи.

Стандарти даної системи оцінюють не тільки ймовірність присутності нафти в родовищі, але і враховують економічну ефективність розробки цих запасів. Так, при визначенні ефективності розробки ресурсів надр враховуються витрати на розвідку і буріння, транспортування, податки, існуючі ціни на нафту і ряд інших аспектів. В Російській Федерації діє тимчасова класифікація запасів корисних копалин, затверджена у 2001 р., прототипом якої є класифікація запасів і ресурсів 1983 року. Чинна російська система значно відрізняється від стандартів SPE-PRMS і SEC і ґрунтується виключно на аналізі геологічних ознак, без урахування економічних чинників. Проте в Росії робили спробу включити до проекту нової Класифікації запасів і прогнозних ресурсів нафти і горючих газів визначення економічної ефективності їх розробки. Нова система класифікації запасів нафти і газу дозволяла б оцінювати їх з урахуванням економічної доцільності розробки, що є більш прийнятним для умов ринкової економіки. Нова Класифікація була затверджена Наказом Міністерства природних ресурсів № 298 від 1 листопада 2005 року, і повинна була набути чинності з 1 січня 2012 року, але його скасували у зв'язку з недоопрацюванням. Протягом цих років проводилась робота з удосконалення нової Класифікації. У 2012 р. декілька нафтодобувних компаній її апробували й дали позитивні оцінки.

Міністерство природних ресурсів та екології Російської Федерації розраховувало, що в 2013 р. будуть завершені всі необхідні роботи для забезпечення переходу на нову систему класифікації запасів вуглеводневої сировини, але проект нової Класифікації запасів корисних копалин було відхилено.

Українська система державного управління в сфері надрокористування потребує удосконалення стандартів класифікації запасів корисних копалин з урахуванням економічної ефективності розробки родовищ корисних копалин. Згідно постанови Кабінету Міністрів України від 7 вересня 2011 року № 942 “Про затвердження переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2015 року” пріоритетними тематичними напрямками наукових досліджень і науково-технічних

¹ Сухіна О.М. Розвиток методологічних підходів до економічної оцінки мінерально-сировинних ресурсів / О.М.Сухіна, О.П.Лобасов, М.І.Жишко // Економіка України. – 2013. – № 2. – С. 67–80.

розробок на період до 2015 року для вирішення проблем раціонального природокористування є оцінка корисних копалин, їх раціональне екологічно безпечне видобування. Автор наукової статті Сухіна О.М. є представником провідної Міжнародної наукової школи “Сверхприбыль недр”, науковим керівником якої є академік Російської академії природничих наук, д.е.н., проф. Ю.В.Разовський. Сухіна О.М. веде активну роботу над відновленням наукової школи економіки надрокористування в системі НАН України, яку скасували разом з ліквідацією Ради по вивченню продуктивних сил України НАН України. Наукові розробки автора статті та відомих фахівців у даній галузі – російських учених: Ю.В.Разовського, А.Р.Каєва, Ю.М.Макаркіна та українських: В.В.Матюхи, М.М.Коржнева, М.М.Курило, О.П.Лобасова, М.І.Жишко – можуть бути використані для удосконалення чинної в Україні Класифікації запасів і ресурсів корисних копалин державного фонду надр, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 5 травня 1997 року № 432, в частині економічної доцільності розробки родовищ корисних копалин.

За основу визначення ступеню економічної ефективності розробки родовищ корисних копалин доцільно використати Методику визначення вартості запасів і ресурсів корисних копалин родовища або ділянки надр, що надаються у користування, розроблену вченими Українського державного геологорозвідувального інституту (УкрДГРІ) і затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2004 р. № 1117. Дану методику розроблено за світовими стандартами. Вона базується на ринкових підходах, але потребує модифікації, і в першу чергу – адаптації визначення ставки дисконту до ринкових умов.

Автор пропонує вдосконалити Методику за наступними напрямками: коригувати ставку дисконту, але прогнозувати її мінімум на 3 роки, оскільки економічна ситуація в Україні у порівнянні із розвинутими державами світу, є нестабільною, а інвестиційний проект у гірничодобувній галузі може бути розрахований на 20 і більше років; розробити градацію ризиків по кожному виду корисних копалин, залежно від морфології (розміру) рудних тіл (наприклад, потужність пластів 100 м і 5 м), рівня концентрації корисної речовини та середнього вмісту в земній корі; брати до уваги фактор часу; враховувати витрати, пов’язані з отриманням спеціального дозволу на геологічну розвідку та на користування надрами (які на даний час коштують десятки мільйонів гривень), а також витрати, пов’язані з отриманням кредитів; застосовувати геоінформаційні системи і технології (ГІС-технології), що дасть можливість оцінювати запаси корисних копалин з високою точністю (можна буде моделювати будову родовища, визначати оптимальний з інформаційної точки зору момент завершення розвідки (оптимальну кількість свердловин), оцінювати економічні ризики, пов’язані з недорозвіданістю об’єкта та ін.); здійснювати довгострокове прогнозування не тільки мікро-, але й макроекономічних показників; враховувати екологічні обмеження та соціальні нормативи; визначати вартість втраченого асиміляційного потенціалу навколишнього природного середовища; враховувати витрати на ліквідацію гірничодобувних підприємств, рекультивацию земель та ін.

Доцільно також вивчати Закон Республіки Казахстан “Про надра та надрокористування” (від 24 червня 2010 року № 291-IV), “Модельный кодекс о недрах и недропользовании для государств – участников СНГ” (прийнятий постановою Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД від 7 грудня 2002 р. № 20-8) та інші нормативно-правові документи.

Висновки

Таким чином, модернізація державної системи управління у сфері надрокористування шляхом визначення ступеню економічної ефективності розробки родовищ корисних копалин дозволить адекватно оцінювати запаси корисних копалин, прогнозувати майбутні надходження до бюджету і дозволить суспільству (в особі держави) одержувати в достатній мірі доходи від використання мінерально-сировинних ресурсів, які йому належать; збільшення інвестицій у гірничодобувну промисловість й зменшення корупції; формування інфраструктури інноваційного й соціального розвитку на основі гірничої ренти та забезпечення вирішення екологічних проблем у гірничопромислових регіонах. Цьому

також сприятиме введення нового Кодексу України про надра, із зауваженнями та пропозиціями автора даної наукової статті.