

ІНСТИТУЦІЙНІ ПІДХОДИ ДО ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СЕКТОРА ВИДОБУТКУ БУДІВЕЛЬНО-МІНЕРАЛЬНОЇ СИРОВИНИ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми у загальному вигляді. Законодавство України у сфері надрокористування (Конституція, кодекс України "Про надра", Земельний кодекс, Гірничий закон та ін.) має на увазі одиначне володіння надрами в країні і відносить його виключно до загальнодержавної власності. За Конституцією надра землі, що перебувають на території України, в межах її континентального шельфу та виключної економічної зони є об'єктами права власності Українського народу, від імені якого права володіння здійснюють органи державної влади та місцевого самоврядування [1, ст. 13]. Відповідно до кодексу України "Про надра" надра надаються тільки у користування. Право власності на надра здійснюються через Верховну Раду України, Верховну Раду Автономної Республіки Крим і місцеві Ради народних депутатів [2, ст. 4].

В Україні всі будівельно-мінеральні ресурси за своїм значенням поділяються на корисні копалини загальнодержавного та місцевого значення. Віднесення їх до певної категорії здійснюється Кабінетом Міністрів України [2, ст. 6], який неодноразово змінював свої рішення з розподілу компетенції у цій сфері. Однак, таке розуміння прав і повноважень створює основу для суперечок і конфліктів центру і регіонів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання державного регулювання сфери видобутку будівельно-мінеральної сировини піднімали багато вітчизняних та закордонних економістів. Голуб О.О., розглядаючи завдання держави по організації ефективного надрокористування, писав: "Інституційною основою становлення ринкових відносин є трансформація відносин власності. Найважливу роль як об'єкт власності набувають виснажливі ресурси. Тільки власник джерел сировини може бути впевнений у міцності свого положення" [3, с.167]. Накифоренко О.Т., досліджуючи проблему державної мотивації ефективного природокористування, основну увагу приділяв необхідності стимулювання геологорозвідувальних і пошукових робіт і стверджував: "Найважливіше значення у зв'язку з цим має проведення заходів з розширення мінерально-сировинної бази і щодо поліпшення використання мінеральної сировини: підвищення частки видобутого корисного компонента, підвищення ступеня комплексності її переробки" [4, с. 229]. Крюков В. фокусував свою увагу в даній сфері на аналізі інституційних проблем і зазначав: "Ліберальна система інститутів у сфері відносин власності, що регулює господарський обіг звичайних активів, повинна доповнюватися розгалуженою системою норм, правил і процедур, які жорстко регламентують використання ресурсів надр. Тим самим держава не тільки забезпечує захист своїх прав як власника, а й формує умови і передумови для того, щоб освоєння та використання не відновлених корисних копалин відповідали громадським інтересам" [5, с. 86]. Проте інституційні аспекти досліджень державного регулювання в Україні в секторі видобутку будівельно-мінеральної сировини або не проводилися, або не відповідали потрібній глибині.

Мета дослідження. Метою даної статті є розробка та представлення схеми загальнодержавного управління сектором видобутку будівельно-мінеральної сировини в Україні. Для реалізації поставленої мети було вирішено кілька завдань: виявлені підходи до класифікації будівельно-мінеральної сировини, проаналізовано інституціональні основи функціонування сектору видобутку будівельно-мінеральної сировини.

Виклад основного матеріалу. Україна є унітарною державою, але баланс влади між центром і регіонами не завжди стійкий. У взаємовідносинах сировинних регіонів з центром переважає прагнення першим отримати значну частину доходів від експлуатації природних ресурсів у власний бюджет. У таких умовах генерування доходів на рівні регіону створить ще більше стимулів до посилення цих тенденцій. Послідовна реалізація реформи існуючої податкової системи, заснованої на вилученні власником рентних доходів шляхом прямого оподаткування надрокористувача, може послужити в сучасних умовах причиною конфліктів інтересів. У країні поки немає чітких критеріїв, що дозволяють розділити будівельно-мінеральні ресурси між різними рівнями державної управлінської ієрархії на основі їх природних властивостей. Однак деякі підходи вже опрацьовуються. У світовій практиці відомі спроби такого розподілу. У різних країнах визначення та класифікація мінеральних ресурсів за законом сильно відрізняються. Класифікуючи види ресурсів в управлінських цілях, вони беруть до уваги такі фактори як: порівняльна цінність родовища; природна складова і концентрація; спосіб видобутку; стратегічна важливість ресурсу; можливі методи його вилучення та ін. Прийнята в кожній країні система класифікації відповідає мінливим технологічним, економічним і політичним умовам. Для країн з унітарним устроєм політичної системи нами рекомендується наступна система: всі природні ресурси знаходяться або у загальнодержавній власності, або у власності регіонів країни в залежності від виду сировини і запасу родовища.

Будівельно-мінеральні ресурси, як і всі інші види корисних копалин в Україні поділяються на ресурси загальнодержавного та місцевого значення. В Україні до першого виду відносяться наступні групи: сировина для облицювальних матеріалів (декоративне каміння); сировина для скляної то фарфоро-фаянсової продукції; цементна сировина; сировина для пиляних стінових матеріалів; сировина керамзитова та для легких заповнювачів бетону. Будівельно-мінеральна сировина місцевого значення включає: сировину для будівельного вапна та гіпсу, сировину для побутового каменю, піщано-гравійну сировину і цегельно-черепичну сировину.

Інституційна система регулювання надрокористування в Україні (рис. 1) представлена трьома ієрархічними рівнями, кожен з яких виконує специфічні функції. Роль ядра першого рівня структури виконує Міністерство

охорони навколишнього природного середовища України (далі Мінприроди), забезпечуючи розвиток фундаменту ринкових відносин при використанні мінеральних ресурсів. Головним механізмом впливу Мінприроди на надкористувачів є надання права на користування ресурсами – отримання спеціального дозволу.

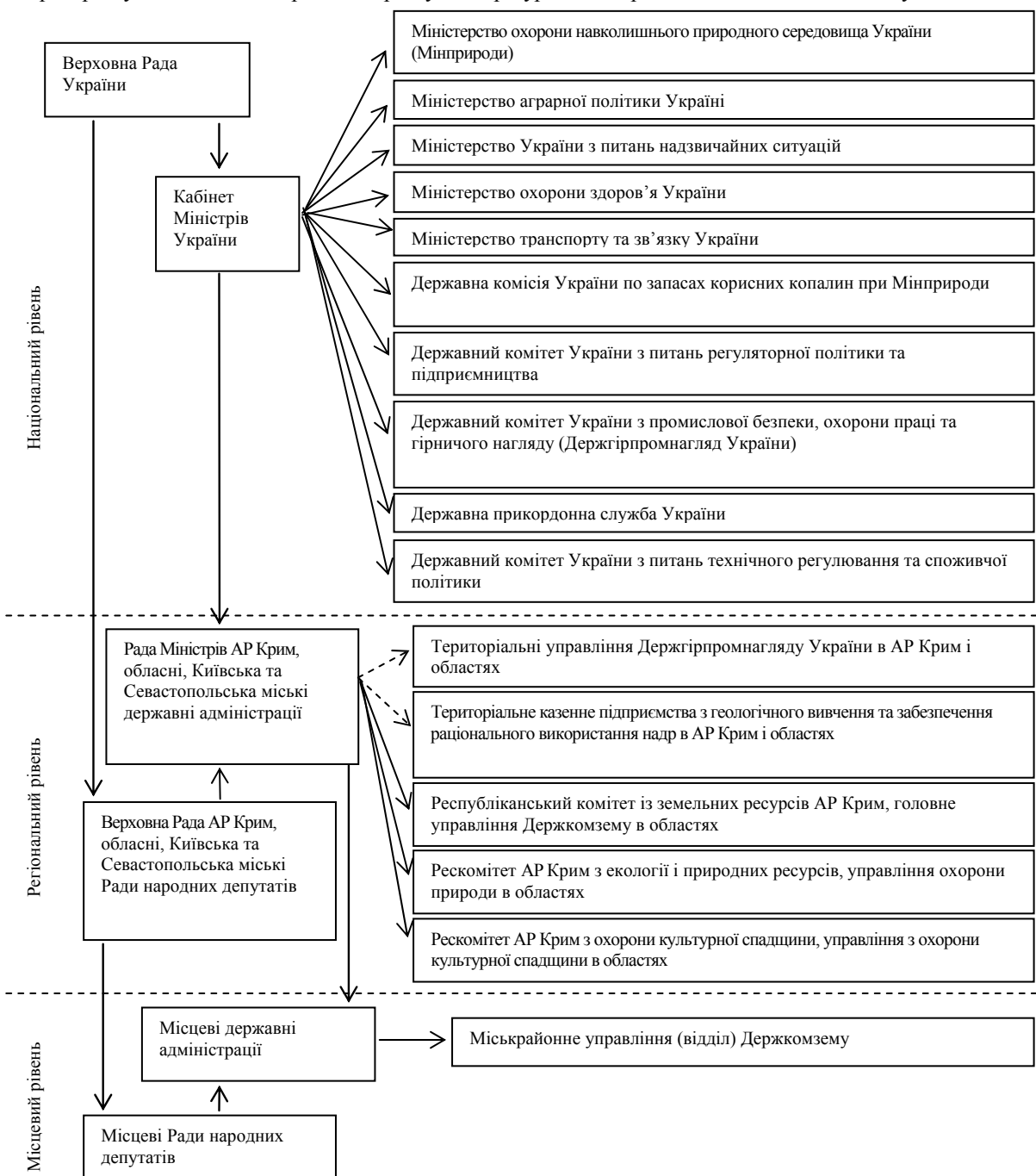


Рис. 1. Загальнодержавна система управління сектора видобутку будівельно-мінеральної сировини в Україні
 --> – лінійне підпорядкування; → – функціональне підпорядкування.

Мінприроди забезпечує вирішення наступних проблем: реформування системи рентних відносин на мінеральні ресурси з метою їх реальної демонополізації; облік стану мінеральних ресурсів будівельної сировини; динаміки їх потенціалу та складання кадастрів; аналіз процесу відтворення і управління цими процесами; визначення місця будівельно-мінеральних ресурсів у системі формування витрат і результатів, їх економічна оцінка; відображення як елемента національного багатства в національній статистиці при визначенні макроекономічних показників функціонування економіки.

Інші центральні установи виконавчої влади країни беруть участь в узгодженні спеціальних умов при отриманні дозвільних документів. Державна комісія України по запасах корисних копалин аналізує і оцінює запаси корисних копалин розвіданих родовищ та запаси, що додатково розвідані в процесі розробки родовищ корисних копалин. До початку експлуатації природного об'єкта користувач ділянки надр повинен одержати спеціальний дозвіл Держгірпромнагляду України на ведення робіт підвищеної небезпеки [6, ст. 10, 19]. Повноваження кожного з зазначених елементів інституційної структури розмежовані і законодавчо закріплені, що створює необхідні

передумови для ефективної роботи Мінприроди. У своїй діяльності Мінприроди та інші органи управління взаємодіють з органами законодавчої, виконавчої та судової влади. Регіональний рівень представляють територіальні управління центральних установ країни, які виконують контрольні та наглядові функції з дотримання національного законодавства.

Третій рівень структури складають місцеві державні адміністрації, які видають акт земельного відводу, що надає гірському підприємству право користування земельною ділянкою для видобутку корисних копалин, [2, ст. 19] та ліцензію на зняття родючого шару землі, яка дозволяє гірському підприємству приступити до початку розробки ділянки надр [7, ст. 168]. Зазначені документи дозволяють використовувати природні об'єкти і закріпити їх відповідний статус відповідно до прийнятих правових актів.

Висновки. У транзитивній економіці України сектор видобутку будівельно-мінеральної сировини відрізняється неповнотою системи базових і комплементарних інститутів, що визначають норми, правила і процедури залучення ресурсів до сектора видобутку мінеральної сировини, однак у цілому виконує покладені на неї завдання. Функціонування сектора видобутку будівельно-мінеральної сировини здійснюється на основі складної, несталі законодавчої бази, в яку закладений потенціал протиріч та конфліктів між центром і регіонами. Запропонована схема загальнодержавного управління сектором видобутку будівельно-мінеральної сировини в Україні дозволяє зрозуміти особливості ієрархічної структури в надрокористуванні та вносити необхідні зміни в існуючий порядок у разі виникнення проблемних питань.

Література

1. Конституція України. / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30, стаття 141. – (Бібліотека офіційних видань).
2. Кодекс України Про надра. / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 36, стаття 340. – (Бібліотека офіційних видань).
3. Голуб А.А. Экономика природных ресурсов: учеб. пособие для вузов/ Голуб А.А., Струкова Е.Б. – М.: Аспект Пресс, 2001.– 318с.
4. Экономика предприятия. Учебник / [Ягодзинский П.И., Граждан В.Д., Малышко В.С. и др.]; под ред. В.И. Осипова – Одесса: Маяк, 2005. – 720с.
5. Крюков В. Анализ развития системы недропользования в России / В. Крюков // Вопросы экономики . – 2006. № 1 – С. 86-101.
6. Гірничий закон України. / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 50, стаття 433. – (Бібліотека офіційних видань).
7. Земельний кодекс України. / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України 2002. – № 3, стаття 27. – (Бібліотека офіційних видань).