

країнах на постійній основі здійснюється спрощення процедур визначення вказаних платежів.

Ураховуючи фіскальний характер платежів за використання та забруднення водних ресурсів, у більшості європейських держав проведена екологічна реструктуризація податкової системи, а саме зміна пропорцій і підвищення частки податків природоексплуатуючого сектору економіки в загальній їх сумі. Такий захід сприяє адекватному відображенню ролі величезного природного потенціалу в національній економіці і більш раціональному використанню природних ресурсів та вилученню природної ренти на користь суспільству.

Як свідчить досвід багатьох країн, механізми вилучення податків за використання водних ресурсів досить різноманітні. З урахуванням специфічних особливостей нашої держави, в Україні можуть застосовуватися різноманітні елементи зарубіжних податкових систем.

Література

1. Хвесик М.А., Голян В.А. Інституціональна модель природокористування в умовах глобальних викликів: Монографія. – К.: Кондор, 2007. – 480 с.
2. Лукьянчиков Н.Н. Природная рента и охрана окружающей среды: Учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям 013100 „Экология”, 013500 „Биоэкология”, 013100 „Природопользование”. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – 176 с.
3. Водний кодекс України. – К.: ІВА „Астрей”, 1995. – 60 с.
www.eea.europa.eu/themes/water.
4. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку справляння збору за спеціальне використання водних ресурсів та збору за користування водами для потреб гідроенергетики і водного транспорту” від 16.08.1999 р. № 1494.
5. Духовный В.А., Пулатова А.Г., Турдыбаев Д.К. Приватизация и регулирование водохозяйственных организаций Англии и Уэльса // Информационный сборник НИЦ НКВК. – Ташкент: НИЦ НКВК, 2002. – № 9. – С. 22–25.
6. Духовный В.А., Пулатова А.Г., Турдыбаев Д.К. Водное хозяйство США // Информационный сборник НИЦ НКВК. – Ташкент: НИЦ НКВК, 2001. – № 2 (15). – С. 4–11.

УДК 504.55 : 330.341.2

В.В. МАТЮХА

Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України

ІНСТИТУЦІЙНІ ОСОБЛИВОСТІ РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ НАДРОКОРИСТУВАННЯ В УМОВАХ МОДЕРНІЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

Щоб проаналізувати та охарактеризувати інституційні особливості регулювання сфери надрокористування на сучасному етапі розвитку економіки України, на нашу думку, спочатку треба з'ясувати сутність поняття інституція.

Метою роботи є розкриття змісту терміна *інституція*, формулювання визначення інституційного регулювання сфери надрокористування і здійснення

на його основі аналізу такого регулювання в умовах модернізації національного господарства.

Як свідчить практика, на сучасному етапі на пострадянському просторі в дослідників утвердилось подвійне розуміння поняття інституту – як норми і як організації. Західні автори розмежовують терміни *institution* та *institute*, хоча повної згоди щодо визначення сутності *інституту* та *інституції* серед них немає [1, 2].

Сучасні провідні західні правознавці та політологи відзначають, що, як правило, під інституціями помилково розуміють організації, котрі певним чином об'єднують людей (наприклад, школа) і виступають як регулятивні зразки, тобто, по суті, це програми, якими суспільство обмежує поведінку індивідів [3].

Оперуючи поняттям інституції, інституціоналісти тлумачать їх як певний комплекс норм, що регулюють суспільні відносини, протиставляються органам влади та закладам, які забезпечують виконання цих норм [4].

Проаналізувавши існуючі визначення поняття інституції та його сутності, можна зробити висновок, що більшість фахівців тлумачать його як набір працюючих норм та правил для виявлення тих, хто має право приймати рішення в певних сферах; загальних норм і правил, процедур, яких слід дотримуватись, яку інформацію слід чи не слід продукувати, які остаточні наслідки матимуть для індивідів ті чи інші дії. Працюючими нормами та правилами є такі, що реально діють, за якими існує контроль та примус щодо їх дотримання у разі, коли індивіди роблять вибір щодо власних дій [5, 6].

Функціональне призначення інституцій полягає у визначенні рамок обмежень реалізації поведінки господарюючих суб'єктів, економічних виборів, відносин та процесів. Дія норм і правил із санкціями створює необхідний рівень суспільного порядку, робить економічне життя більш стабільним та передбачуваним.

На сучасному етапі розвитку світової економіки важливим національним пріоритетом будь-якої держави є забезпечення реалізації виважених інституційної стратегії і тактики, від чого безпосередньо залежить успіх структурних перетворень, насамперед структура економіки, що, у свою чергу, відіграє вирішальну роль у системі відтворення та економічних реформах.

Інституційна політика в економічній сфері – це заходи та дії держави, що спрямовані на формування нових або трансформацію існуючих інституцій, які відповідали б економічним реаліям сьогодення та забезпечували сталий розвиток економіки держави.

Метою державної інституційної політики в сфері надрокористування є формування організаційних та економічних механізмів для раціонального використання надр при одночасному зменшенні техногенного навантаження на довкілля і забезпечення випереджаючого розвитку мінерально-сировинного комплексу.

На нашу думку, інституційні перетворення в економічній сфері України, в тому числі у надрокористуванні, пов'язані з такими чинниками:

- переходом від адміністративно-командної економіки до ринкової;
- зміною форми власності на капітал;
- виведенням вітчизняної економіки з кризи.

Подолання кризових явищ економічного зростання у вітчизняній сфері надрокористування повинно забезпечуватись за рахунок піднесення регуляторної ролі державних інституцій у формуванні економічної політики. Отже, держава має забезпечити сталий розвиток реально працюючої ринкової інфраструктури.

Вважаємо, що інституційне регулювання (управління) сфери надрокористування – це система правових та організаційних методів, яка спрямована на формування, введення в дію сукупності нормативно-правових актів, що визначають правове поле гірничих відносин у сфері надрокористування та контроль за дотриманням вимог до господарюючих суб'єктів, що здійснюють геологорозвідувальні роботи та безпосередню розробку родовищ з метою забезпечення раціонального використання надр для потреб економіки держави в мінеральній сировині за умови збереження довкілля.

Таким чином, інституційне регулювання сфери надрокористування полягає у впорядкуванні взаємовідносин надрокористувачів і держави як власника мінеральних ресурсів шляхом установа певних норм, правил, критеріїв.

Стратегічне зростання економіки України значною мірою залежить від інтенсивності розробки родовищ корисних копалин та інституційного регулювання гірничих відносин у сфері надрокористування.

У зв'язку з тим, що інтенсивність надрокористування щороку зростає, особливої інституційної актуалізації у сфері надрокористування набули наступні питання: рентних платежів; забезпечення інвестиційної привабливості розробки родовищ; надання родовищ або ділянок надр загальнодержавного значення у тимчасове користування; розробка техногенних родовищ; контроль за проведенням геологорозвідувальних робіт та розробкою надр.

Відомо, що ефективність функціонування інституцій залежить від їх якості. Сьогодні основним нормативно-правовим актом у державі, що регулює гірничі відносини з метою забезпечення раціонального, комплексного використання надр для задоволення потреб суспільного виробництва, є Кодекс України "Про надра".

Законом України "Про державну геологічну службу України" визначено правові, організаційні та фінансові засади діяльності Державної геологічної служби, упорядковано її основні завдання, склад і організацію та закріплено функцію головного розпорядника коштів Державного бюджету, спрямованих на проведення геологорозвідувальних робіт.

Крім того, гірничі відносини в сфері надрокористування регламентуються Законами України "Про видобування і переробку уранових руд", "Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів, дорогоцінного каміння та контролю за операціями з ним", "Про угоди

про розподіл продукції”, “Гірничий закон”, “Про нафту і газ”. Кабінет Міністрів України прийняв також низку підзаконних актів, що регулюють у сфері надрокористування наступні питання: розпорядження геологічною інформацією; класифікація ресурсів і запасів корисних копалин; порядок надання спеціальних дозволів на користування надрами; порядок проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів (ліцензій) на право користування надрами.

На державному рівні інституційні реформи системи управління промисловістю передбачені “Державною програмою розвитку промисловості на 2003–2011 роки”, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 28 липня 2003 р № 1174. У постанові Верховної Ради України, присвяченій перспективам розвитку економіки України на десятирічний період (2002–2012 рр.), окремо наголошується, що нова стратегія економічного і соціального розвитку передбачає формування інституційного середовища, яке стимулюватиме економічне зростання на основі структурно-інноваційних перетворень.

В умовах ринкової економіки особливої актуалізації в гірничих відносинах сфери надрокористування набуває інституційне вирішення існуючих проблем у реалізації рентних відносин.

Специфіка платежів за користування надрами полягає в тому, що мінеральні ресурси є невідтворюваними і мають високу цінність для суспільства (запаси мінеральних ресурсів визначають середовище життєзабезпечення суспільства).

Динамізм інституційних перетворень, неспроможність окремих економічних суб’єктів ефективно діяти в нових умовах господарювання вимагають адекватного вдосконалення наявного економічного механізму реалізації рентних відносин, з одного боку, для реалізації державної власності на надра та отримання додаткового джерела надходжень до Державного бюджету України, з іншого – для найбільш повного та ефективного використання запасів мінеральної сировини.

Інституційною особливістю цього питання є те, що правове поле, яке регулює рентні платежі за надрокористування, одночасно визначається нормативно-правовими актами “Кодексом України “Про надра” та Законом України “Про Державний бюджет України на 2008 рік”, які суперечать один одному. Так, ст. 8 “Кодексу України “Про надра” до компетенції Кабінету Міністрів України в галузі геологічного вивчення, використання та охорони надр віднесено визначення нормативів плати за користування надрами та порядку їх справляння.

Проте останніми роками, у т. ч. 2008 р., розмір платежів за користування надрами встановлювався Верховною Радою України шляхом прийняття Закону України “Про Державний бюджет України”. Крім цього, у законі закладено норму права щодо подвійного оподаткування за користування надрами для видобутку газу, нафти і газового конденсату (подвійне оподаткування виникає тоді, коли один і той самий платник податку обкладається у відношенні одного

й того ж об'єкта обкладання або одним і тим самим чи подібними за своєю економічною сутністю податком). Так, ст. 3 Закону України “ Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України” передбачено справляння рентної плати за природний газ (у тому числі нафтовий (попутний), за нафту та газовий конденсат. Водночас додатком 1 до розділу 2 зазначеного закону також передбачено справляння плати за користування надрами, у тому числі за нафту, природний газ, конденсат у вигляді базових нормативів плати за користування надрами для видобутку корисних копалин.

Рентні платежі за використання надр мають виконувати три основні взаємопов'язані функції: розподільчу, що є одним елементом розподілу прибутку між державою (власником надр) та надрокористувачами; регулюючу, метою якої повинно бути врегулювання вирівнювання рентабельності підприємств, що видобувають однаковий вид корисних копалин; стимулюючу, що пов'язана з підсиленням зацікавленості видобувних підприємств у більш раціональному використанні надр. Проте ці функції не виконуються через економічну необґрунтованість встановлених державою розмірів та механізму стягнення платежів за користування надрами, тобто платежі за надрокористування не враховують гірничо-геологічні умови розробок родовищ та ринкову вартість видобутої мінеральної сировини.

Як уже зазначалось, державне регулювання діяльності суб'єктів господарювання у сфері надрокористування в Україні ґрунтується на чинному законодавстві, у тому числі Законі України “ Про угоди про розподіл продукції” від 14.09.1999 № 1039 зі змінами і доповненнями, внесеними законами України від 16.01.2003 № 429 та від 19.01.2006 № 3370. Відповідно до цього закону: а) порядок користування в основному здійснюється на умовах розподілу продукції згідно з укладеною угодою між суб'єктами (державою та інвестором), коли одна сторона (держава) доручає іншій стороні (інвестору) на визначений термін проведення пошуку, розвідки та видобування корисних копалин на визначеній ділянці (ділянках) надр і ведення пов'язаних з угодою робіт, а інвестор зобов'язується виконати доручені роботи за свій рахунок і на свій ризик з наступною компенсацією витрат й отримання плати (винагороди) у вигляді частини прибуткової продукції. Отже, фактично розрахунки між суб'єктами здійснюються не на підставі визначення фінансових показників диференційної ренти, що суперечить інституційним засадам рентних відносин; б) угода про розподіл продукції може бути двосторонньою, тобто її учасниками можуть бути кілька інвесторів за умови, що вони несуть солідарну відповідальність за зобов'язаннями, передбаченими такою угодою, що фактично призводить до неможливості стягнення відповідних штрафних санкцій; в) не надано права розпорядження виробленою продукцією протягом розрахункового періоду, яким є квартал, кожній із сторін угоди, якщо інше не передбачено угодою без письмового погодження з іншими сторонами, що стримує економічну діяльність сторін; г) нечітко визначено частини виробленої продукції, яка повинна розподілятися між суб'єктами, що призводить до

неповного її отримання одним із них; д) не гарантується іноземним інвесторам продовження дії спецдозволу (ліцензії) на право розробки родовища після закінчення терміну його дії. Тобто цей закон до теперішнього часу носить лише обмежувальний характер і не відповідає вимогам іноземних інвесторів.

В Україні надрокористувачі відповідно до чинного законодавством не є власниками родовищ та зобов'язані отримувати у держави право на їх розробку. Статтею 6 “Порядку надання у 2008 році спеціальних дозволів на користування надрами” (постанова Кабінету Міністрів України від 27.02.2008 № 273) передбачено надання дозволу на видобування різних видів корисних копалин на термін до 20 років, а видобування нафти і газу в межах континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України – не більше як на 30 років. Це досить тривалі терміни, що за певного збігу обставин може призвести до монополізації приватними компаніями, в тому числі зарубіжними, видобутку окремих стратегічних видів корисних копалин (наприклад, нафти, газу). На нашу думку, з метою запобігання такому негативному явищу необхідно скоротити максимальний термін дії дозволу до 6–10 років.

Слід також зазначити, що не врегульованим у правовому аспекті залишається питання несанкціонованого видобутку корисних копалин. Згідно з повідомленнями місцевих органів самоврядування та Держпромгірнагляду України, зафіксованих випадків незаконного видобутку корисних копалин з кожним роком стає все більше. З цього приводу, на думку багатьох фахівців з питань надрокористування, до Кримінального кодексу України слід внести відповідне доповнення, яке передбачало б кримінальну відповідальність фізичних осіб за такі протиправні дії в сфері надрокористування.

До інституційних особливостей регулювання сфери надрокористування слід також віднести питання легітимності розробки техногенних родовищ. Правова неврегульованість гірничих відносин при розробці техногенних родовищ полягає в тому, що в нашій державі, з одного боку, статтями 8 та 9 розділу 2 Закону України “Про відходи” зазначається наступне: “ Відходи є об'єктом права власності. Суб'єктом права власності на відходи є підприємства і установи усіх форм власності. Суб'єкти права власності володіють, користуються і розпоряджаються відходами в межах, визначених законом”; з іншого – у статті 5 Кодексу України ” Про надра“ прописана наступна норма : “ Усі родовища корисних копалин, у тому числі техногенні, з запасами, оціненими як промислові, становлять Державний фонд родовищ корисних копалин“. Неузгодженість цих нормативно-правових актів полягає в різному тлумаченні питання щодо прав власності на промислові мінеральні накопичення та пріоритетного права на їх розробку. Про актуальність цього питання наголошувалось у постанові Верховної Ради України від 06.10.2005 р № 2967. Так, у пункті 6 цієї постанови зазначається, що необхідно розробити та до 1 січня 2006 р. внести на розгляд Верховної Ради України проект закону України про внесення змін до Кодексу України “Про надра” щодо права власності на техногенне родовище”. Проте і до сьогодні ці зміни до Кодексу не

внесені. Слід також наголосити, що серед нормативно-правових актів, які регулюють гірничі відносини у сфері надрокористування, досі немає “Положення про техногенні родовища”. В цьому нормативно-правовому акті слід детально визначити механізм надання статусу техногенного родовища, включаючи комплекс питань, пов’язаних з процесом відчуження мінеральних промислових накопичень у вигляді бідних та некондиційних руд корисних копалин; розкритих і вміщуючих порід, що видобуті з надр при розробці родовищ; відходів збагачення корисних копалин (хвости) та металургійної переробки мінеральної сировини від підприємств, які їх утворили, а також порядок надання дозволу на розробку техногенного родовища у разі, коли претендентів два або більше.

Стосовно здійснення геологорозвідувальних робіт слід зазначити, що відповідно до розділу 3 “Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2010 року“, обсяг їх фінансування в основному залежить від надходження платежів за геологорозвідувальні роботи (тобто від обсягів видобутку та погашення запасів корисних копалин), а не визначається реальними потребами економіки держави. На нашу думку, такий підхід не може задовольнити збалансованого нарощування мінерально-сировинної бази в інтересах національної безпеки та економічного розвитку держави.

Щодо здійснення контролю у сфері надрокористування, то згідно з чинним законодавством (постанова Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2005р № 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 розробки.

Водночас відповідно до статті 1 Закону України “Про державну геологічну службу України”, така служба також організовує і проводить геологічне вивчення надр та здійснює геологічний контроль за діяльністю інших суб’єктів господарювання.

Як свідчить аналіз, у правовому аспекті питання контролю у сфері надрокористування є дублювання функцій контролю різними державними інститутами.

З метою врегулювання зазначеної проблеми на державному рівні необхідно внести відповідні зміни та доповнення до чинного законодавства. На нашу думку, слід внести зміни до Закону України “Про державну геологічну службу України”, які вдосконалять процедуру здійснення державою нагляду (контролю) і визначать повноваження Державної геологічної служби як єдиного в Україні органу з контролю за виконанням ліцензійних умов стосовно видобування корисних копалин із родовищ. Це дозволить виключити дублювання функцій контролю в сфері надрокористування між Держпромгірнаглядом та Державною геологічною службою.

Отже, інституційне регулювання сфери надрокористування полягає у впорядкуванні взаємовідносин надрокористувачів з державою як власником мінеральних ресурсів шляхом встановлення певних норм, правил і критеріїв.

Інституційні перетворення у вітчизняній сфері надрокористування перш за все обумовлені переходом від адміністративно-командної економіки до ринкової, зміною формою власності на капітал, та виведенням вітчизняної економіки з кризи.

Особливість інституційного регулювання сфери надрокористування в умовах модернізації національного господарства полягає в тому, що воно ґрунтується, з одного боку, на законодавчих засадах і державному контролі, а з іншого – обумовлене неповнотою та недосконалістю системи норм і правил, що регулюють гірничі відносини у сфері надрокористування між суб'єктами господарювання і державою (як на загальнодержавному, так місцевому рівнях), та суперечністю окремих з них один одному.

Аналіз стану нормативно-правової бази сфери надрокористування свідчить про те, що недолік чинних актів законодавства України щодо регулювання гірничих відносин виявляється у нерозвиненості відповідних механізмів, невизначеності прав і гарантій для суб'єктів підприємництва. Внаслідок цього законодавча база не сприяє широкому залученню інвестицій у вітчизняну сферу надрокористування, у тому числі геологорозвідку. Крім цього, слід зазначити, що до теперішнього часу в процесі освоєння та використання мінеральних ресурсів ураховуються інтереси не стільки держави, скільки власників контрольних пакетів акцій компаній-надрокористувачів.

З метою забезпечення ефективного інституційного регулювання правовідносин між суб'єктами господарювання і державою у вітчизняній сфері надрокористування в умовах модернізації національного господарства доцільно в найкоротші терміни вдосконалити чинну нормативно-правову базу (усунути правові колізії, виключити дублювання окремих норм права, тощо) і гармонізувати її з європейською.

Література

1. Зазнаев О.И. Вторая молодость “долгожителя”: концепт “политический институт” в современной науке // Проблемы политической науки.- Казань: Центр инновационных технологий, 2005. – С. 12.
2. Иншаков О.В. Экономические институты и институции: к вопросу о типологии и классификации // Социологические исследования. – 2003. – № 9. – С. 44.
3. Бергер П.Л. Що таке інституція? Випадок мови / Пер. Ю. Яремко. http://www.ji.lviv.ua/n_35texts/berger.htm.
4. Курдина С. Г. X и Y экономики. Институциональный анализ. – М.: Наука, 2004. – С. 31.
5. Гайдай Т. В. Інституція як інструмент інституційного економічного аналізу // Економічна теорія. – 2006. – № 2. – С. 53–64.

О.С. НОВОТОРОВ
Рада по вивченню продуктивних України НАН України

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНОГО ЗЕМЛЕГОСПОДАРЮВАННЯ В МІСТІ

У населених пунктах земля використовується головним чином як територія життя людини, на якій розміщена основна частина виробничих об'єктів і житлових будівель.

Земля як територія міста і фактор життєвого простору має цінність не сама по собі, а тільки завдяки відношенню жителів міста до її властивостей. Вивчення ставлення городян до умов їх життя і переваг у місті мають міждисциплінарний характер, оскільки власне сфера досліджень перебуває на стику економіки, екології, соціології, географії, теорії і практики архітектурно-планувальних рішень. Між суб'єктами землекористування постійно виникають суперечності, причина яких полягає у розбіжності інтересів. Саме у процесі їх вирішення відбувається розвиток земельних відносин.

Вирішити проблему раціонального використання можна за допомогою еколого-економічного механізму землекористування. При цьому слід зазначити, що власне економічний механізм є прямим вираженням економічних взаємовідносин суб'єктів землекористування на певній території. Тому він може бути як раціональним, так і ірраціональним. Необхідність урахування в економічному механізмі всього спектра способів і форм впливу екологічного фактору на все землекористування трансформує його в еколого-економічний механізм.

Для визначення еколого-економічного механізму землекористування необхідне попереднє з'ясування понятійно-термінологічної конструкції дефініції *механізм*. Якщо за Ю. Б. Осиповим, *механізм* – це спосіб організації системи, то економічний механізм є системою організації економіки, що включає суб'єкти економічної діяльності і їх відносини з приводу використання об'єкта. У такій системі наявність екологічних відносин, як правило, носить лімітуючий характер. Кожний суб'єкт ринково регульованої економіки має власний механізм організації діяльності та орієнтується на суспільні інститути (звичаї, правила, закони, адміністративні норми), що регулюють її.

Еколого-економічний механізм раціонального землекористування – це система організації життєдіяльності на території з властивими їй способами регулювання взаємовідносин між землекористувачами, що спрямована на поліпшення екологічних і економічних властивостей земельних ділянок.

Основна мета еколого-економічного механізму землекористування полягає в узгодженні інтересів різних груп землекористувачів у сфері