

УДК 55

Н. Г. ЛЮТА, канд. геол.-мінерал. наук, учений секретар,
Г. Г. ЛЮТИЙ, канд. геол.-мінерал. наук, провідний науковий співробітник (УкрДГРІ)

ПЕРСПЕКТИВИ УКРАЇНСЬКОЇ ГЕОЛОГІЇ – ДЕРЕГУЛЯЦІЯ ЧИ СТАЛИЙ РОЗВИТОК?

На шляху до євроінтеграції, запроваджуючи досвід іноземних держав, не можна не враховувати специфічні особливості кожної країни, які визначаються законодавством, існуючим рівнем економічного розвитку, балансом імпорту й експорту, екологічним станом довкілля тощо. У статті наведено аналіз основних особливостей, що вирізняють надрокористування в Україні, і міркування щодо пріоритетних напрямів розвитку геологічної галузі в сучасних умовах.

Ключові слова: геологічна галузь, реформування, дерегуляція, сталий розвиток, мінерально-сировинна база.

N. G. Lyuta, scientific secretary, Candidate of Geology and Mineralogy, G. G. Lyutyj, leading researcher, Candidate of Geology and Mineralogy, UkrSGRI
PROSPECTS OF UKRAINIAN GEOLOGY – DEREGULATION OR SUSTAINABLE DEVELOPMENT?

On the way to European integration, introducing the experience of foreign countries the specific characteristics of each country, determined by the legislation, the current level of economic development, the balance of imports and exports, state of the environment, etc. can not be ignored. The article summarizes the main features that distinguish using of subsoil in Ukraine, and views on the priorities of the geological industry today.

Keywords: geological branch, reformation, deregulation, sustainable development, mineral resources base.

Упродовж останнього року в Україні завданням нової влади є реформування галузей економіки, і одним з основних напрямів цього реформування є дерегуляція – відміна або зменшення державного регулювання та державного контролю над веденням бізнесу.

Давно очевидно, що тривала відсутність реформ в українській економіці і в геологічній галузі зокрема зумовила багато проблем, які в нинішніх надскладних умовах не могли не загостритися. Держава давно потребує змін, зокрема в центральних органах виконавчої влади, забезпечення їх більшої мобільності, підвищення професійності, здатності швидко та оперативно вирішувати проблеми, пов'язані з відтворенням мінерально-сировинної бази і надрокористуванням, в інтересах українського народу.

Однак аналіз даних щодо особливостей надрокористування в Україні та його наслідків для довкілля дає змогу стверджувати, що популярну нині дерегуляцію в геологічній, особливо видобувній галузі, варто застосовувати з певними застереженнями.

Нині в Україні словосполучення “регуляторна реформа” подається засобами масової інформації та й сприймається більшістю населення лише позитивно – як боротьба з бюрократією, сприяння розвитку підприємництва за мінімізації державного втручання, які швидко приведуть до збільшення зайнятості, зростання виробництва та економічного процвітання. Однак насправді все, як завжди, набагато складніше, і регуляторні реформи, як свідчить світовий досвід, на різних відтинках часу можуть мати різну спрямованість.

В Україні може повторитися (і вже повторюється) сценарій 70-х років, коли в розвинутих країнах Північної Америки та Європи відбулася дерегуляція і зменшення державного впливу на бізнес. Однак уже в наступному десятиріччі з'ясувалося, що необмежена свобода бізнесу призвела до крайтяжких соціально-економічних та екологічних наслідків, бо підприємці (цілком передбачувано!) дбали тільки про власні

інтереси, нехтуючи суспільними. Тоді виникла необхідність ухвалення нових регуляторних актів і підвищення ефективності існуючих, було проведено вже іншу “регуляторну реформу”.

Виникає питання – чи варто Україні повторювати чужі помилки, втрачаючи ще декілька десятиріч на набуття негативного досвіду. Адже дивно було б сподіватися на більшу порівняно з іноземними громадянську свідомість вітчизняних підприємців – надрокористувачів, тим паче олігархів.

Ураховуючи важке соціально-економічне становище України, складний екологічний стан довкілля, нам варто максимально враховувати світовий досвід і вчитися на чужих помилках. Тому необхідно створювати сприятливе регуляторне середовище, водночас зорієнтоване на максимально можливе забезпечення суспільних інтересів.

Нині у багатьох програмних документах, що визначають стратегію розвитку держав і регіонів, прийнято вживати словосполучення “сталий розвиток”. Однак часто цей уже усталений термін тлумачиться викривлено, як невпинне зростання економічних показників, а стосовно видобувної галузі – збільшення видобутку корисних копалин.

Насправді він означає необхідність встановлення балансу між задоволенням сучасних потреб людства і захистом інтересів майбутніх поколінь, включаючи їх потребу в безпечному і здоровому довкіллі. Такий підхід відображений і в Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020”, схваленій указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015, в якій наголошується, що “особливу увагу потрібно приділити безпеці життя та здоров'я людини, що неможливо без безпечного стану довкілля і доступу до якісної питної води...”; а одним з першочергових пріоритетів виконання Стратегії за вектором безпеки визначено Програму збереження навколишнього природного середовища.

В усіх розвинутих країнах сталий розвиток забезпечується лише врівноваженням економіки та екології, інтересів бізнесу з інтересами суспільства. Водночас тільки державне управління забезпечує виконання концепції сталого розвит-

ку на основі зміщення центру ваги від приватних до суспільних інтересів.

Безперечно, на шляху до євроінтеграції, запроваджуючи досвід іноземних держав, не можна не враховувати специфічні особливості кожної країни, які визначаються законодавством, існуючим рівнем економічного розвитку, балансом імпорту й експорту, екологічним станом довкілля тощо.

Головні специфічні особливості України є такими.

Перша й головна особливість, яку неможливо не враховувати, це те, що згідно з Конституцією України, надра є винятковою власністю українського народу і надаються тільки в користування.

Це зумовлює необхідність ефективного контролю держави за процесами надрокористування.

Друга – Україна була й залишається потужною видобувною державою. Добре відомо, що з видобуванням і використанням корисних копалин пов'язано близько половини промислового потенціалу України і до 20 % її трудових ресурсів.

Структура економіки України, її експортного потенціалу є такою, що вона найближчим часом не зможе відмовитися від видобування корисних копалин, як це відбувається нині в деяких високорозвинутих країнах Європи.

Третя – значний ступінь відпрацьованості більшості родовищ і відсутність відновлення мінерально-сировинної бази (МСБ) через хронічне недофінансування (а часто повну відсутність фінансування) геологорозвідувальних робіт за стратегічними напрямками.

На жаль, ситуація, що складається з темпами відновлення МСБ, призведе до того, що відсутність інвестицій у видобувну галузь пояснюватиметься не несприятливим інвестиційним кліматом, незахищеністю інвестицій чи політичною нестабільністю, а банальною відсутністю належним чином підготовлених інвестиційно привабливих об'єктів.

Четверта – досить характерне для України явище невиконання або неповне виконання законів через невисокий рівень громадянської свідомості, зокрема в галузі надрокористування, що разом з відсутністю протягом тривалого часу належного контролю з боку держави призводить і вже призвело до численних випадків хижацького надрокористування, вибіркового відпрацьовання найпривабливіших ділянок родовищ, передчасного виснаження і навіть нищення родовищ.

Це знову ж таки зумовлює необхідність державного контролю процесів надрокористування.

П'ята – саме з тривалим функціонуванням гірничодобувних підприємств пов'язані найгостріші екологічні проблеми в Україні.

Негативні наслідки такої діяльності в межах великих гірничодобувних районів (забруднення компонентів довкілля (поверхневих і підземних вод, ґрунтів) у результаті роботи видобувних і збагачувальних підприємств, осідання поверхні над гірничими виробками, активізація екзогенних геологічних процесів, техногенний приріст сейсмічності) можна порівняти хіба що з наслідками аварії на Чорнобильській АЕС.

Водночас у деяких розвинутих країнах Європи припинення видобутку корисних копалин на власних територіях зупинено не стільки через намагання зберегти ресурси для прийдешніх поколінь, скільки через надзвичайно жорсткі вимоги екологічного законодавства.

У світлі викладеного вище виникає питання про роль і місце геології в сучасній українській дійсності. Нині складається враження, що геологи Україні взагалі непотрібні,

про що промовисто свідчить круте піке фінансування геологорозвідувальних робіт упродовж останніх десятиріч та особливо років.

Очевидно, що перш ніж визначитися зі шляхами реформування геологічної галузі, необхідно з'ясувати, які ж **цїлі і завдання** стоять нині перед українськими геологами?

Очевидно, що зважаючи на те, що Україна обрала європейський шлях розвитку, ми не можемо не орієнтуватися на досвід геологічних служб країн Європи.

Ці служби мають неоднакову структуру, підпорядковуються різним (часто кільком) міністерствам, але їх вирізняє високий науковий і професійний рівень кадрів. Так, у Франції із 1 100 чоловік, що працюють у службі, 750 – це фахівці – геологи, гідрогеологи та IT-спеціалісти. Близькими є пріоритетні напрями робіт геологічних служб розвинутих країн. Стисла інформація з офіційних сайтів щодо цілей і завдань геологічних служб країн Європи, зокрема близьких територіально і подібних за показниками площі й кількості населення Польщі і Франції, наведена нижче.

Першорядне завдання державної Геологічної служби Польщі – забезпечення сталого розвитку країни в галузі геології і зокрема здійснення, координація та виконання проектів з урахуванням раціонального управління й захисту польських геологічних ресурсів. У 2012 році там набрав чинності новий гірничо-геологічний закон, який делегував відповідальність Геологічної служби Польщі Геологічному національному науково-дослідному інституту, який відповідно до польського законодавства забезпечує:

- координацію і проведення досліджень для вивчення геології країни, відкриття нових родовищ корисних копалин, оцінку мінеральних ресурсів і запасів та охорону довкілля;
- роботу геологічного архіву;
- збір, обробку, зберігання, забезпечення доступу до інформації та її обробку;
- створення та ведення баз даних геологічної інформації;
- ведення балансів запасів корисних копалин у Польщі;
- підготовку матеріалів для аукціонів пошуків і розвідки вуглеводнів, а також для ліцензій на видобуток вуглеводнів;
- координацію та проведення геологічного картування;
- управління реєстром гірничорудних районів;
- координацію та проведення робіт з екологічної геології;
- вивчення та моніторинг геологічних небезпек.

Головними завданнями діяльності Французької геологорозвідувальної служби (BRGM) є:

- наукові дослідження, зорієнтовані на вдосконалення геологічної вивченості;
- підтримка розвитку державної політики – всі види експертиз, моніторингу та досліджень, проведених на підтримку розвитку державної політики;
- міжнародне співробітництво – з більш ніж 200 проектів на рік у більш ніж 40 країнах.
- безпека видобування корисних копалин – моніторинг, розробка та впровадження заходів щодо запобігання ризиків, пов'язаних із закриттям шахт, техніка безпеки роботи копалень;
- навчання – підтримка навчальних програм освіти в галузі наук про Землю.

За даними офіційного сайту, у 2013 році основними напрямками діяльності Французької геологорозвідувальної служби були такі: проблеми відпрацьованих гірничих районів (17,7 % фінансування); вода (16,6 %); довкілля та екологічні технології (14,5 %); геологічні ризики (12,2 %); геологічні

проекти (головним чином за кордоном) (10,1 %); інформаційні системи (5,1 %) та ін.

Таким чином, пріоритетними напрямками діяльності геологічних служб країн Європи є переважно ті сфери діяльності, які мають яскраво виражену соціальну спрямованість. Це гідрогеологічні й еколого-геологічні дослідження, створення баз даних геологічної інформації, регіональні геологічні дослідження, підтримка державної політики в галузі надрокористування.

Безперечно, така значна увага до водних ресурсів є цілком обґрунтованою. Адже згідно з даними доповіді ООН “Вода та сталий розвиток світу” 20 березня 2015 року в Нью-Делі (Індія), в найближчі 15 років жителі Землі відчуватимуть дефіцит води щонайменше на 40 %, причому серед головних причин такого прогнозу – зменшення запасів підземних вод.

Щодо України, то тут через значні відмінності фізико-географічних і геолого-структурних умов території ресурси підземних вод розподілені по регіонах українерівномірно. Частка підземних вод у господарсько-питному водопостачанні населення України становить менше 30 %, водночас як у державах Євросоюзу вона становить 70 %. Водночас як значна кількість розвіданих родовищ не використовується, деякі з них вже є непридатними для експлуатації у зв'язку з порушенням умов живлення, зумовленим забудовою території, забрудненням водоносних горизонтів тощо. Це викликає необхідність проведення переоцінки ресурсів і запасів підземних вод, а також проведення пошукових робіт на питні, технічні та мінеральні підземні води.

Складніші справи з еколого-геологічними дослідженнями і моніторингом довкілля (підземних вод, екзогенних геологічних процесів, геохімічного стану ландшафтів), який через брак фінансування майже не ведеться. В Україні існує нагальна потреба отримання сучасної, повної і достовірної інформації щодо екологічного стану геологічного середовища. Така інформація має стати основою планування подальших заходів, спрямованих на поліпшення цього стану і, як наслідок, сталого розвитку території [1, 2].

У 2013–2014 роках сумарне фінансування робіт з гідрогеологічного та еколого-геологічного напрямів (включно з прогнозуванням землетрусів) становило не більше 18,0 % від загального фінансування ГРР Держгеонадр України, водночас як у Франції на ці напрями припадало понад 60 % фінансування. Якщо зіставляти у фізичних обсягах, то фінансування підприємств Держгеонадр у 2014 році становило менше 3 % від фінансування Французької геологічної служби.

Таким чином, якщо орієнтуватися на пріоритети країн Євросоюзу, в Україні основними завданнями геологічної служби мають стати **гідрогеологічні та еколого-геологічні дослідження, створення й ведення баз даних геологічної інформації, регіональні дослідження – геологічне картування, наукові дослідження** і т. п.

Крім того, зважаючи на особливості структури економіки України, її суттєву залежність від мінерально-сировинної бази, важливою сферою діяльності геологічної служби мають стати роботи з моніторингу надрокористування. Ці роботи ведуться і в європейських країнах, однак, зважаючи на викладені вище особливості України, для неї вони мають набагато важливіше значення.

Досвід моніторингу та наукового супроводження ГРР 2012–2014 років, який був у кінці минулого року, показово ліквідований на вигоду бізнес-кіл, тим не менше був вельми корисний. Він засвідчив наявність системних проблем у

нормативному й методичному забезпеченні надрокористування, а також системних порушень надрокористувачами законодавства та вимог нормативно-методичних документів у галузі надрокористування й охорони довкілля, що зумовлює нагальну потребу вдосконалення підходів щодо державного нагляду за процесом надрокористування.

З одного боку, дуже часто виявлені недоліки стосувалися недотримання вимог щодо наявності та чинності дозвільних документів надрокористувача, причому нерідко протиріччя виникали через відсутність цілісності правового поля в Україні, суперечності вимог законодавчих і підзаконних нормативних документів, позаяк деякі з них відображають вимоги ще часів радянської доби. У результаті вимоги цих документів тлумачилися на власний розсуд як надрокористувачами, так і представниками контролюювальних органів.

Водночас багато надрокористувачів допускали численні порушення вимог нормативних документів, які можуть призвести до вкрай негативних наслідків. Яскраві приклади – непоодинокі випадки відсутності або неналежного облаштування першого поясу зони санітарної охорони свердловин на воду, що створює пряму загрозу забруднення водоносних горизонтів, а відтак – здоров'ю людей.

Очевидно, що відновлення робіт з **моніторингу раціонального використання надр у процесі геологічного вивчення та розробки родовищ корисних копалин** в Україні в тому чи іншому вигляді необхідне, однак воно має здійснюватися не на договірних засадах, а за рахунок державного бюджету, що забезпечить більш об'єктивні й неупереджені підходи в процесі моніторингу, аніж у разі, коли перевіряючий і надрокористувач перебувають у договірних відносинах. Основними завданнями цих робіт мають стати:

- удосконалення процесу державного регулювання процесами надрокористування із забезпеченням принципів прозорості та передбачуваності;
- проведення моніторингу надрокористування на об'єктах державної форми власності, стратегічних об'єктах та об'єктах підвищеної безпеки;
- підготовка періодичних аналітичних зведень щодо типових порушень у процесі надрокористування та рекомендацій щодо їх усунення;
- розробка й удосконалення нормативно-правових і методичних документів, які регламентують процеси надрокористування;
- створення інформаційно-аналітичної системи надрокористування в Україні на основі новітніх комп'ютерних технологій;
- надання консультативної допомоги надрокористувачам з питань, пов'язаних з удосконаленням процесів надрокористування з урахуванням комплексності і повноти вилучення корисних компонентів і зменшення негативного впливу на довкілля.

Вважаємо доцільним відновити і суттєво вдосконалити державну систему нагляду за процесом надрокористування, забезпечивши її виконувальність та ефективність.

Завданням Держгеонадр України у світлі сказаного вище є створення сприятливого регуляторного середовища у сфері надрокористування, яке б максимально враховувало і збалансовувало інтереси держави, бізнесу і широких верств громадськості. Очевидно, необхідно створити ефективну систему моніторингу надрокористування, поєднавши в її межах як функції контролю, так і консультування, а також науково-методичні дослідження з питань, що стосуються надрокористування в Україні.

Ще одним важливим напрямом є роботи з **відтворення мінерально-сировинної бази** для компенсації ресурсів корисних копалин, що видобуваються.

Ні для кого не новина, що найбільш інвестиційно привабливі об'єкти, розвідані за радянських часів, були розібрані, в основному за безцінь, у перші роки незалежності, а в пошуки й розвідку гроші майже не вкладалися. Інвестори й донині розвідувальні роботи проводять здебільшого на флангах відомих родовищ. Тому, якщо Україна зацікавлена у відтворенні своєї МСБ, максимальному забезпеченні власними стратегічними видами сировини, необхідно вкладати кошти. Для цього, мабуть, доцільно було б розглянути можливість встановлення відповідних платежів надрокористувачів для компенсації видобутої сировини способом пошуків і розвідки нових об'єктів корисних копалин. Адже нині лише проведення геологорозвідувальних робіт на нових площах дасть змогу забезпечити державу власною сировиною та виявити нові інвестиційно привабливі об'єкти.

Суттєвого вдосконалення в найближчий час потребує вдосконалення українського законодавства щодо української геології та надрокористування. На часі перегляд і прийняття основних законодавчих документів, що визначають розвиток мінерально-сировинної бази і регламентують процеси надрокористування, передусім Кодексу України про надра, Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року.

Нинішній проект Кодексу України про надра після його кількарічного погодження і "вдосконалення" містить низку сумнівних положень, зокрема неприйнятну концепцію стосовно права надрокористувача на відчуження права користування надрами іншим особам, зокрема внесення його до статутного капіталу суб'єктів господарювання, внесення як вкладу в спільну діяльність, а також передавання в іпотеку.

Щодо Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року, то вона вочевидь потребуватиме коригування та приведення у відповідність до основних цілей завдань, які будуть поставлені перед галуззю.

Висновки

Очевидно, що реформування галузі, як і реструктуризація її підприємств, мають здійснюватися з урахуванням мети та першочергових завдань, які держава буде ставити перед геологами. При цьому необхідно враховувати не лише європейський досвід, а й особливості економіки та мінерально-сировинної бази України. Це реформування повинно мати **системний характер**, а дерегуляція має забезпечувати максимальну доступність до інформації, прозорість і зрозумілість правил, але водночас передбачати підзвітність і відповідальність надрокористувачів за результати своєї діяльності. Таким чином, дерегуляція має бути спрямована на забезпечення сталого розвитку держави, але не на ліквідацію державного управління.

Фінансування геологічної галузі має забезпечувати виконання поставлених завдань і мати стабільний характер. Для цього оптимальним було б запровадити платежі на відтворення мінерально-сировинної бази та відновити захищену статтю видатків бюджету.

Водночас, зважаючи на вочевидь недостатні обсяги державного фінансування, які через сучасний стан економіки України найближчим часом навряд чи суттєво збільшаться, необхідно чітко визначити пріоритетні завдання, роботи,

які мають фінансуватися винятково за рахунок державного бюджету. Ураховуючи європейський досвід та українські реалії, це:

- геологорозвідувальні роботи на підземні води;
- еколого-геологічні дослідження і моніторинг довкілля;
- створення й ведення баз даних геологічної інформації на основі найсучасніших технологій;
- регіональні геологорозвідувальні роботи (геологічне картування);
- моніторинг надрокористування;
- пошукові роботи на найбільш інвестиційно привабливі об'єкти з урахуванням потреб держави і кон'юнктури ринку.

Вирішення наведених вище проблем, на нашу думку, дасть можливість підвищити ефективність державного управління в галузі надрокористування, створить реальні можливості для нарощування мінерально-сировинної бази України та забезпечить збереження її геологічних кадрів.

ЛІТЕРАТУРА

1. *Люта Н. Г.* Еколого-геологічні дослідження в Україні: стан, проблеми, перспективи//Мінеральні ресурси України. – 2006. – № 2. – С. 28–30.
2. *Люта Н. Г.* Екологічний стан довкілля та європейські перспективи України//Мінеральні ресурси України. – 2011. – № 1. – С. 6–11.

REFERENCES

1. *Lyuta N. G.* Ecological and geological research in Ukraine: state, problems and prospects//Mineral resources of Ukraine. – 2006. – № 2. – P. 28–30. (In Ukrainian).
2. *Lyuta N. G.* The ecological state of environment and European prospects of Ukraine//Mineral Resources of Ukraine. – 2011. – № 1. – P. 6–11. (In Ukrainian).

Рукопис отримано 25.03.2015.