

УДК 553.045

DOI: <https://doi.org/10.17721/1728-2713.105.12>

Станіслав ЛИТВИНЮК, канд. геол. наук

ORCID ID: 0000-0003-3763-2100

e-mail: lytvyniuksf@gmail.com

Державна комісія України по запасах корисних копалин, Київ, Україна

НОРМАТИВНІ ПЕРЕДУМОВИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ МІНЕРАЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ДЕРЖАВНОГО ФОНДУ НАДР УКРАЇНИ

(Представлено членом редакційної колегії д-ром геол. наук, проф. В.А. Михайловим)

Вступ. Зі становленням незалежності українська геологічна галузь більшою мірою успадкувала нормативну та методичну структуру й механізми, які були утворені в рамках економічних, соціальних та інших умов існування колишніх радянських республік. За часи незалежності в Україні відбулися фундаментальні зміни законодавства у сфері надрокористування та формування мінерально-сировинної бази. У контексті визначення передумов створення надійної системи управління мінеральними ресурсами актуальним є системний аналіз чинної нормативної бази, пошук її недоліків та створення ефективно-політичної інтегрованої системи управління мінеральними ресурсами.

Методи. Під час аналізу поточного нормативно-правового стану та його змін у минулому, було використано широкий комплекс досліджень, який включав загальнотеоретичні методи наукових і прикладних досліджень. Окрім загальнотеоретичних методів аналізу, статистики та систематизації, для досягнення постановленої мети проведено структурний аналіз нормативно-правової бази геологічної галузі.

Результати. Проведено узагальнювальний нормативно-правовий аналіз функціонування інституцій геологічної галузі. Визначено перелік установ і підприємств, які мають справу з геологічним вивченням, промисловим освоєнням, обліком, моніторингом та контролем, який пов'язаний з мінеральними ресурсами. У процесі дослідження встановлено інституційний взаємозв'язок "зацікавлених сторін" під час реалізації загальнодержавних програм, які формують головну стратегію управління державного фонду надр України.

Висновки. Комплексний аналіз регуляторної політики у сфері управління мінеральними ресурсами виявляє обставини, що потребують врахування під час оновлення та внесення змін до чинних стратегій. Створення ефективної системи управління мінеральними ресурсами можливе у рамках узгоджених цільових національних стратегічних програм. Функціонування та розвиток такої системи управління має вирішальне значення для досягнення збалансованого управління ресурсами в умовах швидкозростаючих потреб промисловості.

Ключові слова: геологічна галузь, мінеральна сировина, Держгеонадра, надрокористування.

Вступ

Постановка проблеми. Належне функціонування геологічної галузі та забезпечення геологічного вивчення надр залежить від організаційно-правової форми інституцій, що її утворюють, розподілу функцій і завдань у межах установ, організацій і підприємств, які їх утворюють. Тим не менш, зі становленням незалежності українська геологічна галузь більшою мірою успадкувала нормативну та методичну структуру й механізми, які були утворені в рамках економічних, соціальних та інших умов існування колишніх радянських республік. За часи незалежності в Україні відбулися фундаментальні зміни законодавства у сфері надрокористування та формування мінерально-сировинної бази.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням інституційного забезпечення геологічної галузі та проблематики мінерально-сировинного комплексу України присвячені наукові праці Д.С. Гурського (Гурський, 2008), М.М. Коржнева (Коржнев, Шеляг-Сосонко, & Яковлев, 2006), І.Д. Андрієвського (Андрієвський, 2011), С.А. Вижви (Вижва, Курило, & Балега, 2018), В.А. Михайлова (Михайлов, Загнітко, & Курило, 2017), Г.І. Рудька (Кирилюк та ін., 2019) та ін. У монографіях і наукових публікаціях цих авторів висвітлено напрями досліджень підходів та методів вивчення та формування мінерально-сировинного комплексу України, механізми державного управління у сфері надрокористування, перспективи подальшого розвитку та інші питання.

Методи

Виділення нерозв'язаних раніше частин загальної проблеми. Українська геологічна служба, як головна інституція геологічної галузі, неодноразово зазнавала структурних змін від виробничого об'єднання "Укргеологія" (до 1991), Державного Комітету України по геології і використанню надр (до 2001), Державної геологічної

служби (до 2004), Державного комітету природних ресурсів (до 2005), Державної геологічної служби (до 2011) до теперішньої Державної служби геології та надр України (далі – Держгеонадра).

В Україні впровадження раціонального, комплексного використання надр для задоволення виробничих потреб мінеральною сировиною, забезпечення охорони надр регулюється Конституцією України, Законом України "Про охорону навколишнього природного середовища", Кодексом про надра, Гірничим законом України та іншими нормативними актами України, що розробляються відповідно до них.

На сьогодні, із врахуванням фінансового забезпечення геологічного вивчення та використання надр, динаміки змін регуляторного характеру, відсутності системної підготовки фахівців належного рівня, Україна перебуває на шляху перебудови й пошуку надійної моделі державного (національного) управління на принципах сталого розвитку.

Формулювання цілей статті. Метою статті є визначення передумов створення надійної системи управління мінеральними ресурсами, проведення системного аналізу чинної нормативної бази, пошук її недоліків і створення ефективної політики інтегрованої управління мінеральними ресурсами.

Результати

До структури геологічної галузі України входять всі установи та підприємства різних форм власності, які мають справу з геологічним вивченням, промисловим освоєнням, обліком, моніторингом і контролем, пов'язаним з мінеральними ресурсами. Структуру галузевих (державних) інституцій, у компетенцію яких входить управління та регуляторна політика щодо мінеральної сировини, у загальному вигляді наведено на рис. 1.

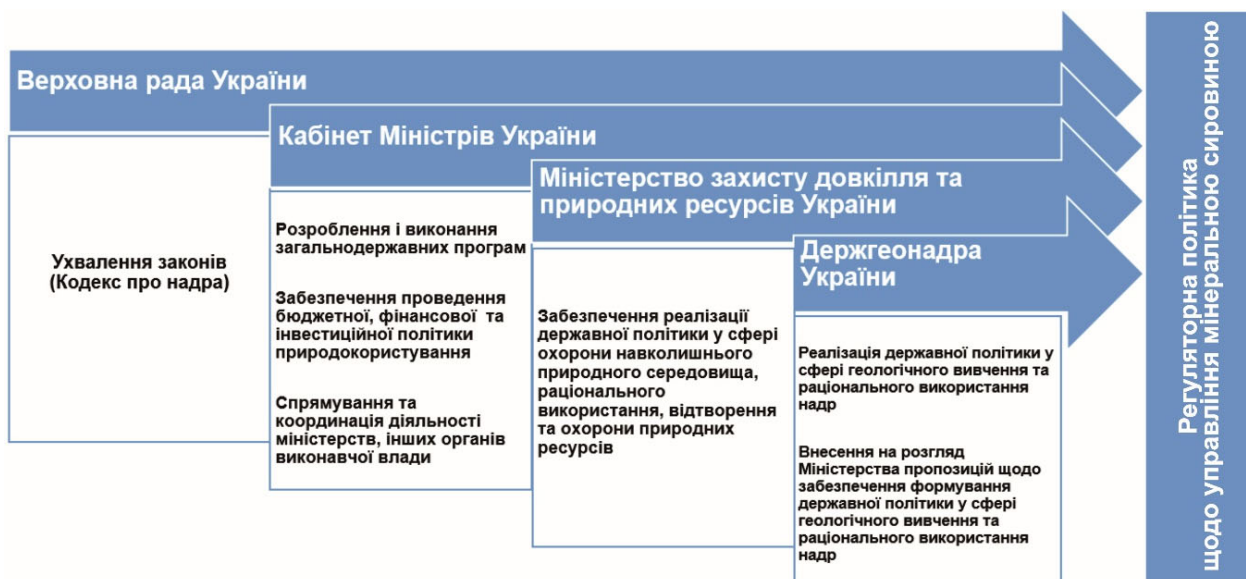


Рис. 1. Структура інституцій, у компетенцію яких входить регуляторна політика щодо управління мінеральною сировиною

Відповідно до законодавства центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, визначено Держгеонадра, діяльність якої координується Кабінетом Міністрів України через Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів (далі – Міндовкілля).

У сферу управління Держгеонадра входять ряд державних підприємств (табл. 1), які здійснюють геологічне вивчення та інші види робіт, що спрямовані на розвиток мінерально-сировинної бази України.

Таблиця 1

Перелік державних геологічних підприємств та організацій, що належать до сфери управління Державної служби геології та надр України

Назва підприємства, установи, організації	Види та напрями діяльності
Державне науково-виробниче підприємство "Державний інформаційний геологічний фонд України"	Накопичення, облік, аналіз та управління (звітність, підготовка, пошук) геологічної інформації (звіти, протоколи, результати ГРР і т. ін). Формування каталогу відомостей про геологічну інформацію
Приватне акціонерне товариство "Національна акціонерна компанія «Надра України»": ДП НАК "Надра України" "Агрогеофізика" ДП НАК "Надра України" "Західукргеологія" ДП НАК "Надра України" "Чернігівнафтогазгеологія" ДП НАК "Надра України" "Центрукргеологія" ДП НАК "Надра України" "Укрнаукагеоцентр" ТОВ "Житомирбуррозвідка"	Управління підприємствами геологічної галузі і розвідки надр, задоволення потреб держави в наросуванні мінерально-сировинної бази
Державне геофізичне підприємство "Укргеофізика"	Геофізичні дослідження території України, акваторії Чорного моря. Обробка та інтерпретація геолого-геофізичної інформації
Казенне підприємство "Кіровгеологія"	Геологічне вивчення на золото, рідкісні метали, графіт, будівельні матеріали (Український щит)
Державна комісія України по запасах корисних копалин	Проведення державної експертизи матеріалів ГЕО корисних копалин усіх видів корисних копалин і встановлення кондицій на мінеральну сировину
Державне підприємство "Українська геологічна компанія"	Геологічне вивчення та виконання геологорозвідувальних робіт на залізні руди, марганцеві руди, рідкісні метали, кам'яне вугілля, графіт, сірку, калійні солі, ртутні руди, золото, титан, хром, каоліни, фосфорити, апатит, бурштин, вогнетривкі і бентонітові глини, будівельні і облицювальні матеріали, підземні прісні і мінеральні води та інші
Державна організація "Київський геологічний центр"	Супровід геологічного контролю користування надрами
Державна організація "Південний геологічний центр"	Супровід геологічного контролю користування надрами
Державна організація "Північно-Східний геологічний центр"	Супровід геологічного контролю користування надрами
Державна організація "Західний геологічний центр"	Супровід геологічного контролю користування надрами
Державна організація "Східний геологічний центр"	Супровід геологічного контролю користування надрами
Державна організація "Чорноморська територіальна інспекція державного геологічного контролю за веденням робіт по геологічному вивченню та використанню надр"	Супровід геологічного контролю користування надрами

Під час реалізації своїх функцій Держгеонадра керується основними нормативно-правовими актами у сфері надрокористування та геологічного вивчення територій України: Кодексом України про надра; Гірничим Законом України; Законом України "Про нафту і газ"; Законом України "Про охорону навколишнього природного середовища"; Законом України "Про газ (метан) вугільних родовищ"; Законом України "Про видобування і переробку уранових руд", Законом України "Про оцінку впливу на довкілля", Законом України "Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року", Законом України "Про забезпечення прозорості у видобувних галузях", Законом України "Про угоди про розподіл продукції", відповідними постановами Кабінету Міністрів України, наказами профільних міністерств та іншими нормативно-правовими актами.

Слід зазначити, що на сьогодні це неповний перелік нормативно-правових актів, які відображають регуляторну політику управління мінеральною сировиною. У зв'язку з адаптацією національного законодавства до нормативних норм Європейського Союзу відбувається розробка нових і корегування чинних шляхом внесення змін.

Значний вплив на формування нормативного поля управління мінеральними ресурсами мають міжгалузеві інституції (Міністерства, організації та установи), які мають дотичну нормативну та геологічну спеціалізацію повноважень:

- енергетичний сектор (НАК "Нафтогаз України", ДП "НАЕК «Енергоатом»");
- бюджетна політика, адміністрування податків і зборів (Міністерство економіки, Державна податкова служба);

- реалізація політики у сфері профільної освіти та науки (Міністерство освіти і науки, Національна академія наук, Вищі навчальні заклади);
- водні ресурси (Державне агентство водних ресурсів України);
- екологічна безпека (Державна екологічна інспекція);
- гірничий нагляд (Державна служба України з питань праці);
- інші інституції дотичних спеціалізацій.

Як видно з аналізу, регуляторне забезпечення управління мінеральною сировиною відбувається через комплекс взаємодій інституцій різної компетенції. Схематично таку взаємодію зображено на рис. 2. Відповідно до наділених законодавством функцій слід виділяти:

- Інституції загальнодержавного рівня – це уповноважені органи законодавчої і виконавчої влади, які на рівні нормативних актів (Конституція, Закон, Кодекс) здійснюють нормативні функції у сфері управління природними ресурсами (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України);
- Галузеві інституції – це уповноважені органи виконавчої влади, які на рівні підзаконних нормативно-правових актів (Положення, Постанова, Наказ, Розпорядження) забезпечують геологічне вивчення, раціональне використання надр та їх охорону (Міндовкілля, Держгеонадра).
- Міжгалузеві інституції спеціальної компетенції слід розглядати як допоміжні інституції;
- Надрокористувачі – суб'єкти господарювання різних форм власності, які у встановленому порядку здійснюють пошуки, геологічне вивчення, оцінку освоєння мінеральної сировини.



Рис. 2. Регуляторне забезпечення управління мінеральною сировиною інституціями різної компетенції

Розглянуті інституції як "зацікавлені сторони" мають певний рівень повноважень та юридичні й нормативні обов'язки щодо управління мінеральними ресурсами.

Їхня взаємодія в системі управління ресурсами має важливе значення та полягає у комплексному та збалансованому підході раціонального використання ресурсів.

В Україні діють кілька основних державних програм і рішень, які формують головну стратегію управління державного фонду надр України:

1. Головним документом, який визначає стратегічні орієнтири та напрями розвитку паливно-енергетичного сектору України на період до 2035 року (згідно зі змінами переглянуто до 2050 року), є схвалена Кабінетом Міністрів України "Енергетична стратегія України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність»". Показники, зазначені в документі, демонструють траєкторію розвитку енергетики та суміжних галузей. Метою Стратегії є забезпечення потреб суспільства та економіки в паливно-енергетичних ресурсах у технічно надійний, безпечний, економічно ефективний та екологічно прийнятний спосіб для гарантування поліпшення умов життєдіяльності суспільства (Енергетична стратегія..., 2017).

2. Для розвитку мінерально-сировинного комплексу єдиною чинною програмою є Закон України "Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року". Метою Програми є забезпечення України в мінеральних ресурсах за рахунок природного потенціалу, зменшення залежності від імпорту мінеральних ресурсів та збільшення експортного потенціалу країни за рахунок пошуку та освоєння мінеральної сировини, що мають стратегічну цінність на європейському та світовому ринку (Загальнодержавна програма..., 2011).

3. У 2021 р. Указом Президента України № 306/2021 введено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16 липня 2021 р. "Про стимулювання пошуку, видобутку та збагачення корисних копалин, які мають стратегічне значення для сталого розвитку економіки та обороноздатності держави". Рішення передбачає комплекс регуляторних заходів щодо відновлення та створення сприятливих умов розвитку мінерально-сировинної бази стратегічно важливих корисних копалин (Про стимулювання..., 2021).

4. Управління водними ресурсами в Україні базується на концепції Загальнодержавної цільової соціальної програми "Питна вода України" на 2022–2026 роки" та "Стратегії розвитку водної політики України". Метою Стратегії є підвищення рівня водної безпеки та скорочення до соціально прийняттого рівня водних ризиків, шляхом поетапного досягнення "Глобальної водної цілі" із забезпечення чистої води та належної санітарії для всіх (Концепція..., 2021).

Базові принципи, закладені у зазначені вище стратегічні програми, загалом відповідають критеріям спрямованого на досягнення цілей сталого розвитку, які прийняті всіма державами-членами ООН у 2015 р. в рамках порядку денного сталого розвитку 2030. Незважаючи на це, результати та ефективність реалізації стратегічних програм свідчать про потребу перегляду механізмів реалізації та створення відповідної підпорядкованої та узгодженої нормативно-правової бази.

Детальний аналіз регуляторної політики у сфері управління мінеральними ресурсами виявляє обставини, що потребують врахування під час оновлення та внесення змін до чинних стратегій, зокрема слід виділити такі:

1. Неузгодженість і розбалансованість регуляторної політики. Динамічна зміна законодавства, створення галузевих стратегічних і державних програм без узгодження на загальнодержавному рівні.

2. Слабке залучення науково-освітньої спільноти до фахового аналізу та методичних розробок, відсутність

прозорості комунікацій на національному та регіональному рівні.

3. Нерівномірний розподіл родовищ корисних копалин. Приуроченість родовищ корисних копалин до різних формаційних типів геологічного середовища, різних природно-кліматичних комплексів визначає формування специфічних природно-техногенних умов, пов'язаних із розробкою корисних копалин.

4. Інтенсивне використання та виснаження мінеральних ресурсів. Ці обставини вимагають прийняття збалансованих рішень на рівні управління щодо технологічних інновацій процесу отримання і переробки необхідного ресурсу (глибина переробки мінеральної сировини, додана вартість і т. ін).

5. Дефіцит мінеральних ресурсів, які необхідні промислового регіону, та їх надлишок в інших регіонах.

6. Ланцюги постачання ресурсів експортного та імпортного характеру потребують стратегічного перегляду з боку зацікавлених сторін.

7. Актуальними для України на сьогодні час є наслідки військової агресії з боку Росії та інші військово-політичні фактори.

Дискусія і висновки

За результатами проведених досліджень було системно проаналізовано теперішній нормативно-правовий стан і передумови розвитку системи управління мінеральними ресурсами державного фонду надр України. Нормативне та регуляторне забезпечення управління мінеральною сировиною відбувається через комплекс взаємодій інституцій різної компетенції.

Належне функціонування геологічної галузі та впровадження ефективного управління залежить від організаційно-правової взаємодії залучених (відповідальних) органів державної влади, установ та організацій, що її утворюють, розподілу функцій і завдань у межах установ, організацій і підприємств, які їх утворюють.

Аналіз регуляторної політики інституцій різних видів та поточного стану державного фонду надр України, виявляє обставини, що потребують врахування під час розробки та впровадження нової системи управління мінеральними ресурсами.

Дезінтеграція та "насиченість" регуляторної політики призводить до негативних наслідків. Орієнтованість на окремі напрями стратегічних програм, сектори галузі або різні види мінеральних ресурсів як на ізольовані елементи не сприятиме прогресу у вдосконаленні використання цих ресурсів.

Впровадження ефективної системи управління мінеральними ресурсами, як інтегрованого стандарту взаємодії державного, державно-приватного партнерства та громадянського суспільства, можливе у рамках узгоджених цільових національних стратегічних програм. Створення та розвиток такої системи управління має вирішальне значення для досягнення збалансованого управління ресурсами в умовах швидкозростаючих потреб промисловості та фінансів. Прогрес від лінійної до кругової економіки є важливим, як і забезпечення більш прозорого та справедливого соціального розподілу вигод від ресурсів. Такий підхід дасть змогу всебічно враховувати інтереси всіх зацікавлених сторін.

Список використаних джерел

- Андрієвський І. Д., Матюха В. В., & Мовчан М. Т. (2011). Сучасний стан і перспективи розвитку добувної промисловості України. *Мінеральні ресурси України*, 3, 8–14.
- Вишва С. А., Курило М. М., & Балєга А. В. (2018). Регіональні аспекти розвитку й відтворення вітчизняної мінерально-сировинної бази та способи їхнього фінансового забезпечення. *Мінеральні ресурси України*, 4, 12–17.

Гурський Д. С. (2008) *Концептуальні засади державної мінерально-сировинної політики щодо використання стратегічно важливих для економіки країни корисних копалин*. ЗУКЦ

Загальнодержавна програма розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року від 21 квітня 2011 року. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3268-17>

Кирилюк О. В., Рудько Г. І., Ловинюков В. І., Григіль В. Г., Нецький О. В., Литвинюк С. Ф., Бала В. В., Курило М. М., & Ткаченко М. В. (2019). *Надрокористування в Україні*. Букрек.

Концепція Загальнодержавної цільової соціальної програми "Питна вода України" на 2022–2026 роки від 28 квітня 2021 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/388-2021-%D1%80#Text>

Коржнев М. М., Шеляг-Сосонко Ю. Р., & Яковлев Є. О. (2006) Природно-ресурсний фактор у виборі моделі розвитку України. *Стратегічна панорама*, 3, 27–34.

Михайлов В., Загнітко В., & Курило М. (2017). Перспективи інвестицій в мінерально-сировинний комплекс України. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. Геологія, 1(76), 47–51.

Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 23 липня 2021 року № 306/2021. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0046525-21#Text>

Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2017 р. № 605 "Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність»". <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/605-2017-%D1%80#Text>

References

Andriievskiy I. D., Matiukha V. V., & Movchan M. T. (2011) Current status and prospects of mining in Ukraine. *Mineral resources of Ukraine*, 3, 8–17 [in Ukrainian].

Vyzhva S. A., Kurylo M. M., Balega A. V. (2018). Regional aspects of the development and renewing of the domestic mineral and raw material base

and methods of their financial support. *Mineral resources of Ukraine*, 4, 12–17 [in Ukrainian].

Gursky D. S. (2008) *Conceptual foundations of the state mineral and raw materials policy regarding the use of minerals strategically important for the country's economy*. WUCC [in Ukrainian].

The national program for the development of the mineral and raw material base of Ukraine for the period up to 2030 from April 21, 2011 [in Ukrainian].

Kyryliuk O. V., Rudko G. I., Lovyniukov V. I., Hryhil V. H., Netskyi O. V., Lytvyniuk S. F., Bala V. V., Kurylo M. M., & Tkachenko M. V. (2019.) *Subsoil use in Ukraine*. Bukrek [in Ukrainian].

Korzhev M. M., Shelyag-Sosonko Y. R., & Yakovlev E. O. (2006) The natural resource factor in choosing a development model of Ukraine. *Strategic Panorama*, 3, 27–34 [in Ukrainian].

The Concept of the National Targeted Social Program "Drinking Water of Ukraine" for 2022–2026 dated April 28, 2021 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/388-2021-%D1%80#Text/>

Mykhaylov V., Zagnitko V., & Kurylo M. (2017). Prospects of investments in the mineral and raw material complex of Ukraine. *Bulletin of Taras Shevchenko Kyiv National University*. Geology, 1(76), 47–51 [in Ukrainian].

Decision of the National Security and Defense Council of Ukraine dated July 23, 2021 No. 306/2021. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0046525-21#Text>

Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated August 18, 2017 No. 605 "On the approval of the Energy Strategy of Ukraine for the period until 2035 «Safety, energy efficiency, competitiveness»". <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/605-2017-%D1%80#Text>

Отримано редакцією журналу / Received: 12.03.24

Прорецензовано / Revised: 24.05.24

Схвалено до друку / Accepted: 29.05.24

Stanislav LYTVYNIUK, PhD (Geol.)

ORCID ID: 0000-0003-3763-2100

e-mail: lytvyniuksf@gmail.com

State Commission of Ukraine on Mineral Resources, Kyiv, Ukraine

REGULATORY PREREQUISITES FOR THE DEVELOPMENT OF THE MINERAL RESOURCE MANAGEMENT SYSTEM OF THE STATE SUBSOIL FUND OF UKRAINE

Background. After the declaration of independence, the Ukrainian geological industry inherited regulatory and methodical structure and mechanisms that were formed within the framework of economic, social and other conditions typical for the former Soviet republics. Since then, fundamental changes occurred in the subsoil use legislation and the mineral and raw material base formation in Ukraine. In the context of determining the prerequisites for the development of the reliable mineral resource management system, the current regulatory framework analysis, the identification of its shortcomings and the development of an effective policy of integrated mineral resource management are quite relevant.

Methods. During the analysis of the current regulatory and legal situation and its changes in the past, a wide range of studies has been used, which includes general theoretical methods of scientific and applied research. In addition to the general theoretical methods of analysis, statistics and systematization, a structural analysis of the regulatory and legal framework of the geological industry has been conducted to achieve the set goal.

Results. A general regulatory and legal analysis of geological institutions' functioning has been performed. The list of institutions and enterprises dealing with geological study, industrial development, accounting, monitoring and control related to mineral resources has been determined. The institutional relationship of stakeholders has been established during the implementation of state programs that form the main management strategy of the state subsoil fund of Ukraine.

Conclusions. A comprehensive analysis of regulatory policy in the field of mineral resource management reveals circumstances that need to be considered when updating and introducing amendments to current strategies. The development of the effective mineral resource management system is possible within the framework of approved national strategic programs. The functioning and development of such management system is crucial for achieving balanced resource management in the face of rapidly growing industrial needs.

Keywords: geological industry, mineral raw materials, State Geological Survey, subsoil use.

Автор заявляє про відсутність конфлікту інтересів. Спонсори не брали участі в розробленні дослідження; у зборі, аналізі чи інтерпретації даних; у написанні рукопису; в рішенні про публікацію результатів.

The author declares no conflicts of interest. The funders had no role in the design of the study; in the collection, analyses or interpretation of data; in the writing of the manuscript; in the decision to publish the results.