

# Незалежна оцінка Державної служби геології та надр України

Демікелі Л., Налеч Т., Овадіа Д. та Регейро М.

Бйорликке А., Мартін Алфагем С., Саткунас Й., Варет Й., Волл П.

Дойл Р., Ко К., Костилев В., Верстраатен І.

## ПРАВОВА ІНФОРМАЦІЯ

Цей документ не є формальним перекладом оригінального документу з Англійської мови на Українську і був підготовлений тільки для довідки. Єдиним офіційним документом є документ написаний Англійською мовою. Будь ласка, зверніть увагу, що у випадку будь - якої невідповідності між оригінальним документом написаним Англійською мовою та перекладом цього документу на Українську, документ написаний Англійською переважатиме.

© 2016 Copyright EuroGeoSurveys

Rue Joseph II, 36-38 - 1000 Brussels, Belgium

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced in any manner without permission.

All images are © the artists, reproduced with the kind of permission of the artists and/or their representatives\_\_

# Зміст

|   |           |
|---|-----------|
| Зведений звіт .....   | 4         |
| Вступ та предмет .....  | 5         |
| Завдання.....   | 5         |
| Місії в Україні .....   | 5         |
| <b>ЧАСТИНА 1- Статус-кво в Україні.....</b>   | <b>6</b>  |
| <b>Загальна роль та структура ДСГНУ.....</b>  | <b>8</b>  |
| Функції та відповідальність ДСГНУ .....   | 8         |
| Фінансування ДСГНУ: державний бюджет та програма розвитку<br>мінерально-сировинної бази ..... | 8         |
| Відношення ДСГНУ до уряду, відповідних міністерств та їхня роль в управлінні ДСНГУ ....       | 10        |
| Департаменти в межах ДСГНУ .....  | 10        |
| Держпідприємства ДСГНУ.....   | 10        |
| Науково-дослідні установи .....   | 12        |
| Законодавство України про розробку корисних копалин .....                                     | 12        |
| Комунікації .....   | 13        |
| <b>ЧАСТИНА 2- Аналіз .....</b>  | <b>14</b> |
| Чого намагається досягнути Україна .....  | 14        |
| Чому їй не вдається досягнути цього .....   | 15        |
| <b>ЧАСТИНА 3- Рекомендації .....</b>  | <b>17</b> |
| План реалізації Державної служби геології та надр України .....                               | 20        |
| <b>Висновки .....</b>   | <b>24</b> |
| <b>Подяки .....</b>   | <b>25</b> |
| <b>Додатки .....</b>  | <b>25</b> |

# Зведений звіт

Підлаштовуючись до економіки вільного ринку, уряд розуміє, що підрозділи ДСГНУ, які формують те, що в інших країнах називається Геологічною Службою, повинні бути модернізовані. Тож уряд попросив Єврогеолслужбу та ГС Канади й США провести незалежну експертну оцінку. За підсумками ряду візитів до Києва та дискусій було складено цей звіт.

Незалежні експерти дійшли висновку, що наявна структура не функціонує, є фрагментованою, занадто складною, критично мало фінансованою та що їй бракує чіткої місії. Як наслідок, в такому стані ДСГНУ має згубний вплив на економіку та процвітання видобувної галузі України, будучи неспроможною задовольнити пріоритетні потреби держави в природних ресурсах. Ці потреби включають встановлення більшої самозабезпеченості енергоносіями та важливими для промисловості копалинами, а також приватизацію та залучення прямих іноземних інвестицій до галузі природних ресурсів.

Існує очевидний надлишок дочірніх організацій ДСГНУ, що дублюють одна на одну та часто змагаються між собою. Немає чіткого розуміння сфер відповідальності, пріоритетів, підзвітності, обміну інформацією та надання експертної допомоги в національних інтересах. Очевидно, що бракує чітких результатів та наслідків роботи в інтересах управління Україною та часом існують внутрішні конфлікти інтересів. Не дивно, що кожна організація змагається за власне виживання, часом завдаючи шкоди іншим складовим ДСГНУ та державі загалом. Тим часом такі важливі питання як стихійні лиха та проблеми довкілля, якими звичайно займаються Геологічні Служби, ігноруються.

Експерти переконані, що слід перевірити всю систему, зробити більш ефективною, об'єднати та перебудувати її в меншу, але потужнішу Геолслужбу, що належним чином фінансується та відповідає потребам

держави. Досягнути цього шляхом незначних змін навряд чи вдасться. Необхідно провести тотальну та радикальну реорганізацію на основі детального функціонального аналізу, навчання технічного персоналу та керівництва, постійних зовнішніх консультацій та належного державного фінансування. Після перебудови слід витримати довгий період стабільності для встановлення належної консолідації, управління та досягнення позитивних результатів в інтересах держави.

З іншого боку, групи, що проводили оцінку, були приємно вражені якістю деяких компонентів, що будуть сприятливими для реорганізованої Служби, зокрема висококваліфікованим персоналом та деякими наявними детальними даними. У випадку з персоналом, необхідно буде провести навчання та забезпечити нагляд згідно з сучасними методиками та в умовах ринку відкритого до інших країн; щодо даних, необхідно буде провести масштабну програму реструктуризації, оцифрування, об'єднання та поширення, а також запровадження політики відкритого доступу до даних щоб сприяти прозорості, економічному зростанню та розвитку, а також для подолання корупції.

У цьому звіті наведено детальну інформацію щодо місії та її результатів, а також у ньому містяться конкретні рекомендації, у тому числі пропозиції підтримати реорганізацію ДСГНУ від геологічних служб різних західних країн. В цьому звіті не містяться деталі самого процесу реорганізації, але пропонується, щоб цей процес здійснювався під наглядом консультативної групи, до складу якої ввійшли б незалежні експерти.

# Вступ та предмет

## Завдання

Українська влада перебуває на шляху модернізації державних структур згідно із західними стандартами ринкової економіки і, відтак, вивчає, яким чином українські системи можуть у найкращий спосіб інтегруватися з системами інших країн. Це здійснюється, з-поміж іншого, відповідно до Угоди про асоціацію України з ЄС, підписаної 21.03.2014 р. У рамках цього процесу, ДСГНУ попросила допомоги ЄвроГеоСлужби що є Організацією геологічних служб Європи, спільно з Геолслужбою Канади (ГСК) та Геолслужбою США (ГС США), провести незалежну експертну оцінку своєї структури та роботи.

Для проведення оцінки було сформовану експертну групу, до складу якої увійшли:

- Давід Овадіа, колишній генеральний директор Британської геологічної служби
- Арне Бйорликке, колишній генеральний директор Геологічної служби Норвегії
- Йонас Саткунас, директор Геологічної служби Литви
- Жак Варє, колишній заступник директора Геологічної служби Франції, Президент ЄГС 1999-2005 рр.
- Сантьяго Мартін Алфегеме, голова Технічного Департаменту Геологічної служби Іспанії (ГСІ)
- Мануель Реґейро, Голова департаменту зовнішніх зв'язків та комунікацій ГСІ
- Томаш Налєч, Голова та координатор департаменту міжнародного співробітництва Польського Геологічного Інституту - Національного Дослідницького Інституту

- Лука Демікелі, Генеральний секретар ЄГС
- Патрік Уолл, Фахівець із наукової політики ЄГС
- Роберт Дойл, колишній заступник директора ГС США
- Інґрід Верстраатен, Керівник відділу міжнародних програм ГС США в Росії, центральній Азії та Арктики
- Кенет Ко, Директор департаменту управління та міжнародних відносин Міністерства природних ресурсів Канади
- Владімір Кости́лев, керівник підрозділу досліджень узбереж та шельфу Міністерства природних ресурсів Канади

## Місії в Україні

Через різні можливості експертів відвідати Україну, відбулися 3 окремі місії до Києва. Учасниками Першої місії (27-30.04.2015) були: Давід Овадіа, Мануель Реґейро та Томаш Налєч, які провели попередній огляд загальної структури та діяльності ДСГНУ. До складу Другої місії (25-29.05.2015) увійшли: Арне Бйорликке, Жак Варє, Йонас Саткунас, Сантьяго Мартін Алфегеме та Патрік Уолл, які більш ґрунтовно вивчали численні підприємства, що працюють під керівництвом ДСГНУ. Учасниками Третьої місії (9-11.06.2015) стали експерти ГС США та ГСК, які провели подібний аналіз діяльності ДСГНУ з акцентом на тому, як її можна покращити. У Додатку А наведено перелік усіх зустрічей та нарад, що відбулися в рамках трьох місій. Також відбулися 2 відео-конференції: 1) 19.05.2015 з метою отримання відгуків першої місії та обговорення цілей наступних місій; 2) 22.06.2015 - для обговорення структури та змісту кінцевого звіту.

# ЧАСТИНА 1- Статус-кво в Україні

ДСГНУ - це велика та складна організація (див. рис.1), що підпорядковується Міністерству Екології та Природних Ресурсів України, в якій працюють 3400 працівників, до складу якої входять 9 державних підприємств, 11 дочірніх компаній НАК «Надра України», 2 науково-дослідні інститути та 2 експертні центри.

ДСГНУ відповідальна за теоретичне фінансування конгломерату 11 приватних компаній - дочірніх компаній НАК «Надра України», державної компанії, що володіє 100% акцій пара-приватних компаній. Фактично ж, вони є державними компаніями з державним персоналом. Ці компанії також спеціалізуються на видобутку корисних копалин.

Наукові дослідження зі сфери наук про землю здійснюються в Україні кількома науковими установами під егідою Академії Наук та за фінансування

Загалом організація, як було зазначено під час семінару в рамках першої місії, має такі проблеми:

- принаймні 10-кратне зменшення реального фінансування
- постійні та часті зміни керівництва
- соціальні проблеми та низький моральний стан персоналу

езважаючи на те, що ДСГНУ цілком контролює дозвільні (ліцензійні) процедури щодо усіх корисних копалин України, Мінпаливенерго несе

певну відповідальність за планування видобутку вуглеводнів, хоча деякі дані та дослідження, пов'язані з вугіллям, нафтою та газом, знаходяться в розпорядженні організацій з системи ДСГНУ.

На першій зустрічі керівництво ДСГНУ зазначило такі проблеми організації, в більшості успадковані ще з радянських часів:

1. Персонал - висококваліфікований, але його підготовка - старомодна
2. Застарілі стандарти та законодавство. Роботи, що проводяться, відповідають цим стандартам.
3. Застаріле технічне обладнання

Також вони зазначили, що 80% функцій ДСГНУ є непотрібними; вони знають, що багато функцій підприємств ДСГНУ в інших країнах виконують компанії приватного сектору.

Насамкінець, вони зазначили, що їм доводиться працювати в середовищі постійних змін та в світлі різних бачень керівних органів (Міністерства, Кабміну, Президента).

Головний офіс ДСГНУ розташований в Києві в будівлі в управлінні Геоінформу. За оренду Геоінформ не отримує жодної платні. Державні підприємства володіють більшістю геологічної та іншої інформації, пов'язаної з видобутком корисних копалин. Однак ці дані зберігаються в старих та неузгоджено різноманітних форматах, що призводить до

| КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ   |   |
|---|---|
| ДЕРЖАВНА СЛУЖБА ГЕОЛОГІЇ ТА НАДР УКРАЇНИ  |   |
| <p style="text-align: center; color: red;"><b>Виробничі підрозділи</b></p> <p style="text-align: center;">Спеціалізовані та регіональні державні підприємства<br/>9 підприємств:</p> <p>ДП «Українська Геологічна Компанія»<br/>ДП «Геолконтроль»<br/>ДРГП «Донецькгеологія»<br/>ДП «Південукргеологія»<br/>ДП «Укргеофізика»<br/>ДП «Кіровгеологія»<br/>Східне ДРГП<br/>Причорноморське ДРГП<br/>ДП «Бурштин України»<br/>ДП «Південькогеоцентр»</p> | <p style="text-align: center; color: red;"><b>Корпоративні права держави</b><br/>Національна акціонерна компанія<br/>«Надра України»<br/>11 підприємств:</p> <p>ДК «УкрНаукаГеоЦентр»<br/>ДК «Агрогеофізика»<br/>ДК «Чернігівнафтогазгеологія»<br/>ДК «Горліврозвідка»<br/>ДК «Кримгеологія»<br/>ДК «Миргороднафтогазрозвідка»<br/>ДК «Полтаванафтогазрозвідка»<br/>ДК «Центрукргеологія»<br/>ДК «Укргеолбудпроект»<br/>ДК «Західукргеологія»<br/>ДК «Житомирбуррозвідка»</p> |
| <p style="text-align: center; color: blue;"><b>Науково-дослідні підрозділи</b></p> <p>Державне науково-виробниче підприємство «Геоінформ України»</p> <p>ДП «Український державний геологорозвідувальний інститут»</p>  | <p style="text-align: center; color: green;"><b>Експертні підрозділи</b></p> <p>Державна комісія України по запасах корисних копалин</p> <p>Державна комісія з експертизи геологічних проектів та кошторисів</p>  |

Рис. 1. Структура ДСГНУ та пов'язаних з нею організацій

ДП - Державне підприємство. РДП - Регіональне державне підприємство. ДО - Державна організація. ДК - Дочірня компанія. Сірий колір - втрачено в Криму.

додаткових витрат на оновлення цих даних та надання доступу до них.

ДСГНУ не володіє транспортними засобами та використовує ТЗ держпідприємств, зокрема Геоінформу.

Підсумки:

- Геологічне картування здійснюється (деякими) держпідприємствами та підрозділами НАК

«Надра України», що мають власний персонал, ТЗ, бурові верстати та лабораторії, але які також працюють як державні розвідувальні компанії з власними ліцензіями (спецдозволами) та встановлюють власні умови для персоналу, у тому числі кількість, відбір, ставки та умови.

- Теоретично, однак, у зв'язку з обмеженими ресурсами, не завжди на практиці усі дані, отримані при фінансуванні ДСГНУ, зберігаються в



Геоінформі, що працює з Норвегією та Фінляндією над оцифруванням даних та забезпечення доступу до них через Інтернет.

- Ми маємо враження, що в структурі ДСГНУ є великий та відносно добре фінансований геофізичний підрозділ, що відповідає за сейсмічний моніторинг, але, вочевидь, не за розвідувальну геофізику.
- Переклад її назви на англійську не точно передає її назву українською мовою.
- До її функцій входить видача та моніторинг ліцензій (спецдозволів) та традиційні функції Геолслужби, що призводить до потенційних конфліктів інтересів.
- Її робота в основному зосереджена на розвідці та видобутку корисних копалин, та зовсім трохи на таких напрямках як: геологічні ризики, захист довкілля, підземних вод тощо.

Важливо зазначити, що сучасні функції ДСГНУ визначено вищезазначеним указом Президента та збережено структуру старої організації. Однак, не до кінця зрозуміло, чи до неї перейшла відповідальність, отримана від колишньої організації. З іншого боку, оскільки цей указ - президентський, це означає, що Голову ДСГНУ призначає Президент, незважаючи на те, що ДСГНУ підзвітна Міністерству Екології та Природних Ресурсів.

Щоб зрозуміти, що охоплює діяльність конгломерату, ми згрупували практичні функції, наведені в указі, за предметом:

1. Корисні копалини
2. Бази геологічних даних та даних про видобуток
3. Гідрогеологія
4. Геофізика
5. Геологічне картування
6. Міжнародне співробітництво
7. Навчання, в сфері компетенцій установи
8. Інформаційна робота

ДСГНУ також має право утворювати, ліквідувати, реорганізувати підприємства, установи та організації, затверджує їх положення (статуту), в установленому порядку призначає на посади та звільняє з посад їх керівників, формує кадровий резерв на посади керівників підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління ДСГНУ. Це означає, що усі організації-сателіти знаходяться під цілковитим контролем керівництва ДСГНУ. На завершення, ДСГНУ виконує багато функцій, притаманних геологічним службам ЄС та Північної Америки, але на практиці виглядає так, що головна організація займається лише дозволами на надрокористування.

## Фінансування ДСГНУ: державний бюджет та програма розвитку мінерально-сировинної бази

Бюджет головного управління ДСГНУ формується урядом напряму та не залежить від заявок на

## Загальна роль та структура ДСГНУ

### Функції та відповідальність ДСГНУ

Відповідно до Указу Президента «Про положення про Державну службу геології та надр України» від 06.04.2011 р. №391/2011, основними завданнями ДСГНУ є:

1. подання пропозицій щодо розробки державної політики в галузі геологічного вивчення та раціонального використання надр;
2. реалізація державної політики в галузі геологічного вивчення та раціонального використання надр.

З цих завдань випливає, що ДСГНУ відповідає як за визначення політики геологічного вивчення та видобутку корисних копалин, так і за її виконання.



фінансування, що відрізняє його від бюджету держпідприємств. Загальний річний бюджет складає близько 410 000 євро, виділених із 5,4 млн. євро, яким розпоряджається організація. Частина бюджету йде зі збору платежів та ренти, незважаючи на те, що 70% ренти йдуть на дослідження, пов'язані з оновленням баз даних корисних копалин.

Із держбюджету на ДСГНУ виділяється 5,4 млн. євро, зокрема: 0,41 млн. євро безпосередньо на саму ДСГНУ та 4,99 млн. на державні закупівлі на розвиток мінерально-сировинної бази, на які, зрештою, подають заявки держпідприємства. Програма розвитку мінерально-сировинної бази слугує для ДСГНУ основою для організації тендерів.

Держпідприємства обирають частини Програми розвитку мінерально-сировинної бази (Додаток С) на які подають свої заявки до ДСГНУ. Після погодження пропозицій та запитів, ДСГНУ складає загальний перелік заявок та оголошує конкурс. Протягом останніх 3 років, до участі в конкурсах допускалися лише держпідприємства.

У держбюджеті містяться 2 великі статті, пов'язані з ДСГНУ:

- керівництво та управління в галузі геологічного вивчення та використання надр: 0,41 млн. євро
- розвиток мінерально-сировинної бази: 4,9 млн. євро

У Програмі розвитку мінерально-сировинної бази наведено точне визначення мінерально-сировинної бази (МСБ):

«МСБ - це сукупність розвіданих та попередньо оцінених запасів корисних копалин та компонентів, що можуть використовуватися в інших галузях економіки раціонально на достатньому рівні для довготривалого відтворення, забезпечуючи економічну безпеку держави».

Це означає, що в Україні уряд фінансує видобувну бюрократію.

Програма розвитку мінерально-сировинної бази також включає забезпечення геологічного картування, геофізики, геології та геологічних ризиків, однак загальне сприйняття (як населенням так і урядом) полягає в тому, що основним є розвиток корисних копалин.

Вищезгадані 5,4 млн. євро, виділені з бюджету, спочатку затвердило Мінекономіки, після чого 28.12.2014 р. Державний Бюджет було прийнято ВР і лише через 3 місяці після цього, 24.03.2015 р., суму затвердила сама ДСГНУ.

Це означає, що держпідприємства не мали жодного державного фінансування в першому кварталі 2015 р. Більше того, жодне фінансування досі не надійшло. Фактично, протягом перших 5 місяців 2015 р. більшість держпідприємств працювали частково, 1-3 дні на тиждень. Протягом цього періоду держпідприємства фінансувалися за рахунок зовнішніх контрактів та послуг. Наприклад, Геоінформ фінансував себе, продаючи геологічну інформацію приватним компаніям. Це поширене явище для дочірніх компаній, здатних генерувати прибуток, аби утримувати себе, в той час, як інші підрозділи змушені працювати не на повну потужність, породжуючи ментальність «кожен сам за себе». Такі відмінності підривають визначення ДСГНУ як національної.

І так ситуація повторюється з року в рік. До 2011 р. річний план ДСГНУ зазвичай затверджувався протягом місяця і до березня надходило необхідне фінансування. Однак в 2010 р. було прийнято новий Закон «Про здійснення держзакупівель», що означало, що якщо до того фінансування ДСГНУ надходило з Міністерству Екології та Природних Ресурсів і ДСГНУ (тоді - Державна служба геології України) розподіляла його між держпідприємствами, то після прийняття цього закону і дотепер держава виділяє загальну суму (напр. 119,8 млн. грн. цього року), і ДСГНУ повинна організувати тендери на так звані Державні закупівлі робіт та послуг, пов'язаних із розвитком мінерально-сировинної бази. Усі ці процедури займають багато часу та затримують надходження фінансування.

Іншими словами, держпідприємства не фінансуються напряму, в той час як річні бюджети держпідприємств визначаються ДСГНУ і на практиці фінансування отримується після здійснення та затвердження процедури держзакупівель.

Як наслідок, через надто довгу та складну процедуру здійснення держзакупівель, держпідприємства втрачають щороку перший квартал, а в 2015 р. надходження фінансування взагалі очікується в вересні, тобто в 3 кварталі.

Підсумовуючи, зазначимо, що фінансування геологічного вивчення ускладнюється 1) обмеженнями, пов'язаними з відповідністю робіт Планові розвитку мінерально-сировинної бази як єдиного джерела державного фінансування, та 2) процедурою здійснення держзакупівель.

Окрім держбюджету, багато держпідприємств отримують дохід від виконання зовнішніх контрактів та комерційної діяльності. Незрозуміло, якого розміру є такі щорічні надходження. Майно, що також належить афілійованим організаціям (будівлі, автомобілі, обладнання, дані тощо), а не ДСГНУ, створює ментальність, що пропагує незалежність в межах організації за рахунок суміжної установи. Важливість цього виливається в заниження необхідності в ресурсах у рамках 5,4 млн. євро та завищення значення пропонованого організаційного упорядкування. Чіткіше уявлення про це дозволить у майбутньому краще визначати потреби ДСГНУ в ресурсах.

## Відношення ДСГНУ до уряду, відповідних міністерств та їхня роль в управлінні ДСНГУ

Політична нестабільність призводить до частоті зміни керівників міністерств, що потенційно призводить до частих змін директора ДСГНУ. Через це страждає стабільність виконання робіт та практично унеможлиблює довгострокове стратегічне

планування. Проте, внаслідок автономності діяльності залежних підрозділів, незрозуміло, наскільки це впливає на їх роботи та як сприймаються такі зміни. Часта зміна керівництва компанії може заохотити більш незалежне здійснення робіт, що може заперечити концепції ДСГНУ як національної.

## Департаменти в межах ДСГНУ

Центральний орган керівництва ДСГНУ-це, в основному, адміністративний орган, відповідальний за загальне функціонування ширшої структури та її підрозділів. Їхня діяльність включає фінансове управління та визначення бюджетів держпідприємств, розробку нормативно-правових актів, встановлення стандартів, вирішення юридичних суперечок, підготовку робочих програм держпідприємств, організацію аукціонів та тендерів на спецдозволи на користування надрами, моніторинг ліцензій (спецдозволів) та стягнення платежів, пов'язаних зі спецдозволами на розвідку та видобування, та рентних платежів; він також виконує загальні адміністративні обов'язки. Узагальнені функції кожного відділу, департаменту та управління в межах Центрального Апарату ДСГНУ наведено в Додатку «В».

## Держпідприємства ДСГНУ

ДСГНУ - це комплексна організація з різними функціями, що здійснюються держпідприємствами, зокрема: картування, зберігання та обробка даних, буріння та геофізичних польових робіт, розвідка корисних копалин та води, ліцензування.

Усім організаціям ДСГНУ було надіслано опитувальний лист з метою формування уявлення про конкретні ділянки, за які кожна з них відповідає. Результати зведення наведено в Додатку «F», а в Додатку «В» наведено деякі додаткові враження Команди, що проводила оцінку, зокрема виявлено високий ступінь переплітання функцій та робіт різних підрозділів.



Рис. 2. Центральні органи управління ДСГНУ

Роботу можна поділити на такі ключові види діяльності:

- геологічне та геофізичне картування, збір даних досліджень та інших даних
- надання послуг: лабораторні дослідження, буріння, аерозйомка
- законодавство та ліцензування
- бази даних та цифрові комунікації
- консалтинг

Кілька підрозділів ДСГНУ працюють із дозволами. Зважаючи на те, що ДСГНУ також проводить оцінку таких дозволів та надає їх, існує пов'язана з цим

можливість виникнення конфлікту інтересів в цьому процесі.

Однією з проблем в межах ДСГНУ є розподіл відповідальності між різними підрозділами та брак співпраці між самими підрозділами ДСГНУ. Всі вони також мають інфраструктуру різної якості. Щодо тих підрозділів, які працюють у межах Києва, їхня географічна розкиданість в межах міста також не ідеальна для співпраці та обміну знаннями, матеріальною базою та ресурсами. Проте, вдосконаливши комунікації та технології, можна покращити та спростити обмін знаннями, даними та технічними засобами.

Деякі держпідприємства здійснюють діяльність, що може бути занадто високо вартісною для державної

установи, тож можливість приватизації буде розглянута далі в звіті. Особливо це стосується НАК «Надра України». На початку, ідея створення Надр України, акціонерного товариства з багатьма дочірніми компаніями, 100% акцій якого належали б державі, полягала в здійсненні діяльності з геологічного вивчення в інтересах держави, але з достатньою незалежністю від державної бюрократії з метою генерування власних доходів та досягнення самодостатності. Спочатку така система працювала добре; всього 2 роки тому вони генерували вдсятеро більше коштів від власної діяльності. Нещодавно, однак, компанія стала слабшою, багато фахівців залишили її, а на їхнє місце нікого не взято, таким чином утворився надлишок адміністративного персоналу. Деякі підрозділи Надр України зараз працюють на мінімальній потужності або неповний робочий час.

## Науково-дослідні установи

Більшість стандартних геологічних досліджень, не пов'язаних із розробкою корисних копалин, виконує в Україні кілька навчальних установ, у тому числі університети.

До структури Академії Наук України входять 16 НДІ (з 240), що здійснюють дослідження в галузі наук про землю. АНУ на 100% фінансується з держбюджету через Міносвіти та Мінмолодьспорту. Ці установи проводять геохімічну розвідку, геофізичні, екологічні, мінералогічні, петрологічні дослідження тощо. У їхньому розпорядженні застарілі лабораторії, але досвідчені фахівці. До 2012 р. вони були тісно пов'язані з ДСГНУ, коли цей зв'язок, із досі незрозумілих причин, було розірвано. У них є спільна група наукової підтримки. Вони здійснюють розвідку спільно з регіональними держпідприємствами. У їхньому розпорядженні єдина в Україні радіохронологічна лабораторія. Також вони сформували деяку кількість геологічних карт України в масштабі 1:200000. Ці установи також здійснюють екологічні дослідження та співпрацюють у польових дослідженнях. Деякі

інститути мають регіональні представництва. Загалом, вони погано фінансовані та їм бракує обладнання та технічної бази. Діяльність трьох основних інститутів описано в Додатку «В».

Університети можуть готувати якісний персонал для ДСГНУ відповідно до потреб та завдань, стаючи, таким чином, важливим активом. Університети та АНУ можуть брати участь у виконванні завдань Геологічної Служби для досягнення цілей ДСГНУ, надаючи підтримку підрозділам ДСГНУ, а їхня незалежність дає можливість переглядати наукову діяльність, цілі та процедури ДСГНУ та її чутливості до національних та глобальних викликів. Також вони можуть сприяти інтеграції біологічних наук та наук про землю з метою розширення нашого розуміння взаємодії та взаємозв'язку природних систем. Наприклад, це може бути особливо корисним у розумінні проектів розробки та експлуатації надр та того, в який спосіб, вони можуть впливати на довкілля, екологію та водні системи. З цією метою з ними слід завжди підтримувати тісні стосунки.

## Законодавство України про розробку корисних копалин

У світлі важливих функцій, покладених на ДСГНУ в видобувній галузі, нижче ми навели деякі деталі складних дозвільних процедур в Україні та висвітлили роль ДСГНУ.

В Україні існує давня традиція урядового регулювання та контролю усього, що пов'язане з розвідкою та дозволами.

Усі кінцеві звіти про розвідку зберігаються в Геоінформі (в будівлі зберігається понад 60 000 геологічних звітів, включаючи дозволи усіх типів). Доступ до цих файлів є відкритим та безкоштовним для держпідприємств, та платним (за фіксованим тарифом) для приватних компаній та фізичних осіб.

Видача ліцензії на розробку корисних копалин включає зобов'язання заявника придбати в

Геоінформу геологічну інформацію щодо ліцензійної ділянки.

При виділенні ліцензійної ділянки, компанія підписує з урядом угоду про надрокористування. В угоді є додаток із Програмою робіт. Уряд, через ДСГНУ, перевіряє належне виконання Програми робіт.

По відношенню до інших аспектів розробки корисних копалин, ДСГНУ відповідає лише за контроль над проектами розробки родовищ, Міністерство Екології та Природних Ресурсів контролює питання, пов'язані з довкіллям, а Міністерство Охорони Здоров'я займається питанням безпеки в ході розробки корисних копалин.

Дозвільні процедури тривають в середньому 4,3-7,3 місяців, у залежності від типу дозволу.

Ми виявили, що діюча система недостатньо прозора. Щоб принаймні спробувати покращити ситуацію, слід проводити відкриті аукціони з видачі ліцензій.

## Комунікації

### Внутрішні

Загальне управління ДСГНУ є надзвичайно автономним із точки зору розробки стратегії, політики та регуляторної бази. Загальне керування політикою та законодавча підтримка здійснюються в координації з Міністерством Екології та Природних Ресурсів на найвищому рівні, але служба має автономне керівництво з точки зору фінансової та правової діяльності, регуляторних рішень, інформаційних архівів та діяльності з управління послугами. Служба здійснює ретельний нагляд та координацію діяльності з держпідприємствами, що надають широкий спектр геологічних та геоінформаційних послуг, що в першу чергу пов'язані з геологічним вивченням, а також жорсткий контроль виділень із держбюджету для держпідприємств.

### Зовнішні зв'язки

Номінально ДСГНУ самостійно, незалежно від міністерства, підтримує зовнішні відносини з

промисловістю, науково-дослідними інститутами, міжнародними організаціями та урядами іноземних держав. Однак, немає жодних ознак стратегічного напрямку або зацікавленості в дослідженнях або прикладних науках; як зазначили учасники першої місії, більшість досліджень віддано АНУ та її інститутам, при мінімальній підтримці або настановах ДСГНУ.



# ЧАСТИНА 2- Аналіз

## Чого намагається досягнути Україна

На ДСГНУ, в основному, покладено місію задовольняти економічні потреби держави в корисних копалинах та енергії, забезпечуючи унікальну базу для картування та розробки ресурсів, управління інформацією та ряд послуг із підтримки перспективних видобувних (українських та іноземних) компаній. Ця база ґрунтується на принципі моделі розгалуження, що, очевидно, була розроблена для створення комплексного дослідницького, регуляторного та розвідувального центру та архіву даних для здійснення геологічного вивчення та розробки. На сьогодні не існує значної потужності для дослідження георизиків, підземних вод (окрім гідрогеологічних досліджень), та не проводяться публічні консультації чи комунікації щодо наукової роботи, що здійснюється в національних інтересах.

Як критично важливий орган, що повинен надавати Мінекології консультації та здійснювати нагляд за прийняттям рішень щодо розробки ключових ресурсів, а також підтримку послуг НАК «Надра України», ДСГНУ намагається поєднати суттєво суперечливі функції між проведенням геологічного вивчення, управлінням інформацією, дозвільними процедурами та прийняттям рішень щодо розвідки та видобування, а також надання допоміжних послуг приватним та державним компаніям.

Державна потреба України в Геологічній Службі та пов'язаних з нею організаціях як державних структурах повинна бути чітко визначена керуючим міністерством. Робота сучасної геологічної служби повинна базуватися на регулярних завданнях за підтримці держави та фінансована неї як засіб вирішення стратегічних питань, закріплених у відповідному законодавстві. Для забезпечення

тривалої діяльності геологічної служби важливо впровадити добре продумане законодавство. Це може не обмежуватися корисними копалинами (енергія, метали, корисні копалини, матеріали тощо), а включати в себе такі питання як: ресурси підземних вод, екологічні питання (пов'язані з геологією), джерела небезпеки (природні та штучно створені, зокрема такі, що виникли в результаті розробки корисних копалин), геотехнічні, прогрес базових геологічних знань тощо. Національна геологічна служба, що добре функціонує, як би не були її пріоритети визначені урядом, повинна демонструвати свою ефективність як державна наукова установа, свою здатність виконувати необхідні регуляторні функції та надавати необхідні послуги (такі як надання та аналіз даних).

За підсумками проведеного нами аналізу сучасного стану, нами виділено основні потреби країни:

- стати практично самодостатньою в енергоресурсах (вугілля, нафта, газ) максимально швидко, щоб мінімізувати імпорт зі сходу та дорогий імпорт із заходу. Геологічна служба може суттєво допомогти в цьому своїм величезним масивом даних та знань.
  - слід розглядати не лише виробництво енергії, але й економію енергії та альтернативні джерела енергії (перехід до екологічно мислення), а також наукові можливості вловлювання вуглецю. Звичайно, це не є специфікою геологічної служби, але вона може бути корисною для розробки чітко сформульованої державної політики (наприклад щодо геотермальної енергії та енергозбереження, в тому числі для теплозабезпечення).
- заробити іноземну (тверду) валюту, визначаючи та реалізуючи (через аукціони або в інший спосіб) цінні корисні копалини. Для цього необхідно, щоб ДСГНУ та її керівне міністерство запровадили

відкрити та повністю прозору процедуру, цим самим викликаючи сталий інтерес іноземних інвесторів до своїх активів. Критично важливим є ефективне керування державною сировиною, особливо в сфері енергетики. Слід використовувати просту в застосуванні систему з доступом через Інтернет, щоб показати власників дійсних ліцензій та перелік доступних ліцензій (спецдозволів) на розвідку та розробку корисних копалин.

- продаж активів іноземним компаніям можна розглядати як варіант, але не єдино можливий. Запровадження нових технологій та систем управління в поточні операції з розвідки та видобування також можна досягнути через інші типи партнерств, у тому числі через придбання новітніх західних технологій, що призведе до збільшення продажів та конкурентоспроможності, а відтак і доходів. Пошук партнерства України з ЄС в цій галузі може бути відповіддю на ініціативу Єврокомісії (наприклад DG GROW)<sup>1</sup>.
- виокремити пріоритети та вжити заходів щодо георизиків та забруднення (підземних вод, ґрунтів тощо) шляхом проведення досліджень та встановлення фонових рівнів.
- покращити управління водними ресурсами та розвиток знань про ґрунтові води, забезпечуючи регулярний моніторинг та захист ґрунтових вод як стратегічної сировини в галузі кліматичних змін. Україна може вживати заходів із метою приведення законодавства у відповідність до Директиви ЄС щодо якості води та інших пов'язаних директив.
- з метою мінімізації витрат бюджету, зробити ДСГНУ та її підрозділи максимально ефективними та економічними, але водночас належно фінансувати її для виконання поставлених перед нею завдань. Це повинне включати суттєве скорочення кількості виконуваних функцій, активів та персоналу. Однак, перед тим як прийняти рішення про скорочення, слід ретельно вивчити потреби.

– існують дані ЄГС щодо витрат бюджету на національні геологічні служби, кількість персоналу, бюджети відносно площі, населення та ВВП держави. Ці дані відмінні в різних країнах, але між деякими є тенденція до подібності. Тож поверхневий аналіз цих даних може допомогти визначити довгострокові цілі, щоб наблизитися до середніх значень Західної Європи.

Як тільки буде визначено національні вимоги, що стануть основою для місії ДСГНУ, можна буде просити поради щодо того, як цього досягнути, базуючись на схожому досвіді інших країн, але враховуючи поточну ситуацію в Україні. В результаті цього повинен бути сформований додатковий перелік рекомендацій, що визначали б ключові галузі, які потребують вдосконалення, які галузі вже є досить потужними, а які – мають стати менш важливими. Наприклад, оцифрування та публікація даних може стояти високо в списку пріоритетів як ключова вимога повного функціонування Геологічної Служби.

## Чому їй не вдається досягнути цього

Сучасна Геологічна служба повинна мати ключову здатність відповідати потребам суспільства та надавати документарну підтримку в досягненні цілей державної політики, що стосуються управління земельними та іншими природними ресурсами. Така здатність може включати, з-поміж багатьох сучасних галузей досліджень, наукові та технічні компетенції, що потрібні для вивчення та вирішення проблем, пов'язаних із наслідками зміни клімату та адаптацією до них, вивчення георизиків, розвитку енергоресурсів або геокартування.

Ці ключові наукові функції доповнять та підтримають інші ключові економічні та соціальні функції, що зазвичай виконують окремі органи та організації; наприклад: регулювання та розробка енергоресурсів, регулювання та розробка корисних копалин,

<sup>1</sup> Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs



моніторинг ризиків, геодезична зйомка та управління земельним кадастром, управління екологією та (або) лісовим господарством.

ДСГНУ очевидно, намагалась слідувати моделі вертикальної інтеграції, яка включає: постачання наукового потенціалу та досвіду, отриманих через співпрацю з НАН України; регуляторне управління розвідкою та розробкою енергоресурсів та корисних копалин; а також підтримку геологічних та геонаукових послуг через мережу «державних підприємств». Умовно вона є «єдиним вікном» для підтримки цілей суспільного розвитку та здійснює нагляд та контроль за діяльністю підприємств зовнішніх зацікавлених осіб у сфері розробки та видобутку, тобто, в основному, іноземних інвесторів.

У наявній системі діяльності в межах ДСГНУ, що має типово радянський стиль поділу багатьох функцій та розпорошення експертного потенціалу між регіональними підрозділами, існують очевидні вади, які зменшують можливість національної служби геології служити народові. Через децентралізацію експертного потенціалу, за якої численні одиниці персоналу розкидані по всій країні, без налагоджених комунікаційних каналів між ними, існує високий ризик дублювання роботи та браку обміну знаннями та співпраці. Фактично, у нас склалося враження, що ці підрозділи змагаються між собою за державне фінансування виконання робіт на їхній вибір. А це може призвести до виникнення великих прогалин у базі геологічних знань та ще більше ускладнить задоволення потреб держави. За наявної системи національні інтереси ризикують бути підпорядкованими місцевим (регіональним) організаційним потребам, що зменшить їхню вартість на державному рівні. Такий фрагментований підхід не лише призводить до розпорошення персоналу, що може негативно вплинути на інфраструктуру геологічних знань, але й технічного обладнання, що б могло демонструвати набагато якісніші результати, якби працювало разом.

Наступні спостереження показують, як джерело та розподіл коштів, а також ненаукова діяльність, можуть

вплинути на організаційну поведінку в межах ДСГНУ:

- механізми фінансування - використання тендерів та доходу, що відшкодовується (останнє приваблює виконання послуг, що можуть відхилитися від визначеної програми/наукових планів).
- фінансова відповідальність за 11 «приватних» компаній, що працюють в структурі НАК «Надра України» та 9 держпідприємств. Держпідприємства повинні використовувати зовнішні джерела фінансування, щоб продовжувати виконувати певні роботи в період фінансової нестабільності та затримок із фінансуванням.
- наукова робота здійснюється, головним чином, через НАН України та фінансується через Міносвіти, а це зменшує пряме управління, координацію та контроль науково-дослідницької роботи ДСГНУ.
- використання зовнішніх джерел фінансування ризикують піддати науковий компонент їх впливу, замість того, щоб дотримуватися наміченого шляху ДСГНУ. Без базового фінансування наукової діяльності ДСГНУ, наука й надалі залишатиметься другорядною після розробки енергоресурсів та корисних копалин.
- регуляторні обов'язки та видача дозволів на здійснення діяльності з видобутку корисних копалин призводить до конфлікту інтересів, що можуть підірвати незалежність та об'єктивність науки.
- розробка політики (в галузі розробки корисних копалин) - геологічні дослідження та раціональне використання надр. Чи хочемо ми, щоб наука тільки допомагала робити освідченні рішення щодо управління та стратегії використання ресурсів, чи керувала цими рішеннями?
- відносна структурна незалежність операційних підрозділів із географічним фокусом та експертним потенціалом, прив'язаним до регіональної геології.

# ЧАСТИНА 3- Рекомендації

Сучасна геологічна служба, в ідеалі, повинна надавати авторитетну, основу на фактах консультацію відповідним владним структурам, що підтримують картування та розробку ресурсів, сталий розвиток довкілля, моніторинг ризиків та управління ними, а також будь-які наукові починання, що вважаються критичними для управління земельними та морськими ресурсами України, що залежать від даних наук про землю. Задля підтримки цих завдань, Служба повинна вести національну базу даних енергоресурсів та корисних копалин, сприяти розробці та встановленню національних стандартів, протоколів та політик у галузях геології та інших наук про землю. Такі цілі можуть бути досягнуті у співпраці з іншими науковими установами, організаціями університетського рівня та багатосторонніми та іноземними установами.

Забезпечення достовірності та авторитетності сучасної геологічної служби вимагає обмеження регуляторних функцій до зміцнення або укріплення прозорості та цілісності управління інформацією служби в інтересах громадськості. Як наслідок, це унеможливить будь яку активну участь організації в прийнятті рішень щодо визначення місць здійснення розвідки та (або) розробки природних ресурсів на території країни.

Є кілька переваг та пільг утримання авторитетної заснованої на фактах геологічної служби. Головним серед них є:

- мінімізація та унеможливлення конфлікту інтересів, реального та відчуваного, щодо неналежного впливу на рішення щодо розвідки, розробки та (або) управління природних ресурсів;
  - утримання громадської підтримки прозорих, основаних на фактах рішень щодо розвідки та розробки ресурсів та сталого розвитку довкілля;
- встановлення національних стандартів, які урядові організації та науково-дослідні установи зможуть використовувати в національних оцінках та дослідженнях, що ще далі підвищить ретельність аналізів та досліджень, що ґрунтуються на фактах;
  - слугувати надійним національним центром для залучення зацікавлених осіб та національного діалогу з питань, пов'язаних із розробкою та управління природних ресурсів та сталого розвитку довкілля;
  - встановлення довіри до ДСГНУ як об'єктивного, неупередженого джерела наукової інформації, що включає стандарти, що базуються на досягненнях національної та міжнародної науки, протоколах та практиках.

В ході трьох місій для проведення оцінки в Україні в дискусіях піднімалися численні питання, що є суттєвими бар'єрами на шляху до ефективного функціонування ДСГНУ загалом або на шляху до ефективного використання геологічних даних та знань на благо України. Наступні рекомендації можуть допомогти вирішити виявлені недоліки:

1. ДСГНУ - занадто велика та складна в теперішньому вигляді: 3400 працівників включаючи 9 державних підприємств та 11 підрозділів НАК «Надра України», 2 науково-дослідних установах та 2 експертних центрах. Сьогодні ДСГНУ діє як орган із управління природними ресурсами, охоплюючи науку, формування політики, управління (діяльністю з розробки корисних копалин; перевірки дотримання техніки безпеки; регуляторна та дозвільна діяльність) та розробка ресурсів (буріння нафти та газу; експлуатація свердловин). Існує потреба в чіткому підході

до місії, цілей та діяльності ДСГНУ; поточна децентралізація діяльності працює в такий спосіб, що мінімізує відповідальність за досягнення національних цілей. Історично, західні геологічні служби, такі як ГС США, еволюціонували до теперішнього акценту на науці, переклавши операційну відповідальність, зокрема: перевірку дотримання техніки безпеки, збір рентних платежів та буріння нафти та газу на шельфі – на інші державні та приватні організації через явний конфлікт інтересів, що викликав питання щодо об'єктивності їхньої науки. Інші західні та європейські геологічні служби пройшли подібні трансформації. Перевага відмови від управління ресурсами, регулювання та операційної діяльності полягає в тому, що займатися наукою можна буде, не створюючи конфлікту цілей та результатів із цими функціями.

- Зменшити розмір державної організації, реорганізувати діяльність та приватизувати послуги, або перекласти частину відповідальності на інші державні суб'єкти. Створення Геологічної Служби України (ГСУ). Нова організація також повинна відповідати за геологічну політику держави.
  - ГСУ повинна включати в себе Підрозділ ДСГНУ з геології та такі послуги держпідприємств, інтегрованих в нову структуру, як: геологічне та геофізичне картування, наукові дослідження та збір інших даних, послуги – лабораторні дослідження, буріння, геофізична аерозйомка, бази даних та цифрові комунікації.
2. Низька фінансова підтримка та дуже складна система формування кошторису. Найважливішим питанням є необхідність у складенні та виконанні кращого кошторису. Багаторічні плани, розписані по роках, при різних рівнях фінансування, потрібні для того, щоб пристосуватися до різних затверджених рівнів фінансування, щоб виділені кошти можна було розподілити протягом кількох днів, а не місяців.

- Зменшити розмір державної організації, реорганізувати діяльність та приватизувати пріоритетні послуги. Змінити систему формування кошторису.
  - Запровадити чітке законодавство, що визначало би головні завдання Геологічної Служби та надійні джерела бюджету.
  - Надавати уряду підтримку у визначенні пріоритетних твердих корисних копалин, та вуглеводнів за високою цінністю та меншими ризиками, що могли б стати зразками для приватизації державних активів із метою забезпечення твердою валютою (за умови, якщо влада має бажання приймати таку політику).
3. ДСГНУ видає та здійснює моніторинг ліцензій (спецдозволів) та виконує традиційні для геологічної служби функції, але вона майже повністю зосереджує свою діяльність на корисних копалинах, майже не приділяючи уваги георизикам, доквіллю, захисту ґрунтових вод тощо.
- Перекласти види діяльності геологічної служби на нову ГСУ, а усю дозвільну діяльність передати новому управлінню корисних копалин (див. п.10).
  - Розвивати різні невидобувні напрямки діяльності, що є ключовими складовими геологічної служби, включаючи роботи щодо георизиків, підземних вод, деякі основні дослідження, підвищення обізнаності громадськості, навчання та виховання нового покоління фахівців у галузі наук про землю.
4. Персонал - висококваліфікований, але потребує подальшої підготовки щодо новітніх технологічних розробок та передових практик.
- Розробити та запровадити 2-річну програму підготовки (ЄГС, ГСК та ГС США можуть допомогти, в залежності від наявних ресурсів).
  - Сприяти ширшій співпраці між старшим, досвідченішим персоналом та новими,

молодшими працівниками з метою передачі досвіду та допомагати обом групам із навчальними курсами.

5. Використовуються застарілі стандарти, і законодавство не пропонує їхнє оновлення.

- Розробити нові стандарти згідно з найновішими міжнародними стандартами.

6. Переважає старе технологічне обладнання.

- Розробити та запровадити нові лабораторії, реорганізувавши існуючі лабораторії держпідприємств, які мають перейти до інфраструктури нової ГСУ.

7. Багато функцій, що здійснюються ДСГНУ, можуть вважатися непотрібними для національної геологічної служби. Багато з цих «Непотрібних функцій», які можуть дорого коштувати державному бюджету, можуть бути дуже корисними, але просто їх повинна виконувати не геологічна служба. Вони можуть бути й збережені, але віддані на виконання більш підходящим державним або приватним компаніям.

- Адаптувати нову ГСУ довкола її найбільш відповідних функцій, зосереджуючись на ключових завданнях геологічної служби відповідно до визначених національних інтересів. Залишити решту для приватних компаній, або передати їх іншим державним організаціям, щоб не створювати навантаження на державний капітал, що інвестується в геологічні послуги.

- Запровадити нові функції (управління георизиками, гідрогеологія або кліматичні дослідження) на основі досвіду сучасних геологічних служб.

8. Зміни у профільному міністерстві, якому підзвітна ДСГНУ, можуть зашкодити довгостроковому плануванню та діяльності.

- Плюсом буде прийняття нового закону, яким би

закріплювався незалежний статус ГСУ. Голова ГСУ повинен призначатися міністерством, на рівні Генерального директора підпорядкованого держсекретарю.

9. Геологічне картування здійснюється вибірково деякими держпідприємствами.

- Централізувати в ГСУ геологічне картування в країні та визначити гідрогеологічне картування та картування доквілля, щоб забезпечити координований підхід до діяльності з картування високої роздільної здатності.

10. Центральна організація ДСГНУ в основному функціонує як управління корисних копалин, таким чином ігноруючи деякі важливі функції, які зазвичай є пріоритетними для геологічної служби. Є деякі адміністративні функції, які можна зберегти, наприклад: бюджет, фінансування та управління кадрами - проте це створює конфлікт інтересів, коли заявки на деякі дозволи або ліцензії здійснюють суб'єкти структури ДСГНУ, і їх оцінюють та видають інші особи в межах тієї ж структури.

- Створити нове управління корисних копалин (УКК) та передати туди всі дозвільні департаменти, що працювали б під наглядом Мінпромисловості. Нове УКК відповідатиме за подання пропозицій щодо розробки національної політики видобутку та управління ресурсами корисних копалин та її реалізацію. УКК може включати такі департаменти ДСГНУ: Департамент геолоконтролю, Юридичний підрозділ, Підрозділ управління надрами та необхідну частину Департаменту адміністрування, а також Державну комісію України по запасам корисних копалин (Київ) та Державну комісію з експертизи геологічних проектів та кошторисів (Київ).

11. Держпідприємства та підрозділи НАК «Надра України» мають власний персонал, транспортні засоби, бурові верстати та лабораторії, а також працюють як державні розвідувальні компанії

з власними ліцензіями (спецдозволами), які встановлюють власні умови для персоналу, у тому числі його кількість, відбір, ставки та умови.

- Багато з цих установ можуть бути приватизовані та продовжувати успішно виконувати більшість роботи, яку вони й зараз виконують, або злитися, сформувавши потужні сервісні компанії для нової ГСУ, інших замовників - державного сектору та, з часом, приватних компаній, якщо вдасться добитися необхідного припливу іноземних інвестицій.

12. Наявна інфраструктура поширення геоінформації в межах ДСГНУ є невідповідною стандартам та може бути недоліком, якщо буде необхідний швидкий доступ до такої інформації.

- Дані, отримані та (або) такі, що зберігаються, повинні бути оцифровані та розміщені в Інтернеті для безкоштовного доступу, використовуючи усю наявну відповідну геологічну інформацію, в черговості, що вимагає ретельного визначення пріоритетів на основі потенційної цінності від залучення інвестицій та діяльності. Також може виникнути потреба в нових геологічних, геофізичних, геохімічних зйомках, аналізах та дослідженнях, для яких поточна інформація може бути неналежною, відсутньою або застарілою. Слід сформувати потужний геоінформаційний центр. Доступ до геоінформації - наріжний камінь будь-якої геологічної служби та повинен підтримувати інші підрозділи даними, одночасно надаючи інформацію громадськості.

Співпраця з країнами-донорами щодо короткострокових та довгострокових реформ та технічної допомоги буде критичною для народження нової геологічної служби України. Зважаючи на широкі потреби України в геологічних послугах, увагу слід зосередити на розвитку паралельних видів діяльності з результатом у короткостроковій та довгостроковій перспективі та використовувати пряму технічну допомогу та консультації країн-партнерів ЄС та Північної Америки.

Канада готова запропонувати технічну допомогу в короткостроковій перспективі, особливо зосереджуючись на оновленні та публікації серії державних геологічних карт, і сприяти кращому розумінню та знанням про наявні та придатні для експлуатації альтернативні енергоресурси в Україні через особисті візити та обміни.

Допомога в довгостроковій перспективі повинна зосереджуватись на наданні Україні передових предметних досліджень та консультацій, щоб допомогти переробити науковий потенціал геологічної служби та відділити її бізнес функції від її ключового наукового призначення. Відновлення співпраці всередині академічної наукової спільноти країни може призвести до більшої підтримки відродження наукового потенціалу Служби та заохотити більшу підтримку та зацікавленість у створенні відкритого, вартого довіри та авторитетного наукового центру, що працює в інтересах суспільства.

## План реалізації Державної служби геології та надр України

Процес трансформації ДСГНУ займе час та вимагає сталості керівництва, вкладення ресурсів (фінансових, інтелектуальних та фізичних активів) протягом багатьох років та повинен показувати, що він відповідає потребам України.

Незважаючи на прийняті функціональні та організаційні рішення, план реалізації повинен відображати культурні звичаї та управлінські процеси України. Важливо вести постійний діалог із органами «нагляду» в межах Української Влади, щоб підсилити підтримку ними цих зусиль із реформування, інформуючи їх про стан реформ, проблеми, виклики та нові можливості, та бути готовими відповідати на їхні запити та стурбованість.

Невід'ємною складовою цього процесу мають бути базові політики, що забезпечать контекст, що спрямовуватиме реалізацію та майбутні напрями



розвитку (наприклад: відкритий ринок чи планова економіка, акцент на науці, зобов'язання працівників, управління та обмін даними тощо).

Довіра та достовірність інформації що лежить в основі процесу буде важливою для запевнення неупереджених, об'єктивних та авторитетних результатів наукових досліджень, стратегічного розвитку ресурсної бази, регуляторних дій та для подолання виникнення конфлікту інтересів, що може підірвати таку довіру.

Щоби скеровувати та зміцнювати принципи реформ та демонструвати комплексність, серйозність та відданість цьому курсу потрібні будуть численні додаткові плани управління, наукові, бюджетні, кадрові та технічні плани, а також детальне мислення, щоб запропоновані зміни стали реальністю.

На основі спостережень у ході оцінювальної місії, нижче наводимо кілька дій, які варто врахувати при розробці плану реалізації реформування ДСГНУ: нумерування, швидше, відображає не черговість, а перелік важливих дій, що повинні бути враховані на певному етапі процесу трансформації ДСГНУ. Й справді, деякі аспекти плану можуть виконуватися одночасно, але максимально ефективної реалізації переходу надзвичайно важливо буде забезпечити координування дій.

**1. Місія** – Керівництво ДСГНУ повинне визначитись із розумінням призначення організації та сферами її повноважень. Чи її ключові функції будуть зосереджені на науці, розробці ресурсів (тобто розширенні мінерально-сировинної бази), наданні послуг чи регуляторній діяльності. Щоб знати, чим саме повинна бути служба, важливо буде отримати дані виконавчої та законодавчої гілок влади, зацікавлених осіб та думку громадськості. Добре розуміння поточної організації (її сильних та слабких сторін), порядку підпорядкування (всередині ДСГНУ та назовні), запропонованих змін політики та науки буде важливим для процесу переходу. Критично важливо домовитися про поточний статус та

майбутній стан.

- 2. Функції** – сильні та слабкі сторони діючої ДСГНУ щодо наукового потенціалу та сервісних можливостей; кадровий та фаховий потенціал; науковий внесок; обладнання; дані, тощо повинні бути оцінені з метою визначення функцій і пріоритетів програми. Будучи залученим до процесу оцінки функцій та пріоритетів, керівництво ДСГНУ повинне зважити, які функціональні обов'язки не варто більше виконувати через те, що вони не вписуються у визначену місію (напр. регулювання та видача дозволів?) та (або) які функції інших міністерств краще перекласти на ДСГНУ в рамках реструктуризації.
- 3. Команда з реалізації** – Після визначення місії та функцій слід сформувати команду фахівців, що б розробила, скеровувала та здійснювала нагляд за планом реалізації. Ця команда розробить стратегію трансформації та забезпечить, аби відповідні дії з реалізації координувалися та були інтегровані в підтримку цілей та завдань реформування. Вона тісно працюватиме зі старшим керівництвом ДСГНУ та Мінекології, щоб впливати на зміни та вирішувати проблеми в міру їх появи. Обов'язково виникатимуть непередбачувані питання, що ставатимуть перепонами, які потрібно буде долати, щоб вони не гальмували процес. Керівник команди відіграватиме важливу роль в управлінні, координуванні та просуванні дій.
- 4. Рекомендаційна Рада** – Слід подумати над формуванням окремої незалежної Рекомендаційної Ради, до складу якої б увійшли особи з досвідом виконання геологічних функцій, а також організаційного переформатування та динаміки управління змінами. Рада має надавати технічну підтримку та пораду впродовж процесу трансформації.
- 5. Стратегія комунікацій** – Слід буде обов'язково інформувати про зміст та переваги змін, які плануватиметься запровадити. Комунікації відіграватимуть надзвичайно важливу роль в

процесі реформування. План та стратегія дещо впорядкують той хаос, що виникне в організації, та зменшать напругу, пояснивши, для чого запроваджується зміна; визначать впливи на геологічні функції та дослідницькі проекти; яким чином це може торкнутися працівників; яким чином це вплине на зацікавлених осіб та зовнішніх замовників; яким чином реформована організація всередині та на зовні буде зв'язана з Мінекологією. Процес інформування про те, що та коли станеться, повинен часто повторюватися та через різні засоби масової інформації, з залученням старшого керівництва нової організації. Слід запровадити механізм та процедуру консультування працівників та підрозділів.

**6. План управління** – Відповідно до девізу організації «Спочатку - функції, потім - форма», повинна бути сформована команда управління, що почала б розробляти концепцію організації та стратегії управління, що відображали б ключові функції, лінії підпорядкування та пріоритетні цілі. Повинен бути розроблений такий стратегічний компонент комплектування персоналом, який унікав би фрагментування ресурсів, «розтягнутих» на підтримання численних програм та діяльності, та виділяв ресурси на першочергові роботи. Слід подумати над припиненням неперіоритетних робіт до появи додаткових ресурсів. Також команда повинна вивчати ініціативи господарської діяльності, що включають партнерства державних та приватних суб'єктів, квазі-державні суб'єкти; компанії «під ключ» тощо, які могли б слугувати переходом певних сьогоднішніх державних функцій до приватного сектору.

**7. Кошторис** – повинен бути сформований новий кошторис, який би відображав визначену місію та нову організацію, з її негайними та довгостроковими потребами в фінансуванні. Ресурси повинні виділятися таким чином, щоб відображати скорочені або закриті програми, а також нові функції та напрямки діяльності. Програми та плани досліджень повинні бути

переглянуті, щоб підкріпити організаційні зміни. Особливу увагу слід звернути на процес виконання бюджету, щоб забезпечити ефективне планування та виділення фінансування на початку фінансового року. Невід'ємною складовою кошторису має бути план інвестицій в інфраструктуру, що охоплював би широкий діапазон активів, від будівель та обладнання до зберігання та оцифрування даних та мережі, що відповідають невідкладним та довгостроковим пріоритетам організації. На підтримку реформ повинні бути окреслені необхідні інвестиції в персонал, технології та інфраструктуру.

**8. План людських ресурсів** – Повинен бути складений план людських ресурсів, який буде важливим для відображення зобов'язання інвестувати в персонал. Для заміни працівників, що досягли певного віку, та для залучення нових фахівців, необхідних для реалізації місії, слід провести набір кадрів. З іншого боку, потрібно буде оцінити, який персонал та фахівці більше не потрібні; при чому, цей процес повинен співпасти в часі з зупинкою та (або) скороченням історично важливих, але не першочергових робіт. Інвестування в перекваліфікацію працівників, що потраплять під скорочення, та надання допомоги з працевлаштуванням, щоб мінімізувати негативні наслідки, буде підтвердженням турботи про працівників. Чи є в ДСГНУ ресурси для реалізації визначених цілей та місії? Що ДСГНУ готова пообіцяти працівникам у рамках стратегії реформування? Чи будуть вони захищені; переведені на іншу роботу (всередині організації чи інші компанії); пройдуть перекваліфікацію чи будуть звільнені?

**9. Наукова команда** – Щоб очолити планування змін існуючого наукового акценту та скеровування на нові наукові пріоритети повинна бути сформована наукова команда. Критичне стратегічне питання, на яке слід дати відповідь: чи буде наукова увага зосереджена на Україні та (або) більше відображатиме глобальні тенденції,



такі як: зміни клімату, доступ до води, природні та штучні джерела небезпеки, енергія та корисні копалини, або здоров'я екосистем.

- 10. Часові рамки виконання плану реалізації** – Визначити, чого можна досягнути за перші 12 місяців і далі. Слід визначити дії на випадок непередбачених обставин, таких як прийняття нових, перегляд, чи скасування указів, законів, політик, методик управління, ліній підпорядкування тощо, що будуть необхідними для забезпечення роботи реформованої ДСГНУ.
- 11. Законодавча стратегія** – Також може бути потрібною законодавча (правова) стратегія, що б сприяла змінам, необхідним для реформування ДСГНУ, зокрема таким як: припинення виконання або передача функцій від або до інших міністерств та модифікація внутрішніх процедур виконання робіт, наприклад обмін та управління даними.
- 12. Незалежні експертизи** – На пізніших етапах трансформації слід періодично залучати незалежні органи (напр. Академію Наук) до оцінки стану реформування та досягнутих результатів, а також із метою поради щодо коригування дій програми та організації.

# Висновки

Перш за все, зрозуміло, що між міністерством та ДСГНУ повинен бути внутрішній діалог, аби визначити першочергові потреби країни, пов'язані з геологічними знаннями, даними та дослідженнями - ширшими, ніж лише розвідка та видобування запасів корисних копалин. Лише тоді може бути сформований ефективний план реформ, що був би зосереджений на інтегруванні потужніших підрозділів та розвитку тих ділянок роботи, що є слабшими, щоб створити функціональну та ефективну національну геологічну службу, підпорядковану інтересам народу.

В Додатку «D» досить детально описано процес перетворення геологічних служб Литви та Польщі з радянської структури до теперішнього операційної структури. Проте хоч структура та робота інших геологічних служб у кінцевому випадку релевантні, вони формуються в залежності від потреб конкретних країн, такі ж рішення як там не обов'язково можуть працювати в Україні. Основне, що варто взяти з цих описів, це те, як Польща та Литва трансформували свої геологічні служби, з таких що відповідали потребам радянських структур, у організації, що відповідають потребам західних капіталістичних структур. Проте, навіть у цьому випадку паралелі є не зовсім точними через різні часові рамки та політичну ситуацію, та зазначається, що кожна країна має свою культуру та цінності, які й повинні лягати в основу відповідних геологічних служб. Сьогодні у нас є перевага у вигляді здобутого раніше досвіду, якою варто користатися через мережу контактів України в ЄГС. Зважаючи на досвід інших країн колишнього СРСР, що мали пристосовуватися до пострадянських ринкових економік, Україна може взяти те, що буде найкраще працювати в її умовах.

Спостереження, рекомендації та пропонований план реалізації, описані в звіті, на нашу думку, можуть позитивно та конструктивно вплинути на те, як

геологічні активи України будуть використані, щоб допомогти Україні прогресувати. Незважаючи на те, чи всі вони підійдуть, деякі з них, без сумнівів, буде важко реалізувати, особливо, якщо буде прийнято рішення продати, закрити, злити або скоротити масштаби та обсяги деяких підрозділів, що на сьогодні працюють під крилом ДСГНУ. Проте існує тверда основа, щоб вдихнути нове життя в національні геологічні послуги в Україні, країні в якій працює багато відмінних фахівців геологічної науки та, з ймовірно, неосягненою багатомільйонною ресурсною базою. Тож вона вже має два ключові активи. Головний виклик це зробити систему ефективнішою.

ЄГС разом з ГС США та ГСК готові й надалі консультувати та допомагати всіма можливими способами з потенційним реформуванням ДСГНУ та національних геологічних послуг в Україні. Ми продовжуватимемо вивчати потенційні аспекти двосторонньої та багатосторонньої співпраці, зокрема через програми фінансування ЄС науково-дослідницької роботи.

# Подяки

Автори цього звіту хотіли би висловити щиру подяку ДСГНУ за гостинність у ході трьох місій, організованих у Києві. Кількість зустрічей, які їм вдалося організувати, з особами з усієї країни була вирішальною для

отримання експертами розуміння ситуації не лише в межах Києва, але й по всій країні.

# Додатки

- A. Порядок денний зустрічей у ході трьох місій
- B. Детальний огляд структури ДСГНУ та операційний опис державних підприємств та навчальних установ
- C. Програма розвитку мінерально-сировинної бази України
- D. Тематичні дослідження
- E. Короткі резюме авторів
- F. Відповіді анкетування - Діяльність держпідприємств ДСГНУ







The Geological Surveys of Europe

EuroGeoSurveys - The Geological Surveys of Europe

Rue Joseph II, 36-38 - 1000 Brussels, Belgium

Tel +32 2 8887553 - Fax +32 2 5035025

[info@eurogeosurveys.org](mailto:info@eurogeosurveys.org)

[www.eurogeosurveys.org](http://www.eurogeosurveys.org)