



ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОЦЕСУ ДЕКАРБОНІЗАЦІЇ У СХІДНІЙ УКРАЇНІ

АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ

Аналітичний звіт щодо дослідження процесу декарбонізації у Східній Україні
(через аналіз сценаріїв справедливої трансформації та наслідків реструктуризації вугледобувних і вуглепереробних підприємств).

Благодійний фонд «Право на захист».

Проект «Підвищення стійкості до ризику катастроф на Сході України».

Даний проект реалізується за фінансової підтримки Уряду Великої Британії.

Виконавці:

фахівці Українського наукового інституту технічної екології

Плющаківа Л. А. — керівник дослідження

Черненко Р. О., Нефьодова Н. А. — експерти

Труфанов І. О., Черноуз Ю. І. — асистенти

У цьому аналітичному звіті представлені результати дослідження та аналіз сценаріїв реструктуризації вугільної промисловості (ліквідації, консервації або переорієнтації на інші види економічної діяльності вугледобувних та вуглепереробних підприємств) на Сході України (в Донецькій та Луганській областях) у контексті декарбонізації та справедливого переходу (Just Transition, JT).

Видання цього звіту стало можливим завдяки фінансовій підтримці Уряду Великої Британії в рамках проекту «Підвищення стійкості до ризику катастроф на Сході України», який виконує Благодійний фонд «Право на захист». Погляди, висловлені в цій публікації, належать авторам і можуть не збігатися з офіційною позицією Уряду Великої Британії.

ЗМІСТ

Преамбула	6
Термінологія	8
Скорочення	10
Резюме дослідження	12
I. КЛЮЧОВІ СЦЕНАРІЇ РЕСТРУКТУРИЗАЦІЇ ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ДЕКАРБОНІЗАЦІЇ ТА СПРАВЕДЛИВОГО ПЕРЕХОДУ	17
1. Формування та реалізація державної політики України щодо вугільної промисловості	18
1.1. Аналіз ретроспективи державної політики України щодо вугільної промисловості	18
1.1.1. Занепад у спадок	18
1.1.2. Шлях на поверхню	21
1.1.3. На плаву	28
1.1.4. Перед бурєю	33
1.1.5. Нові виклики	40
1.2. Аналіз поточного стану вугільної промисловості України	48
1.2.1. Валіза без ручки	48
1.3. Аналіз перспектив вугільної промисловості України в контексті декарбонізації та справедливого переходу	55
1.3.1. На межі	55
2. Характеристика ключових сценаріїв реструктуризації вугільної промисловості України	69
2.1. Визначення ключових сценаріїв реструктуризації вугільної промисловості України	69
2.2. Інерційний сценарій реструктуризації	71
2.3. Активний сценарій реструктуризації	75
2.4. Консервативний сценарій реструктуризації	79
Висновки за розділом I	82

II. ОСНОВНІ РИЗИКИ ДЛЯ КЛЮЧОВИХ СЦЕНАРІЇВ РЕСТРУКТУРИЗАЦІЇ ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ НА СХОДІ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ДЕКАРБОНІЗАЦІЇ ТА СПРАВЕДЛИВОГО ПЕРЕХОДУ 85

1. Поточний вплив вугільної промисловості на компоненти навколишнього середовища	86
1.1. Вплив вугільної промисловості на природні компоненти навколишнього середовища	86
1.1.1. Вплив вугільної промисловості на клімат	86
1.1.2. Вплив вугільної промисловості на атмосферне повітря	90
1.1.3. Вплив вугільної промисловості на ґрунти	95
1.1.4. Вплив вугільної промисловості на поверхневі водні об'єкти	101
1.1.5. Вплив вугільної промисловості на надра та геосередовище	111
1.1.6. Вплив вугільної промисловості на біорізноманіття, флору та фауну	116
1.2. Вплив вугільної промисловості на техногенні компоненти навколишнього середовища	119
1.2.1. Вплив вугільної промисловості на ландшафт та землекористування	119
1.2.2. Вплив вугільної промисловості на забудову, виробництво та інженерну інфраструктуру	122
1.2.3. Вплив вугільної промисловості на культурну (зокрема, архітектурну та археологічну) спадщину	126
1.3. Вплив вугільної промисловості на соціальні компоненти навколишнього середовища	130
1.3.1. Вплив вугільної промисловості на громадський комфорт	130
1.3.2. Вплив вугільної промисловості на громадське здоров'я	136
1.3.3. Вплив вугільної промисловості на громадську безпеку (промислова безпека, цивільний захист та правопорядок) ...	141
1.4. Загальна оцінку впливу вугільної промисловості на навколишнє середовище	144
2. Опис та оцінка основних ризиків для компонентів навколишнього середовища за інерційним сценарієм реструктуризації вугільної промисловості	147
3. Опис та оцінка основних ризиків для компонентів навколишнього середовища за активним сценарієм реструктуризації вугільної промисловості	155

4. Опис та оцінка основних ризиків для компонентів навколишнього середовища за консервативним сценарієм реструктуризації вугільної промисловості	159
Висновки за розділом II	161
III. ЗМЕНШЕННЯ ОСНОВНИХ РИЗИКІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ З РЕСТРУКТУРИЗАЦІЄЮ ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ НА СХОДІ УКРАЇНИ (В КОНТЕКСТІ ДЕКАРБОНІЗАЦІЇ ТА СПРАВЕДЛИВОГО ПЕРЕХОДУ)	163
1. Виявлення та оцінка недоліків та прогалин у нормативно-правовій базі	164
2. Можливі рішення для органів владних повноважень щодо зменшення основних ризиків	178
Висновки за розділом III	182
IV. РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ ДЛЯ ЗМЕНШЕННЯ ОСНОВНИХ РИЗИКІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ З РЕСТРУКТУРИЗАЦІЄЮ ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ НА СХОДІ УКРАЇНИ (В КОНТЕКСТІ ДЕКАРБОНІЗАЦІЇ ТА СПРАВЕДЛИВОГО ПЕРЕХОДУ)	183
Додаток 1. Інструментарій оцінювання	189
Додаток 2. Оцінка ризиків за визначеними сценаріями	192
Додаток 3. Перелік нормативно-правової бази	202

ПРЕАМБУЛА

Проведення декарбонізації (через підвищення енергоефективності, розвиток відновлюваних джерел енергії та циркулярної економіки, синхронізацію із ініціативою «Європейський зелений курс» та виконання Оновленого національно-визначеного внеску до Паризької кліматичної угоди, НВВ-2) є одним з основних принципів економічної політики України на найближче десятиріччя, проте одночасно — викликом для її енергетичної безпеки. Вугільна галузь належить до найбільш проблемних у промисловості України: з одного боку, вона є основним джерелом забезпечення національної економіки власними енергетичними ресурсами, а з іншого — через складні природні умови розробки родовищ та низький технічний рівень є неконкурентоспроможною, потребуючи постійного збільшення вагової державної підтримки. Наведені проблеми значно посилюються через глибоку інтеграцію вугільної галузі у господарську діяльність гірничих регіонів, монофункціональність шахтарських міст, а також — екологічними наслідками тривалого видобування і споживання вугілля.

Реструктуризація вугільної галузі передбачає вжиття комплексу заходів, спрямованого на зміну її формату, структури та управління, що здатні до відповідного фінансового оздоровлення, зростання обсягів випуску конкурентоспроможної продукції та підвищення ефективності виробництва (зокрема, ліквідацію, консервацію, переорієнтацію на інші види економічної діяльності вугледобувних та вуглепереробних підприємств). У свою чергу, справедлива трансформація вугільних регіонів передбачає створення (перетворення) ефективної моделі розвитку залежних громад з гідним рівнем життя та достатнім для цього заробітком усіх їх мешканців, у тому числі працівників вугледобувних підприємств, на яких вплине процес відмови від викопного палива. Вочевидь, скоординоване проведення такого реформування є складною задачею, що потребує послідовного та зваженого планування, чіткої управлінської організації, а також значних фінансових ресурсів для забезпечення виконання заходів і впровадження відповідних проектів.

Метою цього дослідження є ризик-орієнтований аналіз сценаріїв реструктуризації вугільної промисловості України (в контексті декарбонізації та справедливого переходу), з визначенням можливостей та обмежень щодо пом'якшення можливих негативних наслідків для компонентів довкілля, у тому числі для здоров'я населення, а також — підготовкою відповідних рекомендацій. Терміни реалізації державних стратегічних документів, пов'язаних із проведенням такого реформування (зокрема, у сферах економічної, енергетичної, галузевої, екологічної та регіональної політики), є різними, проте профільною Концепцією Державної цільової програми

справедливої трансформації вугільних регіонів України визначено орієнтовний період до 2030 року, прийнятий і в даній роботі.

У зв'язку з розташуванням переважної більшості залежних громад і монофункціональних шахтарських міст у Донецькій та Луганській областях, території яких ще задовго до подій 2014 року мали критичний рівень природно-техногенної небезпеки, саме на цих старопромислових регіонах акцентовано увагу дослідження. Також враховані інші актуальні безпекові умови проведення реструктуризації вугільної галузі та справедливої трансформації на Сході України: тривалий збройний конфлікт через агресію з боку Російської Федерації, наявність існуючої лінії зіткнення та тимчасово окупованих територій.

ТЕРМІНОЛОГІЯ

В рамках даного дослідження терміни використовуються у визначеннях чинного законодавства України, а також наступних визначеннях:

- **сталий розвиток** — розвиток країн і регіонів, за якого економічне зростання, матеріальне виробництво і споживання, а також інші види діяльності суспільства відбуваються в межах, що визначаються здатністю екосистем відновлюватися, поглинати забруднення і підтримувати життєдіяльність теперішніх та майбутніх поколінь;
- **декарбонізація** — комплекс організаційних, нормативно-правових, фінансово-економічних, інженерно-технічних та інших заходів, спрямованих на забезпечення поступової відмови від видобування, використання та споживання викопного палива, переходу економіки на траєкторію низьковуглецевого зростання на засадах сталого розвитку та відповідно до національних пріоритетів;
- **реструктуризація** — комплекс організаційних, нормативно-правових, фінансово-економічних, інженерно-технічних та інших заходів, спрямованих на зміну формату галузі, її структури та управління, здатних до відповідного фінансового оздоровлення, зростання обсягів випуску конкурентоспроможної продукції та підвищення ефективності виробництва;
- **справедлива трансформація** — комплекс організаційних, нормативно-правових, фінансово-економічних, інженерно-технічних та інших заходів, спрямованих на створення (перетворення) моделі розвитку регіону, що передбачає забезпечення гідного життя та достатній заробіток усім працівникам, спільнотам і громадам, на яких вплине процес відмови від викопного палива;
- **монофункціональне місто** — мале місто (як правило, із загальною чисельністю населення до 50 тис. осіб), професійну спеціалізацію та працевлаштування економічно активного населення в якому здебільшого визначають підприємства однієї-двох галузей економіки, що формують дохідну частину бюджету міста, забезпечують функціонування соціальної інфраструктури та інших об'єктів життєзабезпечення населення;
- **депресивна територія** — гірничопромисловий район або населений пункт, на території якого з 1994 року ліквідовані вугледобувні та/або вуглепереробні підприємства, але не були здійснені в повному обсязі

заходи щодо пом'якшення екологічних та соціально-економічних наслідків, передбачені проектами ліквідації зазначених підприємств;

- **техногенно-екологічна безпека** — стан навколишнього середовища, при якому забезпечується попередження надзвичайних ситуацій, обумовлених погіршенням екологічної обстановки, а також виникненням на потенційно небезпечних об'єктах аварій, катастроф та інших небезпечних подій, що створюють або можуть створити загрозу для інших об'єктів, територій, життя та здоров'я населення;
- **громадський комфорт** — соціальна складова довкілля, що характеризується якістю життя та рівнем розвитку людського потенціалу (включаючи інвестиційну привабливість і благоустрій територій, побут і добробут, освіченість, зайнятість і самореалізацію населення, демографічні процеси тощо);
- **громадське здоров'я** — соціальна складова довкілля, що характеризується санітарно-епідеміологічною ситуацією та рівнем забезпечення відповідного благополуччя населення (включаючи тривалість активного та працездатного віку, стан здоров'я населення, поширення шкідливих звичок, захворювань та травматизму тощо);
- **громадська безпека** — соціальна складова довкілля, що характеризується станом цивільного захисту, рівнем забезпечення промислової, пожежної та техногенної безпеки (включаючи захищеність громадянського суспільства, життя та здоров'я людей, їх майна та спокою, цілісності й збереження матеріальних цінностей, нормальної діяльності підприємств, установ і організацій тощо).

СКОРОЧЕННЯ

Донбас	Донецький вугільний басейн
Кузбас	Кузнецький вугільний басейн
НАН	Національна академія наук України
КМУ	Кабінет Міністрів України
РНБО	Рада національної безпеки та оборони України
ЄС	Європейський Союз
ЄБРР	Європейський банк реконструкції та розвитку
DFID	Департамент міжнародного розвитку Великобританії (англ.)
GIZ	Німецьке товариство міжнародного співробітництва (нім.)
ГСПТУ	Генеральна схема планування території України
АТО	Антитерористична операція
ООС	Операція Об'єднаних сил
ВЦА	Військово-цивільна адміністрація
НТЦ	Науково-технічний центр
НКРЕКП	Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг
ТЕС (ТРР)	Теплова електрична станція (англ.)
ТЕЦ (СНР)	Теплова електрична централь (англ.)
НВВ-1	Очікуваний національно визначений внесок України до проекту нової глобальної кліматичної угоди
НВВ-2	Оновлений національно визначений внесок України до Паризької кліматичної угоди
НПСВ	Національний план скорочення викидів від великих спалювальних установок
Комісія з питань ТЕБ і НС	Комісія з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій
РКЗК	Рамкова Конвенція ООН про зміну клімату

КС	Культурна спадщина
UNDP	Програма розвитку ООН (англ.)
ПНО	Потенційно небезпечний об'єкт
ОПН	Об'єкт підвищеної небезпеки
ОКІ	Об'єкт критичної інфраструктури
МВС	Міністерство внутрішніх справ України
ДСНС	Державна служба з надзвичайних ситуацій
МОЗ	Міністерство охорони здоров'я України
СЕО	Стратегічна екологічна оцінка
ОВД	Оцінка впливу на довкілля
ТЕО	Техніко-економічне обґрунтування

РЕЗЮМЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

Проведення декарбонізації та синхронізація із ініціативою «Європейський зелений курс» є одним з основних принципів економічної політики України на найближчі десятиріччя, проте одночасно — викликом для її енергетичної безпеки. **При цьому, вугільна галузь належить до найбільш проблемних у промисловості України:** з одного боку, вона є основним джерелом забезпечення національної економіки власними енергетичними ресурсами, а з іншого — через складні природні умови розробки родовищ та низький технічний рівень є недостатньо конкурентоспроможною, потребуючи постійного збільшення вагомої державної підтримки. Галузеві проблеми суттєво посилюються через глибоку інтеграцію у господарську діяльність вугільних регіонів, монофункціональність шахтарських міст, а також — екологічні наслідки видобування та споживання вугілля.

З середини 1990-х років керівництво України намагалося регулювати численні питання реструктуризації галузі, проте **недалекоглядність, суперечливість та непослідовність підходів до проведення її реформування, формальний характер галузевих програм, неефективне використання обмежених фінансових ресурсів на тлі інших факторів унеможливлювали здійснення повноцінної структурної перебудови вугільної промисловості, належне пом'якшення екологічних та соціально-економічних наслідків закриття шахт,** що підтверджувалося численними звітами органів державного аудиту. Зокрема, не було вжито системних, дієвих заходів щодо попередження (прогнозування), розв'язання та подолання еколого-гідрогеологічних проблем територій масового закриття шахт, диверсифікації та реконверсії економіки вугледобувних регіонів, соціальної адаптації звільнених працівників галузі. Спрямовані на це проекти міжнародної технічної та фінансової допомоги мали обмежені результати через недосконале національне регулювання, неналежну організацію з боку органів влади, певну специфіку життєвого укладу шахтарів та населення гірничопромислових районів.

Після 2013 року проблеми, що не вирішувалися та накопичувалися роками, суттєво загострилися та набули загрозливого характеру. Критичний стан, у якому тривалий час перебувала вітчизняна вугільна галузь, за часів військового конфлікту на Донбасі опинився на межі катастрофи, що в умовах екологічних наслідків та світового політичного тренду на декарбонізацію вимагає рішучих, проте болючих змін. Перспективними до 2030 року є завдання не про відтворення галузі у минулому форматі, а про радикальну модернізацію з орієнтацією на досягнення беззбитковості та безпечності галузі.

Органами державної влади України досягнуто **розуміння гострої потреби невідкладного прийняття рішень щодо закриття збиткових шахт у комплексі зі здійсненням трансформації гірничих регіонів, реформуванням галузі та визначенням довгострокової державної політики щодо неї**. При цьому, є очевидним, що зволікання з прийняттям та імплементацією рішень щодо відмови від використання вугілля для потреб енергетики, а також заміщення неефективної вугільної генерації сучасними та екологічними потужностями стримує трансформацію вугільних регіонів та вже становить загрозу національній безпеці. Величезна вартість цих заходів потребує залучення міжнародної фінансової допомоги, а наявність окупованих територій, де відбувається масове та некероване затоплення шахт, обумовлює необхідність залучення міжнародних спостерігачів, застосування дипломатичних каналів і переговорних майданчиків для попередження екологічної катастрофи та розв'язання пов'язаних із цим проблем.

З метою вирішення наболілих питань та з урахуванням національних зобов'язань щодо попередження глобальних кліматичних змін органами державної влади України розпочато перегляд Енергетичної стратегії (до 2050 року). Крім того, в рамках спеціально створеного Координаційного центру напрацьовані Концепції щодо реформування вугільної галузі та трансформації вугільних регіонів (до 2030 року), що розглядають кілька можливих варіантів державної політики, а також передбачають комплекс заходів з пом'якшення екологічних та соціально-економічних наслідків ліквідації вугільних шахт та реконверсії регіонів їх закриття. Водночас, в умовах відсутності належної оцінки та прогнозування екологічного стану вугледобувних регіонів (зокрема, чинної Генеральної схеми планування території України) **управлінські рішення, що приймаються стосовно перспективного розвитку відповідних громад, є не достатньо послідовними, зваженими та обґрунтованими**.

З урахуванням наявних трендів та напрацювань профільних міністерств, у рамках цього дослідження як варіанти проведення реструктуризації вугільної промисловості в контексті декарбонізації та принципу справедливого переходу розглянуті 3 сценарії:

- 1 ІНЕРЦІЙНИЙ СЦЕНАРІЙ** — залишення поточної ситуації у галузі та підходів до управління нею без розв'язання критичних екологічних проблем, повноцінного застосування механізмів соціального захисту вивільнених працівників та дотримання принципу справедливого переходу для залежних громад вугледобувних регіонів (*песимістичний, небажаний, ймовірний*);
- 2 АКТИВНИЙ СЦЕНАРІЙ** — проведення ефективного реформування галузі, із розв'язанням критичних екологічних проблем, повноцінним застосуванням механізмів соціального захисту вивільнених працівників та дотриманням

принципу справедливого переходу для залежних громад вугледобувних регіонів (*оптимістичний, бажаний, найменш ймовірний*);

3 КОНСЕРВАТИВНИЙ СЦЕНАРІЙ — проведення ефективного реформування галузі, із розв'язанням критичних екологічних проблем, мінімально-гарантованим застосуванням механізмів соціального захисту вивільнених працівників, проте без дотримання принципу справедливого переходу для залежних громад вугледобувних регіонів (*реалістичний, вимушений, найбільш ймовірний*).

Тривале та інтенсивне видобування надр у вугільних регіонах, що супроводжувалося масовим закриттям шахт та їх переважним затопленням, обумовило виникнення комплексу явищ і процесів, негативних в екологічному, техногенному та соціальному аспектах. **Особливо кардинальних та переважно незворотних змін зазнало геологічне середовище**, яке за період експлуатації гірничодобувних районів значною мірою перетворилося на головне «депо» більшості техногенних факторів та джерело подальшого впливу на інші складові довкілля (атмосфера, гідросфера, ґрунти, біорізноманіття, ландшафти, інженерна інфраструктура тощо), а також — умови їх використання. З урахуванням енергетичного та промислового споживання (як палива та сировини) первинний вплив вугледобування суттєво посилюється, що завдало негативного впливу на умови життєдіяльності, здоров'я та безпеку населення, в т. ч. поза межами гірничих регіонів. Рівні ризиків, обумовлені поточним впливом вугільної галузі, для переважної більшості компонентів навколишнього середовища оцінюються як високі (для атмосферного повітря, ґрунтів та геологічного середовища — межують з катастрофічними). Таким чином, **загальний рівень відповідного наявного ризику для довкілля є високим (неприйнятна категорія) та таким, що потребує загальнодержавного вирішення**.

Ліквідація гірничих підприємств зовсім не гарантує припинення їх впливу на компоненти довкілля, а будь-яке неналежно прораховане втручання (особливо — затоплення вугільних шахт) зумовлює додаткове погіршення гідрогеологічної обстановки. За кожним із досліджених сценаріїв реструктуризації вугільної промисловості в контексті декарбонізації та справедливого переходу очікуються суттєві зміни (насамперед, на Сході України).

ІНЕРЦІЙНИЙ СЦЕНАРІЙ, за яким наявні негативні тенденції у галузі та життєдіяльності вугледобувних регіонів будуть зберігатись та посилюватись (стан майже усіх компонентів довкілля — погіршиться), неминуче призведе до катастрофічних наслідків, в т. ч. загальнодержавного значення. Поточне пом'якшення таких наслідків не є достатнім, а подальше — не буде ефективним чи можливим. Як результат, сформується зони критичного стану інженерної інфраструктури, що

фактично перетворить вугледобувні регіони Сходу України на екологічно фрагментовану територію з переважанням ділянок, небезпечних або навіть не придатних для життєдіяльності. Відповідно, **загальний рівень ризику за даним сценарієм є екстремальним в обох випадках (з/без заходів щодо попередження/пом'якшення наслідків, неприйнятна категорія).**

Інші досліджені сценарії передбачають обов'язковість проведення комплексної оцінки та прогнозування екологічного стану гірничопромислових районів для визначення перспективних та пріоритетних територій. З урахуванням рівнів забруднення та ступеню гідрогеологічних змін за результатами такого оцінювання вірогідно виникнуть підстави для встановлення режиму жорстких обмежень на використання окремих локацій чи їх визнання територіями, непридатними для ведення господарства чи проживання (**з наданням правового статусу зон надзвичайної екологічної ситуації**).

АКТИВНИЙ СЦЕНАРІЙ, за яким негативні тенденції у галузі та життєдіяльності вугледобувних регіонів будуть переважно змінені на краще, а відповідні екологічні та соціально-економічні наслідки — попереджені чи пом'якшені, призведе до поліпшення чи стабілізації стану більшості природних, техногенних та соціальних компонентів довкілля. Втім, через непоправне ушкодження ґрунтів, геологічного середовища та підземних вод **загальний рівень ризику залишиться високим (неприйнятна категорія), що за умови застосування комплексу програмних заходів із попередження/пом'якшення наслідків може бути знижений до значного (допустима категорія).**

КОНСЕРВАТИВНИЙ СЦЕНАРІЙ, за яким наявні негативні тенденції у галузі будуть переважно змінені на краще, а відповідні екологічні наслідки — попереджені чи пом'якшені, призведе до поліпшення стану більшості природних компонентів на тлі стабілізації окремих техногенних та створить підґрунтя для подальшого, принаймні часткового, відновлення територій з поверненням до використання у господарській діяльності. Водночас, через фактичну відсутність справедливого переходу для вугледобувних регіонів суттєво погіршиться рівень громадського комфорту, яке обумовить посилення міграційних потоків та поглиблення демографічної кризи. Саме тому **загальний рівень ризику є екстремальним (неприйнятна категорія), що за умови застосування комплексу програмних заходів із попередження/пом'якшення наслідків може бути знижений до високого. Неприйнятність рівнів ризику в обох випадках вимагатиме необхідність додаткового вжиття надзвичайних заходів для досягнення меж допустимого.**


Системними вадами нормативно-правового регулювання питань, пов'язаних з функціонуванням вугільної промисловості, є нескоординованість відповідних

напрямів державної політики та їх неналежна реалізація. Через це численні документи планувального, регламентного та іншого характеру, спрямовані на запобігання/пом'якшення/усунення наслідків експлуатації та ліквідації об'єктів галузі, створення безпечних та комфортних умов життєдіяльності місцевого населення, переважно не досягають очікуваних результатів або залишаються деклараціями без виконання.

В контексті декарбонізації та справедливого переходу особливо тривожними є: **неефективність державної системи моніторингу довкілля, відсутність дієвої системи управління ризиками (у сферах громадського здоров'я, екологічної безпеки, цивільного захисту тощо), комплексного прогнозу гідроекологічної ситуації у вугледобувних регіонах, чіткого та узгодженого бачення щодо їх трансформації, реформування енергетичного сектору, пріоритетів використання та просторового розвитку території України. Через неналежну організацію та незбалансоване проведення наближення правового поля України до законодавства ЄС ці проблеми суттєво загострилися.**

З метою зменшення ризиків для довкілля, зумовлених впливом вугільної промисловості (наявним та у перспективі за вірогідними сценаріями реструктуризації) необхідним є вжиття системних заходів регуляторного, планувального та надзвичайного характеру на всіх рівнях владних повноважень, із скоординованим залученням міжнародної технічної допомоги та використанням переговорних майданчиків. При цьому, незважаючи на необхідність ревізії, впорядкування та вдосконалення положень законодавства України, значна частина цих заходів орієнтована в межах чинного правового поля, а їх вжиття **переважно покладається на державу.**

З рекомендаціями щодо вдосконалення нормативно-правової бази для зменшення основних ризиків, пов'язаних з реструктуризацією вугільної промисловості на Сході України (в контексті декарбонізації та справедливого переходу), які розроблені у результаті роботи над даним дослідженням, можна ознайомитися у відповідному розділі — Розділ IV.



**КЛЮЧОВІ СЦЕНАРІЇ
РЕСТРУКТУРИЗАЦІЇ
ВУГІЛЬНОЇ
ПРОМИСЛОВОСТІ
УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ
ДЕКАРБОНІЗАЦІЇ
ТА СПРАВЕДЛИВОГО
ПЕРЕХОДУ**

1 ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ЩОДО ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ

1.1. АНАЛІЗ РЕТРОСПЕКТИВИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ЩОДО ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ

1.1.1. Занепад у спадок

Великі запаси вугілля, що місцями фактично виходило на земну поверхню, обумовили виникнення тривалої традиції з його видобутку на українських теренах — з відкриття першого родовища (1721 рік) та промислового розроблення (1796 рік) в районі нинішнього м. Лисичанськ (Луганська область). Протягом більш ніж 200 років, що налічує історія вугільної індустрії на території сучасної України, була розбудована потужна інфраструктура з видобутку, транспортування та переробки вугілля, з формуванням як класичних («вугілля-енергія», «вугілля-кокс-метал»), так й інших, складніших виробничих ланцюгів.

Найвищого рівня розвитку вугільна промисловість країни (на той час — УРСР) досягла у середині 70-х років минулого сторіччя: пік припав на 1976 рік, коли видобуток склав 218,1 млн тонн. Проте, вже наприкінці того ж десятиріччя в енергетичному секторі Радянського Союзу склалася ситуація, подібна до тієї, що 20-ма роками раніше виникла на світовому ринку: відкриття гігантських родовищ нафти та газу в Західному Сибіру започаткувало період пріоритетного розвитку цього комплексу та відсування вугільної промисловості на другий план. Це призвело до скорочення фінансування галузі (насамперед, нового капітального будівництва та реконструкції шахтного фонду) та відповідно — до погіршення виробничо-технічних умов розробки вугільних пластів, зниження продуктивності праці, зростання рівня аварійності та травматизму, а в кінцевому рахунку — до падіння виробництва та деградації соціальної сфери вугільних регіонів.

Додатковими чинниками занепаду української складової загальносоюзної вугільної промисловості стали освоєння нових потужних басейнів у тодішній РРФСР, що призвело до перерозподілу коштів не на користь Донбасу, а також — виробленість легкодоступних покладів у його родовищах через їх тривалу та екстенсивну експлуатацію. Вже у середині 1980-х років на рівні вищого державного керівництва сформувалася думка про доцільність закриття майже усіх шахт УРСР (до 340 з наявних 355 технічних одиниць). «Перебудовні» погляди на економічну та екологічну

ефективність були поставлені вище досягнень післявоєнних десятиріч відновлення та розбудови шахтного фонду. При цьому, за орієнтир бралися показники Кузбасу: продуктивність праці з видобутку втричі більша, собівартість вугілля у 2–2,5 рази дешевша, а вміст сірки — у 8–10 разів нижчий за аналогічні показники українського вугілля. Зміщення акцентів у видобутку вугілля та перерозподіл капіталовкладень від Донбасу з позицій загальносоюзної економіки було цілком логічним, проте одночасно було і розуміння того, що [«питання Донбасу остаточно має вирішуватися з врахуванням не тільки економічної, але і політичної та соціальної складових проблеми»](#).

Протягом 1980-х років кризові тенденції у вугільній галузі загалом (та особливо на території тодішньої УРСР) набули сталого характеру, хоч і загальносоюзний пік видобутку припав саме на 1988 рік. За часів «перебудови» намагання поєднати командно-адміністративні методи управління галуззю з елементами ринкової економіки (ліквідація державного замовлення, скасування Гірничого Статуту тощо) призвели до фактичної втрати її керованості. Наслідком цього стали масові шахтарські страйки 1989–1991 років, під тиском яких були скасовані норми видобутку, впроваджені широкі соціальні пільги для шахтарів, збільшена тривалість відпусток тощо. Втім, ці заходи стали лише ще одним чинником погіршення техніко-економічних показників галузі. В загальному підсумку, **в 1990 році видобуток вугілля УРСР скоротився до 164,8 млн тонн (–24,5% від максимального історичного досягнення), продуктивність праці впала до рівня 1940-х років, а частка вугілля у паливно-енергетичному балансі Радянського Союзу зменшилася до 19% (проти 66% у 1955 році)**.

Із здобуттям незалежності у 1991 році **Україна отримала від СРСР енергетичний дисбаланс — розвинену газову та атомну енергетику, проте вкрай зношений шахтний фонд та відповідну теплову генерацію**. Країна, що входила до найбільш «вугільних» держав планети, випереджала багатьох грандів світової економіки за споживанням природного газу, яке втричі перевищувало відповідний власний видобуток. Тактика «газової паузи» у контексті напрацьованої ще за часів Радянського Союзу енергетичної стратегії для Донбасу загалом обернулася інституційною западнею — замість завершення переходу на атомну електрогенерацію та дешеве вугілля Кузбасу, економіка самостійної України стала заручницею власного неефективного вуглевидобутку.

Тривала розробка українських родовищ призвела до того, що легкодоступні вугільні поклади фактично були вже вироблені. Саме тому в Україні до розробки залучені поклади з особливо складними гірничо-геологічними умовами (зокрема — з великими глибинами залягання та низькою потужністю вугільних пластів), які у більшості інших країн-виробників не використовуються через недоцільність за комплексом різноманітних факторів. На території Донбасу частка підприємств,

які в кращі часи видавали 1000 тонн на добу, становила лише третину отриманого спаду вугледобувних об'єктів. Незважаючи на малу потужність, у своїй більшості ці шахти мали повністю відмобілізований технологічний комплекс поверхні, на обслуговуванні якого зайнято більше 20% загальної кількості робітників, а якщо рахувати з так званою «непромисловою групою», то й всі 30% (тобто, у 1,5–3 рази більше за аналогічні шахти провідних вугледобувних країн світу).

Ці обставини, разом із поганою якістю вугілля, застарілим і зношеним шахтним фондом обумовили ситуацію, коли вуглевидобуток із збиткового (за радянських часів) в умовах ринкових перетворень (на початку незалежності України) став настільки нерентабельним, що потребував величезних дотацій з державного бюджету — до 200% від оптової ціни виробленої товарної продукції. Незважаючи на [запровадження державної підтримки](#), протягом 1991–1995 років стрімко скорочувалися обсяги бюджетних капіталовкладень (у 4,0 рази — з 870 до 217 млн грн), за ними — показники фактичного вуглевидобутку (у 1,3 рази — з 135,6 до 83,6 млн тонн) виробничої потужності шахтного фонду (у 1,3 рази — з 192,8 до 143,2 млн тонн) та ступеню його використання (у 1,2 рази — з 70,3 до 58,3%), загальної чисельності робітників галузі (у 1,25 рази — з 939,4 до 741,1 тис. осіб). При цьому, за той же період часу кількість шахт змінилася менш суттєво (у 1,1 рази — з 283 до 257 одиниць).

Виробничим «дном» для національної вугільної промисловості за весь «мирний» період незалежності став 1996 рік: на тлі вже стійкої тенденції до скорочення шахтного фонду та кількості зайнятих на ньому робітників видобуток [склав лише](#) 71,3 млн тонн ([за іншими даними](#) — 70,3 млн тонн), а ступінь використання відповідних потужностей — 55,6%. Обсяг бюджетних капіталовкладень, що також досяг мінімальної позначки (115 млн грн), вже не міг забезпечувати принаймні допустимого функціонування галузі, яка потребувала рішучої, проте виваженої реструктуризації.

За перші 20 років реформування вугільної промисловості України було пройдено **декілька етапів** на шляху її виведення із системної кризи й переходу до функціонування вугледобувних підприємств у ринковій економіці. У результаті галузь до початку збройного конфлікту на Донбасі досягла певної позитивної динаміки в обсягах видобутку вугілля та забезпеченні країни вугільною продукцією, а через пов'язані сектори економіки (наприклад, металургію) — збереження робочих місць та надходження необхідної валютної виручки.

Керівництво держави від самого початку реструктуризації активно намагалося регулювати пов'язані з цим процеси: з майже 300 законодавчо-нормативних документів, прийнятих за 1995–2000 роки в Україні, близько 40% містили положення стосовно питань вугільної промисловості (тільки Кабінетом Міністрів було прийнято 27 постанов). Водночас, **недалекоглядність, суперечливість та непослідовність**

підходів до проведення реформування, формальний характер галузевих програм, неефективне використання обмежених фінансових ресурсів на тлі інших факторів унеможлилювали здійснення повноцінної структурної перебудови вугільної промисловості та належне пом'якшення її наслідків.

Проблеми, що хронічно не вирішувалися, відкладалися та накопичувалися, у мирні часи тільки ускладнювалися. Збройна агресія з боку Росії (яка пройшла свій шлях щодо реструктуризації вугільної галузі, визнаний багатьма міжнародними експертами вельми успішним) та розв'язаний у 2014 році конфлікт вибуховим чином каталізували ці процеси, а «пожежа», що виникла на сході України, має тенденцію лише до посилення.

1.1.2. Шлях на поверхню

Перша національна вугільна програма під назвою [«Програма розвитку вугільної промисловості та соціальної сфери шахтарських регіонів на період до 2005 року»](#) (Програма «Вугілля»), що була затверджена Кабінетом Міністрів (Постанова КМУ від 02.03.1994 р. № 141) на виконання Указу Президента від 11.03.1993 № 40/92 [«Про розвиток базових галузей промисловості в Україні»](#), мала позитивну реструктуризаційну компоненту: документом передбачалося ввести на нових і реконструйованих шахтах виробничі фонди з потужністю 28 млн тонн і здійснити закриття 48 вугільних підприємств. Та закриття шахт у контексті Програми «Вугілля» носило явний «санітарний» характер: як правило, це були об'єкти, що вичерпали запаси (до 3–4 років роботи), шахти зі значним перевищенням собівартості над ціною вугілля та вкрай складними гірничо-геологічними умовами. При цьому, жодне підприємство не належало до категорії містоутворюючих. Втім, не встигла Програма «Вугілля» набути розвитку, як невдовзі з'явилися потужні паростки сформованої за англійським зразком політики масового закриття шахт, що невдовзі почала реалізовуватися майже хаотично, незважаючи на прийняття численних програмних та розпорядчих документів.

Із 1994 року Україна почала співпрацювати з групою [Світового банку](#) і, зокрема, Міжнародним банком реконструкції та розвитку, які однією з умов надання кредитів висунули вимогу, перш за все, закриття (консервацію) неперспективних шахт (не менше 20 щорічно). Так, вже у 1995 році на підставі [розпорядження КМУ від 05.05.1995 р. 267-р](#) було вирішено закрити 19 найбільш збиткових шахт. Зокрема, масовому закриттю підлягали шахти об'єднання «Стахановвугілля» («Центральна-Ірміно», «Дзержинська», «ім. Ілліча», «Луганська», «Замківська», «Брянківська» та ін.). Оскільки зазначений документ передбачав профінансувати необхідні витрати *«...в межах коштів, передбачених на ці цілі в державному бюджеті на 1995 рік»*, шахти було закрито, а працівників звільнено без виплати соціальної грошової допомоги. Дуже символічним було те, що першою з шахт об'єднання стала саме

«Центральна-Ірміно», на якій свого часу після трудового досягнення забійника Олексія Стаханова стартував однойменний робітничий рух. За іронією долі, закриття шахти у 1995 році припало на її 100-річчя та 60-річчя встановлення згаданого рекорду.

«Жорсткий» варіант реструктуризації, що ознаменував початок **другого етапу** реформування вугільної промисловості України (що вважається багатьма дослідниками її стартом), було закріплено виданням Указу Президента від 07.02.1996 № 116/96 «[Про структурну перебудову вугільної промисловості](#)» (Указ № 116/96). Втім, у будь-якому випадку, першість в усвідомленні необхідності змін належить саме виконавчій владі, яка намагалася втілити в життя власне бачення реформи галузі у тогочасних політичних реаліях (слід нагадати, що [Конституція України](#), що фактично встановила в Україні розмежування владних повноважень з перевагою на бік Верховної Ради, була прийнята тільки кількома місяцями пізніше — 28.06.1996 року).

Основними цілями вказаної «структурної перебудови» визначалися: створення конкурентного середовища, підвищення ефективності функціонування вугільної промисловості та, безпосередньо, структурна перебудова «в умовах ринкових перетворень». Відповідно до згаданого Указу Президента, основні перетворення у сфері реструктуризації вугільної промисловості полягали у створенні державних підприємств та їх входження до сфери управління Міністерства вугільної промисловості. Крім того, передбачалося, що об'єкти соціальної інфраструктури підприємств підлягають відокремленню і передаються до комунальної власності. За тим же Указом Кабінет Міністрів, а також низка обласних державних адміністрацій були зобов'язані вживати заходи «до забезпечення протягом 1996 року та першого півріччя 1997 року поетапної передачі у комунальну власність об'єктів соціальної інфраструктури». При цьому, у документі навіть не згадувалися органи місцевого самоврядування, хоча без їх участі у реальній оцінці стану міста та об'єктів комунальної інфраструктури процес передачі взагалі неможливий.

До того ж, Указ № 116/96 практично не стосувався долі шахтарських громад, на територіях яких закривали нерентабельні шахти. Кошти від приватизації вугледобувних підприємств мали потрапляти до позабюджетного фонду Державного фонду приватизації: «після відшкодування витрат, пов'язаних з приватизацією, кошти, що залишаються, спрямовуються на технічне переоснащення та поповнення обігових коштів вугледобувних та вуглезбагачувальних суб'єктів підприємницької діяльності, створюваних відповідно до цього Указу».

Однак, вже за кілька місяців Кабінет Міністрів підготував документ «[Про стан справ у вугільній промисловості та хід виконання Указу Президента України від 07 лютого 1996 року № 116 «Про структурну перебудову вугільної промисловості»](#)» (Постанова КМУ від 16.06.1996 р. № 521). Вихід із кризової ситуації в галузі вбачали в тому, щоб «визнати вугільну промисловість (вугледобувні підприємства)

такою, що потребує державної підтримки», а також спрямувати державні кошти на державні підприємства галузі для підвищення обсягів видобутку вугілля. Саме в цій Постанові запропоновано не ринкову модель вирішення питань заборгованості депресивних підприємств галузі — «пропозиції щодо звільнення планово-збиткових вугледобувних, вугле-переробних та шахто-будівельних підприємств, що належать до сфери управління Міністерства вугільної промисловості, від обов'язкових платежів до державного і місцевих бюджетів, а також позабюджетних та інших фондів згідно з переліком, що додається». Фактично, **від часу набуття чинності цієї Постанови починається історія дотаційного існування вугільних підприємств**, що, незважаючи на додаткове запровадження [інструменту державної підтримки](#), призвело до погіршення стану справ не тільки на шахтах, які не могли самостійно здійснювати господарювання, а й на успішних підприємствах. Водночас, вона відкрила можливість для постійного використання коштів державного бюджету на непрозорі схеми маніпуляцій.

Слід зауважити, що ще у 1993 році Комісією країн Європейського Співтовариства (на базі якого незабаром буде створено Європейський Союз (ЄС), а Україна почне реалізацію стратегічного курсу на інтеграцію до останнього — Укази Президента [від 11.06.1998 № 615/98](#) та [від 14.09.2000 № 1072/2000](#) щодо затвердження відповідної Стратегії та Програми) було ухвалено [рішення № 3632/93/ЄОВС](#), яке встановило правила по державній субсидії вугільній промисловості. Зокрема, цим документом (діяв до 23.07.2002 року) було визначено, що субсидування, яке надається вугільній галузі, може вважатися сумісним з належним функціонуванням загального ринку за умови, що воно сприяє досягненню принаймні однієї з наступних цілей:

- **подальшому прогресу економічної життєдіяльності** (в межах міжнародних ринкових цін на вугілля) з метою зниження розмірів субсидування;
- **вирішенню соціальних і регіональних проблем**, які викликані загальним або частковим спадом у діяльності виробничих одиниць;
- **приведенню у відповідність екологічних стандартів** (щодо захисту навколишнього середовища) у вугільній галузі.

Протягом 1996 року Кабінет Міністрів прийняв низку інших документів, що свідчать про фактичне застосування «ручного», якщо не «пожежного» режиму реформування вугільної промисловості України (Постанови КМУ № [609–96-п](#), [881–96-п](#), [1104–96-п](#), [1105–96-п](#)), аж поки згідно з положенням Указу № 116/96 не було затверджено програмний документ. Незважаючи на те, що програма «Вугілля», ґрунтуючись на прямо протилежних засадах, продовжувала зберігати чинність аж до її втрати на наступному етапі реформування (у 2001 році), Постановою КМУ від 28.03.1997 р. № 280 «Про хід структурної перебудови вугільної промисловості» було затверджено [Програму закриття безперспективних шахт і розрізів на період](#)

[1996–2000 років](#) (Програма № 280), за якою **загалом було закрито 85 технічних одиниць**. І хоча в ній були зазначені ті самі мотиви ліквідації шахт, що й у вищезазначеній програмі «Вугілля», є [підстави стверджувати](#), що за цим був намір позбутися дрібних шахт, до того ж — без огляду на соціальні наслідки та стан промислових запасів вугілля (в т. ч. їх марочний склад).

В цілому за новим програмним документом мало відбутися закриття 81 вугільної шахти із загальними промисловими запасами вугілля понад 1 млрд тонн (пізніше перелік збільшився до **104 копалень, що були передані спеціальній державній компанії з реструктуризації**). Та якщо серед підприємств, що мали бути закритими за програмою «Вугілля», великі залишкові запаси були рідкістю, то серед об'єктів, що підлягали широкій ліквідації, це стало ординарним. Наприклад, першою з виробничого об'єднання «Стахановвугілля» було передано на закриття шахту ім. Ілліча, за якою значилося більше 51 млн тонн вугілля з малим вмістом сірки. Протягом 1997–1998 років відбулося закриття всіх шахт об'єднання, 6 з яких розташовувалися безпосередньо в межах м. Стаханов і забезпечували роботою його мешканців. Як наслідок, через деградацію промисловості це місто стало одним із центрів нелегального вуглевидобутку, а залишені на закритих шахтах запаси вугілля цьому в чималій мірі сприяли. Аналогічна ситуація склалася в шахтарських містечках Брянка, Кіровськ, Первомайськ та Теплогірськ. Саме з них почалося формування мережі депресивних територій, що в подальшому на території Донбасу лише поширювалася.

Після ратифікації в 1996 році відповідних угод ([із змінами](#)) на законодавчому рівні, проте **без затвердженої Кабінетом Міністрів України відповідної програми** (що, як вже зазначалося, з'явиться лише у 1997 році) Світовий банк через ЄБРР надав дві вищезгадані позики для поліпшення ситуації у шахтарських регіонах: [\\$ 15,8 млн](#) для Експериментального проекту (закриття 3 шахт) та [\\$ 300 млн](#) для структурної перебудови вугільної галузі (системний проект SECAL I). Передбачалося, що перший транш на виконання системного проекту (\$150 млн) буде використаний для закриття 20 шахт, визначених Міністерством вугільної промисловості України. Наступні два транші цієї позики від Світового Банку, що надійшли у травні 1999 року, передбачалося спрямувати на виконання заходів із закриття збиткових шахт (\$45 млн) та фінансування інвестиційних самоокупних проектів у шахтарських регіонах (\$35 млн).

За результатами перевірок [використання цих коштів](#), проведених у 2000 році Рахунковою палатою, [було встановлено](#), що **фактично весь їх обсяг був використаний не за призначенням**. Зокрема, \$150 млн, виділених для фінансування закриття шахт, були спрямовані на погашення запозичених у Національного банку України кредитів, що протягом року використовувалися на фінансування дефіциту державного бюджету. Загалом, аудитори від Верховної Ради констатували, що значна

частина коштів позики не мала інвестиційного характеру та використовувалася для додаткового бюджетного фінансування окремих органів державної влади. При цьому, всупереч світовій практиці, Урядом не лише не була створена спеціальна структура для управління коштами, але й не були офіційно прийняті рішення про визначення органів і посадових осіб, відповідальних за виконання умов про надання позики на реструктуризацію вугільної галузі між Україною і ЄБРР.

Крім того, в рамках Муніципальної кредитної лінії, відкритої для заохочення місцевих органів влади, готових прийняти на баланс комунальної власності об'єкти соціальної сфери, на момент перевірки не був реалізований жоден проект, переважно через пасивну позицію місцевих державних адміністрацій. З огляду на невиконання Україною умов Угоди, надання позики ЄБРР з липня 1999 року було припинене, а у 2000 році **Світовий банк взагалі відмовився від проектів технічної допомоги та позик для проведення реструктуризації вугільної промисловості України, що надалі здійснювалася винятково за рахунок бюджетних коштів.**

Між іншим, окрім коштів Світового Банку (зокрема ЄБРР), Україна на рубежі 1990–2000-х років отримувала й іншу технічну допомогу від закордонних партнерів. Зокрема, Програма інтеграції України до Європейського Союзу, схвалена наприкінці 2000 року, передбачала продовження співробітництва в рамках вже розпочатих проектів підтримки реструктуризації вугільної галузі та пом'якшення її соціальних наслідків за програмами TACIS (EDUC 96.01) та Британського урядового фонду «KNOW-HOW». Втім, як було встановлено в ході досліджень, проведених у 2001 (на замовлення Світового Банку) та 2011 (на замовлення ЄС, в межах «Програми підтримки вугільного сектору») роках, **результати цих та інших проектів (DFID, GIZ та ЄС) були обмеженими та не сталими, через що суттєвого пом'якшення наслідків не сталося.**

Наприклад, програми, спрямовані на підтримку самоорганізації населення за рахунок фінансування з боку DFID, були розпочаті у 1996 році, що збіглося з початком процесу реструктуризації вугільної галузі. Паралельно з цим в рамках «Пілотного вугільного проекту», що реалізовувався у Донецькій області було запропоновано механізм створення робочих місць через працевлаштування або підтримку самозайнятості звільнених робітників, за якою надавалась одноразова фінансова допомога (дотація) у розмірі \$600. Однак, фактично значну частину довідок про працевлаштування колишніх шахтарів було підроблено, і невдовзі після викриття таку схему фінансування було припинено.

На другому етапі вже розпочате закриття збиткових шахт випереджало не тільки вищезгадану Програму № 280, але і інший ключовий документ — **порядок їх ліквідації**. Першу його редакцію було затверджено Кабінетом Міністрів тільки в середині 1997 року ([Постанова КМУ від 27.08.1997 р. № 939](#)), разом із оновленим та більш численним переліком «кандидатів на вихід». При цьому, зазначений

порядок був необхідний для реалізації положень [Закону щодо списання їх заборгованості](#), прийнятого Верховною Радою напередодні з метою скорочення видатків на ліквідацію таких підприємств. Незважаючи на багатомірну складність питання, положення першої редакції цього Порядку майже повністю зводилися до аспектів їх фізичної ліквідації, а необхідність заходів щодо подолання екологічних та соціально-економічних наслідків закриття згадувалася на рівні «...*приведення основних виробничих фондів до стану, який гарантує безпеку людей, майна і довкілля та заходів щодо [соціального захисту](#) вивільнюваних працівників*».

Слід зауважити, що ці недоліки були значною мірою виправлені Кабінетом Міністрів пізніше, після прийняття [Гірничого закону України](#) — через затвердження суттєво доопрацьованої редакції Порядку № 939 (Постанова КМУ від 06.07.2002 р. № 938 «[Про заходи щодо поліпшення роботи підприємств вугільної та торфодобувної галузей](#)»). Зокрема, з'явилися вимоги щодо створення нових робочих місць на гірничих підприємствах та в інших галузях економіки (скасовані у 2006 році), природоохоронний розділ з необхідністю проведення відповідного моніторингу, особливості переведення і функціонування шахти у водовідливному режимі.

Між іншим, **саме тоді з'явилося правове визначення реструктуризації вугільної (та торфодобувної) промисловості: здійснення комплексу організаційно-господарських, фінансово- економічних, правових, технічних та соціальних заходів, спрямованих на зміну структури і управління галуззю та форм власності з метою поліпшення фінансового стану підприємств, збільшення обсягів випуску конкурентоспроможної продукції, підвищення ефективності виробництва, а також закриття і ліквідацію підприємств на підставі техніко-економічного обґрунтування з обов'язковим вирішенням в установленому порядку технічних, соціальних, екологічних та інших питань, передбачених у проектах ліквідації.**

Упущення цих питань стало очевидним раніше, про що свідчить прийняття Кабінетом Міністрів протягом 1998–1999 років низки відповідних документів, серед яких: «[Про утворення Координаційної ради з питань врегулювання кризових ситуацій у вугільній промисловості](#)» (Постанова КМУ від 01.03.1999 р. № 281), «[Про заходи щодо розв'язання еколого-гідрогеологічних проблем, які виникають унаслідок закриття гірничодобувних підприємств, шахт і розрізів](#)» Постанова КМУ від 12.01.1999 р. № 31). Зокрема, в останній було зазначено, що «**екологічне становище у більшості гірничодобувних регіонів є критичним, а закриття нерентабельних гірничодобувних підприємств, шахт і розрізів створює екологічні проблеми, пов'язані з істотними змінами геологічного та гідрогеологічного середовища. У процесі розроблення та реалізації проектів закриття підприємств, вугільних шахт і розрізів Міністерство вугільної промисловості допускає порушення вимог природоохоронного законодавства та нормативної документації щодо забезпечення екологічної безпеки.**

Залишається невирішеним ряд питань, що потребують правового врегулювання, зокрема щодо визначення організацій, відповідальних за утримання територій гірничодобувних об'єктів, які ліквідуються, збереження маркшейдерської та геологічної документації, моніторингу компонентів довкілля у післяліквідаційний період» та «роботу Міністерства вугільної промисловості, спрямовану на розв'язання еколого-гідрогеологічних проблем, що виникають унаслідок закриття гірничодобувних підприємств, шахт і розрізів у процесі структурної перебудови вугільної промисловості, визнати незадовільною».

Втім, як [було встановлено](#) Рахунковою Палатою у 2002 році, виконання цієї Постанови відповідало [вкрай незадовільному стану](#) проведення реструктуризації в цілому: реалізація затверджених заходів було здійснено переважно частково або взагалі не розпочато. При цьому, **незважаючи на прийняття протягом 1999–2000 років низки суттєвих рішень щодо подолання та розв'язання еколого-гідрогеологічних проблем, пов'язаних із закриттям гірничодобувних підприємств, шахт і розрізів, «через відсутність контролю з боку Кабінету Міністрів України за виконанням своїх рішень, Міністерство палива та енергетики України, разом з іншими міністерствами та відомствами, в повному обсязі не виконано жодного із прийнятих рішень Уряду, спрямованих на вирішення та розв'язання зазначених проблем», а система фінансування цих проблем, пов'язаних з реструктуризацією вугільної промисловості, залишилася «нормативно нерегульованою, нечіткою та непрозорою».**

Єдине, що було зроблено на виконання останнього документу — затверджено Кабінетом Міністрів «[Концепцію поліпшення екологічного становища гірничодобувних регіонів України](#)» (Постанова КМУ від 31.08.1999 р. № 1606), проте **положення якої також переважно залишилися нереалізованими навіть в умовах створення відповідної міжвідомчої ради** (розпорядження КМУ від 20.06.2000 р. № 270-р). Так, у 2002 році РНБО, розглядаючи стан безпеки водних ресурсів держави та якість питної води в містах і селах України ([рішення від 11.11.2002 № 75/2003](#)), визнав незадовільними ефективність державного управління і стан реалізації державної політики у сфері охорони та використання водних ресурсів, зокрема — і виконання Концепції. Також, у складі заходів щодо поліпшення роботи підприємств вугільної та торфодобувної галузей, затверджених Урядом у вже згаданій [Постанові № 938–2002](#) передбачалося **розроблення плану першочергових заходів з поліпшення екологічного стану вугледобувних регіонів на 2003 рік, а до кінця того ж року — проект відповідної комплексної програми**. Лише на початку 2004 року Міністерство навколишнього природного середовища України завершило підготовку цієї програми, проте її так і **не було прийнято**.

Протягом 1999–2000 років **було розроблено і затверджено відповідним законом Генеральну схему планування території України** (ГСПТУ), якою визначалися стратегічні підходи до використання території держави на довгостроковий період: основні принципи формування планувального каркасу території, розвитку систем розселення, соціального обслуговування, інженерно-транспортної інфраструктури та національної екологічної мережі, території, які потребують державної підтримки тощо. На додаток, у складі [заходів з реалізації цієї схеми](#), пізніше затверджених Урядом (Постанова КМУ від 29.08.2002 р. № 1291), Міністерству екології та природних ресурсів, Державній геологічній службі було визначено **провести інженерно-геологічне дослідження території України з метою уточнення площ поширення зсувів, карсту та підтоплення. Втім, протягом дії ГСПТУ (до 2020 року включно) цих завдань, як і багатьох інших стратегічних положень, не було виконано.**

Серед іншого, Генеральною схемою було встановлено **наявність значних територій, що зазнають постійного впливу небезпечних геологічних процесів, мають надмірне техногенне навантаження, характеризуються високим ступенем забруднення довкілля та природно-техногенної небезпеки.** Так, центральні райони Донбасу (більша частина Донецької та Луганської областей) визнавалися як **«територія з критичним рівнем виробничо-містобудівного освоєння та природно-техногенної небезпеки і низьким рівнем забезпеченості природними ресурсами, розвиток якої потребує державної підтримки».** Для таких зон урбанізації передбачалося, проте **фактично не було дотримано жорстке регулювання містобудівного розвитку** з першочерговою реструктуризацією економічної бази та екологічним оздоровленням територій. **Аналогічним чином не були виконані перспективні завдання, додатково визначені ГСПТУ для монофункціональних малих міст та селищ:** стабілізація соціально-економічного розвитку з урізноманітненням виробничої бази, створення умов для самостійної зайнятості населення тощо.

1.1.3. На плаву

За даними дослідження [«Основні проблеми розвитку вугільної галузі і регіону Донбасу»](#), проведеного на замовлення Світового Банку у 2002 році, закриття навіть частини неефективних шахт дало для галузі певні позитивні результати: продуктивність праці одного працівника з видобутку порівняно з 1995 р. збільшилась в 2001 році в 1,8 рази, а дотації на собівартість у розрахунку на 1 тону готової продукції скоротились більше ніж у 2 рази. Однак **цей позитивний ефект був нівельований соціально-економічними та екологічними наслідками масового закриття шахт.** Це стало першим фактором, який став вимагати перегляду політики щодо розвитку вугільної промисловості. Почало формуватися розуміння необхідності

підтримки галузі, хоча б заради забезпечення соціальної стабільності в суспільстві. Другим фактором, який підштовхнув уряд до перегляду політики відносно вугільної галузі, стала зміна ситуації на внутрішньому ринку, де почав помітно зростати попит на коксівне (з боку металургійної промисловості), а потім — і на енергетичне вугілля. В результаті, вугільна промисловість фактично першою із галузей паливно-енергетичного комплексу країни почала виходити з кризи: **за 1996–2001 роки обсяги видобутку вугілля збільшилися з 71,3 до 83,4 млн тонн (на 17%) та залишалися приблизно на тому ж рівні до трагічних подій 2014 року.**

Водночас, фінансовий стан галузі та енергетичного сектору загалом залишався настільки критичним, що вже у 2000 році в рамках невідкладних [заходів щодо стабілізації роботи підприємств вугільної промисловості](#) (Постанова КМУ від 05.06.2000 р. № 892) Уряд припускався порушення тогочасного бюджетного законодавства та був змушений затвердити [Порядок визначення та надання державної підтримки вугледобувним підприємствам](#) замість низки чинних на той час аналогічних документів (Постанова КМУ від 27.12.2001 р. № 1733). Нові тенденції на внутрішньому енергетичному ринку сприяли закріпленню ставлення щодо збільшення ролі вугілля в забезпеченні сталого розвитку національної енергетики. До того ж, у структурі управління галуззю відбулися зміни. Після видання Указу Президента від 15.12.1999 № 1573/99 «[Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади](#)», у складі нового Міністерства палива та енергетики (замість ліквідованого Міністерства вугільної промисловості) [Урядом було створено](#) відповідний Державний департамент.

Офіційно нова позиція щодо перспектив розвитку вугільної промисловості в Україні знайшла відображення в урядовій програмі «Українське вугілля», розрахованій на період 2001–2010 років ([Постанова КМУ від 19.09.2001 р. № 1205](#)). Програма, що ознаменувала **третій етап реформування** галузі та перші практичні кроки до її приватизації, серед інших цілей мала мету системного завершення закриття шахт. На основі наявного досвіду реструктуризації були змінені критерії, за якими відбиралися шахти для закриття, а саме: з 2001 року передбачалося закрити переважно шахти, які не мали промислових запасів вугілля (41 одиницю). Проте, вже [планом заходів](#) щодо забезпечення виконання Програми «Українське вугілля» на 2002 рік, із затвердженням якого втратив нарешті чинність програмний документ «Вугілля» 1994 року, перелік шахт під ліквідацію було розширено, а до 2010 року загальна кількість об'єктів зросла до 62 одиниць.

Втім, очікуваних за новим програмним документом результатів досягнуто не було, бо на межі 2002–2003 років Міністерство палива та енергетики за власною ініціативою розпочало реформування галузі на засадах, що докорінно відрізнялися від викладених у Програмі. Така ситуація ускладнювалася як відсутністю загальної Енергетичної стратегії України (мала бути розроблена до кінця 2002 року), так

і хронічним бюджетним недофінансуванням заходів реструктуризації протягом всього періоду її проведення.

За окремими розрахунками, на закриття шахт і розрізів протягом 1995–2002 років було виділено лише 3,2 замість мінімально необхідних 8,8 млрд грн. При цьому, **значною мірою це позначалася саме на забезпеченні соціального захисту працівників та пом'якшенні негативних наслідків ліквідації підприємств (65% від 4,6 млрд грн нестачі коштів за затвердженими проектами ліквідації)**. Наприклад, у 2004 році компанія-ліквідатор (ДП «Донвуглереструктуризація») [отримала лише 10% коштів](#), передбачених проектами ліквідації на відповідний період, внаслідок чого роботи, пов'язані з водовідливом, рекультивацією ставків-відстійників, гасінням та переформуванням породних відвалів майже не виконувалися.

Така ситуація не є дивною: в умовах перманентного бюджетного дефіциту кількість шахт, переданих на ліквідацію, на кінець 2002 року становила 128 одиниць, жодної з яких не було ліквідовано повністю, а щодо 72 — навіть не завершено роботи щодо фізичної ліквідації. Протягом 2002–2008 років кількість цих об'єктів збільшилася до 173 одиниць. З урахуванням складності утримання шахти в процесі ліквідації така кількість обернулася розпорошенням обмежених коштів та тривалістю виконання робіт, що багаторазово перевищувало встановлений норматив у 27–36 місяців (включно зі здійсненням соціальних та екологічних заходів). Затягування процесу деколи до 15–18 років (акти державних приймальних комісій щодо перших 12 ліквідованих шахт з'являться лише у 2007–2011 роках) призводило до подорожчання робіт та перегляду і так немалих кошторисів проектів (від 20 до 260, в середньому 100–120 млн грн).

Загалом, станом [на початок 2014 року](#) проектна вартість робіт для 82 шахт, що перебували у стані ліквідації (у т.ч 39 — у Донецькій та 34 — у Луганській областях) зросла майже вдвічі і становила 12 млрд грн. Незважаючи на таке здорожчання, **планований обсяг фінансування заходів щодо подолання соціально-економічних наслідків, що спочатку досягав 45% всіх проектних витрат, скоротився в абсолютному вираженні у 2,4 рази (до 1,2 млрд грн) та складав лише 10% загального кошторису**. Загалом, [на 01.01.2014 року](#) за проектами ліквідації було виконано 58,4% загальної кошторисної вартості робіт, а їх залишок становив 5 млрд грн.

[Результати аудиту Рахункової палати](#), проведеного у 2015 році засвідчили, що **єдиною державною програмою, що була безпосередньо спрямована на підвищення ефективності роботи підприємств вугільної промисловості, була саме Програма «Українське вугілля»**, проте, яку не було виконано. Фактичні обсяги фінансування цієї Програми (31% від запланованих 5,43 млрд грн у цінах 2001 року) призвели до збільшення строків будівництва та ліквідації шахт, що не дало змоги досягти поставленої мети.

Із розумінням необхідності визначення напрямку реформування галузі в ширшому діапазоні питань, з урахуванням нових реалій та перспектив національної економіки у другій половині 2000-х років, почався перехід на **новий (четвертий) етап**, що теж відбувався неоднозначно. Політичні перипетії 2005–2009 року, що супроводжувалися конфліктами між гілками державної влади із залученням профспілкових лідерів, зробили вугільну галузь заручником цих процесів.

Указом нового Президента України від 25.07.2005 № 1123/2005 [«Про заходи щодо вдосконалення державного управління вугільною промисловістю»](#) були скасовані відповідні рішення свого попередника: як «стартовий» [Указ № 116/96](#), так і відносно недавній [Указ № 752/2004](#), що передбачав суттєву зміну її структури, повне завершення до середини 2006 року ліквідації збиткових державних підприємств галузі, а також передачу об'єктів соціальної інфраструктури (насамперед, житлового фонду) до комунальної або приватної власності.

Вже у липні 2005 року Кабінет Міністрів приймає [Концепцію розвитку вугільної промисловості](#) (Розпорядження КМУ від 07.07.2005 р. № 236-р), яка визначала за мету *«забезпечення організації та розвитку вугільної промисловості для максимально можливого задоволення потреб держави в паливно-енергетичних ресурсах за рахунок економічно обґрунтованого збільшення обсягів власного видобутку вугілля»* через приватизацію підприємств, та затверджено [Порядок використання коштів державного бюджету на реструктуризацію вугільної та торфодобувної промисловості](#) (Постанова КМУ від 18.08.2005 р. № 749).

Після рішення РНБО від 09.12.2005 року [«Про стан енергетичної безпеки України та основні засади державної політики у сфері її забезпечення»](#) Кабінетом Міністрів нарешті було прийнято [«Енергетичну стратегію України на період до 2030 року»](#), розпорядження щодо схвалення якої (від 15.03.2006 р. № 145-р) містило не тільки характеристики реального стану речей у галузі, а й **укотре визнавало невирішеність питань екологічної безпеки в процесі ліквідації вугільних шахт** — було вказано на головні проблеми розвитку галузі (систематичне недофінансування, застарілий шахтний фонд, правова неврегульованість тощо), що набули катастрофічного характеру. Хоч при цьому було уникнено докладного розгляду стану шахт, які перебувають на етапі реструктуризації і підлягають закриттю, Верховна Рада наполягала (зокрема, у Постановах [№ 373-V](#) та [№ 1558-VI](#)) на особливій ролі вугільної галузі для енергетичної незалежності та безпеки України, а також — крайній необхідності усунення кризових явищ у цій сфері.

Тож, наступним урядовим документом на тому ж етапі стала [Концепція реформування вугільної галузі](#), прийнята Кабінетом Міністрів (розпорядження КМУ від 14.06.2008 р. № 737-р) без припинення дії чинної Концепції від 2005 року, проте з урахуванням положень Програми «Українське вугілля». Вона засвідчила, що, незважаючи на розпочаті процеси приватизації в галузі, кризові явища лише

посилилися, та ставила за мету досягнення показників роботи передбачених чинною Енергетичною стратегією 2030. Однак, як пізніше засвідчили [результати аудиту](#) Рахункової палати, проведеного у 2010 році, попри наявність Концепції і навіть цільових програм із реформи вугільної галузі, ефективної моделі реструктуризації так і не було втілено в життя. А численні нарахування, які призначалися для закриття нерентабельних вугільних підприємств, переважно поповнили перелік глобальних корупційних схем. [На думку аудиторів](#), у 2008–2009 роках **лише 1,6% з витрачених 1,5 млрд грн державних коштів було використано за призначенням** у сфері реструктуризації вугільної промисловості.

Така ситуація стала додатковим фактором конфлікту, що вже мав місце між Президентом та Кабінетом Міністрів України. Зокрема, питання розпродажу майна державних вугледобувних підприємств, рішення щодо якого прийняв Уряд «з метою підвищення ефективності» їх роботи та «запобігання кризовим явищам» ([Постанова КМУ від 02.04.2009 р. № 430](#)), навіть стало [предметом розгляду](#) в Конституційному Суді.

Крім того, відповідно до рішення від 30.05.2008 року «[Про стан та перспективи розвитку вугільної промисловості та невідкладні заходи щодо підвищення безпеки праці в цій галузі](#)», РНБО «**дійшла висновку про наявність системних недоліків у вугільній промисловості, які становлять реальну загрозу безпеці держави в економічній, енергетичній та екологічній сферах**». Насамперед, Кабінету Міністрів дорікнули у повному провалі реструктуризації галузі, відсутності стратегічного бачення її перспектив (зокрема, через непроведену актуалізацію чинної Енергетичної стратегії 2030), неефективному витрачанні державних коштів, **незабезпеченні контролю за станом шахт, на яких припинено видобувні роботи, і територій їх розміщення (недопущення підтоплення, просідання і загазованості окремих ділянок)**. При цьому, окремо підкреслювалися: незадовільний стан охорони праці (заходи щодо якої визначалися [Постановою КМУ від 10.12.1998 р. № 1939](#) та [Постановою КМУ від 29.03.2006 р. № 374](#)), неприйнятне технічне та соціальне забезпечення працівників основних гірничих професій, що призводило до виробничих аварій (тільки на орендованій державній шахті імені А. Ф. Засядька — 6 великих аварій з людськими жертвами протягом 1999–2007 років), високих рівнів травматизму та професійної захворюваності, скорочення чисельності шахтарів.

Хоч і на вимогу РНБО не було вирішено питання підготовки **закону про особливості ліквідації підприємств гірничої (вугледобувної) галузі**, за поданням Уряду того ж 2008 року Верховною Радою було прийнято Закон України «[Про підвищення престижності шахтарської праці](#)», у якому представникам галузі надавалися досить вагомні соціальні гарантії. Прийнятий акт був сконцентрований лише на тих шахтарях, які працювали на тодішніх підприємствах, проте він суттєво поповнив

наявну правову базу щодо цих питань (зокрема, Указ Президента від 09.01.1996 № 41/96 «[Про додаткові заходи щодо матеріального і морального заохочення працівників вугільної промисловості](#)» та вищезгаданий [Гірничий закон України](#)).

За тих же обставин, у доповнення до [Кодексу України про надра](#) та Закону України «[Про альтернативні джерела енергії](#)», протягом 2008–2009 років було прийнято низку нормативно-правових документів щодо шахтного газу (метану): Закон України «[Про газ \(метан\) вугільних родовищ](#)», Постанова КМУ від 19.02.2009 р. № 194 «[Деякі питання забезпечення видобування та використання газу метану з вугільних родовищ](#)», розпорядження КМУ від 23.12.2009 р. № 1684-р «[Про схвалення Концепції Державної цільової економічної програми видобування та використання газу метану вугільних родовищ як альтернативного енергоресурсу](#)». Хоча широкого застосування така практика так і не отримала, окремі заходи все ж були здійснені: [у 2009 році](#) розроблені проекти реконструкції систем дегазації та утилізації шахтного метану, які передбачали залучення недержавних інвестицій на ВАТ «Шахтоуправління «Донбас» та ОП «Шахта «Стаханова» ДП «Красноармійськ-вугілля». Крім того, було підготовлено інвестиційну проектну пропозицію щодо комплексної дегазації ОП «Шахта ім. А. А. Скочинського» ДП «ДВЕК».

Тоді ж, після видання наказу Міністерства вугільної промисловості від 16.08.2007 № 314 «[Про демінералізацію шахтної води при виконанні заходів гідроекологічної безпеки](#)» в рамках напрацювань Міжвідомчої робочої групи було підготовлено технічну пропозицію щодо реалізації українсько-японського пілотного проекту з підготовки питної води шляхом демінералізації й очистки шахтної води на шахті ім. П. Л. Войкова, яке згодом затвердив Кабінет Міністрів України (розпорядження КМУ від 12.08.2009 р. № 1048-р «[Питання забезпечення питного водопостачання м. Свердловськ Луганської області](#)»).

1.1.4. Перед бурею

Проведений у 2010 році Рахунковою палатою [черговий аудит](#) ефективності використання коштів державного бюджету на [реструктуризацію](#) вугільної та торфодобувної промисловості (за 2008–2009 та I півріччя 2010 років) [засвідчив](#), що **цей процес на гірничих підприємствах дійшов кризового стану**: усі три діючі програми з питань реструктуризації галузі втратили актуальність, використання державних коштів на їх виконання відбувалося [вкрай неефективно](#), а законодавче регулювання відповідних процесів потребує суттєвого доопрацювання (зокрема, в частині питань правонаступництва ліквідованих підприємств, соціального захисту вивільнених працівників шахт).

Очільники країни, що прийшли до влади у 2010 році, принесли власне бачення на державну політику загалом та на реструктуризацію вугільної галузі зокрема, проте використовували деякі напрацювання попередників. Так, розпочату

у 2005 році більш-менш системну приватизацію у галузі на цьому **(п'ятому) етапі реформування** було прискорено. І вже у 2011–2012 році до ПАТ «Павлоградвугілля», ПАТ «Шахтоуправління «Покровське», ПАТ «Шахта ім. О. Ф. Засядька», ПАТ «Краснодонвугілля» додалися інші представники недержавного сектору — ТОВ «Добропілля-вугілля» та ТДВ «Шахта «Білозерська», ТОВ «Ровенькиантрацит» і ТОВ «Свердловантрацит». Окрім цього, на той же час налічувалося 53 [дрібних приватних шахт](#) — малих вугледобувних підприємств, які працювали легально (на відміну від численних «копанок») і, як правило, видобували менше 50 тис. тонн на рік (в середньому — 25 тис. тонн на рік).

Уже згадана Програма «Українське вугілля» була виконана частково, а основні проблеми функціонування галузі [вирішені не були](#). Втім, після закінчення терміну дії програми у 2010 році інші державні цільові програми, спрямовані на розв'язання таких проблем, на цьому етапі реформування не затверджувалися (зокрема, і оприлюднений проект розпорядження Кабінету Міністрів [«Про затвердження Концепції Державної цільової економічної програми розвитку вугільної промисловості на 2011–2015 роки»](#)). Натомість, 02.06.2010 року Комітет з економічних реформ при Президентові України оприлюднив Програму [«Заможне суспільство, конкуренто-спроможна економіка, ефективна Держава»](#) («Реформи 2010–2014»), у якій було анонсовано реформу вугільної галузі.

На відміну від попередніх програм **збільшення обсягів видобутку вугілля вже не було пріоритетом виконавчої влади**: документ передбачав відмову держави від модернізації шахтного фонду, інтенсифікацію процесів приватизації потенційно рентабельних шахт (до кінця 2014 року — 100%), а також завершення ліквідації шахт, що вже перебували у стадії закриття або підготовки до неї (до кінця 2012 року — 100%). Замість наявної системи підтримки вугільної галузі запропоновано перехід на прямі дотації збитковим підприємствам для проведення заходів, пов'язаних із працевлаштуванням вивільнених працівників. При цьому, **окремих капіталовкладень для екологічного відновлення територій вугледобувних регіонів не передбачалося**.

За [даними Міністерства](#) енергетики та вугільної промисловості України, з 143 збиткових підприємств, переданих на закриття з початку старту реструктуризації у 1996 році, крім 61 технічної одиниці, які вважалися фізично ліквідованими (при чому 34 — за останні 3 роки через суттєву активізацію процесу), на початку 2014 року у стадії виконання ліквідаційних робіт перебувало 82 ([за даними Рахункової палати](#) — 84) об'єкти. При цьому, до 12 технічних одиниць, що вже розпочали відповідну підготовку, у 2014–2015 роках з 93 державних вугледобувних об'єктів, які залишалися, планувалося додатково передати на ліквідацію 29 шахт, а 26 — законсервувати.

На відміну від заявлених планів щодо приватизації рентабельної частини вугільної галузі, коли після успішного старту в 2010–2012 роках та [подальшого визначення](#) таких об'єктів на 2012–2014 роки почали шукати правові виходи у особливостях їх передачі в [оренду \(концесію\)](#) приватним інвесторам (з прийняттям [відповідного Закону](#), «[Переліку об'єктів державної власності, які підлягають приватизації у 2012–2014 роках, та критеріїв визначення способу їх приватизації](#)», «[Порядку погодження перепрофілювання, консервації або припинення діяльності вугледобувних підприємств протягом строку дії умов договору купівлі-продажу таких підприємств](#)» жодне вугледобувне підприємство так і не було приватизоване), політика з ліквідації шахт та вирішення деяких відповідних соціальних наслідків була більш послідовною. Зокрема, на виконання Програми «Реформи 2010–2014» Кабінет Міністрів прийняв Постанову від 30.06.2010 р. № 527 «[Про створення нових робочих місць для забезпечення зайнятості населення вугледобувних регіонів](#)» (значна роль відводилася обласним державними адміністраціям), а профільне Міністерство — видало наказ від 22.07.2010 № 270 щодо виконання [План-графіку реформ за напрямком «Реформа вугільної галузі»](#) (з утворенням спеціального підрозділу із впровадження реформ у цій галузі).

Слід зазначити, що на 15-му році проведення реструктуризації вугільної промисловості ці документи з'явилися не випадково. Незважаючи на велику кількість нормативно-правових актів центрального рівня щодо відповідних соціальних аспектів (зокрема, [Гірничий закон України](#), Укази Президента [від 18.10.1997 № 1166/97](#) та [від 24.05.2000 № 717/2000](#), Постанови Кабінету Міністрів [від 28.16.1997 р. № 623](#), [від 02.03.1998 р. № 262](#) та [від 25.12.2002 р. № 1954](#)), через недосконале регулювання, неналежну організацію, брак коштів, певну ментальну специфіку працівників галузі та місцевого населення **ці програми і заходи мали вкрай низьку ефективність**.

З самого початку надання ДП «Укрвуглереструктуризація» повноважень з фінансового забезпечення процесів працевлаштування працівників, що вивільнялись, розглядалось як недалекоглядність. Економічні та правові механізми діяльності компанії на момент початку її роботи не були розроблені, а згодом — не відпрацьовані повною мірою. Як результат, за період 1996–2001 років виконання завдань проектів ліквідації шахт у частині **створення нових робочих місць відбулося на рівні 4,7% по Донецькій області і 10,8% — по Луганській**. Лише у 2002 році вперше було запроваджено ініціативу узгодження всіх проектів зі створення нових робочих місць робочими групами місцевих адміністрацій, а наступного року всі відповідні питання були передані до їх компетенції.

Результати проектів міжнародної технічної допомоги 1996–2008 років, спрямовані на пом'якшення соціальних наслідків ліквідації шахт, були теж дуже обмежені. Натомість, у 2009–2011 роках було реалізовано **Проект «Програма підтримки вугільного сектору України»**, що фінансувався ЄС (за програмою TACIS) з метою

надання підтримки зацікавленим сторонам в Україні для суттєвого прискорення реструктуризації вугільної промисловості на засадах економічної ефективності, соціальної відповідальності та з належним вирішенням проблем охорони навколишнього середовища. Відповідно до наказів Міністерства вугільної промисловості України ([від 04.08.2009 № 320](#), [від 26.05.2010 № 166](#)), для забезпечення ефективної реалізації цього Проекту, було створено відповідні групи управління.

Згідно з [Шостим спільним звітом Україна-ЄС «Виконання Меморандуму між Україною та Європейським Союзом про порозуміння щодо співробітництва в енергетичній галузі](#) протягом 2011 року» **Програма підтримки вугільного сектору, підготовлена Європейською Комісією спільно з Міністерством вугільної промисловості України, включала 5 основних компонентів: «Інституційна підтримка вугільної промисловості», «Генеральний план розвитку вугільної промисловості», «Соціальна політика», «Удосконалення безпеки праці у вугільній промисловості», «Вирішення екологічних проблем».** За оприлюдненою [інформацією](#) 22.06.2011 року було проведено підсумкову нараду Організаційного комітету та заключну конференцію, під час яких новостворене Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, як представник основного бенефіціару проекту (Кабінет Міністрів), прийняло головний документ цієї Програми — Генеральний план розвитку вугільної промисловості на період 2012–2017 роки (із зауваженнями щодо терміну реалізації), та задекларувало його використання для розробки нової Енергетичної стратегії України до 2030 року, а також у Програмі розвитку вугільної галузі на 2011–2015 роки.

Слід зазначити, що **Генеральний план, підготовлений на основі оцінки 134 шахт**, включав: програму з реструктуризації вугільної промисловості на період до 2012 року, а також прогноз до 2017 року; дорожню карту із залучення інвестицій; програму комплексної трансформації вугільного сектору, розроблену у відповідності до українських стандартів. Щодо екологічних аспектів було розроблено **«Каталог забруднених ділянок внаслідок видобувної діяльності»** для 172 шахт, для 97 з яких було проведено аналіз відповідних ризиків. Для розробки планів відновлення навколишнього середовища було обрано десять типових екологічних проблем, а також організовано відповідну навчальну програму.

Передбачалося, що з урахуванням рекомендацій зазначеного Генерального плану, який визначив дії, необхідні для реструктуризації галузі для підвищення її рентабельності, зменшення залежності від державних дотацій і пом'якшення негативних екологічних і соціальних наслідків відповідно до сценаріїв, розроблених фахівцями Інституту економіки та прогнозування НАН України, буде здійснено реформування законодавчої та регуляторної бази щодо приватизації, репрофілювання та ліквідації шахт. І певні кроки, які свідчать про принципове розуміння центральною владою безповоротності реформування вугільної галузі (навіть попри

непопулярність таких дій) та необхідності вжиття компенсаторних заходів, були зроблені.

Так, оновлена у 2013 році [Енергетична стратегія України на період до 2030 року](#) (схвалена розпорядженням КМУ від 24.07.2013 р. № 1071-р) серед цілей реформування вугільної галузі передбачала не тільки досягнення її економічності, але й також включала подолання соціальних та екологічних наслідків, що можуть виникнути в процесі реформування вугільної галузі (безробіття через закриття містоутворюючих підприємств, загроза довкіллю через консервацію та закриття шахт). При цьому зазначалося, що **«...незважаючи на складність вирішення даного питання, воно не повинно стримувати процес реформування вугільної галузі, оскільки сьогоднішній стан вугільної галузі та економіки України абсолютно не дає можливостей відкладати процес реформування»**.

Ще до того, через зміни, внесені у 2011 році до Закону України [«Про стимулювання розвитку регіонів»](#) до переліку груп територій, що можуть бути депресивними (з наданням такого статусу) та для яких мають бути затверджені Кабінетом Міністрів відповідні програми подолання стану депресивності території, а також — спрямовуватися міжнародна технічна допомога на розв'язання актуальних соціально-економічних та екологічних проблем, було включено **«населені пункти, на території яких з 1996 року були ліквідовані вугледобувні та вуглепереробні підприємства, але не були здійснені в повному обсязі заходи щодо вирішення соціально-економічних та екологічних питань, передбачені проектами ліквідації зазначених підприємств»**.

Також, з урахуванням вищезазначених напрацювань (за програмою TACIS) розпорядженням від 05.12.2012 р. № 990-р Уряд України схвалив [Концепцію створення системи соціальної підтримки працівників підприємств вугільної галузі та населення територій, на яких розміщуються вугледобувні та вуглепереробні підприємства, що перебувають у стадії ліквідації \(консервації\)](#), а наступного року — [затвердив План заходів](#) з її реалізації та [утворив відповідну Раду](#), в якій профільному Міністерству відводилася ключова роль ([наказ від 21.06.2013 № 403](#)). Зазначені документи, спрямовані на зниження рівня соціальної напруги на депресивних територіях, містили не тільки вже звичні рецепти (забезпечення професійної перепідготовки, працевлаштування, соціальної допомоги звільненим працівникам вугледобувних підприємств, надання соціальної підтримки населенню територій їх розміщення, сприяння самозайнятості, розвитку малого і середнього бізнесу тощо), але і на той час мало не революційні положення (наприклад, **реалізація ініціатив щодо розширення повноважень територіальних громад, сприяння добровільному переселенню сімей працівників галузі до іншої місцевості з метою працевлаштування**).

Важливим компонентом реалізації Концепції № 990-р була інституційна організація соціального діалогу між профспілками працівників вугільної галузі, об'єднаннями роботодавців та Кабінетом Міністрів. В результаті, вже наявна практика укладання періодичних [Генеральних угод](#) про регулювання основних принципів і норм реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин, а також затвердження відповідних [планів заходів](#) була [згодом продовжена](#) і [триває досі](#) (зі [створенням](#) Тристоронньої соціально-економічної ради при Міністерстві енергетики та вугільної промисловості). Зокрема, саме через Генеральну Угоду сторони намагалися вирішити спірні питання системи надання державних соціальних гарантій пільговим категоріям громадян для забезпечення їх вугіллям для побутових потреб і надання компенсаційних виплат відповідно до Гірничого закону України (втім, за [висновками](#) Рахункової палати та профільного комітету Верховної Ради 2012 року, недостатньо ефективно).

На цьому етапі не було приділено окремої уваги формуванню сприятливого інвестиційного клімату шахтарських регіонів, зокрема — через створення вільних економічних зон і територій пріоритетного розвитку. Попри очевидну логіку, чинною на той час «[Концепцією Державної цільової економічної програми розвитку інвестиційної діяльності на 2011–2015 роки](#)» таких шляхів не було передбачено, а наявний попередній досвід створення з 1999 року особливих інвестиційних територій мав загалом неоднозначні результати, незважаючи на широку нормативно-правову базу (Закони України «[Про загальні засади створення і функціонування спеціальних \(вільних\) економічних зон](#)», «[Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку в Луганській області](#)», «[Про спеціальні економічні зони та спеціальний режим інвестиційної діяльності в Донецькій області](#)», Постанова КМУ від 24.09.1999 р. № 1756 «[Про заходи щодо створення та функціонування спеціальних \(вільних\) економічних зон і територій із спеціальним режимом інвестиційної діяльності](#)»). Саме тому на посилення інвестиційної привабливості промислових локацій, які переважно становлять території вугледобувних регіонів, у 2013 році було прийнято Закон України «[Про індустриальні парки](#)».

Незважаючи на загалом соціальне спрямування вищезазначеної Концепції 990-р, цей та похідні планувальні документи містили і положення стосовно стабілізації (відновлення) природного середовища. Зокрема, [Планом заходів](#) з реалізації передбачалося «**затвердити першочерговий перелік робіт з охорони навколишнього природного середовища, спрямованих на покращення екологічної ситуації в регіонах, на території яких розміщуються вугледобувні та вуглепереробні підприємства, що перебувають у стадії ліквідації (консервації), і забезпечити їх виконання**». При цьому, для розв'язання соціально-економічних та екологічних проблем у цих регіонах планувалося залучення міжнародної технічної допомоги.

Втім, за [висновками](#) Рахункової палати, окремої бюджетної програми для реалізації зазначеного плану не було запроваджено і відповідного фінансування не відбувалося. При цьому було встановлено, що, незважаючи на надання вугледобувним підприємствам бюджетної підтримки за багатьма напрямками (лише протягом 2012–2014 років — 32,2 млрд грн), стан державного сектору галузі не поліпшився, а ефективність діяльності — не підвищилася. Також засвідчено, що нормативно-правові акти, передбачені для реалізації положень Енергетичної стратегії (2013 року) щодо вугільної галузі, переважно не були розроблені і затверджені. Зокрема, це стосується Програми закриття неперспективних торфодобувних підприємств, вугільних шахт і розрізів, Галузевої програми розвитку вугільної промисловості України, а також законів «Про оптимізацію видатків на ліквідацію вугледобувних підприємств» та «Про державну підтримку вугільної галузі».

За результатами проведеної у січні 2014 року [аудиторської перевірки](#) було встановлено, що лише за 2011 рік та I півріччя 2012 року розмір державної підтримки на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції (11 млрд грн) **вдвічі перевищив її розмір, розрахований на десятиріччя** (5,4 млрд грн). Це позбавило вугледобувні підприємства будь-яких стимулів до пошуку шляхів ліквідації збитковості та резервів додаткових доходів. Окрім неналежної організації виконання, серед причин провалу завдань щодо фізичної ліквідації неперспективних шахт аудиторі визнали факт того, що переважна частка коштів, отриманих профільним Міністерством із державного бюджету на реструктуризацію (майже 3,9 млрд грн), було використано на погашення заборгованості вугільних підприємств за спожиту електричну енергію у минулих роках у розмірі 1,3 млрд грн (34,1%) та придбання побутового палива для населення в сумі 883,4 млн грн (22,9%). Натомість, безпосередньо на фізичну ліквідацію підприємств вугільної галузі спрямовано лише 747,7 млн грн (19,4%) від загальної суми бюджетного фінансування і, як наслідок, **терміни ліквідації підприємств продовжено в середньому майже на 9 років**. Проектна вартість ліквідаційних робіт, у свою чергу, загалом зросла майже на 3,3 млрд грн.

Примітно, що за результатами вищезазначеної перевірки Державна аудиторська служба запропонувала Міністерству енергетики та вугільної промисловості доручити органам, відповідальним за організацію та проведення моніторингу у відповідності до [«Положення про державну систему моніторингу довкілля»](#) (постанова КМУ від 30.03.1998 р. № 391), **«...здійснити спільне обстеження та оцінку екологічного стану територій шахт, які припинили свою виробничу діяльність. На підставі узагальнених даних розробити спільний план заходів, направлених на подолання виявлених надзвичайних екологічних ситуацій та ліквідації їх наслідків. З метою належної організації моніторингу у подальшому (після завершення процесу ліквідації збиткових шахт),**

у разі необхідності, підготувати пропозиції щодо внесення змін до діючого Положення».

1.1.5. Нові виклики

Війна на Сході України суттєво вплинула на стан вугільної галузі та її окремих об'єктів. **На 01.01.2014 року тодішнє Міністерство енергетики та вугільної промисловості [нараховувало](#) на теренах України 234 шахти, з яких 139 — вважалися діючими (93 державних та 46 приватних), інші — перебували у стадії ліквідації або проводили підготовчі роботи до неї.**

Вже за кілька місяців більшість з цих об'єктів опинилися по інший бік лінії зіткнення, що з'явилася під час бойових дій на території Донецької та Луганської областей (загалом 162 об'єкти, у т. ч. 28 діючих приватних шахт). Крім того, за межами урядового контролю залишилася і переважна частина з 61 збагачувальної фабрики, потужну мережу яких було раніше розбудовано через низьку якість вітчизняного вугілля та необхідність його доведення до товарної кондиції.

За результатами співставлення [даних декількох джерел інформації](#), через російську агресію станом на початок 2015 року на окупованій території залишилося 95 (з них 67 державних) незакритих вугільних шахт, на підконтрольній українському уряду — 55 (з них 37 державних). Також, як було встановлено Рахунковою Палатою [на підставі даних профільного Міністерства та СБУ](#) за 2014 рік, внаслідок проведення антитерористичної операції (АТО, згодом у форматі ООС — Операції Об'єднаних сил) з усіх 93 державних шахт у нормальному режимі працювали лише 26, інші — підтримували режим життєзабезпечення чи працювали в обмеженому режимі, а **15 шахт взагалі припинили виробничу діяльність і підтоплювались.**

Зокрема, протягом 2014 року з суттєвим обмеженням або повним припиненням функціонували такі вугледобувні підприємства або їх відокремлені підрозділи: ДП «ДВЕК», ПАТ «Ш/у «Донбас», ДП «Макіїввугілля», ДП «Артемвугілля», ДП «Орджонікідзевугілля», ДП «Дзержинськвугілля», ДП «Шахтарськантрацит», ДП «Торезантрацит», ДП «Сніжнеантрацит», ДП «Луганськвугілля», ПАТ «Шахта «Білоріченська», ДП «Первомайськвугілля», ДП «Донбасантрацит», ДП «Антрацит». Загалом від початку військових дій з 95 діючих державних та приватних шахт, що опинилися на тимчасово окупованій частині Донецької та Луганської областей, більше двох третин вимушені були припинити видобуток вугілля, в тому числі 7 — через бойове руйнування. При цьому, **на непідконтрольній Уряду України території залишилися майже всі водовідливні комплекси**, у які було реконструйовано окремі ліквідовані шахти для попередження затоплення гірничого простору об'єктів, що залишилися в експлуатації, та прилеглої поверхні.

На копальні, які в умовах проведення АТО наразі з різних причин не функціонують, у 2013 році припадало 40% національного видобутку вугілля в цілому.

У перші два роки війни шахти на непідконтрольній території постачали вугілля на основну територію України. Втім, розпочата активістами блокада вантажних перевезень через лінію зіткнення невдовзі стала офіційною (після ухвалення рішення РНБО від 15.03.2017 року «[Про невідкладні додаткові заходи із протидії гібридним загрозам національній безпеці України](#)»). Зазначене рішення стало елементом нормативно-правової бази, яку було ухвалено в умовах збройної агресії з боку Російської Федерації і проведення АТО/ООС, через впровадження мережі військово-цивільних адміністрацій (ВЦА) як особливої форми тимчасового управління територіями Донецької та Луганської областей.

Зокрема, це стосується Законів України «[Про військово-цивільні адміністрації](#)», «[Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях](#)»; Указів Президента України від 05.03.2015 № 123/2015 «[Про утворення військово-цивільних адміністрацій](#)», від 07.02.2019 № 32/2019 «[Про межі та перелік районів, міст, селищ і сіл, частин їх територій, тимчасово окупованих у Донецькій та Луганській областях](#)», від 19.02.2021 № 61/2021 «[Про утворення та реорганізацію військово-цивільних адміністрацій у Донецькій області](#)»; рішень РНБО від 13.04.2014 року «[Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України](#)», від 30.04.2018 року «[Про широкомасштабну антитерористичну операцію в Донецькій та Луганській областях](#)», розпорядження КМУ від 07.11.2014 р. № 1085-р «[Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та переліку населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення](#)».

Збройний конфлікт у зазначених регіонах позбавив Україну можливості повністю забезпечувати себе вугіллям та залишив країну без антрациту, на якому на той момент працювало 7 з 14 великих українських ТЕС. В результаті того, що значна частина копалень (в т. ч. всі 66 шахт з видобутку антрациту) перебувала на тимчасово окупованій території, Україна була змушена нарощувати обсяги імпорту вугілля та розпочати переведення теплових енергоблоків на інші види вугілля. Водночас, з 95 «баластних» шахт, що на початок 2014 року **перебували у стадії ліквідації або до неї готувалися, потребуючи до 3 млрд грн на рік без фактичного вуглевидобутку**, 78 також залишилися на окупованій території та поза бюджетним фінансуванням України.

В умовах окупації територій, різкого погіршення фінансування галузі, технічного стану шахт та ведення гірничих робіт тільки протягом 2014–2016 років загальний обсяг вуглевидобутку скоротився у 2 рази (до 40,9 млн тонн), в т. ч. шахтами Міністерства енергетики та вугільної промисловості — у 4 рази (до 5,8 млн тонн). Незважаючи на скорочення робітників, продуктивність праці тільки погіршувалася, причому — за рахунок саме державного сектору, де ці процеси лише прискорювалися.

Схвалена Верховною Радою наприкінці 2014 року [Програма діяльності Кабінету Міністрів України](#), утвореного невдовзі після революційних подій та початку збройного конфлікту на Сході України, серед іншого передбачала «...**виконання програми реформування вугільної галузі: ліквідація 32 збиткових шахт, консервація 24 шахт, приватизація 37 шахт (2015–2019 року)**». Вона хоч і означала перехід на черговий (**шостий**) етап реформування, проте жодним чином не містила положень щодо пом'якшення відповідних соціально-економічних та екологічних наслідків. Невідомо, на підставі яких розрахунків були визначені ці показники та яку саме програму реформування мали на увазі законодавці, адже **після закінчення терміну дії програми «Українське вугілля» у 2010 році аналогічні документи взагалі не затверджувалися.**

Водночас, [на «зламі епох»](#) Міністерством енергетики та вугільної промисловості було затверджено [План заходів з розвитку державного сектору вугільної промисловості України](#) та створено [Галузеву робочу групу з координації виконання цього Плану](#) (наказ від 12.06.2014 № 429). Серед іншого, цей документ містив положення, які певною мірою використовувалися постреволуційними складами Уряду під час підготовки власних документів щодо вугільної галузі, наприклад: створення державного підприємства «Державна вугільна компанія» (ДВК), розподіл діючих державних шахт за групами розвитку згідно з попередньо опрацьованою методикою (А – під технічне переоснащення, Б — під реконструкцію, В — під консервацію, Г — під ліквідацію), організацію розробки відповідних проектів. Окремим блоком у зазначеному плані передбачалося здійснення комплексу заходів щодо пом'якшення соціально-економічних та екологічних наслідків закриття і консервації шахт (переважно — «Державною вугільною компанією» та підпорядкованим профільному Міністерству ДП НТЦ «Вуглеінновація»), при чому — з проведенням необхідних досліджень, вишукувань, опитувань та відповідних програмних розроблень. Зокрема, планувалося:

- виконання попередніх гідрогеологічних досліджень у районах наступної консервації та закриття шахт з визначенням заходів щодо унеможливлення підтоплення територій;
- **визначення способів, засоби та мережу пунктів постійного моніторингу рівня підняття шахтної води та газовиділення за консервованих та закритих шахт з введенням в дію відповідних контрольних пунктів.**

Вочевидь, з урахуванням вищенаведених напрацювань у 2015 році Міністерством енергетики та вугільної промисловості було розроблено та винесено на розгляд Кабінету Міністрів [проект Державної цільової економічної програми реформування вугільної промисловості на 2015–2020 роки](#). З метою оптимізації

роботи державних підприємств галузі цей документ також передбачав завершення розпочатих робіт з ліквідації 26 шахт та розподіл діючих 35 копалень за техніко-економічними показниками: передачу 24 перспективних одиниць до створеної «Державної вугільної компанії» для їх подальшої програмної [приватизації протягом 2015–2017 років](#) (Постанова КМУ від 12.05.2015 р. № 271), а також спрямування інших об'єктів на консервацію (5 — потенційно перспективних, зі значним обсягом запасів) та ліквідацію (6 — неперспективних, з відпрацьованими запасами).

На противагу намаганням окремих політиків накласти [мораторій до 2020 року на закриття шахт](#), які не виробили свої ресурси, проектом урядової програми передбачалося вдосконалення законодавчої бази: розроблення проектів Законів України «Про державну підтримку вугільної промисловості», «Про внесення змін до Закону України «[Про порядок списання заборгованості вугледобувних та вуглепереробних підприємств...перед Державним бюджетом України і місцевими та державними цільовими фондами](#)»; підготовка низки проектів нормативно-правових актів Кабінету Міністрів, у т. ч. — щодо змін до [Плану заходів з реалізації Концепції створення системи соціальної підтримки працівників підприємств вугільної галузі та населення територій, на яких розміщуються вугледобувні та вуглепереробні підприємства, що перебувають у стадії ліквідації \(консервації\)](#), затвердженого розпорядженням КМУ від 29.04. 2013 р. № 353-р).

Крім низки заходів, спрямованих на вирішення соціальних проблем вивільнених працівників галузі та вугільних регіонів (наприклад, регулювання інтенсивності і визначення строків закриття шахт з урахуванням соціальної і містоутворюючої значимості шахт, а також реальності працевлаштування), значна увага у проекті вищезазначеної Програми приділялася питанням охорони довкілля та запобігання небезпечного впливу об'єктів ліквідації на діючі підприємства, будівлі і споруди, стан довкілля та здоров'я людей **через вирішення еколого-гідрогеологічних проблем вугледобувних регіонів, у т. ч.:**

- визначення першочергового переліку робіт, спрямованих на покращення екологічної ситуації у вугільних регіонах;
- розроблення пілотних проектів та інженерних схем захисту територій, що зазнали впливу гірничих робіт;
- моніторинг виконання природоохоронних робіт та екологічного стану природного довкілля діючих та ліквідованих вугледобувних підприємств;
- регіональний прогноз розвитку процесів підтоплення земель і затоплення діючих шахт Червоноградського гірничопромислового регіону;
- **розроблення нормативних документів щодо прогнозування екологічних наслідків ліквідації вугільних підприємств.**

Вірогідно, через катастрофічний стан державного бюджету [Уряд не прийняв проект цільової Програми](#) на 2015–2020 роки. Водночас, [План заходів](#), схвалений розпорядженням від 04.03.2015 р. № 213-р у контексті виконання Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», передбачав напрями реформування вугільної галузі. Поряд з оптимізацією підтримки галузі, з метою проведення ефективної реструктуризації, планувалося залучення стратегічних інвесторів та спрямування державних коштів **тільки на цілі водовідведення та захист навколишнього середовища шляхом розроблення відповідного закону**. При цьому, одним із завдань було визначено реалізацію вже згаданої [Концепції створення системи соціальної підтримки працівників та населення територій, на яких будуть ліквідовані або законсервовані вугільні підприємства](#) (розпорядження КМУ від 05.12.2012 р. № 990-р). У доповнення до неї експертами Центру моніторингу ринку праці (ЦМРП) у співпраці з Міністерством енергетики та вугільної промисловості за підтримки Британського посольства була розроблена та представлена на початку 2016 року «[Концепція реструктуризації людського капіталу вугільної галузі](#)», у якій йшлося про пріоритетність затрат на створення робочих місць для працівників, які будуть вивільнятися при закритті підприємств, перед прямими компенсаційними виплатами. Втім, як показали подальші дії Уряду, **зазначені документи щодо пом'якшення соціально-економічних та екологічних наслідків ліквідації шахт в контексті реструктуризації галузі з різних причин було проігноровано**.

Так, починаючи з 2013 року, фінансування за рахунок державного бюджету заходів з технічного переоснащення та модернізації вугледобувних підприємств було припинено взагалі (буде [відновлене тільки у 2018 році](#), причому — в сумі 307,1 млн грн, що у 4,5 рази менше від мінімально необхідного рівня), а у 2016 році і фінансування заходів з реструктуризації галузі скоротилося до критичного низького рівня (близько 300 млн грн). Незважаючи на численні зауваження Рахункової палати (в [2015](#) та [2019](#) роках визнала наявну систему відповідної державної підтримки неефективною, а механізм використання цих коштів — таким, що потребує перегляду та вдосконалення), Міністерство енергетики та вугільної промисловості [наказом від 17.02.2016 № 90](#) оновило Галузеву комісію, яка з 2011 року здійснювала в «ручному режимі» розподіл та управління бюджетними коштами за державними програмами, передбаченими для вуглепромислового комплексу. На думку аудиторів, утворена формально як консультативно-дорадчий орган Галузева комісія (із залученням лідерів профспілок), замість фахових консультацій фактично здійснювала владно-розпорядчі повноваження, що призвело до дублювання функцій з профільними підрозділами Міністерства енергетики та вугільної промисловості, а також розпорошення відповідальності за прийняті рішення щодо державної підтримки вугледобувних підприємств. При цьому, навіть [у 2020 році](#)

неодноразові вимоги Рахункової палати щодо ліквідації Галузевої комісії профільне міністерства фактично ігнорувало.

Таким чином, попри вочевидь негативні результати управління державним сектором та затвердження Урядом у 2015 році Порядку забезпечення прозорості у видобувних галузях, **на думку Рахункової палати, протягом десятиріччя рішення щодо розподілу коштів для фінансування бюджетних програм у вугільній галузі приймалися кулуарно, без належного обґрунтування, обговорення та публічного звітування.** Лише у 2018 році, в [контексті виконання](#) міжнародних зобов'язань та [у зв'язку з приєднанням](#) до відповідної Ініціативи, а також на [імпле-ментацію законодавства](#) Європейського Союзу, рух до якого Україна почала ще 20 років тому (Укази Президента [від 11.06.1998 № 615/98](#) та [від 14.09.2000 № 1072/2000](#) щодо затвердження Стратегії та Програми інтеграції України до ЄС), було прийнято Закон України «[Про забезпечення прозорості у видобувних галузях](#)» — «**з метою ... запобігання корупції у видобувних галузях в Україні**», а також — форми [публічних звітів](#).

Між іншим, за результатами розгляду стану справ, промислової безпеки та охорони праці у вугільній галузі на засіданні колегії профільного Міністерства ([рішення від 09.06.2016 року № 1](#), затверджене наказом Міністерства енергетики та вугільної промисловості України від 30.06.2016 № 416) було встановлено, що **втрачено контроль за використанням наявних виробничих потужностей, станом реалізації вугільної політики та використанням коштів**, отриманих в результаті господарської діяльності підприємств галузі. А через відсутність системної роботи щодо зменшення витрат на виробництво продукції менш як за 6 місяців 2016 року державними вугледобувними підприємствами отримано 1,5 млрд грн збитків. Крім того, були виявлені серйозні прорахунки у здійсненні заходів із реструктуризації галузі, що проявилось у затягуванні робіт із ліквідації вугледобувних підприємств.

Виходячи з резолютивної частини рішення Колегії, вже тоді профільному Міністерству було зрозуміло, що такі негативні явища можуть призвести до появи деструктивних змін у вугільній галузі. А їхнім цілком ймовірним наслідком буде подальше падіння вуглевидобутку, що вкрай негативно позначиться на стані забезпечення потреб країни в енергоносіях. З метою запобігання цьому, було вирішено підготувати пропозиції щодо **проекту Державної цільової економічної програми реформування та розвитку вугільної промисловості на період до 2020 року.** Крім того, Колегія звернула увагу на встановлення контролю за виконанням вимог галузевої угоди від 03.07.2001 (реєстраційний номер у Міністерстві праці та соціальної політики України № 71 від 07.08.2001) у частині **спрямування не менше 3% коштів, отриманих від реалізації вугільної продукції, на придбання засобів індивідуального та колективного захисту шахтарів.**

Втім, зазначене рішення виконано не було. Як [встановила Рахункова палата](#) України, у 2014–2016 роках **«Міненерговугілля не забезпечило законного, ефективного та результативного використання коштів державного бюджету, передбачених на реструктуризацію вугільної промисловості... Початкові обсяги фінансування реструктуризації кожного бюджетного року зменшувалися (у 2014 році — у 2,8 рази, у 2015 році — у 4,3 рази, у 2016 році — у 5,4 рази) та перерозподілялися на користь інших поточних питань діяльності Міненерговугілля. У 2014–2016 роках фактичний обсяг бюджетного фінансування заходів з реструктуризації вугільної промисловості становив лише 22,4% від початкових бюджетних призначень... На рівні програмного регулювання питання реструктуризації вугільної промисловості на сьогодні визначається лише декларативно»**. Крім того, у своєму [звіті](#) аудиторі констатували фактичний провал Постанови КМУ від 12.05.2015 р. № 271 **«Про проведення прозорості та конкурентної приватизації у 2015–2017 роках»** (стосовно шахт), а також зазначили про необхідність розроблення нових програмних та стратегічних документів щодо закриття неперспективних вугільних шахт і розвитку вугільної промисловості України.

Схвалена розпорядженням КМУ від 24.05.2017 р. № 733-р **«Концепція реформування та розвитку вугільної промисловості на період до 2020 року»** (разом з Планом заходів на 2017 рік щодо реалізації Концепції) не містила цілей і заходів державної політики щодо приватного сегменту вугільної галузі, зосереджуючи увагу лише на порівняно невеликому державному сегменті. Як результат, негативну ситуацію жодним чином не було виправлено, криза лише продовжувала поглиблюватись. Так, протягом 2017–2019 років загальний обсяг вуглевидобутку скоротився ще на чверть (до 31,2 млн тонн), у т. ч. на шахтах профільного Міністерства — на 40% (до 3,5 млн тонн).

Як було [встановлено Рахунковою палатою у 2019 році](#), на тлі відсутності державних програм, спрямованих на розв'язання проблем вугільної галузі (після закінчення терміну дії Програми «Українське вугілля» у 2010 році), заходи щодо реалізації вищезазначеної Концепції на 2017 рік у визначені строки не було виконано, а на 2018 та 2019 роки такі заходи не затверджувалися Урядом взагалі. За даними [відповідного звіту](#), єдиним, що було зроблено на виконання плану заходів щодо реалізації цієї Концепції, яка загалом залишилася нереалізованою, було прийняття [рішення про створення державного підприємства «Національна вугільна компанія»](#) (розпорядження КМУ від 06.12.2017 № 1019-р). Водночас, Міністерством енергетики та вугільної промисловості, якому доручалося реорганізувати державні підприємства шляхом їх приєднання до новоствореної компанії, у визначені Концепцією строки відповідних заходів не було проведено **в умовах значної кредиторської заборгованості вугледобувних підприємств та перебування майже всього їх**

майна в податковій заставі або під арештом. Згодом, через фактичне невиконання протягом 2 років усі накази про реорганізації підприємств, що мали увійти до складу ДП «Національна вугільна компанія», профільне Міністерство [визнало](#) такими, що втратили чинність та [запропонувало](#) Кабінету Міністрів скасувати відповідні розпорядження.

Вже в рамках 1-го етапу (до 2020 року) реалізації «[Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність»](#)», схваленої невдовзі, передбачалося проведення реструктуризації вугільної промисловості, що «...*супроводжуватиметься комплексом заходів з пом'якшення соціальних та екологічних наслідків ліквідації/консервації вугільних шахт та соціальної реконверсії регіонів закриття шахт відповідно до найкращих європейських практик*». Затверджений із запізненням «[План заходів з реалізації етапу «Реформування енергетичного сектору \(до 2020 року\)»](#) Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність» містив відповідні положення (**виконання заходів зі зниження соціальних та екологічних наслідків ліквідації збиткових державних шахт, прийняття програми реконверсії регіонів закриття вугледобувних підприємств, залучення міжнародної допомоги для реалізації обох заходів**), які досі залишилися лише на папері.

Необхідно зазначити, що на 2017–2019 роки заходи щодо реформування вугільної галузі визначали також [Урядовий середньостроковий план пріоритетних дій до 2020 року](#) (розпорядження КМУ від 03.04.2017 р. № 275-р) разом з відповідними річними планами (на [2017](#), [2018](#) та [2019](#) роки). Серед іншого, цими документами було передбачено поступове скорочення обсягів державної підтримки, перехід до ринкового ціноутворення на енергетичне вугілля, оптимізацію структури державних підприємств вугільної галузі, передачу об'єктів соціальної інфраструктури місцевим органам виконавчої влади. Втім, зазначені завдання також не було виконано.

Виконання у 2018–2019 роках бюджетних програм «Здійснення заходів із забезпечення вітчизняного виробництва вугільної продукції та подальшого реформування державного сектору вугільної промисловості» та «Реструктуризація вугільної галузі» згідно з затвердженими Порядками використання коштів ([Постанова КМУ від 07.02.2018 р. № 63](#), [Постанова КМУ від 23.01.2019 р. № 80](#)), відбувалося шляхом покриття збитків від виробництва товарної продукції (переважно — оплати праці та внесення обов'язкових платежів, пов'язаних з виплатою заробітної плати, у тому числі на погашення заборгованості із заробітної плати) за рахунок інших потреб галузі. Незважаючи на формально суттєве зростання видатків на реструктуризацію (у 2,3 та 4,6 рази порівняно з 2017 роком), фактично, заходи із технічного переоснащення та модернізації, як і заходи з охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах державою [не забезпечувалися](#). Такий підхід до

планування бюджетних витрат на вугільну галузь лише консервував неефективне господарювання, бо не давав жодних стимулів до скорочення збитків для вугільних підприємств. Прийнятий у 2017 році Закон України «[Про відновлення платоспроможності державних вугледобувних підприємств](#)» (передбачає, що до 01.01.2022 року підлягають зупиненню виконавчі провадження та заходи примусового виконання рішень щодо державних вугледобувних підприємств, а справи про банкрутство державних вугледобувних підприємств до того ж моменту не порушуються) лише відтермінував негативні наслідки неплатоспроможності державних шахт, але не вирішив питання покращення бюджетного планування щодо фінансування галузі, підвищення ефективності виробництва або ж збільшення обсягів видобутку на перспективних шахтах.

Водночас, відновлене у 2018 році фінансування державної програми «Заходи з ліквідації неперспективних вугледобувних підприємств» (згідно з Порядком використання коштів, затвердженим [Постановою КМУ від 21.02.2018 р. № 93](#), **мало спрямовуватися на фізичну ліквідацію зазначених підприємств, охорону навколишнього природного середовища, забезпечення гідроекологічної безпеки діючих підприємств і прилеглих територій, а також подолання негативних соціально-економічних наслідків ліквідації відповідно до затверджених проектів) вже наступного року було скорочено на 12,4% (до 659,7 млн грн) та стало ще більш недостатнім.**

1.2. АНАЛІЗ ПОТОЧНОГО СТАНУ ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ УКРАЇНИ

1.2.1. Валіза без ручки

Вугільна галузь належить до найбільш проблемних у промисловості України: з одного боку, вона є основним джерелом забезпечення національної економіки власними енергоресурсами, а з іншого — через складні природні умови розробки родовищ та загалом невисокий технічний рівень є недостатньо конкурентоспроможною, важко адаптується до ринкових умов господарювання та потребує вагомій державній підтримки. Бюджетне субсидування вітчизняної вугільної галузі, що постійно зростає, є важким тягарем для національної економіки. Крім того, додається небезпечність розробки українських вугільних родовищ, високий рівень травматизму (у т. ч. смертельного) у галузі, а також більш негативні екологічні наслідки видобування і споживання вугілля порівняно з іншими видами палива.

Україна входить до першої десятки держав, що мають найбільші доведені запаси вугілля ([за оцінкою](#) Всесвітньої енергетичної ради — 34,2 млрд тонн, 3,5% від світового показника) та ще на початку XXI сторіччя була серед лідерів з його

видобування. Географічно ці поклади, представлені всіма наявними марками вугілля (включно з антрацитами), нерівномірно розподілені у 6 областях, розташованих на територіях 3 вугільних басейнів: Донецького і Львівсько-Волинського кам'яновугільних і Дніпровського буровугільного. Більша частина покладів — енергетичне вугілля, на коксівне вугілля припадає приблизно 30%. Переважна частина (98%) запасів зосереджена у Донецькому басейні та характеризується підвищеною зольністю і значним вмістом сірки (середній вміст золи сягає 25%, сірки — 2,5%).

Водночас, поширена протягом багатьох років думка, що цих великих запасів вистачить протягом наступних сотень років (за [висновками, оприлюдненими у 2003 році](#) — на 412 років), далека від реальності. Вугільна промисловість України характеризується надзвичайно складними умовами розробки родовищ: більше 80% запасів зосереджено в тонких пластах (до 1,2 метрів), дуже газоносних, небезпечних через раптові викиди (36% шахт) та вибуховість, схильних до самозагоряння (77% шахт), що залягають переважно на великих глибинах. Зокрема, середня глибина розробки родовищ станом на початок 2014 року становила 720 метрів, 20% шахт вели гірничі роботи на горизонтах 1000–1400 метрів, а копальня «Шахтарська-Глибока» у Донецькій області досягла геодезичної відмітки «мінус» 1546 метрів, підтвердивши статус найглибошої шахти у світі.

За [окремими оцінками вчених](#), в усій Донецькій області енергетичне вугілля в пластах потужністю більше 1,2 метри и кутом залягання до 18° нараховує лише 95 млн тонн, яких при ефективних темпах виробки 12–15 млн тонн не вистачило б і на 10 років. Слід також враховувати високий вміст сірки (зазвичай 2–4%) у вугіллі більшості продуктивних пластів, що не відповідає загальноприйнятим у світі нормам (до 1,0–1,2%) та суттєво обмежує попит на вітчизняне вугілля як енергетичне паливо і сировину для виробництва коксу.

Внаслідок складних гірничих умов і низького технічного рівня виробництва, продуктивність праці на українських шахтах вкрай низька: переважають шахти невеликої потужності, які за своїми параметрами не здатні ефективно використовувати сучасну високопродуктивну виймальну техніку. До 2014 року із діючих 63 шахт (42%) видобували до 500, а 46 шахт (31%) — до 2000 тонн на добу. Тобто майже 3/4 шахт мали добовий видобуток значно нижче навіть середнього навантаження на один очисний вибій у Росії — 2866 тонн (в Україні цей показник у 4 рази менше — 724 тонни). При цьому, майже третина (30%) очисних вибоїв оснащена давно морально застарілою технікою (рівень комбайнового проведення гірничих виробок — лише 50%) та має навантаження близько 120 тонн на добу. Невисоким рівнем механізації та автоматизації характеризуються й інші виробничі процеси вуглевидобування, де зайнято близько 75% персоналу шахт. При цьому, за [даними Міністерства енергетики України 2019 року](#), через недостатність бюджетного фінансування рівень механізації шахт продовжує стрімко падати, що призводить

до подальшої заміни очисних комбайнів відбійними молотками, а механізованих комплексів — індивідуальним кріпленням, що значно підвищує собівартість продукції та обумовлює масовий відтік кваліфікованих працівників основних професій.

Серед діючих українських шахт не було жодної з продуктивністю праці хоча б на рівні середньої на російських шахтах, і лише на окремих недержавних підприємствах (ПАТ «Шахтоуправління «Покровське», ПАТ «Павлоградвугілля», ТОВ «Свердловантрацит») цей показник досягав 50–70% такого рівня. Загалом, **на початку 2014 року український шахтний фонд функціонував наступним чином: 30% шахт приватного сектору давали 70% добутого вугілля.** Але і після початку військових дій усі недержавні підприємства галузі є рентабельними (не отримують державних дотацій), продуктивність праці при видобутку вугілля є в 2–3 рази більшою, а заробітна плата на 20–25% вищою, ніж на державних шахтах.

Слід зазначити, що вугільна галузь є найбільш небезпечною за рівнем травматизму (у т. ч. зі смертельними наслідками) серед виробничих галузей промисловості України. Наприклад, у 2017 році було травмовано 780 працівників у вугільній галузі, з яких 23 — смертельно, у 2018 році — 725 і 21 відповідно, у 2019 році — 690 і 20 відповідно. На кожен мільйон тонн видобутого вугілля в Україні в середньому припадає до 92 випадків травмування гірників, що у кілька разів перевищує показники більшості вугледобувних країн світу. Вочевидь, стан охорони праці та техніки безпеки на копальнях України є вкрай незадовільним. При цьому, [за даними](#) Рахункової палати, на державних підприємствах виявлено удвічі більше порушень вимог нормативних документів щодо безпечного ведення робіт, ніж на приватних, що вельми корелює з рівнями механізації та продуктивності праці.

Шахтний фонд України — один із найстаріших у світі, десятиліттями не оновлювався та перебуває у критичному стані по обидва боки зони проведення АТО/ООС. Зокрема, станом на середину 2019 року майже всі з 35 шахт, які знаходяться в сфері управління Міністерства енергетики та вугільної промисловості, працюють без реконструкції понад 20 років і майже дві третини з них відпрацювали свій технічний термін. За [даними](#) зазначеного міністерства, тільки одна державна шахта працює менше 30 років з початку вуглевидобутку. Натомість, 6 шахт мають строк експлуатації від 30 до 50, 15 шахт — від 50 до 70, а 11 шахт — вже понад 70 років. Загалом, стан стаціонарного устаткування, технічного обладнання та комунікацій контрольованих Україною шахт (які знаходяться поза зоною ведення бойових дій) на 60–65% фізично зношений.

Особливо загрозлива ситуація склалася в галузі після початку проведення АТО, внаслідок чого порушено залізничне сполучення, постачання матеріалів і обладнання на вугледобувні підприємства, погіршилися розрахунки за спожиту електроенергію і відвантажену вугільну продукцію. **В цілому, за період 2015–2019 років, видобуток вугілля в Україні зменшився з 39,7 до 31,2 млн тонн, при**

чому як у державному секторі (з 6,8 до 3,5 млн тонн), так і у приватному (з 32,9 до 27,7 млн тонн). Собівартість продукції державного вугледобувного сектору за останні 6 років зростає більш ніж на 80% і станом на кінець 2019 року становила близько 4 тис. грн за тонну готової товарної вугільної продукції. Внаслідок цього, невпинно зростає збитковість державних підприємств галузі, які потребують все більшої бюджетної підтримки — з 2015 року бюджетне фінансування в абсолютних показниках збільшилося з 1,21 до 3,84 млрд грн у 2019 році (в якісних показниках, у 2015 році 283 грн бюджетних коштів витрачалося на виробництво однієї тонни вугільної продукції, а в 2019 році ця сума становила 1 484 грн). Водночас, зростання обсягів бюджетної підтримки не здатне покривати збитки державних вугледобувних підприємств (29 з 35 є глибоко збитковими), через що їх кредиторська заборгованість збільшується з кожним роком. Зокрема, з 2015 до 2019 року вона збільшилася на 112% та досягла 29,55 млрд грн. З метою погашення заборгованості з виплати заробітної плати, що на кінець 2019 року становила близько 1 млрд грн, Уряд щороку приймає рішення щодо внесення змін до розпису державного бюджету за рахунок коштів іншого призначення.

Важливим чинником наявного стану вугільної промисловості України стала втрата кадрового потенціалу вугільної галузі та висока соціальна напруга в трудових колективах через падіння престижності шахтарської праці, скасування ряду раніше існуючих соціальних пільг і гарантій та невідповідність рівня трудових затрат і заробітних плат шахтарів, яка відносно інших професій значно зменшилась. Кількість працівників вугледобувних підприємств постійно зменшується, та переважно — за рахунок саме державного сектору. Так, **внаслідок ліквідації вугледобувних та вуглепереробних підприємств протягом 1996–2013 років кількість працівників підприємств галузі скоротилася з 671 тис. до 212 тис. осіб.** Починаючи з 2015 року, середньорічні темпи скорочення зайнятих на державних шахтах становлять 3 тис. осіб і станом на кінець першого півріччя 2020 року у секторі працювало 35,1 тис. осіб (у Львівській області — 7,86 тис. осіб, у Волинській — 1,37 тис. осіб, у Луганській — 7,46 тис. осіб, у Донецькій — 18,42 тис. осіб; на середньострокову перспективу тенденція щодо зменшення кількості працівників у вугільній галузі залишиться незмінною). При цьому, складаючи приблизно третину з усіх працівників вугільної галузі, персоналом державного сектору було забезпечено трохи більше 10% від загального обсягу добутку.

Упродовж багатьох років вугільна промисловість розглядалась як безальтернативна запорука енергетичної безпеки України, однак з початком військових дій у східних регіонах країни на початку 2014 року, які призвели до руйнування інфраструктури, пошкодження та знищення значної частини шахтного фонду, роль галузі почала суттєво змінюватися. Хоч вугільна генерація досі залишається

важливим джерелом енергопостачання ([за офіційними даними](#), 2019 року в Україні з вугілля вироблено 44,6 ТВт·год, що становить 29,1% усієї виробленої електроенергії за рік, натомість енергії з ядерного палива — 53,9% та природного газу — 7,1%), зниження використання вітчизняного вугілля на теплових електростанціях і заміна його на інші види палива посилює кризові явища у галузі та погіршує її подальші перспективи. Разом із тим, технічне оснащення вугільної генерації також перебуває в незадовільному стані. За даними Національної комісії, державного регулятора у сфері енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП), за 2017 рік із 83 енергоблоків теплових електростанцій енергогенеруючих компаній 72 енергоблоки працювали понад парковий термін, 6 — понад проектний термін та ще 5 — навіть понад граничний термін експлуатації. У [звіті за 2019 рік НКРЕКП](#) зазначила, що зношеність основних фондів енергогенеруючих компаній становить приблизно 70–80%.

Водночас, для України, на відміну від інших європейських країн, характерний значно вищий [рівень енергоємності](#) економіки (споживання енергоресурсів на одиницю ВВП), що пов'язано зі структурою виробництва (енергоємні галузі та види діяльності) та низькою культурою енергозбереження. Хоча від 1991 року енергоємність ВВП в Україні знизилася майже у 3,5 рази (зокрема — у 2,7 рази до 2014 року), вона досі у 3–4 рази перевищує аналогічні показники розвинених країн і більш ніж вдвічі вища, ніж у Польщі.

Після об'єктів енергетики (насамперед, теплових електростанцій та електроцентралей — ТЕС і ТЕЦ) ключовим споживачем вугілля є вітчизняна металургія. При чому, якщо перші можуть працювати на інших видах викопного палива (природний газ або мазут) і розвивати альтернативні джерела енергії (зокрема, через перехід на біомасу — повністю чи в суміші з іншим паливом), то металургійні підприємства такої можливості технологічно позбавлені. Як наслідок, ця галузь є вкрай залежною від видобутку вугілля, і, через її стратегічне значення для українського експорту, видобуток вугілля стає предметом політичних маніпуляцій. Водночас, обсяги коксівного вугілля, що переважно видобувається у приватному секторі (станом на 2019 рік — 87%), після майже 3-разового падіння у 2014–2015 роках (до 8,3 млн тонн) продовжило невпинно скорочуватись (у 2019 році — 6,3 млн тонн). **За даними ДТЕК, на початку 2019 року в Україні з 47 «активних» шахт, лише 5 видобувають коксівне (марка «К») і жирне (марка «Ж») вугілля, інші 42 — газові марки енергетичного вугілля.** Вітчизняні гірники забезпечують лише третину потреб внутрішнього ринку у коксівному вугіллі: протягом 2018–2020 років обсяги відповідного імпорту, який поставляється на переробку коксохімічним підприємствам України, скоротилися з 12,0 до 9,8 млн тонн (з 82,1 до 72,8%), проте залежність металургії від зовнішнього забезпечення досі залишається.

Хоча на об'єкти промисловості та енергетики і припадає переважна частина вугілля (близько 80%), є й інші групи споживачів, зокрема — сфера комерційних та

громадських послуг (6–8%). Також, до 5% вугілля в Україні використовується і для побутових потреб приватних домогосподарств (опалення власного житла). При цьому, забезпечення пільгових категорій громадян вугіллям на такі потреби та надання компенсаційних виплат передбачено Гірничим законом України, а недотримання його вимог та недосконале регулювання з цим пов'язаних питань було предметом скандалів на державному рівні (наприклад, Рішення комітету Верховної Ради з питань соціальної політики від 08.02.2012 № 77 «[Про інформацію Рахункової палати України щодо результатів аудиту забезпечення громадян вугіллям на побутові потреби](#)»).

В умовах того, що на початок збройного конфлікту на Сході України за встановленою потужністю 45% енергоблоків працювали на вугіллі антрацитової групи, копальні з видобутку якого залишилися на непідконтрольній Уряду території (ще близько 35% — на вугіллі газової групи, та близько 20% — на газу) разом із більшою частиною запасів коксівного вугілля, вже з 2015 року Україна суттєво наростила відповідний імпорт. Так, якщо в 2006 році частка імпорту в структурі споживання вугілля становила близько 7% (6,3 млн тонн), то вже у 2018 році вона зросла до 40% (21,3 млн тонн). На даний час Україна змушена імпортувати весь необхідний обсяг вугілля дефіцитної антрацитової групи, обсяг споживання якого залишається суттєвим, незважаючи на значне скорочення протягом 2016–2020 років (з 9,2 до 3,0 млн тонн) через поступове переведення теплових електростанцій на вугілля газової групи. Втім, і таку категорію Україна наразі змушена закуповувати за кордоном (близько 4,1 млн тонн), через що вітчизняна енергетика разом з металургією критично залежать від вугільного імпорту. При цьому, переважна частина останнього припадає саме на недружню Російську Федерацію (61,7% від загального обсягу серед країн-постачальників у 2020 році, в т. ч. — близько половини коксівного вугілля).

Незважаючи на суттєве скорочення після 2013 року як кількості добувних шахт, так і зайнятих на них працівників, галузь продовжує відігравати суттєву роль на рівні 4 регіональних (зокрема, в Донецькій області — 12%) та численних місцевих економік через особливості, що історично склалися. У 2019 році на 24 вугледобувних державних копальнях, розташованих на контрольованій частині Донецької та Луганської областей, було задіяно приблизно 28 тис. осіб із майже 38 тис. тодішніх працівників галузі, що становить лише близько 3% працездатного населення цих територій. Водночас, значна кількість громад (понад 70 населених пунктів) у вугільних регіонах є вкрай залежними від підприємств вугільної та безпосередньо пов'язаних з нею галузей, насамперед — теплової генерації (для деяких з них місцеве вугілля залишається єдиним доступним енергоносієм).

Тільки у [Донецькій області](#) нараховується **12 монофункціональних шахтарських міст та містечок**, у яких до 70% всього зайнятого населення працює на

вугледобувних чи суміжних підприємствах або в соціальній сфері, яка обслуговує міську інфраструктуру. Низький рівень диверсифікації локальної економіки вугільних громад стримує залучення інвестицій, що призводить до критичної залежності місцевих бюджетів від податкових надходжень вугледобувних підприємств (від 50 до 70% від загальної суми). На Сході України, крім економічних дисбалансів, наявні ризики для ведення бізнесу внаслідок збройної агресії Російської Федерації. Як результат, обсяг капітальних інвестицій у розрахунку на одну особу в Донецькій області за 2020 рік становив 60,5% від середнього по Україні рівня, у Луганській –12,5%.

У 2019 році, за підсумками розгляду попередніх звітних періодів державні аудитори [нарахували](#) в Україні **148 вугільних шахт усіх форм власності, з яких 95 перебувають на тимчасово окупованих територіях. При цьому, до сфери управління Міненерговугілля належать 102 шахти (у т. ч. 67 на тимчасово окупованих територіях); з 35 державних шахт (у складі 11 підприємств), що залишилися на підконтрольній території та не передані на ліквідацію ДП «ОК «Укрвуглереструктуризація», тільки 32 вели вуглевидобуток (15 — у Донецькій, 8 — у Луганській, 7 — у Львівській, 2 — у Волинській областях) та діяльність лише 2 вугледобувних підприємств — ПАТ «Шахта «Надія» та ДП ВК «Краснолиманська» (по 1 шахті) — приносила прибуток. Крім того, 3 державних копальні не вели вуглевидобутку та готувалися до закриття («ім. Коротченка», «Зарічна», «Нововолинська № 1»), а ще 15 — були об'єктами виконання робіт ДП «ОК «Укрвуглереструктуризація». До [17 технічних одиниць](#) на підконтрольній території, ліквідацію 3 з яких вдалося завершити у 2015 році та [ще 2 — у 2018 році](#), додалися [шахти «Нововолинська № 5» та «Візейська»](#). Також, з 1989 року ведеться [будівництво шахти «Нововолинська № 10»](#) (на відміну від [припинення будівництва шахти «Центральна-Нова» ДП «Антрацит» у 2007 році](#)), а під фактичним управлінням компанії-оператора ДП «Укршахтгідрозахист» перебувають в експлуатації [3 водовідливних комплекси](#), утворених на базі колишніх шахт Луганської області: «Черноморка», «Кременна» та «Родіна».**

Невпинне скорочення обсягів вуглевидобутку, що останнім часом набуло стрімких темпів, відбувається переважно за рахунок державного сектору. Наприклад, у 2016–2019 роках видобуток рядового вугілля зменшився на ДП «Первомайськвугілля» — у 2 рази, ДП «Волиньвугілля» — у 2,7 рази, а ДП «Селидіввугілля» — у 11 разів ([з 1394,1 до 126,3 тис. тонн, при чому більш ніж втричі — лише за останній звітний період](#)). В цілому за 2020 рік видобування кам'яного вугілля на державних підприємствах скоротилося ще на 18,6% (проти 6,4% — на приватних). Наразі шахти, які отримують багатомільярдні дотації з національного бюджету та на яких зайнята приблизно третина працівників галузі, разом видали «на-гора» 2,87 млн тонн, тобто тільки 10% від загального обсягу. Навіть скорочений державний план

було виконано лише на 67,4%, при чому значною мірою за рахунок львівських шахт (виконання планових показників вугледобувними підприємствами Донеччини — на 55,6%, Луганщини — на 38,7%, Волині — на 24,4%).

Для порівняння: серед вугільних компаній приватного сектору, який забезпечує основну частку (в 2020 році — 90%) вугледобування в Україні, безумовним лідером є ПрАТ «ДТЕК Павлоградвугілля» (майже 16 млн тонн, або 55,5%). На другому місці знаходиться ПАТ «Шахтоуправління Покровське», на яке після зростання у 2020 році майже на чверть припадає 21,3% (6,13 млн тонн) від загального обсягу видобування кам'яного вугілля. При цьому, це підприємство, добуваючи високоякісне вугілля марки «К», забезпечує постачання 87,6% відповідної сировини для виробництва металургійного коксу в Україні.

1.3. АНАЛІЗ ПЕРСПЕКТИВ ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ДЕКАРБОНІЗАЦІЇ ТА СПРАВЕДЛИВОГО ПЕРЕХОДУ

1.3.1. На межі

Критичний стан, у якому тривалий час перебувала вітчизняна вугільна промисловість, за часів військового конфлікту на Донбасі перетворився на катастрофічний, що в умовах екологічних загроз та світового політичного тренду на декарбонізацію енергетики/економіки вимагає рішучих, а в багатьох випадках — болючих змін. Зважаючи на це, перспективним є завдання не відтворення галузі у минулому форматі, а радикальної організаційно-економічної та техніко-технологічної модернізації з орієнтацією на досягнення беззбитковості та безпечності галузі.

Чергове покоління влади, що отримало у 2019 році широкі повноваження, зіштовхнулося з масивом накопичених проблем у енергетичній сфері та постало перед непростим вибором щодо вугледобувної галузі, як і багато їх попередників. Фактично, Україна по відношенню до своєї вугільної промисловості вкотре опинилася на роздоріжжі, та після 2013 року — вдруге за надзвичайно складних обставин. Перед державними органами управління в черговий раз постало питання, чи відповідає національній безпеці поточне функціонування вугільної галузі та чи можливе її повноцінне існування. Втім, вугілля — це тільки частина, хоч і важлива, загальної енергетичної стратегії, і його проблеми не можуть бути вирішені ізольовано. Протягом останніх років розвиток світової енергетики знаменується загальним переглядом стратегій, на основі яких уряди будуватимуть державну політику у вугільному секторі. Україна, яка все більше відкриває свою економіку, стає чутливою до тенденцій у глобальній енергетиці і також змушена переглядати свою енергетичну стратегію як загалом, та і в її окремих секторах.

Роль вугілля як стратегічного енергетичного ресурсу посилилася ще [у 2009 році](#) (після виникнення «газової кризи» та розгляду цього питання на [засіданнях РНБО](#)) та остаточно закріпилася з прийняттям у 2011 році Закону України «[Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року](#)». Аналіз [Енергетичної стратегії України, схваленої у 2013 році](#), показує, що з двох напрямів забезпечення регіонів паливом та енергією, перший із яких полягав у скороченні енергоємності та розвитку безпечних для довкілля та менш витратних для споживача місцевих, переважно відновлюваних, джерел енергії, а другий — у подальшій централізації шляхом спорудження низки атомних і вугільних електростанцій, Україна вибрала саме другий.

Оновлена та наразі чинна [Енергетична стратегія України «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність»](#), схвалена у 2017 році, вже враховувала складну ситуацію на Донбасі, як важливого, проте вже не основному постачальнику енергетичного вугілля, та скоригувала плани в напрямі розвитку ядерної енергетики та інших альтернативних локальних джерел енергії. На тлі послаблення намірів щодо розвитку вугільної галузі **увагу було сконцентровано на необхідності подолання соціальних та екологічних наслідків закриття шахт та реконверсії відповідних регіонів**. Також, зазначена стратегія розроблялася у тісній прив'язці до нових міжнародних зобов'язань, взятих Україною в контексті підписання та законодавчої [ратифікації у 2016 році Паризької кліматичної угоди](#), яка окреслила нові політичні тренди щодо декарбонізації світової економіки та енергетики зокрема. Незважаючи на проблеми щодо імплементації у минулому раніше підтриманих міжнародних кліматичних документів ([Рамкової конвенції ООН про зміну клімату](#) та [Кіотського протоколу](#) до неї), що навіть розглядалося у 2007 році [на засіданні РНБО](#), Україна досягла певних успіхів у реалізації своїх зобов'язань згідно з Паризькою угодою. Зокрема, вона дев'ятою серед усіх країн світу подала до Секретаріату ООН [Стратегію низьковуглецевого розвитку України до 2050 року](#).

У частині відмови від вугілля цей **документ містить чітке зобов'язання України повністю замінити відповідні теплові електростанції (ТЕС) протягом зазначеного періоду**, проте не має чинних важелів для реалізації. Адже її не було схвалено ані законом України, ані іншим нормативно-правовим актом уряду, а тільки надіслано як наміри України до Секретаріату ООН через протокольне рішення Кабінету Міністрів. При цьому, через значне падіння економіки після розпаду СРСР викиди парникових газів в Україні 2015 року були нижчими за базовий рівень 1990 року на 66,4% і становили 323,36 млн тонн CO₂, що дозволило Україні зарахувати цей неоднозначний результат до своїх досягнень при підготовці [першого Національно-визначеного внеску](#) (НВВ-1). Крім того, протягом 2015–2017 років в Україні було ухвалено низку інших документів, що визначають державну кліматичну політику і передбачають скорочення викидів, зокрема від

спалювання вугілля ([Національний план дій з відновлюваної енергетики до 2020 року](#), [Концепція реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року](#) та відповідний [План заходів](#), [Національний план скорочення викидів від великих спалювальних установок](#) тощо).

У зв'язку з кризовим станом національної енергетики, що набув загрозливого характеру, [у грудні 2019 року на засіданні РНБО](#) Кабінету Міністрів серед інших невідкладних заходів було визначено **переглянути чинну Енергетичну стратегію України та заходів щодо її реалізації з урахуванням загроз енергетичній безпеці**, визначених [Стратегією національної безпеки України](#), та міжнародних зобов'язань України в енергетичній сфері. На виконання цього заходу та на підтримку «Європейського зеленого курсу» об'єднаним Міністерством енергетики та захисту довкілля було розроблено та презентовано проект [Концепції «зеленого» енергетичного переходу до 2050 року](#), яка декларувала досягнення 70% частки відновлюваних джерел енергії у виробництві електроенергії та (як і вищезгадана «протокольна» Стратегія низьковуглецевого розвитку) повне виведення з експлуатації вугільних теплових електростанцій до 2050 року. Проте, цей документ, що передбачав досягнення Україною кліматично нейтральної економіки до 2070 року, так і не був поданий на розгляд уряду. Натомість реорганізоване Міністерство енергетики України оголосило про наміри щодо доопрацювання Енергетичної стратегії з урахуванням ключових положень [Європейського «зеленого» курсу](#). Починаючи з кінця 2019 року, визначення державної політики щодо декарбонізації України та реструктуризації вугільної промисловості на **черговому (сьомому) етапі** її реформування набуло загалом рішучого, проте не зовсім послідовного характеру.

Так, Указом Президента України від 08.11.2019 року № 837/2019 «[Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави](#)» було визначено необхідність **розроблення та затвердження до 30.04.2020 року концепції реформування вугільної галузі та плану заходів щодо її реалізації**, що мав включати підготовчі заходи та проведення приватизації перспективних вугільних шахт, а також реструктуризацію (консервацію) безперспективних). У жовтні 2020 року Міністерство енергетики презентувало [проект Концепції реформування вугільної галузі на період 2021–2024 років \(разом з планом заходів реалізації\)](#), розробленої з урахуванням положень чинної Енергетичної стратегії до 2035 року та тогочасних кліматичних зобов'язань України на міжнародній арені. Загалом, оприлюднений проект передбачає розподіл шахт на 3 групи, а також поєднання приватизації державних шахт з інтеграцією найефективніших з них до ПАТ «Центрэнерго».

При цьому, розподіл має здійснюватися на підставі системного комплексного аналізу існуючого та потенційно можливого стану підприємств, незалежного аудиту, що включає оцінку ресурсного, гірничо-геологічного, виробничо-технологічного, економічного потенціалу підприємств, а також соціальної оцінки

результатів реструктуризації шахт. На думку Міністерства енергетики України, такий підхід дозволяє надати найбільш повну оцінку як щодо поточного стану підприємств, так і можливостей для їх розвитку.

Водночас, на відміну від чинного аналогічного документу, презентований проект Концепції не містить можливих варіантів розв'язання проблеми та їх порівняльного аналізу. Він лише констатує поточну ситуацію як реалізацію першого варіанту розвитку подій, передбаченого у 2017 році, а саме — залишення існуючої ситуації без змін. Відповідно, запропоновані тодішньою владою сценарії реформування вугільної галузі профільне міністерство вважає актуальними і наразі:

- **перший варіант** — залишення існуючої ситуації без змін через спрямування мінімальних коштів державного бюджету;
- **другий варіант** — державна підтримка підприємств вугільної промисловості в обмеженому обсязі, без фінансування технічного переоснащення;
- **третій (оптимальний) варіант** — проведення ефективного реформування вугільної галузі із застосуванням механізму соціального захисту вивільнених працівників та розв'язанням екологічних проблем.

Крім того, **незважаючи на наявність уже згаданих відповідних напрацювань, про екологічні наслідки закриття (консервації, ліквідації) шахт, насамперед — щодо необхідності відновлення порушених земель, проведення комплексних гідрогеологічних досліджень та розроблення регіональних прогнозів підтоплення територій, а також особливості «постмайнінгового» моніторингу стану довкілля вугледобувних регіонів у проекті нової Концепції навіть не згадується, а відповідна цільова Програма нею не передбачається.**

Слід зазначити, що пізніше, за результатами розгляду комплексу питань, пов'язаних із викликами та загрозами національній безпеці України в екологічній сфері (беручи до уваги високий рівень ризиків для природних екосистем та здоров'я населення, зокрема **зумовлений загостренням екологічних та техногенних проблем у районах, прилеглих до зони конфлікту на Донбасі, [неналежним станом системи державного моніторингу навколишнього природного середовища та державної системи цивільного захисту](#), [рішенням РНБО від 23.03.2021 року](#) серед інших першочергових заходів щодо нейтралізації загроз у відповідній сфері Кабінету Міністрів було доручено **у тримісячний строк** підготувати проект розпорядження «**Про схвалення Концепції стабілізації екологічної ситуації та забезпечення екологічної безпеки на території Донецької та Луганської областей**». Крім того, Уряду доручалося забезпечити вжиття у 2021 році заходів щодо **залучення міжнародних організацій до моніторингу** стану навколишнього природного середовища і додержання вимог екологічної безпеки на тимчасово окупованих територіях України. Незважаючи на [запроваджений РНБО механізм](#)**

[контролю](#) щодо власних рішень, про стан виконання вказаних доручень за рішенням наразі невідомо.

Ще до оприлюднення та початку обговорення проекту Концепції реформування вугільної галузі Уряд прийняв рішення, вкрай необхідне для початку її реалізації — розпорядженням КМУ від 05.10.2020 р. № 1215-р було схвалено [План заходів щодо утворення акціонерного товариства за участю державних вугледобувних підприємств та ПАТ «Центренерго»](#). На виконання цього розпорядження, з метою визначення переліку ефективних державних вугледобувних підприємств, майно яких може бути внесено до статутного капіталу акціонерного товариства, було [організовано проведення аудиту](#) шахт, що перебувають у сфері управління Міністерства енергетики України, та визначено його завершення до кінця 2020 року. Втім, не дочекавшись результатів аудиту (затверджені [у березні 2021 року](#)), новий очільник міністерства відкликав уже оприлюднений та попередньо погоджений проект документу (хоч, як вважають профспілки працівників вугільної галузі, [їх зауваження](#) не були враховані), доля якого наразі є невідомою.

[На думку цього міністерства](#), державні шахти, які розташовані на підконтрольній Україні території, мають значний потенціал приросту обсягів видобутку вугілля (близько 12 млн тонн), який можна задіяти через модернізацію шахт у найближчі 3–6 років. Завдяки йому можна повністю задовольнити попит внутрішнього ринку в енергетичному вугіллі газової групи, досягти обсягів імпортозаміщення близько \$1,0 млрд та посилити енергетичну безпеку держави. Також, зважаючи на те, що збільшення обсягів виробництва вугільної продукції є основним фактором зменшення її собівартості, можна очікувати суттєвого підвищення ефективності роботи перспективних шахт.

Втім, за результатами протокольного [розгляду програм розвитку](#) виробничо-господарської діяльності державних вугледобувних підприємств 2019–2020 років було встановлено: **з 32 шахт, що перебувають в експлуатації (ще 3 — вже готуються до ліквідації) лише 15 шахт мають перспективу подальшого розвитку та беззбиткового рівня виробничо-господарської діяльності (з них 3 — за умов реалізації державно-приватного партнерства), 10 шахт — мають сумнівну перспективу та мають розглядатися більш детально (через техніко-економічні обґрунтування (ТЕО) доцільності роботи), 7 — є явно неперспективними та підлягають закриттю. При цьому, через те, що ДП ВК «Краснолиманська» не зарахувало собі жодної тонни вугілля, у 2019 році єдиним ефективним (прибутковим) державним підприємством залишилося ПАТ «Шахта «Надія», що вже доробляє запаси вугілля.**

Як зазначалося, 01.01.2022 року спливає термін дії Закону України [«Про відновлення платоспроможності державних вугледобувних підприємств»](#), завдяки якому були тимчасово зупинені виконавчі провадження та заходи примусового виконання рішень щодо державних вугледобувних підприємств, а справи про їх

банкрутство не порушувалися. У зв'язку з цим, Міністерством енергетики України в серпні 2021 року в рамках консультацій з громадськістю було оприлюднено законопроект «[Про реформування вугільної галузі](#)». Останній передбачає (через внесення змін до чинного законодавства) впровадження комплексу заходів, що спрямовані на реформування (реструктуризацію) вугільної галузі та мають на меті фінансове оздоровлення державних вугледобувних підприємств, запобігання їх банкрутству, збереження технологічного та виробничого потенціалу, виведення на беззбитковий рівень роботи для забезпечення енергетичної безпеки України та вирішення основних соціально-економічних проблем їх працівників, а також створення умов для залучення приватних інвестицій у розвиток зазначених підприємств з наступною їх приватизацією.

Слід зауважити, що протягом 2020–2021 років у приватному секторі вже розпочалися структурні зміни, що визначають формат його подальшого функціонування. Окрім зміни власника зазначеного ПАТ «Шахтоуправління Покровське», що [планує суттєве нарощення обсягів](#) (придбано ТОВ «Метінвест Холдинг» у складі активів «Покровської вугільної групи» разом із однією з найбільших в Україні збагачувальних фабрик для забезпечення потреб свого металургійного дивізіону), з різних причин відбулося дострокове припинення оренди та повернення державі 5 шахт об'єднання «Добропіллявугілля» компанією ДТЕК, яка також заявила про наміри закриття 2 власних шахт на Дніпропетровщині вже у 2021 році, та ще 2 — протягом 2024–2025 років (незважаючи на [протест профспілки гірників](#) щодо таких планів) через відпрацювання придатних для ефективного видобутку запасів.

На виконання [Програми діяльності Кабінету Міністрів України](#) та [Плану пріоритетних дій Уряду на 2020 рік](#) було утворено [Координаційний центр з питань трансформації вугільних регіонів України](#) (Постанова КМУ від 13.05.2020 р. № 391), до складу якого увійшли голови обласних державних адміністрацій (ОДА) цих регіонів, а серед основних завдань якого було визначено:

- сприяння забезпеченню узгоджених дій, підвищення ефективності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо визначення пріоритетів та удосконалення політики трансформації вугільних регіонів;
- сприяння забезпеченню узгоджених дій державних органів з представниками галузевих профспілок, об'єднань організацій роботодавців, асоціацій органів місцевого самоврядування та наукових установ на національному рівні щодо удосконалення політики трансформації вугільних регіонів.

У листопаді того ж року в рамках роботи Координаційного центру Міністерство розвитку громад та територій [презентувало для обговорення](#) проект [Концепції Державної програми трансформації вугільних регіонів України на період до 2030](#)

року, розробленої відповідно до положень чинної Енергетичної стратегії зразка 2017 року, тогочасних кліматичних зобов'язань України (НВВ-1), а також [Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки](#), затвердженої напередодні замість [попереднього аналогічного документу](#). Згідно з оприлюдненим проектом для подолання негативних тенденцій та проблем соціально-економічного розвитку вугільних регіонів (5 областей, 25 територіальних громад з населенням близько 850 тис. мешканців, з яких до 100 тис. дітей шкільного та дошкільного віку), реформування вугільної галузі України має обов'язково супроводжуватися «[справедливою трансформацією](#)» таких територій. При цьому, Міністерство розвитку громад та територій підкреслює широку підтримку цієї ініціативи України міжнародними фінансовими організаціями та урядами інших країн (наприклад, Світовий банк, Європейський інвестиційний банк, Німецько-Українське енергетичне партнерство за підтримки Європейської комісії).

Також, у проекті Концепції зазначено, що наявні проблеми вугільних регіонів поглиблюються незадовільною екологічною ситуацією, пов'язаною з діяльністю шахт. А впровадження комплексу природоохоронних заходів, які забезпечать еколого-збалансоване функціонування вугільних регіонів та дозволять громадянам ефективно реалізовувати свої права на екологічну безпеку, є однією з основних передумов справедливої трансформації. Однак, серед низки напрямів вирішення екологічних проблем вугільних регіонів, наведеної у проекті документа, **не розглядалася необхідність прогнозування стану довкілля цих територій, оцінки їх забезпеченості природними ресурсами для перспективного розвитку, а також — придатності для ведення господарської діяльності чи взагалі проживання.**

Аналогічно документам щодо реформування вугільної галузі (зразка 2017 та 2020 років) проект Концепції трансформації вугільних регіонів передбачає 3 варіанти розв'язання проблем:

- **перший варіант** — залишення існуючої ситуації без змін, із зростаючою державною підтримкою на часткове покриття витрат вугледобувних підприємств, проте за відсутності державної підтримки розвитку вугле-залежних територій;
- **другий варіант** — державна підтримка реформування вугільної промисловості для забезпечення переходу до кліматично нейтральної економіки, проте без економічної диверсифікації монофункціональних територій та регіонального розвитку;
- **третій (оптимальний) варіант** — диверсифікація місцевих економік та підвищення рівня соціально-економічного розвитку вугільних регіонів шляхом реалізації Державної цільової програми їх справедливої трансформації.

На думку Міністерства розвитку громад та територій, останній з наведених варіантів є реалістичним за умови належного фінансування за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів, приватних інвестицій, а також із залученням міжнародної технічної допомоги. У вересні 2021 року, в рамках виконання поточного [Плану пріоритетних дій Уряду](#) та [реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки](#) цю Концепцію [було схвалено](#), **незважаючи на відсутність остаточної визначеності** щодо долі окремих вугільних підприємств, а відповідно — пов'язаних з ними територій та громад. Між іншим, до обох «вугільних» Концепцій (галузевого та регіонального характеру) Донецькою ОДА були надані [зауваження та пропозиції](#), які принаймні у випадку останнього документу враховані не в повному обсязі та без пояснення причин відхилення.

Ще до цього, у травні 2019 року, очільники 6-ти вугільних мономіст, громадських організацій та Донецької торгово-промислової палати за участі німецьких партнерів об'єдналися у [Платформу сталого розвитку вугільних міст](#), до якої згодом долучилися ще три міста. Згідно з укладеним Меморандумом про партнерство, цю Платформу, серед іншого, створено з метою розробки стратегічних підходів до реалізації справедливих структурних перетворень як довгострокової перспективи розвитку територій, для чого Сторони сприяють удосконаленню законодавства України, необхідних нормативно-правових актів, актів місцевого самоврядування. Представники Платформи брали участь у роботі Координаційного центру з питань трансформації вугільних регіонів, а один із співзасновників мав можливість [презентувати Міністерству енергетики](#) результати соціологічного дослідження «Майбутнє справедливої трансформації в Україні: сприйняття в шахтарських містечках». Втім, у серпні 2021 року (напередодні схвалення Концепції) було оприлюднено [Відкритий лист](#) об'єднання щодо процесу трансформації шахтарських регіонів. Значна частина пропозицій, наведених у цьому листі, стосувалася питань залучення інвестицій та фінансового забезпечення справедливої трансформації, у тому числі — шляхом **створення відповідного цільового фонду** (вірогідно, за аналогією з Фондом справедливого переходу ЄС, запланованого на 2021–2027 роки у обсязі не менше 100 млрд євро, та фактично створеного кілька місяців тому [з бюджетом 17,5 млрд євро](#)) «...для спільного, ефективного та прозорого використання державних та міжнародних коштів щодо соціально-економічного розвитку нашого регіону».

Вже після схвалення Урядом у липні 2021 року [Оновленого національно визначеного внеску України до Паризької угоди](#) (НВВ-2) новостворене Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів [розпочало розробку](#) Інтегрованого Національного плану з енергетики та боротьби зі зміною клімату до 2030 року в рамках Проекту ЄС/ПРООН «EU4Climate» — дорожньої карти з реалізації НВВ-2 та відповідного Інвестиційного плану. І разом з [депутатським корпусом](#) за ініціати-ви Міністерства енергетики України — пошук джерел фінансових ресурсів. Хоча

[НВВ-2](#) передбачає амбітніші цілі порівняно з НВВ-1 (зменшення викидів парникових газів на 65% у 2030 році порівняно з 1990 роком та досягнення кліматичної нейтральності до 2060 року), проте потребує значних інвестицій (мінімальний обсяг оцінений у 102 млрд євро, з яких 30 — вже до 2030 року), при чому значною мірою — за рахунок підтримки міжнародних фінансових інституцій. Окрім цього, у НВВ-2 ([оцінки експертів щодо обґрунтованості](#) якого [дуже різняться](#)) Уряд висунув [низку політико-економічних умов](#) дотримання Україною кліматичних зобов'язань, зокрема і **забезпечення повномасштабної реалізації програми трансформації вугільних регіонів.**

Слід зазначити, що для протидії зміні клімату та адаптації до неї рішенням РНБО від 23.03.2021 року «[Про виклики і загрози національній безпеці України в екологічній сфері та першочергові заходи щодо їх нейтралізації](#)» Кабінету Міністрів було доручено у шестимісячний строк внести на розгляд Верховної Ради **проект закону щодо стратегії низьковуглецевого розвитку України на період до 2050 року.** А також розробити та затвердити низку пов'язаних з ним документів, що наразі перебувають у стадії розроблення або погодження відповідних проектів:

- [концепцію державної науково-технічної програми у сфері зміни клімату;](#)
- національний план з енергетики та зміни клімату на період до 2030 року;
- національний план дій з енергоефективності на період до 2030 року;
- національний план дій з розвитку відновлювальної енергетики на період до 2030 року.

Для забезпечення можливості ефективної реалізації, державна політика України щодо реформування вугільної галузі та трансформації вугільних регіонів має насамперед відповідати положенням документів, що визначають [основи та принципи національної безпеки](#), а також — її пріоритети. Зокрема, відповідно до ст. 107 Конституції України, через введення відповідного рішення РНБО Указом Президента було затверджено [Стратегію національної безпеки України «Безпека людини — безпека країни»](#), на виконання якої та згідно з [Планом пріоритетних дій Уряду на 2021 рік](#) вже схвалено [Стратегію енергетичної безпеки](#) (розпорядження КМУ від 04.08.2021 р. № 907-р).

У цьому документі констатовано гостру потребу невідкладного прийняття рішень щодо закриття збиткових шахт у комплексі із здійсненням трансформації вугільних регіонів, реформуванням вугільного комплексу та визначенням довгострокової державної політики щодо нього. При цьому у документі підкреслюється, що **зволікання з прийняттям та імплементацією рішень щодо відмови від використання вугілля для потреб енергетики, а також заміщення неефективної вугільної генерації сучасними та екологічними потужностями стримує трансформацію вугільних регіонів (зокрема в частині залучення інвестицій**

та переорієнтації працівників вугільного комплексу) та вже становить загрозу енергетичній безпеці України.

Вкрай важливим кроком для вирішенні цього питання з урахуванням нових кліматичних зобов'язань, взятих Україною в контексті Європейського «зеленого» курсу та НВВ-2, є першочергове оновлення чинної Енергетичної стратегії. За наявною інформацією, таку роботу для Міністерства енергетики вже розпочато, проте її завершення планується [лише наприкінці 2022 року](#). Таким чином, склалася ситуація, коли вже схвалена Концепція трансформації вугільних регіонів має відповідати проекту Концепції реформування вугільної галузі, а та, в свою чергу, — актуалізованим стратегічним цілям та завданням у сфері енергетики (як важливий, проте лише окремий її елемент).

З цього приводу окремої уваги заслуговує прийняття на державному рівні стратегічних документів економічного спрямування, нещодавно затверджених РНБО та Кабінетом Міністрів України, — [Стратегії економічної безпеки України на період до 2025 року](#) та [Національної економічної стратегії на період до 2030 року](#). Остання визначена «*основою під час розроблення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади планів заходів, проектів програмних і стратегічних документів, проектів законів та інших актів законодавства*».

Згідно з цим документом державного планування, проведення **декарбонізації економіки (підвищення енергоефективності, розвиток відновлюваних джерел енергії, розвиток циркулярної економіки та синхронізація із ініціативою «Європейський зелений курс»)** є одним з основних принципів економічної політики України на найближче десятиріччя, проте одночасно — викликом для її енергетичної безпеки. Зокрема, досягнення глобальних цілей щодо кліматичної нейтральності не пізніше 2060 року обумовлює необхідність закриття шахт та трансформації вугільних регіонів, сприяє формуванню ризиків для роботи теплової генерації та ставить під загрозу існування населених пунктів, що мають високу залежність від вугільних шахт та теплоелектростанцій. Окрім соціальних, визнається значущість екологічних проблем, пов'язаних із закриттям шахт (невиконання стандартів закриття шахт, відсутність норм їх закриття).

Для забезпечення функціонування надійної енергетичної системи визначено обов'язковий перегляд [Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність»](#), з урахуванням заміщення потужностей генерації, що вибувають, новими відповідно до прогнозу загального первинного постачання енергії із суміжним нарощенням обсягів накопичувальних потужностей. Також, у рамках проведення реструктуризації вугледобувної галузі визначено сплановану підготовку процесів перспективних державних шахт до приватизації, а збиткових — до ліквідації, з подальшим їх завершенням. При цьому передбачено:

- в рамках попередження екологічних проблем, що пов'язані з видобутком — **здійснення моніторингу небезпечних екзогенних процесів, геохімічного стану ландшафтів та забезпечення проведення еколого-геологічних досліджень;**
- в рамках попередження екологічних проблем, що пов'язані з закриттям шахт — **затвердження норм та стандартів закриття шахт, проведення екологічного відновлення територій вугледобування;**
- в рамках справедливої трансформації вугільних регіонів — забезпечення перепідготовки працівників шахт, що будуть закриті, та **сприяння диверсифікації економіки регіонів, які найбільш залежні від вугільної промисловості.**

Це стосується, зокрема, підконтрольних Україні територій Донецької та Луганської областей, які через збройний конфлікт і проведення АТО/ООС потребують додаткових підходів у питаннях економічного розвитку. Саме тому ще у 2016–2017 роках, після [схвалення звіту спільної місії Європейського Союзу, Організації Об'єднаних Націй та Світового банку «Оцінка шляхів відновлення та розбудови миру в Україні»](#), Кабінетом Міністрів були прийняті [Концепція](#), а також — [Державна цільова програма відновлення та розбудови миру в східних регіонах України](#). Останнім часом, у рамках реалізації [Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки](#) та [плану заходів з її реалізації на 2021–2023 роки](#) Урядом продовжено роботу у цьому напрямку. Окрім підготовки [проекту актуалізації](#) програми відновлення та розбудови миру, за поданням Міністерства реінтеграції тимчасово окупованих територій Уряд прийняв [Концепцію економічного розвитку Донецької та Луганської областей](#) (розпорядження КМУ від 23.12.2020 р. № 1660-р), а також відповідну [Стратегію та операційний план](#) з її виконання (розпорядження КМУ від 18.08.2021 р. № 1078-р) у доповнення до вже [чинних документів регіонального рівня](#).

Для розв'язання негативних тенденцій та надання адекватних, ефективних відповідей на виклики, цими документами передбачається застосування спеціальних інструментів (після відповідного економічного обґрунтування), зокрема трансформації вугільної галузі Донецької та Луганської областей, що сприятиме диверсифікації економіки шахтарських монофункціональних міст, та заходи щодо пом'якшення негативних соціально-економічних наслідків у разі закриття вугледобувних та вуглепереробних підприємств. При цьому, **найбільшим джерелом екологічної небезпеки вважається стихійне затоплення шахт, розташованих на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей (загалом — 37)**, що вже призводить до забруднення ґрунтових вод (погіршує якість питної води) та може призвести до просідання ґрунтів та забруднення вод річкових басейнів. Окремо визнається, що для ефективної реалізації підтримання рівня шахтних вод

необхідним є ведення перемовин на офіційних міжнародних майданчиках з можливим підключенням експертних та громадянських діалогових платформ.

Перед затвердженням Стратегії, підготовленої Міністерством реінтеграції тимчасово окупованих територій, 03.02.2021 року на засіданні Комітету з питань екологічної політики та природокористування Верховної Ради відбулися слухання на тему: «[Про проблеми затоплення шахт і забруднення питної води в межах Донецької і Луганської областей](#)». У ході цих слухань було розглянуто інформацію, надану уповноваженими органами владних повноважень, науковими, міжнародними та громадськими організаціями, а також пропозиції, висловлені у виступах під час обговорення проблеми. Загалом, було встановлено, що порушення гідрологічного балансу та припинення відкачування підземних вод водовідливними комплексами шахт **створює високий ризик техногенної та екологічної катастрофи** через активізацію процесів підтоплення та пов'язаних з цим інших несприятливих екзогенних процесів. Серед численних рекомендацій, наданих Кабінету Міністрів України, профільним міністерствам та службам, слід зазначити: необхідність **створення на базі Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів Міжвідомчої робочої групи моніторингу еколого-техногенних ризиків**, вжиття заходів з метою попередження і ліквідації негативних наслідків надзвичайних ситуацій внаслідок підтоплення шахт та забруднення питної води на території Донецької та Луганської областей; включення питання попередження екологічної та техногенної катастрофи до порядку денного переговорного процесу в Нормандському форматі. Окрім цього, Міністерству із залученими службами та установами рекомендовано провести роботи зі складання комплексу еколого-гідрогеологічних карт по центральній та східній частині Центрального вуглепромислового району **з прогнозом гідрогеологічних змін внаслідок некерованого закриття вугільних шахт**.

Не менш важливими від стратегій, що визначають перспективи соціально-економічного розвитку, є документи просторового планування територій відповідного рівня — генеральні схеми та плани. Водночас, **поточна ситуація щодо цих документів по Україні в цілому є незадовільною, а для Донецької та Луганської областей — ця проблема стоїть особливо гостро**.

Так, незважаючи на високий статус, наданий у 2000 році законодавцями [Генеральній схемі планування території України](#), та наявність урядового [порядку проведення моніторингу](#) реалізації її положень, **фактично подальший розвиток України відбувався без урахування її рішень, а ефективність реалізації була низькою. За офіційною інформацією, більшість центральних органів виконавчої влади не були обізнані з проектними рішеннями Генеральної схеми та її призначенням** — протягом 13 років відповідні матеріали перебували виключно у паперовому вигляді та не оприлюднювалися для широкого загалу. При цьому, навіть компетентні центральні та регіональні органи влади не були зацікавлені

в рішеннях Генеральної схеми. У 2003 році було проведено [першу оцінку стану реалізації](#) за попередній трирічний період, але створена для забезпечення координації діяльності органів виконавчої влади у сфері управління розвитком території Координаційна Рада з реалізації Генеральної схеми практично одразу згорнула свою діяльність — останнє засідання відбулося ще у 2004 році. Альтернативного механізму взаємодії між органами влади, з урахування рішень Генеральної схеми та результатів щорічного моніторингу її реалізації, не було створено до кінця терміну дії документу.

Ще задовго до цього визнавалося, що в умовах суттєвих змін, які відбулися з Україною, геополітичною обстановкою і загальносвітовими тенденціями протягом 20-річчя чинності незмінної Генеральної схеми, значна частина відповідних проектних рішень втратили актуальність (особливо — з 2014 року), через що їх використання при управлінні державою не було доцільним. Саме тому [Програма діяльності Кабінету Міністрів України](#) (Постанова КМУ від 29.09.2019 р. № 849), схвалена новообраним складом Верховної Ради у 2019 році, **передбачала першочергове розроблення нової Генеральної схеми планування території** та встановлення на законодавчому рівні вимог щодо необхідності розроблення та актуалізації іншої містобудівної документації для прогнозування розвитку територій.

Таким чином, станом на жовтень 2021 року, чинного загальнодержавного документу просторового планування немає — лише [прийнято в першому читанні Закон України](#), що надає повноваження Кабінету Міністрів приймати рішення про розроблення та затвердження Генеральної схеми планування території України, а Міністерство розвитку громад та територій визначено як орган, що є замовником та організовує розроблення цієї схеми та внесення до неї змін. Водночас, **обов'язкове врахування вимог містобудівної документації (зокрема Генеральної схеми планування території України) під час здійснення державних інвестиційних програм/проектів передбачено чинною [Державною стратегією регіонального розвитку на 2021–2027 роки](#)**.

Також, з введенням у 2020 році в чинне законодавство нового виду документації — [комплексного плану просторового розвитку території громад, створених у рамках адміністративно-територіальної реформи](#), та набуттям чинності Угоди, за якою Міжнародний банк реконструкції та розвитку (Світовий банк) [надає фінансову підтримку](#) на Програму «Прискорення приватних інвестицій у сільське господарство України» (протягом 2020–2024 років заплановано розробити 600 таких планів), окрім затвердження нової Генеральної схеми планування території України загострилося питання актуалізації аналогічних схем на регіональному рівні. Зокрема, при оновленні документів просторового планування для територій старопромислових регіонів Донбасу ([Донецької](#) та [Луганської](#) областей, схеми яких були затверджені

у 2011 та 2013 роках відповідно) вкрай зростає значення відродження на інноваційній основі через формування системи полюсів зростання на неокупованій частині.

Наразі в Міністерстві розвитку громад та територій триває аналіз даних щодо актуальності документації просторового планування на регіональному та субрегіональному рівнях, яка необхідна для розроблення комплексних планів територій громад. Результати досліджень демонструють, що близько половини схем територій областей та районів вже неактуальні та не можуть бути використані для розроблення комплексних планів розвитку територій громад. [На думку профільного Міністерства](#), реалізація цих планів надасть громадам змогу керувати власними ресурсами та залучати інвестиції. Натомість **відсутність актуалізованої містобудівної документації стримує будь-який інвестиційний розвиток**. Серед іншого, це стосується і вугледобувних регіонів та громад, задіяних у [Державній програмі трансформації вугільних регіонів України на період до 2030 року](#), підготовку якої планується завершити **вже до кінця I кварталу 2022 року**.

2 ХАРАКТЕРИСТИКА КЛЮЧОВИХ СЦЕНАРІЇВ РЕСТРУКТУРИЗАЦІЇ ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ УКРАЇНИ

2.1. ВИЗНАЧЕННЯ КЛЮЧОВИХ СЦЕНАРІЇВ РЕСТРУКТУРИЗАЦІЇ ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ УКРАЇНИ

Актуальні та перспективні документи стратегічного планування України (як і вітчизняні зобов'язання в рамках Паризької кліматичної угоди та НВВ-2) **у якості відправної точки на період чинності використовують поточну ситуацію** — перманентний збройний конфлікт в умовах агресії з боку Російської Федерації, наявність існуючої лінії зіткнення/розмежування на Сході України та тимчасово окупованих територій. У разі суттєвих змін у військово-політичній ситуації такі документи підлягають обов'язковому перегляду. Ці обставини враховані й основними документами, що безпосередньо визначатимуть сценарії проведення реструктуризації вугільної промисловості України в контексті декарбонізації та справедливого переходу: поки не прийнято [Концепцією реформування вугільної галузі](#) та вже схваленою [Концепцією Державної програми трансформації вугільних регіонів України на період до 2030 року](#), які, відповідно до поставленої мети та задач, серед спектру можливих сценаріїв розглядають по 3 варіанти розв'язання проблем, починаючи з інертного — **залишення існуючої ситуації без змін**.

Так, Міністерство енергетики України у проекті нової Концепції передбачає варіанти дій, оперуючи положеннями [чинної Концепції реформування та розвитку вугільної промисловості на період до 2020 року](#) (незабаром [підлягає скасуванню](#)) та виходячи з необхідності **проведення ефективного реформування вугільної галузі для виведення на беззбитковий рівень роботи перспективних вугільних підприємств** (із залученням приватних інвестицій у їх розвиток, застосуванням механізму соціального захисту вивільнених працівників та розв'язанням екологічних проблем). При цьому, справедливий перехід (трансформація) для вугледобувних регіонів чи їх окремих ділянок галузевим документом не передбачається.

У свою чергу, Міністерство розвитку громад та територій України у власних напрацюваннях йде далі і вважає державну підтримку реформування вугільної промисловості для забезпечення енергетичної безпеки та досягнення кліматичної нейтральності обов'язковою, проте не вичерпною умовою досягнення кінцевої мети. Відповідно до цієї візії, **необхідною також є трансформація вугільних регіонів**

шляхом справедливого переходу, що потребує диверсифікації місцевих економік, підвищення рівня розвитку громад через комплексне розв'язання проблемних питань, у т. ч. у соціальній та екологічній сферах.

В обох зазначених концепціях належне фінансове забезпечення заходів є одним із вирішальних факторів досягнення поставленої мети та одночасно — її головним ризиком. В умовах дефіциту державного та місцевих бюджетів, що найнаймні у середньостроковій перспективі триватиме, особливої важливості набуває привабливість для приватного інвестування, створення цільових донорських фондів, залучення міжнародної технічної та фінансової допомоги. Слід враховувати, що міжнародні фінансові установи, з якими Міністерство розвитку територій та громад вже розпочало перемовини (група Світового Банку, Європейський інвестиційний банк) [суттєво обмежили або взагалі відмовились](#) від практики надання коштів для реалізації проектів з видобутку та енергетичного використання вугілля. Та ці установи заявляють про готовність до співпраці з країнами-клієнтами над реалізацією доступних альтернатив, що оцінюються на відповідність принципам міжнародних кліматичних угод (насамперед — Паризької угоди).

Відповідно до власної Стратегії енергетичного сектору на 2019–2023 роки, [ЄБРР буде співпрацювати](#) з країнами, що значною мірою залежать від вугілля, для розробки стратегій підтримки перехідного періоду (з вирішенням питань якості повітря, скорочення викидів та енергетичної безпеки). Проте, він **не фінансуватиме видобуток теплового вугілля або потужності для виробництва електроенергії, що працюють на вугіллі** (включаючи модернізацію існуючих станцій або будівництво нових потужностей). Також, ЄБРР запровадив [Перехід до зеленої економіки](#) (GET) на 2021–2025 роки — новий підхід щодо допомоги країнам, де працює цей банк (зокрема в Україні), у створенні «зеленої», низьковуглецевої та стійкої економіки. Завдяки новому підходу ЄБРР до 2025 року планує збільшити екологічне фінансування до більш ніж 50% річного обсягу своєї діяльності та прагне досягти чистого щорічного скорочення викидів парникових газів принаймні на 25 млн тонн протягом цього періоду.

Переважно через відсутність визначених джерел фінансування фактично провалено виконання [Національного плану скорочення викидів від великих спалювальних установок](#) (НПСВ, до 2033 року), [тісно пов'язаного](#) з дотриманням міжнародних (у т. ч. кліматичних) зобов'язань країни. Питання імплементації положень цього плану Урядом України [розглядалося](#) на [слуханнях парламентського комітету](#) з екологічної політики, на підставі [протокольних пропозицій](#) якого 16.07.2021 року було прийнято [відповідну Постанову](#) Верховної Ради. Серед іншого, Кабінету Міністрів було доручено прискорити реалізацію необхідних заходів, затвердити інструменти фінансового забезпечення їх впровадження (із потенційними джерелами). А Міністерству енергетики України — розробити проект закону про Енергетичну

стратегію України до 2050 року, в якому, зокрема, **визначити роль генеруючих потужностей, які працюють на основі вугілля та інших джерел викопного палива.**

Втім, наразі склалася парадоксальна ситуація, у якій чітке дотримання строків впровадження НПСВ, раніше узгоджених з Європейським енергетичним товариством, створює цілком реальну загрозу енергетичній безпеці України, що було невдовзі розглянуто на засіданні РНБО. Відповідно до її [рішення від 30.07.2021 року](#), інших [нормативних актів](#) та [протокольних доручень](#), з урахуванням висновків фахівців галузі та науковців ([Аналітичний звіт](#) Інституту вугільних енергетичних технологій та [Звіт](#) Інституту економіки та прогнозування НАН України; [Звіт з оцінки відповідності \(достатності\) генеруючих потужностей](#) НЕК «Укренерго») спеціальною [Робочою групою](#) Міністерства енергетики України [за участі представників](#) Єврокомісії при-скорено розробку змін до НПСВ у частині перегляду строків реалізації природо-охоронних заходів та оприлюднено для консультацій з громадськістю відповідний [проект урядового розпорядження](#).

Виходячи з вищенаведеного, в рамках цього дослідження розглядаються 3 варіанти проведення реструктуризації вугільної промисловості в контексті декарбонізації та справедливого переходу (до 2030 року): Інерційний, Активний та Консервативний сценарії.

2.2. ІНЕРЦІЙНИЙ СЦЕНАРІЙ РЕСТРУКТУРИЗАЦІЇ

ОПИС: це сценарій залишення поточної ситуації та підходів до управління без проведення реформування вугільної галузі, розв'язання критичних екологічних проблем, повноцінного застосування механізмів соціального захисту вивільнених працівників та дотримання принципу справедливого переходу для залежних громад вугледобувних регіонів.

Чинна енергетична політика України та її неефективна реалізація стосовно вугільної промисловості (насамперед — державного сектору) унеможлиблює повноцінну реалізацію задекларованої регіональної політики та проведення справедливої трансформації вугледобувних територій. Серед основних причин цього:

- **відсутність актуальної Енергетичної стратегії** (оновленої з урахуванням поточної ситуації у галузях промисловості та регіонах, перспектив

та пріоритетів економічного розвитку, безпекових питань, міжнародних зобов'язань України тощо);

- **відсутність Порядку та джерел фінансування** природоохоронних заходів НПСВ (невизначеність щодо термінів виконання для об'єктів, що у значній мірі використовують вугілля та є його найбільшими споживачами);
- **несхвалення нової Концепції або іншого довгострокового документу щодо реструктуризації вугільної промисловості** (невизначеність на рівні підприємств та їх технічних одиниць галузі обумовлює аналогічний стан у регіонах та громадах);
- **відсутність чинної Генеральної схеми планування території України** (невизначеність щодо просторового розвитку та використання територій на загальнодержавному рівні обумовлює аналогічний стан у регіонах та громадах);
- **відсутність належної організації та забезпечення достатнього фінансування для реалізації критично важливих заходів/проектів** (у складі Концепцій/Програм щодо вугільної промисловості та шахтарських регіонів).

Старопромисловий Донбас вже фактично перебуває у стані «примусової реструктуризації» і те, що значна частина шахтного фонду залишилася на тимчасово окупованій території, не зменшило масштаб проблеми. Навпаки, на тлі подій 2014–2015 років відбулася масова міграція населення, проте Україна не змогла вирішити проблему зайнятості колишніх шахтарів та інших внутрішньо-переміщених осіб належним чином — ємність локальних ринків праці в прилеглих та інших регіонах стала дуже обмеженою через економічний спад. Навіть **зростання обсягу бюджетного фінансування на часткове покриття витрат із собівартості наявним шахтам (за відсутності належної державної підтримки на технічне переоснащення) не спроможне покращити поточну ситуацію у галузі і зупинити негативний тренд**, що стрімко посилюється з початком збройного конфлікту. Спрямування обмежених коштів дефіцитного бюджету, вкрай обтяженого попередніми зовнішніми запозиченнями, на мінімальні обсяги заходів з охорони праці, захисту навколишнього природного середовища та соціальну підтримку працівників, що вивільняються, не призведе до реструктуризації (реформування) вугільної промисловості, а лише до її подальшого занепаду. Водночас, **в умовах продовження практики утримання та безсистемного закриття шахт, вжиття комплексних і системних заходів, які б дозволили суттєво пом'якшити екологічні та соціально-економічні наслідки, не відбувається.**

Невпинне зниження інвестиційної привабливості об'єктів цієї галузі та територій їх розміщення, скорочення обсягів видобутку вугілля, необхідних для забезпечення достатнього рівня енергетичної безпеки, зростання заборгованості підприємств

перед працівниками, контрагентами та бюджетом, відсутність державних соціальних гарантій для шахтарів обумовлює високу ймовірність тяжких соціальних наслідків у шахтарських регіонах, а також — хаотичного припинення виробничої діяльності підприємств з виникненням катастроф техногенно-екологічного характеру, в т. ч. через некероване затоплення шахт, особливо в умовах тісно пов'язаних неконтрольованих процесів по той бік «лінії зіткнення». Вочевидь, без проведення структурних змін у вугільній галузі та відповідних регіонах навіть тривала стабілізація ситуації на поточному рівні не є можливою: наявні депресивні тенденції будуть з часом лише посилюватися та прискорюватися аж до «крутого піке».

В результаті такої руйнівної деіндустріалізації виникне потреба у значно більших витратах бюджетних коштів на подолання масштабних та одночасно — комплексних негативних наслідків. Наприклад, у квітні 2018 року на рівні [регіональної комісії з питань ТЕБ і НС](#) прогнозований масштаб наслідків надзвичайної ситуації техногенного характеру державного рівня у зв'язку із затопленням шахт Первомайсько-Стаханівського вугледобувного регіону Луганської області було оцінено як порушення нормальних умов життєдіяльності до 20 тис. осіб (через підтоплення територій та забруднення питних водозаборів рудниковими водами), а очікувані збитки — до 256 млрд грн (від пошкодження будівель і споруд, а також втрати запасів корисних копалин). Невиконання частини першочергових невідкладних заходів, пов'язаних із запобіганням виникненню цієї надзвичайної ситуації у 2017 році, на що Кабінетом Міністрів з резервного фонду було спрямовано 86,96 млн грн ([Розпорядження КМУ від 04.10.2017 р. № 697-р](#)), призвело до того, що вже у травні 2018 року така ситуація все ж частково трапилася (локалізовано — за рахунок надзусиль працівників ДП «Первомайськвугілля»), а сума коштів, яку Уряду довелося повторно виділити з дефіцитного державного бюджету для попередження поширення аварії у прогнозованих масштабах, вже зросла до 131,19 млн грн ([Розпорядження КМУ від 25.04.2018 р. № 265-р](#)). При цьому, попередження значного забруднення поверхневих водних об'єктів з боку шахти «Золоте» уникнути не вдалося (продовжується станом на кінець 2021 року).

Поширення надзвичайних ситуацій у Донецькій та Луганській областях, що протягом багатьох десятиріч мають статус надмірно техногенно-перевантажених територій, вже є питанням національної безпеки через наявність як численних питань цивільного захисту, так і військових аспектів. За таким сценарієм залучення приватних інвестицій у вугільну галузь буде, вочевидь, недоцільним, а кошти міжнародних фінансових установ та донорських фондів будуть залучатися переважно у вигляді гуманітарної допомоги, замість проектів справедливої трансформації шахтарських регіонів. У таких умовах перспективи їх соціально-економічного розвитку можливі лише у негативному ракурсі — від поступової деградації місцевих громад (з погіршенням умов та рівня якості життя, посиленням

міграції населення) до катастрофічного перебігу подій (з руйнуванням об'єктів критичної інфраструктури, порушенням систем життєзабезпечення, часткової або повної непридатності територій для ведення господарської діяльності, комфортного чи навіть безпечного проживання).



ОЦІНКА: ДАНИЙ СЦЕНАРІЙ ХАРАКТЕРИЗУЄТЬСЯ ЯК ПЕСИМІСТИЧНИЙ ТА НЕБАЖАНИЙ

Неефективна діяльність з формування та реалізації державної політики щодо вугільної галузі та шахтарських регіонів за цим сценарієм переважно не здатна забезпечити попередження та/або суттєве пом'якшення комплексу екологічних та соціально-економічних наслідків.

Подальше зволікання у прийнятті системних рішень та послідовних дій щодо складних питань реструктуризації галузі з трансформацією (справедливим переходом) вугільних регіонів обумовлює зростання ціни їх вирішення, підвищує рівень та ускладнює управління ризиками відповідних наслідків, що вже є питаннями національної безпеки України. При цьому, окрім наявних аспектів (насамперед — енергетичного та екологічного), у перспективі їх перелік може доповнитись іншими (наприклад, людського капіталу, санітарно-епідеміологічного благополуччя, громадської безпеки та цивільного захисту), досягаючи наддержавного/транскордонного рівня.



ПРОГНОЗ: ДАНИЙ СЦЕНАРІЙ Є ЙМОВІРНИМ

Задекларована політична воля, активна робота РНБО, умови міжнародних фінансових установ та організацій (в частині макроекономічної допомоги, окремих позик та проектів), а також наполегливість інших закордонних партнерів (в частині технічної допомоги та національних зобов'язань України) мають сприяти прийняттю необхідних рішень для їх подальшої реалізації.

Водночас, поточна ситуація щодо нормативно-правового врегулювання ситуації у галузі, задання їй потрібного країні вектору та темпів, наразі не характеризується як послідовна та не має чітких ознак системності. З урахуванням незрілості багатьох питань стосовно вугільної промисловості, наявності кризи у енергетичному секторі України, обумовленій внутрішньо- та зовнішньополітичними факторами, часові рамки для узгодження пов'язаних документів державного планування є досить вузькими. Фактично, Державна програма трансформації вугільних регіонів України на період до 2030 року, яка вже розробляється відповідно до положень однойменної Концепції, випередить низку документів, що постфактум визначатимуть її ефективність. Відповідно, протягом цього процесу, принаймні у 2022 році, очікується вжиття окремих заходів невідкладного характеру (у «ручному» та «пожежному» режимі). Через відсутність комплексної оцінки, моніторингу

та прогнозу гідрогеологічного стану вугільних регіонів **рішення щодо окремих технічних одиниць техногенно-екологічної безпеки приймаються в умовах «обмеженої видимості», якщо взагалі не з позиції ігнорування цих питань** (незважаючи [на фінансування державою протягом 2016–2020 років](#) науково-технічних розробок з моніторингу екологічного стану вугільних підприємств, з розробленням пропозицій щодо його поліпшення).

2.3. АКТИВНИЙ СЦЕНАРІЙ РЕСТРУКТУРИЗАЦІЇ

ОПИС: це сценарій проведення ефективного реформування вугільної галузі із розв'язанням критичних екологічних проблем, повноцінним застосуванням механізмів соціального захисту вивільнених працівників та дотриманням принципу справедливого переходу для залежних громад вугледобувних регіонів.

Такий варіант дає змогу здійснити комплексні та системні заходи з ліквідації збиткових шахт, вивести перспективні вугільні підприємства на беззбитковий рівень роботи для забезпечення енергетичної безпеки країни, створення умов для реального залучення приватних інвестицій у розвиток вугледобувних підприємств з наступним їх роздержавленням. При цьому, вирішення проблем вугільної галузі полягає у проведенні ефективного реформування:

- оптимізація непрофільних активів та підвищення інвестиційної привабливості вугледобувних підприємств, прискорення темпів підготовки шахт до приватизації;
- визначення механізму соціального захисту працівників, що вивільняються, та розв'язання екологічних проблем;
- *визначення заходів зі зменшення собівартості та приведення ціни готової товарної вугільної продукції до економічно обґрунтованого рівня.*

На додаток, трансформація вугільних регіонів з дотриманням справедливого переходу забезпечує поступове, поетапне та узгоджене з ключовими зацікавленими сторонами цих регіонів (центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, населення, громадські організації) комплексне розв'язання проблемних питань відповідно до положень Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки. Рішуча, проте зважена та послідовна політика, обґрунтованість заходів, залучення необхідних обсягів позабюджетних коштів (технічна допомога, донорські та цільові фонди, приватний капітал, позики від закордонних урядів та міжнародних фінансових установ тощо), забезпечення їх прозорого та ефективного використання є запорукою успіху в цьому напрямку.

При цьому, має відбуватися належна координація дій державних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (з прийняттям необхідних нормативно-правових актів), приватизація, раціональна консервація або екологічно-безпечна ліквідація шахт та пов'язаних промислових об'єктів, визначення пріоритетних та перспективних територій, впровадження на них заходів/проектів **щодо диверсифікації/реконверсії економіки, самодостатності бюджетів та спроможності громад вугледобувних регіонів для їх реіндустріалізації, екологізації та сталого розвитку.**

Безперечно, компетентним органам владних повноважень необхідно сформувати, узгодити між собою та реалізувати довгострокові бачення щодо актуалізованої енергетичної стратегії, реформування вугільної промисловості, трансформації вугледобувних регіонів та просторового планування території України, приведення у відповідність до них відповідних регіональних та місцевих документів. Не менш важливою умовою досягнення задекларованої мети є **питання безпечного «постмайнінгового» періоду використання територій гірничопромислових районів, що не є можливим без проведення належної комплексної оцінки (зокрема, гідрогеологічних прогнозів на рівні гірничопромислових районів),** забезпечення функціонування державної системи моніторингу довкілля, здатної до попередження надзвичайних ситуацій природного та техногенного походження.

Визначення територій пріоритетного розвитку, створення належного інвестиційного клімату сприятиме можливості застосування фінансових інструментів у світовому тренді декарбонізації, залученню ресурсів, необхідних для модернізації промислової та комунальної інфраструктури, впровадженню новітніх технологій та структурної перебудови економіки на засадах сталості (відповідно до тренду низьковуглецевого зростання із зниженням залежності від викопних видів палива).



ОЦІНКА: ДАНИЙ СЦЕНАРІЙ ХАРАКТЕРИЗУЄТЬСЯ ЯК ОПТИМІСТИЧНИЙ ТА БАЖАНИЙ

Формування, узгодження та реалізація державної політики щодо вугільної галузі та шахтарських регіонів за цим сценарієм переважно здатні забезпечити попередження та/або суттєве пом'якшення комплексу екологічних та соціально-економічних наслідків.

Забезпечення поступової, поетапної та узгодженої моделі шляхом комплексного розв'язання проблемних питань вугільної галузі та шахтарських регіонів (зокрема, у соціально-економічній та екологічній сферах), як і належне поєднання, координація багатьох процесів та виконавців, із залученням всіх зацікавлених сторін та врахуванням світового досвіду трансформації вугільних регіонів є суттєвим

викликом для України. Втім, така **складна організація сприятиме поєднанню вирішення хронічних хвороб вугільної галузі, залежних від неї мономіст та громад у рамках декарбонізації із забезпеченням модернізації енергетичного сектору та економіки загалом, дотриманням національних інтересів та міжнародних кліматичних зобов'язань України.**



ПРОГНОЗ: ДАНИЙ СЦЕНАРІЙ Є МАЛОЙМОВІРНИМ

На думку авторів обох розроблених державних Концепцій (стосовно реформування вугільної галузі та трансформації відповідних регіонів) до ризиків щодо належної реалізації цих документів можуть відноситись:

- **політичні** (відсутність політичної волі щодо формування та реалізації ефективної державної політики щодо трансформації вугільних регіонів, неналежна координація дій органів державної влади);
- **правові** (несистемне та непослідовне прийняття нормативно-правових актів у відповідних сферах);
- **фінансові** (не передбачення або передбачення у недостатньому обсязі коштів у Державному бюджеті України для фінансування заходів та проектів);
- **технічні** (відсутність або недостатня кількість експертів у сфері державного управління та суміжних галузях, яких можливо залучити до трансформації вугільних регіонів).

Всі ці ризики (та особливо — їх одночасне поєднання) є цілком справедливими для даного сценарію, який в теоретичній площині міг би стати проривом для національної економіки, що ледве росте (наявними темпами розвитку Польщу [можна наздогнати через 50, а Німеччину — взагалі через 100 років](#)). За традицією, політична влада України та залежний від неї апарат державної служби живуть виборчими циклами, незважаючи на те, що тривалість можливих наслідків фактичної бездіяльності (щодо реструктуризації вугільної промисловості та справедливої трансформації залежних регіонів) їх перевищуватиме.

Слід зазначити, що Концепція трансформації вугільних регіонів України, стосовно якої було проведено формальне громадське обговорення «[без зауважень](#)», передбачає розроблення Державної цільової програми, а остання, [за інформацією Міністерства розвитку громад та територій](#), підлягатиме процедурі стратегічної екологічної оцінки (відповідно до імplementованої у чинне законодавство України [Директиви 2001/42/ЄС, аналогічно](#) до Стратегії економічного розвитку Донецької та Луганської областей та змінам до Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України). Натомість, стосовно документів державного планування реформування вугільної галузі, громадське обговорення яких

також було розпочато, **процедура стратегічної екологічної оцінки поки що не передбачається. Таким чином, визначення принципів та напрямів реформування вугільної промисловості, яка в будь-якому випадку супроводжуватиметься масовим закриттям шахт, здійснюється суто з техніко-економічних міркувань, без всебічного виявлення/прогнозування техногенно-екологічних загроз та оцінки відповідних ризиків.**

Навіть за умови належної організації та координації процесів на шляху до задекларованої мети залишається низка факторів, що залежить не тільки від України (переважно вони наведені у складі зобов'язань у НВВ-2: безпекові та фінансові умови, зокрема забезпечення повномасштабної реалізації програми трансформації вугільних регіонів). Вочевидь, обсяги необхідних мінімальних вливань у рамках виконання цього кліматичного внеску для країни, що перебуває в умовах часткової (до 7%) окупації територій, перманентного збройного конфлікту та агресії з боку сусідньої держави, обумовлюють критичне значення міжнародної фінансової допомоги та надання відповідних можливостей. Втім, [наявний досвід](#) з цього приводу приводить до [скептичних висновків](#). Крім того, наявність інструментів «енергетично-кліматичного» ринку ще не означає допуск до нього. Сумнівним є і зацікавлення приватного капіталу у малопривабливих, проте високоризикових інвестиціях у проекти на території проведення військової операції з особливими правилами державного управління. Як вже зазначалося, реалізація проектів міжнародної технічної допомоги та бюджетних програм у 1995–2013 роках щодо професійної переорієнтації та самозайнятості у шахтарських містечках мали низьку ефективність.

На додаток, окремі напрацювання таких проектів, що могли бути наразі використані при плануванні та проведенні реформ щодо вугільної галузі та залежних від неї громад, фактично втрачені. Так, за інформацією Міністерства енергетики України, матеріали, розроблені в рамках [Програми підтримки вугільного сектору](#) та передані у 2011 році для подальшого використання офіційному представнику Кабінету Міністрів України (зокрема, [Генеральний план розвитку вугільної промисловості](#) та [Каталог забруднених ділянок внаслідок видобувної діяльності](#)) **«в архівному фонді ... на зберіганні не значаться».**

Водночас, виконання робіт з безпечного закриття (консервації чи ліквідації) є не тільки досить витратним, але і у технічному плані складним та тривалим процесом, що потребує належної оцінки, прогнозування та моніторингу. Ще в матеріалах щорічника ДНВП «Геоінформ України» ([«Активізація небезпечних екзогенних геологічних процесів за даними моніторингу екзогенно-геологічних процесів»](#) за 2015 рік) наголошувалося на тому, що **спостережна мережа на ділянках проведення моніторингових робіт з розвитку цих процесів, як і загальна система організації спостережень, знаходиться в стадії руйнації.** А постійне недофінансування

відповідних робіт з вивчення не дає можливості проведення спостережень на вже існуючих пунктах спостережень. Протягом останніх років ситуація з державним геологічним моніторингом не поліпилася, скоріше — зовсім навпаки.

При цьому, за наявною інформацією, на неконтрольованих державною владою України територіях відбувається затоплення до 2/3 з 95 вугільних шахт, що там опинилися. Окрім Первомайсько-Стаханівського вугледобувного регіону Луганської області, гідрогеологічне сполучення з об'єктами по той бік від «лінії зіткнення» мають шахти Центрального вуглепромислового району Донецької області (зокрема м. Торецьк). Водночас, аварійне та масштабне погіршення стану поверхні інших непідконтрольних, проте щільно заселених ділянок територій (насамперед м. Донецьк та м. Макіївка), може спровокувати гуманітарну катастрофу та потік «екологічних» біженців. Втім, у сучасних реаліях на Сході України (зона АТО/ООС) **навіть проведення міжнародних гуманітарних місій може бути суттєво ускладнене.**

2.4. КОНСЕРВАТИВНИЙ СЦЕНАРІЙ РЕСТРУКТУРИЗАЦІЇ

ОПИС: це сценарій проведення ефективного реформування вугільної галузі із розв'язанням критичних екологічних проблем, мінімально-гарантованим застосуванням механізмів соціального захисту вивільнених працівників, проте без дотримання принципу справедливого переходу для залежних громад вугледобувних регіонів.

З метою виконання власних зобов'язань щодо досягнення кліматично нейтральної економіки, відповідно до цілей та пріоритетів національної безпеки, державою буде забезпечено проведення реформування вугільної промисловості (з частковою приватизацією та перепрофілюванням об'єктів) та енергетичного сектору в цілому. Втім, через обмеженість залучених фінансових ресурсів (державного та місцевих бюджетів, залученого приватного капіталу, міжнародної фінансової підтримки) всеосяжна диверсифікація/реконверсія економіки громад у вугледобувних регіонах не відбудеться. Системна та організована ліквідація шахт, що здійснюватиметься без справедливого переходу на інші види господарської діяльності та альтернативні, самодостатні джерела наповнення місцевих бюджетів, спричинить негативний вплив на переважну більшість зацікавлених сторін у цих регіонах, призведе до подальшого погіршення інвестиційної привабливості останніх, зростання соціальної напруги та сприятиме посиленню міграційних процесів. **Як загальний результат — керована часткова деіндустріалізація та прискорена депопуляція вугледобувних регіонів.**

Реструктуризація вугільної галузі та справедливий перехід для шахтарських регіонів за м'яким (т.з. «німецьким») сценарієм **потребує, окрім вкрай складної**

організації, величезних витрат протягом багатьох років, якщо не десятиріч. Свого часу на це не спромоглися ані Великобританія, ані більш заможні США (у останніх про екологічне відновлення територій взагалі мова не йшла). Польща, що фактично розпочала ліквідацію своєї вугільної промисловості за «німецьким» зразком, наразі йде до цієї мети значно жорсткішим шляхом, хоч і не за прикладом української практики останніх 25 років.

Невідкладне реформування вугільної промисловості, належне планування та реалізація проектів закриття шахт в умовах обмеженого часу та фінансових ресурсів вірогідно позначиться на забезпеченні некритичних природоохоронних, проте значною мірою — саме соціально-економічних заходів. Створення альтернативних робочих місць в цілому ляже тягарем на місцеві громади, що переважно потребуватимуть державних дотацій у зв'язку з втратою звичних джерел наповнення власних бюджетів. На тлі стабілізації та часткового поліпшення екологічної ситуації у загальнодержавному масштабі, ревіталізації індустріальних територій вугледобувних регіонів до 2030 року не відбудеться.



ОЦІНКА: ДАНИЙ СЦЕНАРІЙ ХАРАКТЕРИЗУЄТЬСЯ ЯК РЕАЛІСТИЧНИЙ ТА ВИМУШЕНИЙ

Формування, узгодження та реалізація державної політики щодо вугільної галузі та шахтарських регіонів за цим сценарієм лише обмежено здатні забезпечити попередження та/або суттєве пом'якшення комплексу екологічних та соціально-економічних наслідків (особливо останніх). У зв'язку з подальшим погіршенням добробуту залежних громад можливі протести працівників галузі, місцевого населення та самоврядування. Водночас, завдяки концентрації зусиль та ресурсів на попередженні техногенно-екологічної катастрофи з масштабними руйнуваннями об'єктів критичної інфраструктури, небезпечним забрудненням довкілля та неоправним порушенням природних екосистем дозволить стабілізувати та поліпшити екологічну ситуацію, уникнути масових жертв серед населення, а також створити підґрунтя для часткового відновлення територій з подальшим поверненням до використання у господарській діяльності.

Вірогідно, що за результатами роботи Міжвідомчої робочої групи моніторингу еколого-техногенних ризиків, створення якої рекомендовано Міністерству захисту довкілля та природних ресурсів профільним парламентським комітетом України в ході слухань від 03.02.2021 року (або за результатами інших предметних досліджень та оцінок гідрогеологічного стану Донецької та Луганської областей), **окремі ділянки потребуватимуть надання законодавчого статусу зон надзвичайної екологічної ситуації, з вжиттям належних заходів реагування (включно з евакуацією населення та критично важливих об'єктів економіки)**. Водночас,

обґрунтоване оголошення зонами надзвичайної екологічної ситуації окремих ділянок вугледобувних регіонів (насамперед, у зоні проведення АТО/ООС) вірогідно сприятиме наданню міжнародної гуманітарної та технічної допомоги, а також може бути додатковим аргументом для України на переговорах та інших дипломатичних майданчиках для посилення міжнародної уваги до екологічних наслідків збройної агресії, активізації роботи ОБСЄ та ООН у цьому напрямі, залучення міжнародних спостерігачів для відповідного [моніторингу](#) (в т.ч. [щодо затоплення шахт](#) на лінії розмежування та окупованих територіях).



ПРОГНОЗ: ДАНИЙ СЦЕНАРІЙ Є ЙМОВІРНИМ

Вищенаведена аргументація та прогнози щодо інших сценаріїв реформування вугільної галузі та справедливої трансформації для шахтарських регіонів роблять цей сценарій найбільш вірогідним. Водночас, **по мірі успішної реалізації надскладних заходів, передбачених оптимістичним сценарієм, ймовірність останнього буде зростати.**

Додатковим фактором для цього може бути наполегливе використання дипломатичних можливостей відповідно до чинного законодавства України ([ратифікованих конвенцій](#) та [протоколів, міждержавних та міжурядових угод](#)), а також переговорних майданчиків для мінімізації загроз, зокрема пов'язаних із затопленням шахт на тимчасово непідконтрольних територіях Сходу України. Так, [вищезазначеним протоколом профільного комітету](#) Верховної Ради Міністерству з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій серед іншого рекомендовано:

- внести на розгляд Тристоронньої контактної групи з мирного врегулювання ситуації в Донецькій і Луганській областях питання проведення моніторингу стану шахт на тимчасово окупованих територіях України, з можливим залученням міжнародних організацій;
- включити питання попередження екологічної та техногенної катастрофи до порядку денного переговорного процесу в Нормандському форматі;
- разом з ОБСЄ та міжнародними неурядовими організаціями розглянути питання щодо регулярного отримання даних виробничого і екологічного стану об'єктів критичної інфраструктури, розташованих на території населених пунктів, на яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження.

ВИСНОВКИ ЗА РОЗДІЛОМ I

Проведення декарбонізації та синхронізація з ініціативою «Європейський зелений курс» є одним з основних принципів економічної політики України на найближчі десятиріччя, проте одночасно — викликом для її енергетичної безпеки. **При цьому, вугільна галузь належить до найбільш проблемних у промисловості України:** з одного боку, вона є основним джерелом забезпечення національної економіки власними енергетичними ресурсами, а з іншого — через складні природні умови розробки родовищ та низький технічний рівень є недостатньо конкурентоспроможною, потребуючи вагомої державної підтримки. Галузеві проблеми суттєво посилюються через глибоку інтеграцію у господарську діяльність вугільних регіонів, монофункціональність шахтарських міст, а також — екологічні наслідки видобування і споживання вугілля.

З середини 1990-х років керівництво України намагалося регулювати численні питання реструктуризації галузі, проте **недалекоглядність, суперечливість та непослідовність підходів до проведення її реформування, формальний характер галузевих програм, неефективне використання обмежених фінансових ресурсів на тлі інших факторів унеможливлювали здійснення повноцінної структурної перебудови вугільної промисловості, належне пом'якшення екологічних та соціально-економічних наслідків закриття шахт**, що підтверджувалося численними звітами органів державного аудиту. Зокрема, не було вжито системних, дієвих заходів щодо попередження (прогнозування), розв'язання та подолання еколого-гідрогеологічних проблем територій масового закриття шахт, диверсифікації та реконверсії економіки вугледобувних регіонів, соціальної адаптації звільнених працівників галузі. Спрямовані на це проекти міжнародної технічної та фінансової допомоги мали обмежені результати через недосконале національне регулювання, неналежну організацію з боку органів влади, певну специфіку життєвого укладу шахтарів та населення гірничопромислових районів.

Після 2013 року проблеми, що не вирішувалися та накопичувалися роками, суттєво загострилися та набули загрозуючого характеру. Критичний стан, у якому тривалий час перебувала вітчизняна вугільна галузь, за часів військового конфлікту на Донбасі опинився на межі катастрофи, що в умовах екологічних наслідків та світового політичного тренду на декарбонізацію вимагає рішучих, проте болючих змін. Перспективними до 2030 року є завдання не відтворення галузі у минулому форматі, а радикальної модернізації з орієнтацією на досягнення беззбитковості та безпечності галузі.

Органами державної влади України досягнуто **розуміння гострої потреби невідкладного прийняття рішень щодо закриття збиткових шахт у комплексі із здійсненням трансформації гірничих регіонів, реформуванням галузі та визначенням довгострокової державної політики щодо неї**. При цьому, є очевидним, що зволікання з прийняттям та імплементацією рішень щодо відмови від використання вугілля для потреб енергетики, а також заміщення неефективної вугільної генерації сучасними та екологічними потужностями стримує трансформацію вугільних регіонів та вже становить загрозу національній безпеці. Величезна вартість цих заходів потребує залучення міжнародної фінансової допомоги, а наявність окупованих територій, де відбувається масове та некероване затоплення шахт, обумовлює необхідність залучення міжнародних спостерігачів, застосування дипломатичних каналів і переговорних майданчиків для попередження екологічної катастрофи та розв'язання пов'язаних з цим проблем.

З метою вирішення наболілих питань та з урахуванням національних зобов'язань щодо попередження глобальних кліматичних змін органами державної влади України розпочато перегляд Енергетичної стратегії (до 2050 року). В рамках спеціально створеного Координаційного центру напрацьовані Концепції щодо реформування вугільної галузі та трансформації вугільних регіонів (до 2030 року), **що розглядають кілька можливих варіантів державної політики**, а також передбачають комплекс заходів з пом'якшення екологічних та соціально-економічних наслідків ліквідації вугільних шахт та реконверсії регіонів їх закриття. Водночас, в умовах відсутності належної оцінки та прогнозування екологічного стану вугледобувних регіонів (зокрема, чинної Генеральної схеми планування території України) **управлінські рішення, що приймаються стосовно перспективного розвитку відповідних громад, є недостатньо послідовними, зваженими та обґрунтованими**.

З урахуванням наявних трендів та напрацювань профільних міністерств, у рамках цього дослідження як варіанти проведення реструктуризації вугільної промисловості в контексті декарбонізації та принципу справедливого переходу розглянуті 3 сценарії:

- **Інерційний сценарій** — залишення поточної ситуації у галузі та підходів до управління нею, без розв'язання критичних екологічних проблем, повноцінного застосування механізмів соціального захисту вивільнених працівників та дотримання принципу справедливого переходу для залежних громад вугледобувних регіонів (песимістичний, небажаний, ймовірний);
- **Активний сценарій** — проведення ефективного реформування галузі, із розв'язанням критичних екологічних проблем, повноцінним застосуванням механізмів соціального захисту вивільнених працівників та дотриманням

принципу справедливого переходу для залежних громад вугледобувних регіонів (оптимістичний, бажаний, найменш ймовірний);

- **Консервативний сценарій** — проведення ефективного реформування галузі, із розв'язанням критичних екологічних проблем, мінімально-гарантованим застосуванням механізмів соціального захисту вивільнених працівників, проте без дотримання принципу справедливого переходу для залежних громад вугледобувних регіонів (реалістичний, вимушений, найбільш ймовірний).



**ОСНОВНІ РИЗИКИ
ДЛЯ КЛЮЧОВИХ
СЦЕНАРІЇВ
РЕСТРУКТУРИЗАЦІЇ
ВУГІЛЬНОЇ
ПРОМИСЛОВОСТІ
НА СХОДІ УКРАЇНИ
В КОНТЕКСТІ
ДЕКАРБОНІЗАЦІЇ
ТА СПРАВЕДЛИВОГО
ПЕРЕХОДУ**

1 ПОТОЧНИЙ ВПЛИВ ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ НА КОМПОНЕНТИ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА

1.1. ВПЛИВ ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ НА ПРИРОДНІ КОМПОНЕНТИ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА

1.1.1. Вплив вугільної промисловості на клімат

Незважаючи на стрімке збільшення частки відновлюваної енергетики протягом останніх десятиріч, вугілля залишається одним з основних джерел викидів парникових газів на нашій планеті, оскільки відіграє велику роль у виробництві тепла та енергії — у 2019 році 38% виробленої (27% спожитої) світової електроенергії мало вугільне походження. Втім, через найбільший показник вуглецевої ємності серед популярних видів викопного палива (0,8–0,9 тонн CO₂ на МВт·год проти аналогічного показника 0,6–0,7 для нафти та 0,5–0,6 для природного газу) кліматичний вклад є більшим. Великі поклади та обсяги видобутку вугілля в Україні також відповідальні за суттєву частину національних викидів парникових газів.

Починаючи з 2005 року, Україна щорічно надає Секретаріату Рамкової Конвенції ООН про зміну клімату (Секретаріат РКЗК) Національний кадастр антропогенних викидів парникових газів (Кадастр ПГ). Перший такий документ для базового 1990 року був складений у 1995 році, а на початку нового тисячоліття до Секретаріату РКЗК було направлено і перший оглядовий Кадастр ПГ (за 1990–1998 роки). За даними [останнього з оприлюднених](#) таких документів, у 2019 році загальні викиди парникових газів становили 332,1 Мт CO₂-еквівалента (з урахуванням землекористування), що становить 37,6% від базового рівня та на 3,5% менше аналогічного показника 2018 року. За структурою та термінологією Кадастру ПГ **викиди CO₂, спричинені залученням вугілля в економіку України**, відбуваються у декількох категоріях секторів «Промислові процеси (IPPU)» та «Енергетика (Energy)», проте переважно — через споживання у якості палива, «Fuel Combustion Activities» (59,0% з 110,7 Мт CO₂-еквівалента). Втім, порівняно із загальним трендом, зниження вугільної складової останнім часом прискорилося (на 6,9% менше показника 2018 року) (таблиця 1.1).

Табл. 1.1. **Викиди CO₂, спричинені залученням вугілля в економіку України**

Назва сектору (CFR-Sector)	Назва категорії (CFR-Category)	1990 рік		2018 рік		2019 рік	
		Мт	%	Мт	%	Мт	%
Енергетика (спалення та побічний метан)	Енергетичні галузі	101,5	35,6	71,2	59,9	64,9	58,6
	в т.ч. — виробництво електро- та теплоенергії	90,7	-	66,4	-	60,9	-
	в т.ч. — спалення на видобувних об'єктах	10,8	-	4,8	-	4,0	-
	Будівлі	50,0	17,6	0,5	0,4	0,4	0,4
	Неконтрольовані викиди	62,4	21,9	13,1	11,0	12,7	11,5
	Сума за сектором	213,9	75,1	84,8	71,3	78,0	70,5
Промислові процеси (сировина)	Використання коксу у металургії	71,0	24,9	34,1	28,7	32,7	29,5
Загалом (видобування та споживання вугілля)		284,9	100,0	118,9	100	110,7	100,0
Загалом (всі види викопного палива + землекористування)		884,2	-	344,1	-	332,1	-

Таким, чином, вплив вугільної промисловості на кліматичне середовище відбувається і під час впровадження діяльності з видобування, проте **здебільшого обумовлений подальшими процесами оброблення, перероблення та споживання вугілля** як викопного палива та сировини (переважно — непрямий вплив). Важливо, що порівняно з базовим 1990 роком, частка вуглецевого сліду від процесів, безпосередньо пов'язаних з видобуванням вугілля (кліматична «собівартість»), скоротилася у 1,7 рази та залишається стабільною. При цьому, питома вага подальшого енергетичного використання вугілля протягом останніх років скорочується, а промислового (вироблення та застосування коксу в металургії заліза) — навпаки зростає (таблиця 1.2).

Табл. 1.2. **Частка вуглецевого сліду від процесів видобування та використання вугілля**

Етап поводження	1990 рік		2018 рік		2019 рік	
	Мт	%	Мт	%	Мт	%
Видобування вугілля	73,2	25,7	17,9	15,1	16,7	15,1
Енергетичне споживання (паливо)	140,7	49,4	66,9	56,2	61,3	55,4
Промислове споживання (сировина)	71,0	24,9	34,1	28,7	32,7	29,5
Загалом	284,9	100,0	118,9	100	110,7	100,0

В структурі викидів ПГ протягом 1990–2019 років частка метану, що внаслідок видобування викопних видів палива потрапив у атмосферне повітря (CO_2 -коефіцієнт — 25), майже не змінилася (+1,5%). При цьому, **кількісне скорочення обсягів шахтного метану фактично повторює зміни у видобутку вугілля** (–81,1% та –82,2% відповідно). Незважаючи на те, що в Україні функціонували комплекси з утилізації шахтного газу (у 2012 році 18 таких об'єктів використали в якості альтернативного палива 145,8 млн куб. м метану), майже всі з них опинилися на непідконтрольній Уряду території та наразі не враховуються — інформація щодо їх експлуатації відсутня.

Слід зазначити, що, незважаючи на стрімке падіння обсягів вуглевидобутку протягом 1990–2019 років та абсолютне скорочення **викидів CO_2 (у 2,6 рази), їх питома вага збільшилася (з 30,2 до 33,3% відповідно), при чому — саме за рахунок енергетичного сектору (з 29,5% до 35,6%)**. При цьому, через деіндустріалізацію загальне постачання первинної енергії (TPES) скоротилося з 252,3 до 89,1 мільйонів тонн нафтового еквіваленту, а виробництво електроенергії у 1990 році майже вдвічі перевищувало поточний рівень (299 млрд порівняно з 154 млрд кВт-годин у 2019 році). Втім, якщо роль вугілля у генерації електричної енергії до подій 2014 року по факту не змінювалася (близько 40%), то загалом **в енергетичному секторі спостерігалось дворазове зростання вугільної частки викидів парникових газів** (з 35,5 до 73,5%, за рахунок переведення виробництва тепла на вугілля замість природного газу та рідкого палива). Лише після 2015 року склалися стійкі тренди до її скорочення в електро- та теплогенерації.

Наразі в Україні як основним споживачем вугілля, так і джерелом викидів парникових газів є теплові електричні станції (ТЕС, ТРП — Thermal power plant), які навіть після суттєвого скорочення потужностей та обсягів генерації (у 1990 році — 37,1 ГВт та 211 ТВт-годин, 66,7 та 70,9% загальних показників відповідно) досі **становлять значну частку** в енергетичній системі країни. Так, станом на початок 2020 року загальна потужність ТЕС становить 21,8 ГВт, з яких вугільних енергоблоків — 17,1 ГВт (41,2% та 32,2% відповідно), на яких минулого року було вироблено 29,2% всієї електричної енергії. При цьому, газо-мазутні блоки потужністю 4,6 ГВт **майже не експлуатуються**.

Через старіння ТЕС в Україні та падіння їх ефективності коефіцієнт викидів для вугільної генерації замість загальноприйнятих 0,8–0,9 тонн CO_2 на МВт-годин фактично в 2018–2019 роках становив 1,21–1,23. В тому числі через це вітчизняна енергетика вважається «кліматично-недружною». Величина **енергоємності парникових викидів** в Україні (2,152 Кт CO_2 -екв. на ТВт-годину) не тільки значно перевищує аналогічні показники «вугільних» країн Європи (стосовно Польщі — в 2,3 рази, Німеччини — в 4,1, Великобританії — в 7,4), але і достатньо корелює з надмірною енергоємністю вітчизняного ВВП. Наприклад, із 148,9 ТВт-годин, що були вироблені

у 2020 році (у т. ч. 27% — на вугіллі), на поточні потреби вугледобувних підприємств, ТЕС та ТЕЦ було спрямовано майже десяту частину електричної генерації.

Водночас, **інші показники свідчать про досить перебільшене значення України, її малоефективної та досить залежної від вугілля економіки/енергетики у загальносвітовому вимірі.** Зокрема, абсолютна величина питомої ваги вкладу України та кількості викидів парникових газів на душу населення менша за аналогічні показники вищенаведених держав та не йде у жодне порівняння з такими вугільними «монстрами», як Китай, США чи навіть Російська Федерація (таблиця 1.3).

Табл. 1.3. Показники викидів парникових газів

Країна	Показник					
	Енергоємність ВВП, (кoe/\$ 2015р)	Енергоємність Викидів ПГ, Кт CO ₂ -екв. на ТВт*год	Викиди ПГ на од. ВВП, Мт CO ₂ -екв./1К\$	Викиди ПГ на од. насел., т CO ₂ -екв./особу	Викиди ПГ, CO ₂ -екв	
					Мт	%
Світ	н/д	н/д	0,40	6,71	51199,9	100,00
Україна	0,257	2,152	0,66	7,82	344,14	0,67
Польща	0,092	0,979	0,35	11,15	424,96	0,83
Німеччина	0,073	0,520	0,20	10,62	873,60	1,71
Великобританія	0,061	0,291	0,15	6,97	463,73	0,91
США	0,115	н/д	0,31	19,27	6297,62	12,30
Росія	н/д	н/д	0,59	16,07	2313,73	4,52
Індія	н/д	н/д	0,41	2,67	3619,80	7,07
Китай	0,132	н/д	0,66	19,27	13739,79	26,84

Таким чином, важкість наслідків наявного впливу вугільної промисловості України на глобальне кліматичне середовище оцінюється як важлива (несуттєва інтенсивність, постійна тривалість, максимальний масштаб), їх ймовірність — вельми ймовірна. З урахуванням надкатегорійного масштабу вірогідних наслідків, їх передбачуваності та керованості, загальний ступінь ризику є значним (допустима категорія) та таким, що потребує уваги державних управлінців центрального рівня, а також — складних/комплексних заходів щодо зменшення ризику та відповідного плану управління.

1.1.2. Вплив вугільної промисловості на атмосферне повітря

З початком збройного конфлікту обсяги викидів в атмосферне повітря від стаціонарних джерел суттєво скоротилися як в цілому по Україні, так і по вугледобувним регіонам. Проте Донецька область залишається сумнозвісним лідером не тільки в абсолютному вимірі, але і за низкою відносних показників (**кількість викидів на 1 особу та щільність викидів на 1 км² — у декілька разів вища за середній по країні**) (таблиця 1.4).

Табл. 1.4. **Обсяг викидів в атмосферне повітря від стаціонарних джерел**

	2013 рік		2018 рік	
	тонн на 1 км ²	кг на 1 особу	тонн на 1 км ²	кг на 1 особу
По Україні в цілому	7,1 (1,0 х)	94,4 (1,0х)	4,4 (1,0х)	59,3 (1,0х)
По Донецькій області	54,7 (7,7х)	332,2 (3,5х)	30,4 (6,9х)	189,8 (3,2х)
По Луганській області	22,4 (3,2х)	196,6 (2,1х)	3,0 (0,7х)	21,1 (0,4х)

	2013 рік		2018 рік	
	тис. тонн	%	тис. тонн	%
По Україні в цілому	4265,1	100,0/100,0	2508,3	100,0/100,0
в т.ч. — по вугільній промисловості	817,2	19,5	274,0	10,9
в т.ч метану	628,5	79,1	214,9	78,4
в т.ч. — по енергетиці та металургії	2687,2	63,0	1717,3	68,5
Разом по 2 областях Сходу України	1892,8	44,4/100,0	836,9	33,4/100,0
в т.ч. — по вугільній промисловості	578,8	30,6	164,4	19,6
в т.ч. — по енергетиці та металургії	1153,8	61,0	664,6	79,4
По Донецькій області	1448,6	34,0/100,0	790,2	31,5/100,0
в т.ч. — по вугільній промисловості	409,1	28,2	149,5	18,9
в т.ч. — по енергетиці та металургії	938,4	64,8	635,3	80,4
По Луганській області	444,2	10,4/100,0	46,7	1,9/100,0
в т.ч. — по вугільній промисловості	169,7	38,2	14,9	31,9
в т.ч. — по енергетиці та металургії	215,4	48,5	29,3	62,7

Переважно через те, що 70% джерел атмосферного забруднення у вугільній промисловості залишилися на непідконтрольній території та наразі не враховуються в офіційних звітах, **обсяг викидів у галузі протягом 2013–2018 років скоротився** втричі та наразі становить трохи більше десятої частини від всього господарського комплексу України. На початку 2014 року на вугільних підприємствах налічувалося 4,5 тис. джерел (приблизно 70% у Донецькій та 15% у Луганській областях, ще

15% — на території інших вугледобувних регіонів), з яких у атмосферне повітря окрім 628,5 тис. тонн шахтного метану потрапило 188,7 тис. тонн інших забруднюючих речовин, у складі яких: 20,9% — твердих (в т. ч. 14,3 тис. тонн пилу) та 79,1% — газоподібних (в т. ч. 78 тис. тонн продуктів спалювання вугілля, серед яких — близько 11 тонн важких металів 1–3 класу токсичності).

У 2013 році від організованих джерел забруднення, частка яких становила близько 40%, основні обсяги викидів, які потрапляли до атмосферного повітря, склали 90% (з урахуванням метану) та 60% (без урахування метану). При цьому, дані 2018 року свідчать, що попри звітне триразове скорочення загалом по вугільній промисловості, структура та склад викидів у атмосферне повітря від облікованих джерел галузі, що знаходяться на контрольованій Урядом України території, **суттєво не змінилася**. Слід зазначити, що **на кожен тонну викидів, утворених у процесах видобування вугілля по всій території України, приходилося 3,2 тонни забруднюючих речовин**, що потрапили в атмосферне повітря при використанні вугілля в енергетиці та металургії. При цьому, через неврахування викидів на непідконтрольній території ці пропорції фактично подвоїлися.

Серед неорганізованих, важко контрольованих та регульованих джерел забруднення повітряного середовища уваги з декількох причин заслуговують породні відвали — особливо ті, що горять. **Відходи діяльності, які складаються у відвали, є основними промисловими відходами в Україні та до останнього часу становили близько 30 млн тонн щорічно. Найбільша їх кількість утворювалася в Донецькій (68,5%) та Луганській (19,8%) областях. Загалом у цих регіонах розташовано 1119 породних відвалів (94,4% від загальної кількості по Україні), з яких на початку 2014 року 359 одиниць вважалися діючими та 278 — такими, що горять. При цьому, на териконах Донеччини та Луганщини, що займають 0,12% їх сукупної території, накопичено близько 3 млрд тонн гірської породи.** Через бідність вугільних пластів (85% менше за 1,2 метри) та їх високу зольність на кожен 1000 тонн готової товарної продукції разом з етапом вуглезбагачення приходиться до 400 тонн гірничої породи (на деяких шахтах Донбасу — до 800–900, при загально-світовому показнику 200–250). При цьому, з причин економічної доцільності заходи з розміщення породи у вироблених підробітках практично не застосовувалися.

Донбас відрізняється високим вмістом сірки у вугіллі. Проведені свого часу дослідження більшості териконів Донбасу показали, що у масі приблизно 40% відвалів міститься більше 3% горючих сполук сірки (пірит), що із залишками вугілля спричиняє процеси горіння. Висота та форма териконів суттєво впливають на це: відвали з висотою менше 30 метрів практично не горять, з висотою до 50 метрів горять 60% відвалів, вище 90 метрів — горять майже всі. Загалом, до 80% відвалів або пройшли стадію самозаймання та горіння, або все ще горять. Найбільша

кількість таких відвалів у великих шахтарських містах Донеччини (наприклад, у м. Донецьк — 20 од., м. Макіївка — 21 од., м. Єнакієве — 20 од.).

Процеси пилоутворення та газовиділення в атмосферне повітря від породних відвалів є взаємопов'язаними та посилюються при їх горінні. Обсяги надходження забруднюючих речовин від териконів до 2014 року становили до 70 тис. тонн шкідливих викидів (37% від загального показника по галузі, без врахування метану), серед майже двох десятків компонентів у складі яких переважають оксиди вуглецю (54%), сірки (18%), азоту (7%), а також — вуглепородний пил. У середньому, зона впливу продуктів горіння терикону охоплює територію в радіусі 3 км, що набагато перевищує нормативний розмір санітарно-захисної зони породних відвалів (0,5 км), в окремих випадках досягаючи 10 км та більше.

Окрім сірки, гірські породи Донбасу (особливо — у Центральному гірничо-промисловому районі) **містять аномальні концентрації важких металів (насамперед свинець, кадмій, арсен та ртуть)** та інших мікроелементів, що також посилюють токсичність пилу, продуктів горіння породних відвалів і спалення вугілля. Зважені речовини, які потрапляють до атмосферного повітря внаслідок видобування і подальшого використання вугілля, та є носіями важких металів, значною мірою визначаються його зольністю (на території Донбасу — 4–21%). При цьому, за [окремими даними](#), з 1 га неукріпленої поверхні териконів щорічно вітром здуває до 10 тонн пилу, внаслідок чого в гірничих районах Донецької області пилове навантаження на довкілля перевищує середнє по країні в 10–50 разів. Оскільки рух горизонтальних повітряних мас у щільно забудованих ділянках населених пунктів Донбасу порівняно з прилеглою територією знижено в середньому на 25%, забруднюючі речовини від териконів затримуються у повітрі, сприяючи конденсації водяного пару з утворенням специфічних хмар (так званий «смог»).

Оцінка стану забруднення атмосферного повітря в містах України здійснюється [за даними](#) спостережень на стаціонарних постах системи моніторингу національної гідрометеорологічної служби. Важливо, що 2013 року обсяги цих спостережень суттєво скоротилися (кількість міст — з 53 до 39, постів — з 163 до 129), і наразі непідконтрольна Уряду України територія в оцінці результатів не враховується. Номенклатура забруднювальних речовин, що вимірюються, також скоротилася — з 30 до 22 (включно з 8-ма важкими металами), **зокрема з 2015 року було припинено спостереження за вмістом у повітрі канцерогенної речовини I класу небезпеки — бенз(а)пірену** через ліквідацію Донецької регіональної лабораторії атмосфери, яка проводила аналіз аерозольних фільтрів на вміст цієї домішки у 45 містах країни.

Стан атмосферного повітря населених пунктів України визначається як концентраціями окремих забруднюючих речовин, так і інтегральним показником — **комплексним індексом забруднення атмосфери (КІЗА)**. При цьому, у більшості

міст, де КІЗА менше 5 (низький рівень забруднення), **визначалися не всі забруднювальні речовини**, що були включені до [затвердженого Кабінетом Міністрів переліку](#) (зокрема в 10 з них — формальдегід), що **обумовлено відсутністю фінансування гідрометеорологічних організацій у частині матеріально-технічного забезпечення моніторингу забруднення довкілля**. Незважаючи на високу здатність до самовідновлення, **стан атмосферного повітря в цілому по Україні оцінюється як стабільно брудний (індекс КІЗА — 7,0 та більше)**, при чому переважно — за рахунок великих мегаполісів та промислових міст, а також значної мірою — за рахунок регіонів Сходу та Центру України (Донецької, Луганської та Дніпропетровської областей, де окрім вугледобувної промисловості сконцентровані об'єкти енергетики, хімічної галузі та металургійні потужності). Саме якість повітря міст зазначених регіонів (зокрема, м. Маріуполь, м. Донецьк, м. Дніпродзержинськ (наразі м. Кам'янське), м. Кривий Ріг, м. Дніпро) **найчастіше наближається або досягає дуже високого рівня забруднення (індекс КІЗА — 14 і вище)**. При цьому промислові центри стабільно були найбільш запиленими містами України, а вміст забруднюючих речовин у повітрі населених пунктів часто перевищував санітарні норми навіть на території житлової забудови та зон рекреації (за середньодобовими концентраціями — у 2–2,5, за максимальноразовими — у 3–4 рази) (таблиця 1.5).

Табл. 1.5. Рівень забруднення атмосферного повітря населених пунктів України

2013 рік		2014 рік (I півріччя)		2020 рік				
Місто	КІЗА	Місто	КІЗА	Місто	КІЗА			
1	Слов'янськ	17,4	1	Красноперекопськ	16,2	1	Маріуполь	15,7
2	Дніпродзержинськ	16,8	2	Одеса	14,1	2	Дніпродзержинськ	14,8
3	Донецьк	15,1	3	Дніпродзержинськ	13,4	3	Дніпро	14,1
4	Одеса	14,9	4	Донецьк	12,6	4	Кривий Ріг	13,8
5	Дніпропетровськ	12,9	5	Маріуполь	11,5	5	Одеса	12,7
6	Красноперекопськ	12,2	6	Слов'янськ	11,0	6	Київ	9,6
7	Армянськ	11,7	7	Дніпропетровськ	10,7	7	Миколаїв	9,2
8	Лисичанськ	10,1	8	Макіївка	10,5	8	Херсон	8,2
9	Кривий Ріг	9,6	9	Дзержинськ	9,7	9	Запоріжжя	8,0
10	Рубіжне	9,4	10	Армянськ	9,4	10	Краматорськ	7,5
11	Запоріжжя	9,3	11	Миколаїв	9,2	11	Черкаси	7,3
12	Дзержинськ	9,2	12	Лисичанськ	9,1	12	Вінниця	7,2
13	Ужгород	9,1	13	Київ	9,0	13	Кременчук	6,9
14	Миколаїв	9,1	14	Луганськ	9,0	14	Львів	6,9
15	Краматорськ	8,8	15	Кривий Ріг	8,9	15	Луцьк	6,8

16	Горлівка	8,8	16	Ялта	8,9	16	Рубіжне	6,2
17	Маріуполь	8,7	17	Краматорськ	8,6	17	Суми	6,1
18	Київ	8,6	18	Горлівка	8,5	18	Рівне	5,7
19	Рівне	8,6	19	Єнакієве	8,5	19	Сєвєродонецьк	5,5
20	Єнакієве	8,4	20	Запоріжжя	8,4	20	Лисичанськ	5,5
21	Луганськ	8,2	21	Херсон	8,2	21	Ужгород	5,2
22	Луцьк	8,0	22	Рівне	7,9	22	Слов'янськ	4,8
23	Сєвєродонецьк	7,9	23	Луцьк	7,5	23	Полтава	4,7
24	Макіївка	7,7	24	Рубіжне	7,4	24	Хмельницький	4,6
25	Херсон	7,0	25	Ужгород	6,5	25	Кропивницький	4,3
Середні показники								
По Україні (53 міст)		7,7	По Україні (53 міст)		6,7	По Україні (39 міст)		7,0
Серед ТОП-25 міст		10,3	Серед ТОП-25 міст		9,8	Серед ТОП-25 міст		8,1
За пром. містами, Схід-Центр України (15 од.)		10,6	За пром. містами, Схід-Центр України (14 од.)		9,9	За пром. містами, Схід-Центр України (9 од.)		9,5
За пром. містами, Дніпропетровська область		13,1	За пром. містами, Дніпропетровська область		11,0	За пром. містами, Дніпропетровська область		14,2
За пром. містами, Донецька область		10,5	За пром. містами, Донецька області		10,1	За пром. містами, Донецька область		9,3
За пром. містами, Луганська область		8,9	За пром. містами, Луганська область		8,5	За пром. містами, Луганська область		5,7

Із ТОП-25 за показником забруднення атмосферного повітря 5 міст залишилися на непідконтрольній території Донецької та Луганської області ($KI3A_{\text{сєр}} = 10,9/9,8$ одиниць) та ще 2 міста — на Перекопському перешийку тимчасово окупованого Криму ($KI3A_{\text{сєр}} = 12,0/12,8$ одиниць). Саме тому, після 2013 року статистичні дані гідрометеорологічної служби не є достатньо репрезентативними, а формальне поліпшення показників є вельми умовним. Незважаючи на скорочення виробництва на Сході України, **після 2013 року про суттєве поліпшення стану повітряного середовища населених пунктів не йдеться — воно залишається високо забрудненим**, особливо — у промислових містах Центру та Сходу України.

В основному **таке забруднення обумовлено значними концентраціями формальдегіду, фенолу, діоксиду азоту, фтористого водню, оксиду вуглецю, аміаку та завислих речовин**, а у 2013 році ще й бенз(а)пірену. При цьому, для переважної більшості з цих речовин характерний ефект сумачії (посилення) біологічної дії, а відповідно до **державних санітарних норм сумарний показник забруднення, що перевищує 8 одиниць, вважається дуже небезпечним** (таблиця 1.6).

Табл. 1.6. **Комплексний індекс забруднення атмосфери КІЗА, од.**

	2013 рік	2014 рік	2018 рік	2020 рік
По Україні в цілому	7,7	7,1	7,6	7,0
Разом по 2 областях Сходу України	9,3	9,6	9,3	7,5
По Донецькій області	9,5	10,2	10,8	9,3
По Луганській області	8,9	8,5	7,3	5,7

Матеріали [ГСПТУ](#), розробленої Українським державним науково-дослідним інститутом «Діпромісто» та затвердженої [відповідним Законом](#) України у 2002 році (карти «[Екологічна характеристика території](#)» та «[Оцінка прояву природних та антропогенних факторів використання території](#)») **свідчать про сильне та надзвичайне забруднення повітря приблизно половини території Донецької та Луганської області, причому майже повністю — у вуглепромислових районах цих регіонів (із забрудненням зони санітарної охорони Слов'янського курорту). Подібна ситуація поширеного забруднення спостерігається у Дніпропетровській та Кіровоградській областях, більш локально — у Львівсько-Волинському вугільному басейні, довкола великих міст та на ділянках розміщення великих вугільних ТЕС.**

Таким чином, важкість наслідків наявного впливу вугільної промисловості України на якість атмосферного повітря оцінюється як критична (сильна інтенсивність, постійна тривалість, національний масштаб), їх ймовірність — вкрай ймовірна. Загальний ступінь ризику є високим (на межі екстремального, неприйнятна категорія) та таким, що потребує уваги державних управлінців найвищого рівня, а також — комплексних/надзвичайних заходів щодо зменшення ризику та відповідного плану управління.

1.1.3. Вплив вугільної промисловості на ґрунти

Високий ступінь порушеності шахтами масиву гірських порід у гірничопромислових районах Донбасу сприяє низхідній міграції шкідливих хімічних речовин, що містяться в техногенних об'єктах. У результаті, на шляху їх міграції формуються техногенні геохімічні (насамперед у породах зони аерації) та техногенні гідрохімічні (у поверхневих водах і в зоні активного водообміну підземних вод) аномалії. Останні утворені здебільшого в депонуючих природних середовищах (бар'єрах), головним чином, у ґрунтах, а також у донних і заплавних відкладах водотоків і водойм. При цьому,

досить потужним джерелом впливу на ґрунти є більше тисячі породних відвалів шахт та збагачувальних фабрик Донбасу, а також — процеси горіння, повітряної та водної ерозії.

За даними довгострокових досліджень, окрім пилу, що здувається вітром, з 1 га поверхні териконів водними потоками щорічно вимивається більш ніж 35 тонн мілкозернистої породи, а з ними — значна кількість водорозчинних солей, важких металів, радіонуклідів. При горінні терикону відбуваються викиди в атмосферу одних токсичних елементів (ртуть, берилій, барій, ітрій, марганець, кобальт, титан), водночас як частина, що залишилася у породному відвалі, збагачується іншими (фосфор, молібден, хром, миш'як, свинець, літій, германій, ванадій). Більшість з останніх вилугується кислими водами, і через подальшу міграцію забруднює ґрунт і рослини. Змив та здування породи з відвалів спричиняє акумуляцію наносів на ґрунтах, що призводить до забруднення суміжних ділянок: на площі, прилеглій до відвалів, спостерігається шкідливе засолення ґрунтів сульфатами на глибину до 0,2 м. Через це, а також під впливом продуктів горіння териконів, що осідають на поверхні, **структура й хімічний склад ґрунтів докорінно змінюються**. Індикатором порогового забруднення є відсутність трав'яного покриву на териконах та відвалах, а це, в свою чергу, є передумовою розвитку ерозійних процесів.

Хімічний склад супутніх порід, так само як вугілля, обумовлює їх небезпечні властивості: вміст токсичних елементів (хром, цинк, арсен, свинець, ртуть, селен тощо) у незмінених свіжих породах **перевищує гранично допустимі концентрації для ґрунтів** (іноді — до 10 ГДК), при цьому — у перегорілій породі такий вміст, як правило, ще більш підвищений (у 1,5–2 рази). Через окислення сірковмісного піриту порода з часом стає сіркокислою (з показником рН близько 3 одиниць). Тоді як агресивна кислота, що утворюється при цьому, розчиняє різноманітні (в т. ч. важкі) метали і пришвидшує їх міграцію у вигляді солей на суміжні території. В умовах горіння ці процеси посилюються та поширюються: за деякими розрахунками **площа зони впливу териконів, які на території Центрального Донбасу займають 6,5 тис. га, перевищує цей показник у 3–7 разів** (до 0,9% загальної території та 4,1% — вугледобувних районів території Донецької та Луганської областей). Серед інших металів, розповсюджуються на прилеглі ділянки і сполуки урану, якими відносно багате піритизоване вугілля. Саме з цим пов'язана підвищена радіоактивність (зазвичай — у межах норми, проте з окремими винятками) об'єктів накопичення відходів вугледобування/вуглезбагачення — териконів, відстійників, шламо- та хвостосховищ.

Загалом, на початок 2014 року внаслідок вугледобування/вуглезбагачення **на території України (до 90% з яких — у Донецькій та Луганській областях) площу 2,8 тис. га займали 173 ставки-освітлювачі (в т. ч. — 161 діючий, загальним об'ємом 44,1 млн м³), 35 ставок-накопичувачів шахтних вод (в т. ч. — 28 діючих,**

загальним об'ємом 33,7 млн м³), та 56 — шламонакопичувачів та хвостосховищ (в т. ч. — 30 діючих, загальним об'ємом 24,1 млн тонн). Основними факторами, що впливають на розвиток вторинного засолення ґрунтів, прилеглих до зазначених категорій накопичувачів, є: горизонтальна і вертикальна інфільтрація шахтних вод у ґрунтові та водоносні горизонти унаслідок підвищеної мінералізації з технічних водойм; підвищення рівня залягання ґрунтових вод, винос легкорозчинних солей з нижніх горизонтів у верхні ґрунтові горизонти; зміна екологічних показників ґрунту з подальшим зниженням родючості та екологічного потенціалу, а також їх деградація внаслідок залуговування і зменшення вмісту гумусу.

Ґрунти Донбасу представлені чорноземом із вмістом гумусу до 5% та здатні до накопичення хімічних елементів та сполук техногенного походження у небезпечних концентраціях, внаслідок чого утворюються геохімічні аномалії, які, в свою чергу, завдають шкоди приземним шарам атмосфери, поверхневим та підземним водам. Як показали проведені ще наприкінці 90-х років дослідження ([еколого-хімічне картування розподілення 44 хімічних елементів](#) на території Донецько-Макіївського та інших гірничопромислових районів Центрального Донбасу, за даними близько 20 тис. проб, на площі 10 тис. км²), основними забруднюючими елементами ґрунтів шахтних полів Центрального Донбасу є елементи I класу небезпеки — свинець та цинк. При чому розподілення цих металів було досить неоднорідним. Так, **на 30% території міст Донецьк та Макіївка (загалом — 150 осередків) вміст свинцю перевищував ГДК у 2–10 разів**, а такі аномальні ділянки розміром 0,5–4,0 км² були зафіксовані на всіх шахтних полях. Забруднення ґрунтів цинком на 60% території зазначених населених пунктів перевищувало ГДК у 2–3 та більше разів, подеколи з аномальними ділянками до 40 ГДК. При цьому елементи II–III класів небезпеки (манган, хром, мідь, кобальт, нікель, фтор, селен) також утворюють обмежені за площею ділянки забруднення (1,5–10 ГДК).

Тоді ж були отримані (а напередодні 2014 року — [підтверджені](#)) особливі дані щодо просторового розподілу ртуті на території Донецької області, **техногенні аномалії якої (в середньому — 3 ГДК) покривають близько 90% ґрунтів центру регіону.** Аналіз розподілу забруднення показав, що **основну роль у цьому мали вугледобувні (шахти), вуглепереробні та вуглеспоживні підприємства, а також — побутове спалювання вугілля.** Аномальні концентрації ртуті виявлені у ґрунтах багатьох великих населених пунктів Донбасу, проте особливо високими вони були у містах Горлівка та Єнакієве. Саме тут більше 100 років видобувалися та перероблялися ртутні поклади Микитівського родовища, а також розташовані кілька коксохімічних заводів, що використовували для отримання коксу місцеве вугілля, природнозбагачене ртуттю. Як результат, виявлена кількість ртуті у ґрунтах м. Горлівка досягала 10 ГДК, а в м. Єнакієве — 7,5 ГДК (поблизу коксохімічного та металургійного заводів). На території м. Донецьк спостерігалася аналогічна ситуація

щодо розподілу кадмію та інших токсичних елементів, зокрема арсену — серед 89 осередків забруднення останнім у 12 з них вміст досягав 40–100 ГДК. При цьому, такі осередки мали чіткий просторово-генетичний зв'язок з шахтами, збагачувальними фабриками, коксо-хімічними заводами та породними відвалами, а їх найбільша кількість виявлена на території житлових масивів міста, особливо — у районах приватної малоповерхової забудови.

Загалом, зміни хімічного складу ґрунтів під впливом різноманітних техногенних процесів відбулися практично на усій території вугільно-промислового регіону. При чому майже на 50% площі такі зміни досягли середнього, високого та надзвичайно високого ступеню за концентраціями 26 хімічних елементів та сполук. Гігієнічна оцінка отриманих результатів еколого-хімічного картування засвідчила, що за санітарними нормативами України на 15% урбанізованої території Центрального Донбасу життєдіяльність населення знаходиться в небезпеці у зв'язку з високим ступенем забруднення ґрунтів металами (з утворенням небезпечних та надзвичайно небезпечних осередків хімічного забруднення, насамперед ртуттю, арсеном і свинцем) внаслідок видобування, промислового та побутового споживання «брудних» сортів вугілля.

Зокрема, вміст ртуті у вугіллі Донбасу досягає 0,1–0,2 г/тонну, а у м. Горлівка (в районі [Микитівського родовища ртуті](#)) — у 100 разів більше (до 20,0 г/тонну). При спалюванні вугілля в промисловості та побуті, при горінні териконів ртуть спочатку випаровується, а потім осідає з опадами. Серед іншого, [тривалий час вугілля з шахт м. Горлівка](#) використовувалося в якості сировини на найбільшому в Європі Авдіївському коксохімічному заводі (з подальшим спрямуванням на металургійні комбінати), а також це вугілля спалювали на території Донецчини потужні Слов'янська та Вуглегірська ТЕС. Наявність аномальних концентрацій ртуті у ґрунтах породжує її аномалії в поверхневих та підземних водах, а згодом — знову в атмосфері. Наприклад, виконане паралельно з основним геохімічним дослідженням визначення пари ртуті на території м. Донецьк, м. Горлівка та в районі Микитівського ртутного комбінату виявило, що середній вміст пари ртуті у першому становить від 27 пг/л (при фонових концентраціях поза промисловими регіонами — до 2,2 пг/л). **Ще більший вміст парів ртуті було виявлено у м. Горлівка**, особливо поблизу Микитівського ртутного комбінату: від 155–300 до 1427–1680 пг/л.

Середній вміст ртуті в перегорілих відвалах вугільних шахт і збагачувальних фабрик становить 0,185 мг/кг, у відвалах, що горять, воно вдесятеро більше (1,85 мг/кг), а навколо териконів вугільних шахт кількість ртуті набагато більша за фонові значення. У шламах коксохімічних заводів кількість ртуті 1,12–1,18 мг/кг, а в золі та шлаках теплових електростанцій (ТЕС), що працюють на донецькому вугіллі, вміст ртуті — від 0,17 до 1,55 мг/кг. **У ґрунтах багатьох житлових масивів, де**

відбувається у значному обсязі побутове спалювання вугілля, відбулося накопичення ртуті у концентраціях 0,15–0,37, інколи — аж до 0,74 мг/кг і більше. При цьому, вміст ртуті у ґрунтах незабруднених заповідних ландшафтів південного сходу України (Кам'яні Могили, Хомутівський степ), прийнятих за еталон ґрунтів Донбасу, становить 0,037 мг/кг, у той час як середнє значення техногенного фону у ґрунтах Донецько-Макіївського району — майже в 4,5 рази вище (0,165 мг/кг), а в багатьох випадках у м. Донецьк виявлено значно більші її концентрації — до 9,0 мг/кг (4,5 ГДК).

Загалом, на території Донецької області серед важких металів **найчастіше підвищеними концентраціями визначалися свинець (до 55,8% проб з перевищенням санітарних нормативів), хром (до 71,4%) і кадмій (до 43,8%).** При цьому, характерною ознакою забруднення ґрунту металами була чітко виражена локалізація забруднених зон. Найбільша кількість таких металів фіксувалася поблизу промислових підприємств (у радіусі 1–2 км), на відстані 3–5 км вміст металів у ґрунті починав зменшуватися, а за межами 20–30 км у більшості випадків він не перевищував фонового значення. Таким чином, геохімічні параметри забруднення територій промислових центрів зазнавали значного тиску хімічних речовин атмосферного повітря, що осідали поблизу джерел забруднення, накопичувалися на поверхні ґрунтового покриву і спричиняли його швидку антропогенну трансформацію.

Дані досліджень забруднення ґрунтів вуглепромислових районів Сходу України (на прикладі Брянківсько-Стаханівського регіону, з якого розпочалася кампанія масового закриття шахт, при чому майже повністю — шляхом «мокрої» консервації), проведені у 2009–2012 роках, підтвердили, що асоціація елементів, характерна для викидів в атмосферу з території кожної шахти, повністю відображається в ґрунтовому покриві. При цьому, площа поширення в ґрунтах Брянківського регіону аномальних ореолів розсіювання хімічних елементів, в основному, збігається з контуром міської забудови, де розташована більшість підприємств — джерел забруднення. А ореоли на території окремих об'єктів накладаються один на одного і утворюють загальний поліелементний ореол, з переважанням токсичних елементів I класу небезпеки (ртуть, свинець) і III класу небезпеки (барій і марганець). На основі тоді ж проведених [науково-дослідних робіт](#) з вивчення стану забруднення ґрунтів на території Луганської області було виявлено, що **інтенсивно-забрудненими токсичними елементами є ґрунти промислових майданчиків шахт та донні відклади відстійників шахтних вод і збагачувальних фабрик. На території виявлених 10 великих (10–40 км²) площинних техногенних ореолів забруднення ґрунтів (головні елементи-забруднювачі ґрунтів: арсен, свинець, ртуть, молібден, барій, марганець), що за показником сумарного забруднення відповідали небезпечній категорії.**

[За даними інших сучасних досліджень](#) техногенного забруднення ґрунтів рухомими формами важких металів, які здатні потрапляти до сільськогосподарських рослинних культур, а за харчовим ланцюжком — до свійських тварин та людини, **на територіях промислових об'єктів, що видобувають та використовують вугілля (шахти, ТЕС та металургійні об'єкти) вміст таких токсичних елементів аж ніяк не зменшується та залишається на небезпечному/надзвичайно небезпечному рівнях.** Така ситуація пояснюється здатністю важких металів разом з групою стійких органічних забруднювачів, що також значною мірою потрапляють внаслідок спалювання викопного палива (насамперед — вугілля) та горіння породних відвалів, до кумуляції та відповідного впливу на компоненти природного навколишнього середовища та людину. Зокрема, породні відвали вугільних шахт мають вкрай несприятливий вплив на прилеглі агроценози: на прилеглих територіях, забруднених важкими металами, через біогенну міграцію відбувається накопичення в рослинах хімічних елементів в аномальних концентраціях.

Забруднення ґрунтів важкими металами не таке очевидне, як інші види деградації, але представляє в порівнянні з ними найбільшу небезпеку. Навіть після припинення емісії важких металів на поверхню ґрунтів останні можуть бути тривалий час вторинним джерелом забруднення. На відміну від повітря і води, ґрунт є потужним акумулятором і депонентом важких металів, маючи при цьому слабку самоочищуючу здатність стосовно важких металів, а відновлення стану забруднених ґрунтів — тривалий процес, що може тривати десятиріччями. При цьому, саме гумус та тонкодисперсні частки відіграють велику роль у депонуванні важких металів: при забрудненні насиченість цих компонентів ґрунту важкими металами, особливо їх рухомими формами, надзвичайно висока.

Матеріали [ГСПТУ](#) (карти «[Екологічна характеристика території](#)», «[Оцінка прояву природних та антропогенних факторів використання території](#)», «[Території з встановленим єдиним видом використання](#)») **свідчать про сильне та надзвичайне забруднення ґрунтів (та повітря) приблизно половини території Донецької та Луганської областей. При чому майже повністю — у вуглепромислових районах цих регіонів та особливо — за лінією Курахове-Донецьк-Макіївка-Єнакієве-Горлівка-Костянтинівка-Краматорськ-Слов'янськ (шахти, ТЕС та металургійні об'єкти, загалом 15–20% з/без врахування «острову» надзвичайного забруднення ґрунтів Маріупольської агломерації).** Подібна ситуація поширеного забруднення спостерігається у Дніпропетровській та Кіровоградській областях, більш локально — у Львівсько-Волинському вугільному басейні, довкола великих міст та на ділянках розміщення великих вугільних ТЕС. При цьому, такого забруднення переважно зазнали особливо цінні продуктивні землі на Сході України.

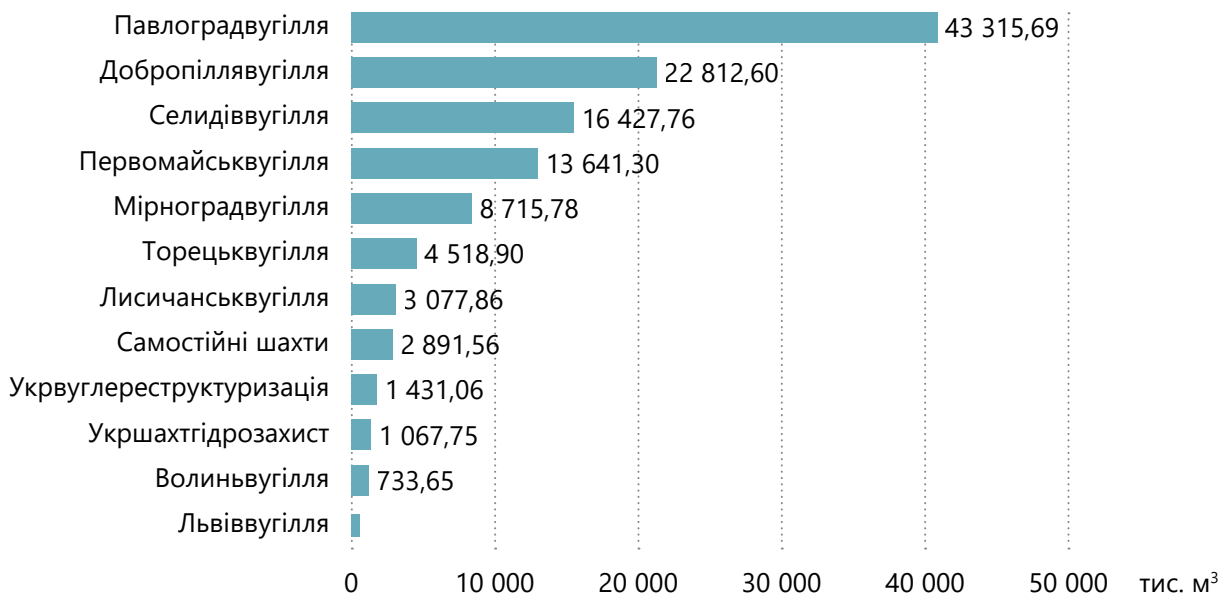
Таким чином, важкість наслідків наявного впливу вугільної промисловості України на якість ґрунтів оцінюється як критична (сильна інтенсивність, постійна тривалість, національний масштаб), їх ймовірність — вкрай ймовірна. Загальний ступінь ризику є високим (на межі екстремального, неприйнятна категорія) та таким, що потребує уваги державних управлінців найвищого рівня, а також — комплексних/надзвичайних заходів щодо зменшення ризику та відповідного плану управління.

1.1.4. Вплив вугільної промисловості на поверхневі водні об'єкти

Вплив вугільної промисловості на стан поверхневих водних об'єктів є також багатофакторним, проте переважно обумовленим саме діяльністю з видобування у гірничопромислових районах, загальна територія яких складає приблизно 15 тис. км². При цьому, зона впливу з додатковим охопленням складає приблизно 20 тис. км², але річковий стік розширює цю територію до 30–35 тис. км², в т. ч. більше, ніж на 50% загальної площі Донецької та Луганської областей.

Видобуток вугілля супроводжується як використанням питної й технічної води з централізованих і місцевих мереж водопостачання, так і скиданням відкачуваних шахтних вод у гідрографічну мережу. Зокрема, у 2013 році основні еколого-технічні показники використання води вугільними підприємствами галузі становили: **загальний водозабір з усіх джерел — 495 млн м³, з яких 96,7% були відкачані на поверхню, частково використані (26,4 млн м³ — на власні потреби та 24,4 млн м³ — передано іншим споживачам), проте переважно (89,4%) скинуті у поверхневі водні об'єкти. Водночас, через масове закриття шахт загальний водозабір порівняно з аналогічними показниками 90-х років зменшився майже на 185 млн м³: питної — з 52 до 8,1 млн м³, технічної — з 29,2 до 8,2 млн м³, відкачуваної шахтної води — з 598,7 до 478,7 млн м³ (з 7,5 до 5,7 м³ водовідливу на 1 тону видобутого вугілля).** За результатами узагальнення даних державного обліку водокористування у 2019 році у поверхневі водні об'єкти скинуто 5 374 млн м³ стічних вод, з яких шахтні води склали 164,3 млн м³ (3,06%).

Невикористані шахтні води скидаються у басейни морів: Азовського — на рівні 83% загального об'єму скидів, Чорного — 15–16% та Балтійського — до 1%. Як правило, це відбувалося після освітлення та знезараження (позбавлення від завислих речовин, бактеріального забруднення) на очисних спорудах, проектна потужність яких у 2013 році становила близько 900 млн м³ на рік. Втім, через недостатню ефективність очищення (в горизонтальних відстійниках — 6–8%, у ставках-освітлювачах — 10–90%), обумовлену старінням шахтного фонду та зношеністю

Рис. 1.1. **Об'єм шахтної води, що була відкачана у 2019 році**

очисних споруд (термін експлуатації яких вже тоді подекуди досягав 40–60 років і більше), браком необхідних коштів на їх реконструкцію та системним незастосуванням технології демінералізації, у 2013 році лише 23,7% обсягу шахтних скидів відповідало критеріям нормативно-очищених вод, інші — вважалися забрудненими (9,8 млн м³ (2,3%) були скинуті взагалі без будь-якого очищення). Як результат, у природну гідрологічну мережу потрапило 851,7 тис. тонн полютантів (у т. ч. 6,8 тис. тонн завислих речовин та 827,9 тис. тонн різноманітних мінеральних солей). При цьому, середня мінералізація становила 3,57 ГДК, в окремих випадках досягаючи набагато вищих рівнів. За окремими оцінками, на частку вугільної промисловості припадає 55–70% всіх речовин, що забруднюють водойми Донбасу, при чому переважно — за рахунок шахтних вод, що відкачуються. Незважаючи на скорочення останніх через закриття шахт з їх затопленням, порівняно з початком 60-х років минулого сторіччя, обсяги скидів у річкову мережу вугледобувних регіонів зросли з 1,5 до 25,5 м³/с, а солевиніс — с 260 до 6900 т/добу, тобто — у 27 разів.

Аналіз розподілу шахтних вод, що скидалися у поверхневі водоприймачі у 2012–2013 роках (за вмістом завислих речовин), показали, що найбільш забруднену воду приймають річки Кальміус, Сіверський Донець, Міус та Самара, що збігається із загальним шахтним навантаженням на ці водні об'єкти. Втім, особливе занепокоєння вчених пов'язано з екологічною безпекою р. Дніпро — не тільки головної водної артерії України, а й головного джерела господарсько-питного водопостачання її центральної та південної частини. У р. Дніпро через притоку — р. Самару з її розгалуженою мережею власних приток (Вовча, Солона, Бик, Сухі Яли) — шахтами Красноармійського, Донецько-Макіївського та особливо Західного Донбасу скидаються високо мінералізовані шахтні води (мінералізація від 4–5 до

22–30 г/дм³ і вище). За результатами оцінювання впливу скидів шахтних вод у річки гірничопромислових (вугільних) районів Донбасу, науковими дослідженнями тоді ж було встановлено, що:

- **водні ресурси малих річок, особливо в їх верхів'ях, складаються на 50–70% за рахунок скидів шахтних вод групою шахт;** при скидах з одиничних шахт частка шахтних вод у річковому стоці може знижуватися до 15–20%;
- **водні ресурси середніх та великих річок на 20–50% складаються за рахунок скидів шахтних вод;** у нижній частині течії (пригирловій зоні) частка вкладу шахтних вод, як правило, не перевищує 5–10%;
- **при скидах шахтних вод у річки, водотоки, балки відбувається їх природне самоочищення,** внаслідок чого частина забруднюючих речовин розкладається на безпечні компоненти (сполуки), а частина акумулюється в донних відкладах;
- майже у всіх річках вугільних регіонів під час водопілля мінералізація води знижується до 0,2–0,8 г/дм³, а в період межені підвищується до 2,5–5 г/дм³, що **свідчить про надзвичайно складні у гідродинамічному і гідрохімічному плані умови формування природного поверхневого стоку на Донбасі.**

Водночас, для Львівсько-Волинського басейну вплив на річки району (Західний Буг та його притоки) скидів шахтних вод значно менший, ніж на Донбасі. Головними причинами зміни гідрологічних умов є просідання земної поверхні на підроблених шахтами територіях, підтоплення та заболочування земель через наближення до поверхні рівнів ґрунтових вод, забруднення частини земель відвальними породами та фільтрацією зі шламонакопичувачів і, як наслідок, забруднення ґрунтових вод, що дрениються річками району.

Згідно з наявними даними спостережень гідрометеорологічних організацій за станом забруднення поверхневих водних об'єктів на території України, можна зробити висновок щодо **поганого та дуже поганого екологічного стану водних об'єктів** Сходу України. Так, за результатами цих спостережень, рівні забруднення поверхневих водних об'єктів регіону, розташованих у басейнах річок Дон, Дніпро та річки Приазов'я, переважно становлять більше 1 ГДК¹ (за деякими показниками — десятки ГДК) за всіма забруднюючими речовинами, за якими проводяться спостереження (легкоокисні органічні речовини по БСК₅, нафтопродукти, азот амонійний, азот нітритний, сполуки міді, сполуки цинку, сполуки мангану, сполуки хрому шестивалентного, сполуки заліза загального, феноли).

¹ рівні ГДК порівнювалися з ГДК для рибогосподарських об'єктів у зв'язку з відсутністю інших нормативів якості води

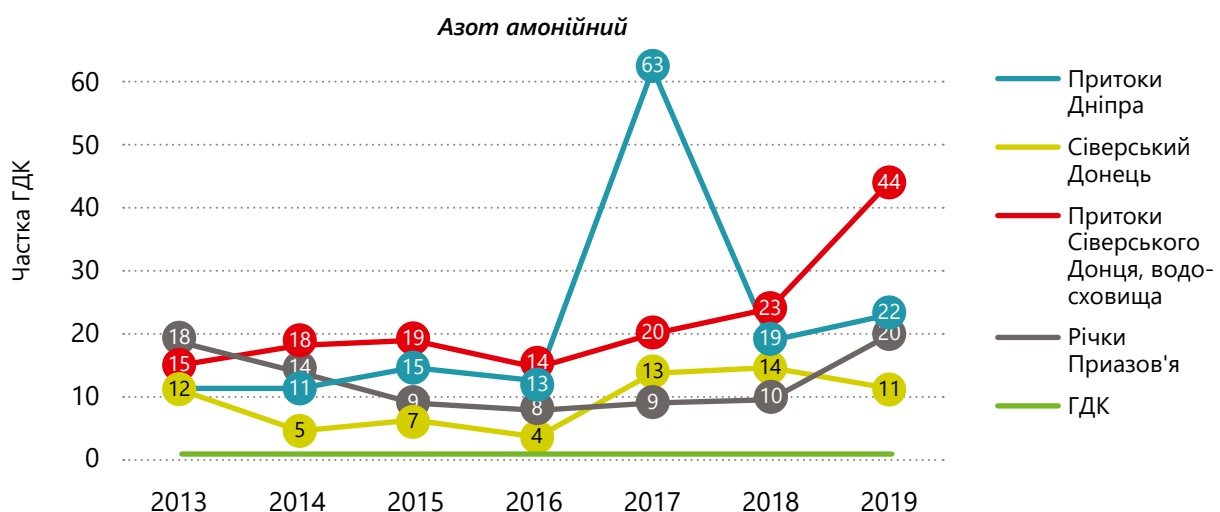
Сіверський Донець інтенсивно застосовується у господарській діяльності підприємствами, які використовують води об'єкту, і, відповідно, скидають їх у річку з різним ступенем очищення. У сольовому складі переважають сульфати, хлориди, гідрокарбонати, а води річки є досить мінералізованими: середнє коливання спостерігається на рівні 0,62–1,62 г/дм³ (при нормі 1 г/дм³), максимальне значення сягає 4,5 г/дм³. Річки басейну Сіверського Дінця також характеризуються наявністю важких металів, нафтопродуктів, рівні яких також вищі (в окремих випадках — надвисокі).

Поверхневі води **річок Приазов'я** належать до найбільш мінералізованих з переважанням сульфатів — середня мінералізація перевищувала відповідні нормативи у 1,3–4,4 рази, а максимальні сумарні концентрації іонів були в межах 1,6–4,36 г/дм³. У воді річок Кальміус та Кальчик максимальні концентрації сульфатів досягали 1,53 та 2,43 г/дм³ відповідно. Однією з основних причин високих концентрацій сульфатів є природні умови району. Постійно фіксуються значні (а іноді — **надвисокі**) перевищення вмісту важких металів, нафтопродуктів та фенолів.

Басейн річки Дніпро є найбільш масштабним в Україні, із розвинутою мережею водних об'єктів. За даними спостережень, загальні показники забруднення річки Дніпро коливаються **від значних до задовільних**. Проте, на притоках Дніпра рівні забруднення майже за всіма складовими спостережень мають рівні **надвисокого** забруднення. Зокрема, середньорічні концентрації у воді річок Самара, Вовча, Солона становили понад 3 г/дм³, а максимальні — понад 4 г/дм³. У цих річці вміст сульфатів у 12–20 разів був вище ГДК. Характерними забруднювальними речовинами річок Дніпра є сполуки хрому (VI), за яким фіксуються рівні високого забруднення (В3) манганом та міддю.

За узагальненими даними спостережень гідрометеорологічних організацій можна констатувати **високий рівень забруднення водних ресурсів Донецької та Луганської областей**, його максимальні показники вказані на рисунках 1.2-1.4.

Рис. 1.2. Рівні забруднення сполуками азоту



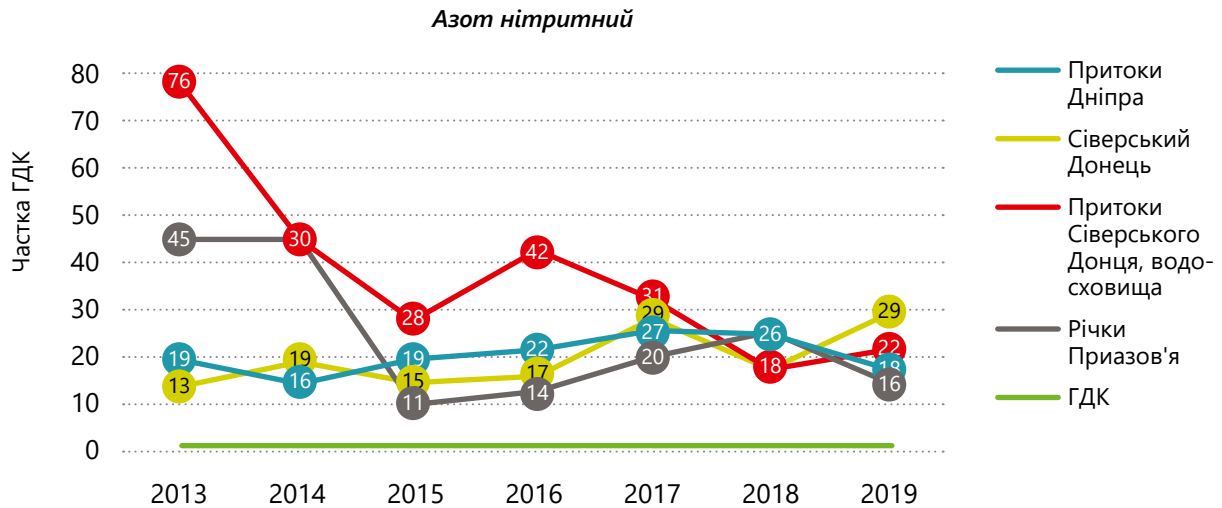
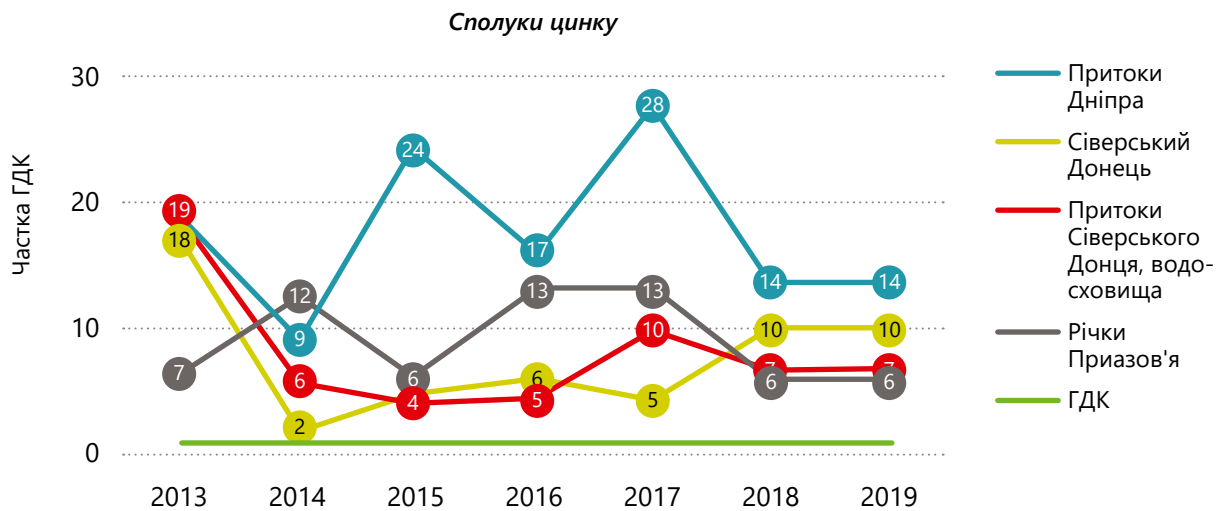
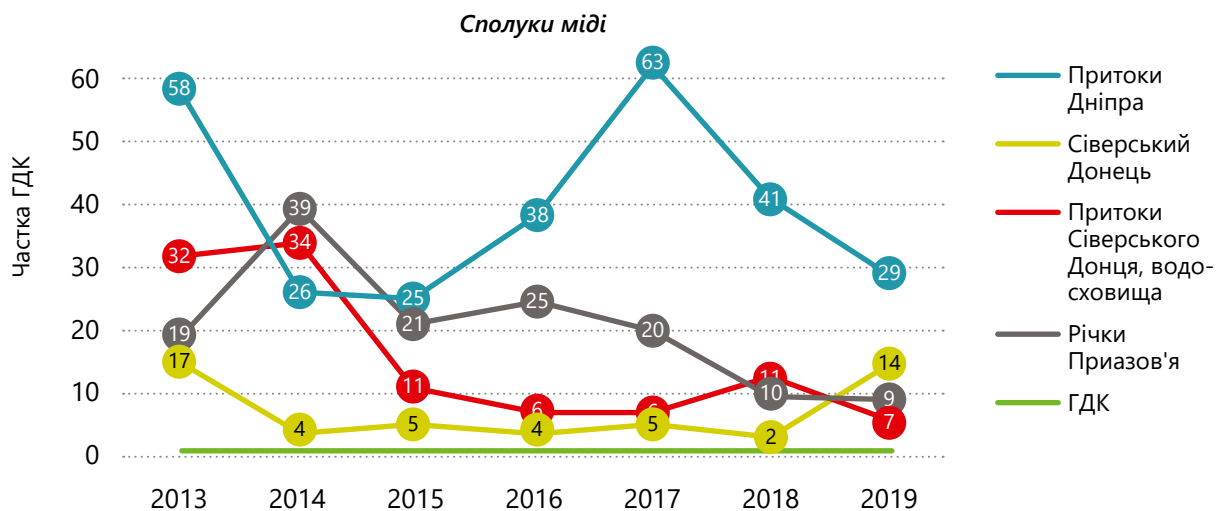
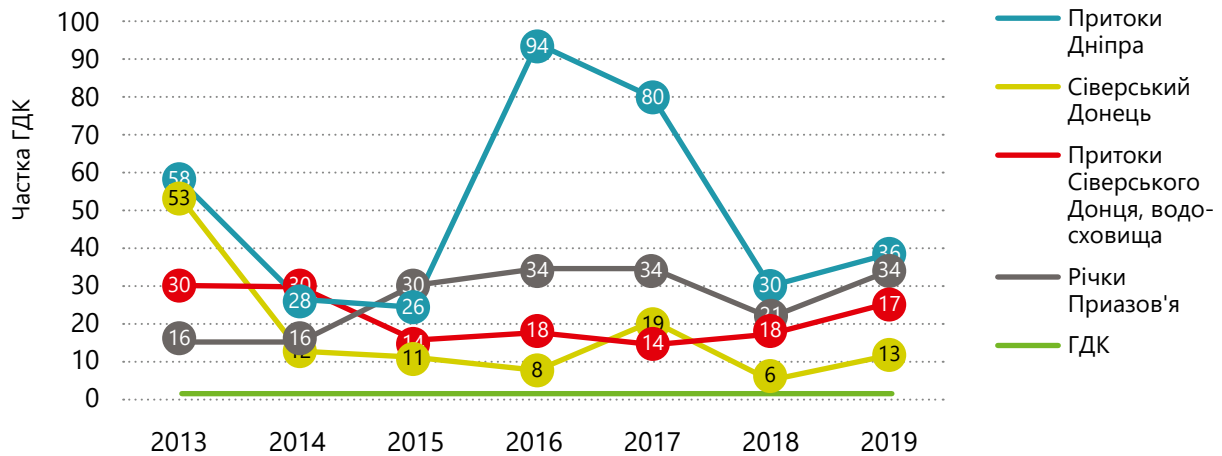


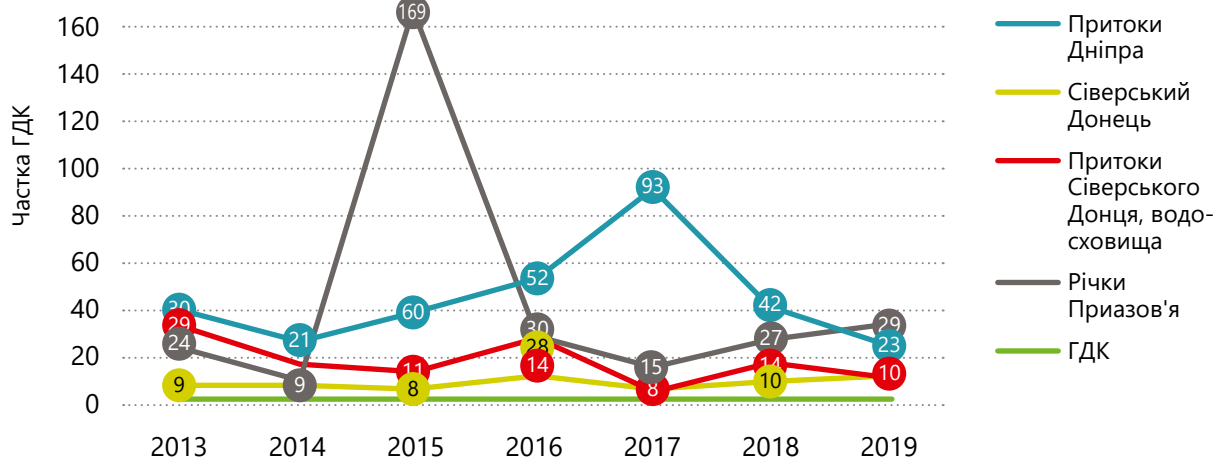
Рис. 1.3. Рівні забруднення важкими металами



Сполуки мanganу



Сполуки хрому шестивалентного



Сполуки заліза загального

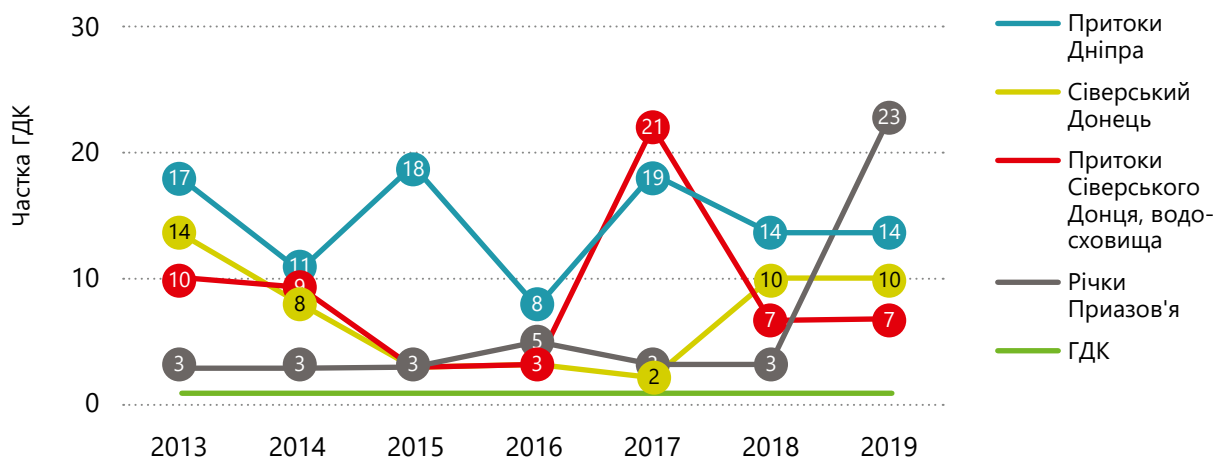


Рис. 1.4. Рівні забруднення водних об'єктів іншими сполуками

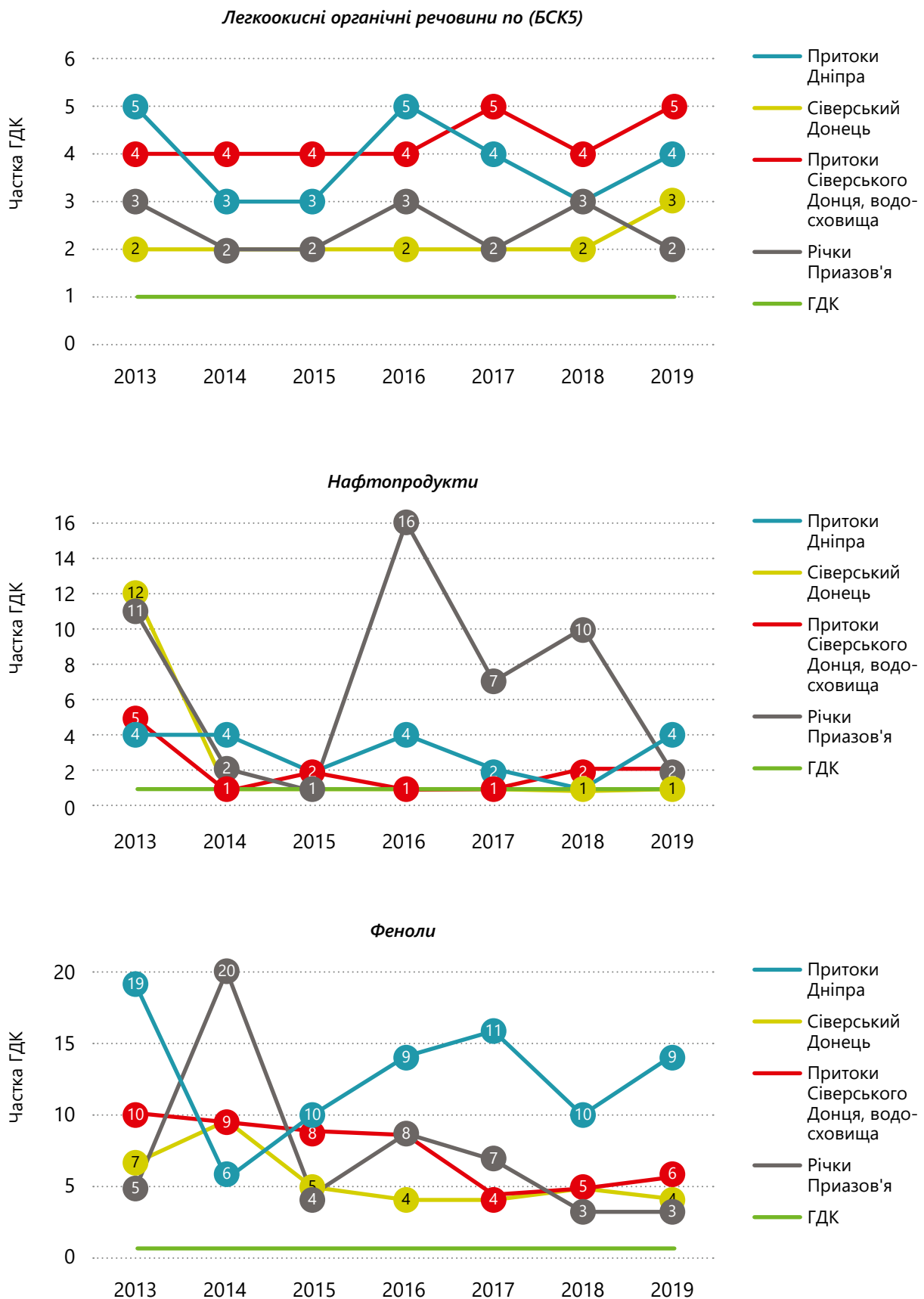
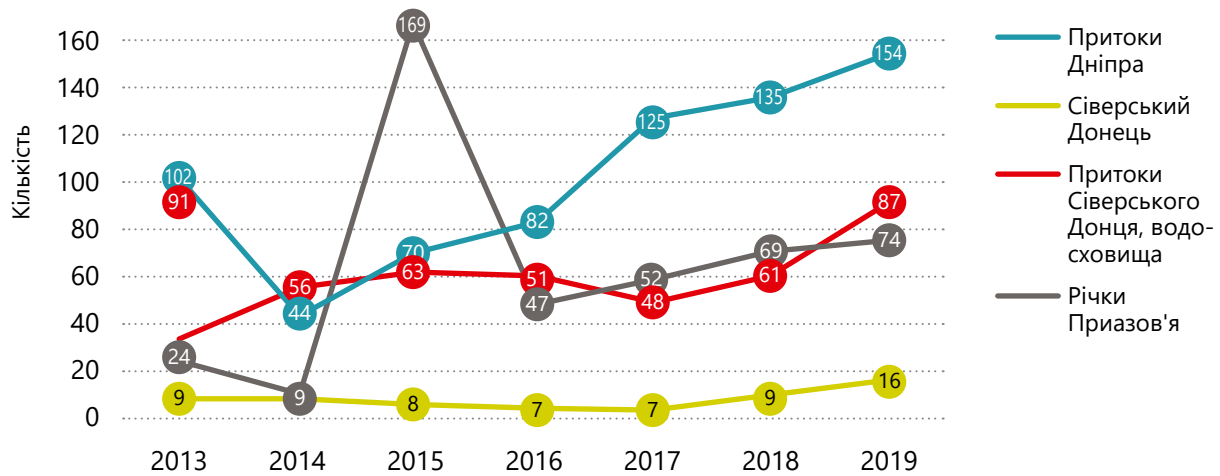


Рис. 1.5. Кількість випадків високого забруднення



На підставі даних моніторингу стан водних об'єктів за оцінками (категоріями) забрудненості можна оцінити як за значенням коефіцієнту забрудненості (КЗ), так і за значенням гідрохімічного індексу забруднення води (ІЗВ) (таблиця 1.7).

Табл. 1.7. Стан водних об'єктів за категоріями забрудненості

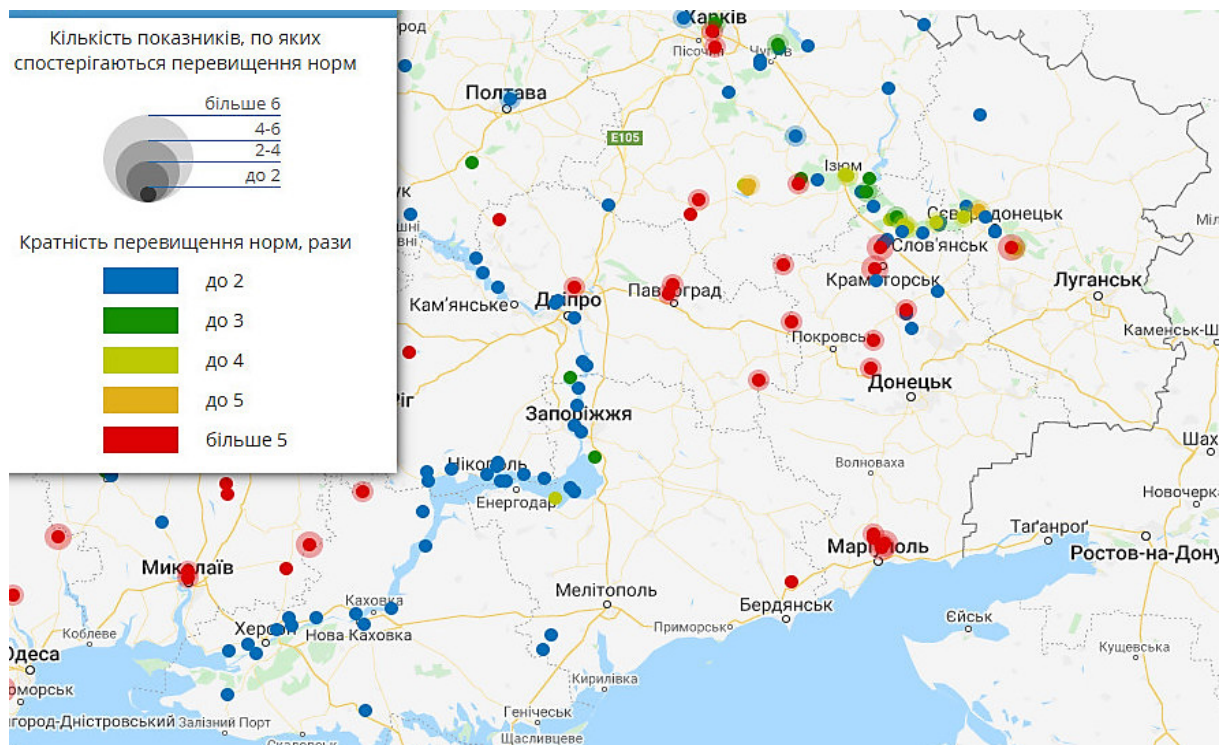
Об'єкт спостереження	Коефіцієнт забрудненості							Рівень забрудненості за КЗ
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Притоки Дніпра	24	14	20	26	38	22	19	Дуже брудні
Сіверський Донець	16	7	6	8	9	7	11	Брудні/Дуже брудні
Притоки Сіверського Дінця, водосховища	23	15	10	12	12	11	13	Дуже брудні
Річки Приазов'я	15	15	26	16	12	12	14	Дуже брудні
Притоки Дніпра	24	14	20	26	38	22	19	Дуже брудні

Об'єкт спостереження	Індекс забруднення води							Якість води за ІЗВ
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Притоки Дніпра	26	15	22	29	42	24	21	Надзвичайно брудна
Сіверський Донець	17	7	7	8	10	8	12	Дуже брудна/ Надзвичайно брудна
Притоки Сіверського Дінця, водосховища	25	16	11	12	13	11	13	Надзвичайно брудна
Річки Приазов'я	16	16	28	17	14	13	16	Надзвичайно брудна
Притоки Дніпра	26	15	22	29	42	24	21	Надзвичайно брудна

Об'єкти вугільної промисловості на території Донецької та Луганської областей переважно розташовані в безпосередній близькості до об'єктів питного водопостачання. При цьому, **за рівнями забруднення Донецька область є більш напруженою, ніж Луганська**. Кратності перевищення норм за вмістом сульфат-іонів сягають 17–18 разів, зокрема у Торецько-Селидівсько-Покровському гірничопромисловому районі.

Комплексний показник рівнів впливу на поверхневі водні об'єкти складається із наявності та важкості промислових водокористувачів та характеристик водного об'єкта за показником асимілюючої здатності. При цьому, за даними Державного агентства водних ресурсів України (ДАВР) **стан поверхневих водних об'єктів регіону можна визначити як важкий, а техногенний вплив на «водні питні артерії» регіону — як значний** (рисунок 1.5).

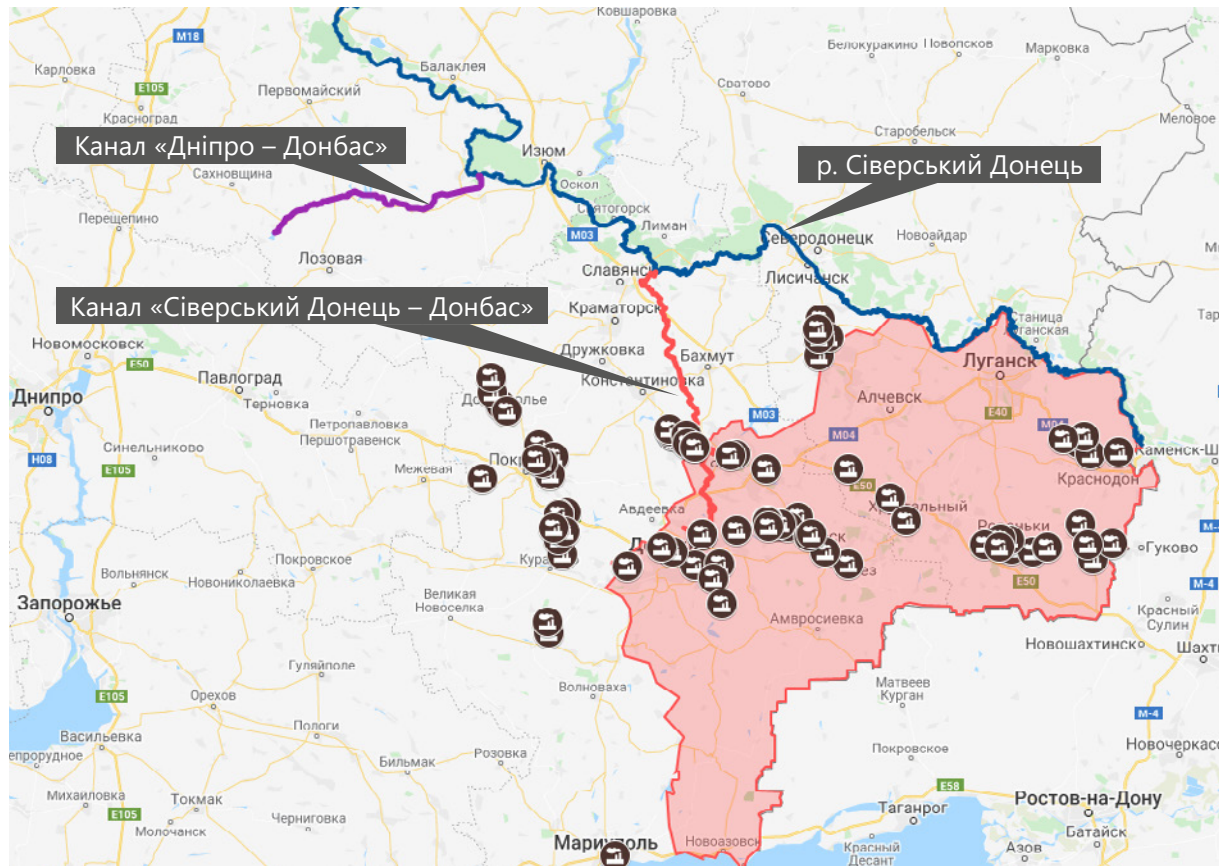
Рис. 1.6. Стан поверхневих водних об'єктів



Аналіз даних екологічного моніторингу та виконані у 2015–2016 роках [експедиційні обстеження](#) місцевих джерел водопостачання (Центр гуманітарного діалогу ОБСЄ, Інститут телекомунікацій і глобального інформаційного простору НАН України, НДІ цивільного захисту ДСНС) засвідчили, що **порушення функціонування шахтних водовідливів негативно вплинули на водно-екологічні параметри поверхневих і підземних водозаборів українського Донбасу, а також — транскордонного стоку р. Сіверський Донець** (2–3-разове збільшення мінералізації, концентрацій небезпечних хімічних та органічних сполук), який в умовах збройного конфлікту

залишається провідним джерелом питного та побутово-господарського водопостачання (до 85%) (рисунок 1.6).

Рис. 1.7. **Схема водопостачання Донецької та Луганської областей**



Відповідно до матеріалів [ГСПТУ](#) (карти [«Забезпеченість підземними водними ресурсами»](#), [«Забезпеченість водними ресурсами поверхневого стоку»](#), [«Техногенне навантаження на водоресурсний потенціал»](#) території **Донецької та Луганської областей** характеризовані як **вкрай малозабезпечені водними ресурсами (віднесені до найнижчого рівня забезпеченості водними ресурсами — показник на людину за маловодний рік складає менше 0,3 тис. м³ при середньому по країні показнику 0,58), з катастрофічним навантаженням на водне середовище.**

Таким чином, важкість наслідків наявного впливу вугільної промисловості України на водні об'єкти оцінюється як критична (посередня інтенсивність, постійна тривалість, національний масштаб), їх ймовірність — вкрай ймовірна. Загальний ступінь ризику є високим (неприйнятна категорія) та таким, що потребує уваги державних управлінців найвищого рівня, а також — комплексних заходів щодо зменшення ризику та відповідного плану управління.

1.1.5. Вплив вугільної промисловості на надра та геосередовище

Багаторічна інтенсивна розробка корисних копалин суттєво вплинула на геологічне середовище, що призвело до активізації небезпечних геологічних процесів, таких як зсуви, карст, підтоплення, осідання земної поверхні над гірничими виробками та змінило фізико-механічні властивості і склад ґрунтів, погіршило якість підземних та поверхневих вод. Негативні зміни у геологічному середовищі багато в чому залежать як від способу розробки та ліквідації шахт, так і від природних умов, які в кожному випадку мають свою специфіку.

Через тривалу, інтенсивну експлуатацію та масове закриття шахт у вуглепромислових районах Донбасу виник багатофакторний комплекс поширених негативних наслідків для геологічного середовища: геомеханічні, гідрогеологічні, гідрохімічні, газогеохімічні, інженерно-геологічні та сейсмо-геологічні зміни у його структурах та/або процесах. У інших гірничих регіонах України такі зміни відбулися обмежено та/або лише частково (таблиця 1.8).

Табл. 1.8. Показники гірничих підробок

	Загальна площа басейну		Площа гірничих підробок		Об'єм гірничих підробок	
	тис. км ²	%	тис. км ²	%	км ³	%
Вугільні басейни України	18,0	100,0	13,0	100,0	15,5	100,0
у т. ч. Донбас	15,0	73,1	11,5	88,5	12,0	77,4

На Донбасі, що є найбільшим та найстарішим у світі вугледобувним регіоном, **за 200 років інтенсивного видобування на відносно невеликій території в 15 тис. км² із надр було вийнято 20 млрд тонн (12,0 км³) вугілля та супутніх гірничих порід.** Вилучення таких обсягів та накопиченого впливу гірничих робіт, які виконувалися майже на 900 шахтах по 180 вугільних пластах (до 2250 розробок) з повсюдним застосуванням способу керування покрівлею виробленого простору через її повне обвалення, подальше затоплення та фонові землетруси ([до 4–5 балів за шкалою МСК-64](#)) суттєво зменшили геомеханічну стійкість вугленосних геологічних структур. У зв'язку зі значними площами розгалужених гірничих виробок, **деформації орієнтовно зазнали 600 км³ гірських порід (до 15% від загального об'єму гірського масиву в межах шахтних полів), а шар підземної техногенної денудації в середньому склав близько 11 метрів. Як наслідок, на площі 8 тис. км² поверхня землі просіла в середньому на 1,5–2 метри, з одночасним збільшенням газопровідності і проникності порід над виробленим простором, що прискорило обмін підземних вод з поверхневими.**

У розвинутих державах проблему утворення підземних порожнин і наземних териконів вирішують закладанням «порожньою» породою виробленого шахтами простору, але на Донбасі ця робота проводилася епізодично і в мізерних об'ємах (6–7 млн тонн або 8–9% від об'єму породи, що виноситься на поверхню). У Луганській області взагалі лише 4,5% об'єму породи залишалася для закладання виробленого простору, а більшість шахт взагалі не дотримувалася цієї технологічної норми. Натомість, щорічно в процесі підземного видобутку вугілля в Україні на поверхню підіймалося та складалося у відвали в середньому 30–40 млн тонн породи, а її загальна маса (близько 3 млрд тонн), накопичена майже на 1,2 тис. териконів Донбасу, лише сприяла просіданню земної поверхні. **Такі процеси над виробками, що відмічаються в межах усіх вугледобувних районів, є одним з найбільш значних проявів впливу гірничих робіт на геологічне середовище.** При цьому, геомеханічні процеси тісно пов'язані з гірничо-геологічними умовами та технологіями розробки вугільних пластів: найбільш складні трансформації відбуваються при проведенні гірничих виробок в умовах геологічних порушень, а також при розробці круто-похилих пластів.

Загальна площа підроблених земель України перевищує 5,5 тис. км², на яких зафіксовані осідання та зрушення над підземними виробками площею понад 3,1 тис. км². При цьому, на вугледобувні регіони Сходу України припадає лівова частина цих показників (85–90%), а Донецька область, яка разом з Луганською чи не найбільш в Україні уражена карстом (88,6 та 99,6% відповідно), є безумовним лідером щодо гірничого підроблення (таблиця 1.9).

Табл. 1.9. Вплив гірничих робіт на геологічне середовище

Область	Площа підробленої території, км ²	Частка підробленої території, %	Загальна площа осідання земної поверхні, км ²	Частка осідання земної поверхні, %	Глибина осідання, м	Загальна площа підтоплення в межах осідання, км ²
Волинська	26,5	0,13	26,2	0,13	2,5–3,0	-
Львівська	177,0	0,58	140,0	0,46	0,1–4,0	5,00
Дніпропетровська	720,83	2,25	107,4	0,34	0,7–1,4	46,56
Луганська	2200,0	8,25	703,8	2,64	5,0–7,0	-
Донецька	2417,0	11,96	2152,0	8,12	0,0–6,8	90,0
Загалом	5541,33	-	3003,4	-	-	-

Порівняно з природним процесом, **техногенний вплив збільшує швидкість карстування у 5 разів.** На території Донецької області в період поновлювальних 40–50-х років минулого сторіччя робіт було закладено понад 600 дрібних похилих

шахт з гірничими роботами на малих глибинах. Таким чином, **практично вся поверхня Донецького басейну виявилася підробленою на глибинах 20–100 м.** Масове закриття вугільних шахт викликає підйом підземних вод, і, як наслідок, замочування порід навколо старих виробок, що може служити причиною активізації зрушень над ними. У зоні підробки знаходяться такі міста, як Донецьк, Макіївка, Горлівка, Єнакієве, Білозерське та інші.

На теренах Луганщини осідання земної поверхні над гірничими виробками переважно фіксуються у південній частині області, яка наразі перебуває на непідконтрольній території України. За даними багаторічних спостережень (1983–1993 роки) Державного регіонального геологорозвідувального підприємства «Схід-ДРГП», максимальне просідання поверхні в населених пунктах Луганської області, розташованих над шахтними підробітками, досягало 2,5–3 метри, а швидкість просідання — 0,1–0,7 м/рік. При чому, за сукупністю цих параметрів **особлива ситуація склалася у м. Молодогвардійськ**, розташованому поблизу м. Красnodон та державного кордону з Росією.

Прогинання верхніх пластів порід над гірничими виробками, що супроводжувалося просіданням земної поверхні на Донбасі, призвело до збільшення крутизни схилів, сприяло розвитку процесів ерозії, зсувів, осипів, що призвело до деградації ґрунтового покриву. Також, таке прогинання супроводжувалося утворенням мережі тріщин, внаслідок чого відбувся дренаж підземних вод залеглої вище товщі порід. Водночас, у результаті будівництва на шахтних полях ставків-відстійників величина інфільтраційного живлення підземних вод через порушену гірничу товщу збільшилася в 2–4 рази. Наслідком змін гідродинамічних умов став розвиток регіональних депресій, поглиблення зон активного водообміну з підвищеною інфільтрацією опадів і надходження у водоносні горизонти поверхневих вод з річок та водосховищ. Разом з поширеним явищем підроблення останніх, перехоплення ресурсів підземних вод, зниження їх рівня (до сотень метрів) кардинально змінили умови живлення та режим водоносних горизонтів, а також режим поверхневого стоку. Вирівнювання гідро-геохімічних умов за рахунок змішування поверхневих і підземних вод призвело до збільшення їх мінералізації внаслідок вилуговування солей з порід. Останні, перетворюючись на шахтні, змінювали кислотно-лужні умови, мінералізацію, вміст розчиненої органічної речовини, іонний склад тощо. При цьому, вода, що відкачується із затоплених виробок, має вищу мінералізацію, ніж вода загальношахтних водозбірників (до 2–3 разів).

Фактично, **величезні обсяги кондиційних підземних вод, що вимірюються сотнями млн м³ на рік, постійно забруднюються, відкачуються з гірничого простору та переводяться у поверхневий стік, що загалом є причиною зміни водного балансу в регіональному масштабі. Тільки у Луганській області змін у водообміні та гідрохімічному режимі підземних вод зазнала територія**

близько 10 тис. км² (37% від загальної площі області), з них 4 тис. км² — площа розповсюдження водоносного горизонту, який є основним джерелом централізованого водопостачання населених пунктів цього регіону. Як наслідок, якість питних підземних вод погіршилася, а запаси, придатні до споживання, невпинно скорочуються. Динаміка процесу така, що у 1960 році Луганська область мала близько 1175 тис. м³ на добу кондиційних підземних вод, у 1990 році — вже близько 400 тис. м³. [За деякими оцінками](#), на початок 2007 року ця цифра скоротилася ще на порядок, а за наявною тенденцією прогнозувалася втрата ще до 50% кондиційних підземних вод протягом найближчого десятиріччя. Пізніше констатувалося, що **за останні 30 років мінералізація підземних вод зросла з 0,5 до 1,5–3 г/дм³ на 83% території вугледобувних регіонів, у той час як площа прісних (солі — до 1 г/дм³) — зменшилась у 4 рази.**

Внаслідок надмірного техногенного навантаження на гідросферу, що переважило її асимілюючу здатність, у вугледобувних регіонах утворилась значна кількість зон забруднення підземних вод. За результатами вивчення підземних вод верхніх водоносних горизонтів Донбасу, ще на початку 2000-х років було виявлено (а напередодні 2014 року — [підтверджено](#)), що **у них сформувалося безліч гідрогеохімічних аномалій, у яких вміст хімічних елементів та сполук значно перевищує їх гранично допустимі концентрації.** Зокрема, ртуть утворює найбільші техногенні аномалії у підземних водах у районі Микитівського ртутного комбінату (до 0,01 мг/л, що у 20–30 разів перевищує гігієнічний норматив), а також — у районі м. Єнакієве поблизу коксохімічного та металургійного заводів (15–20 ГДК). Крім того, гідрогеохімічні аномалії ртуті, пов'язані з її високим вмістом у ґрунтах і породах, виявлені поблизу породних відвалів, що горять, промислових майданчиків шахт, металургійних заводів міст Донецьк, Макіївка та інших (3–10 ГДК).

Арсен також було неодноразово виявлено в концентраціях, що перевищують гранично допустимі. **Особливо [дослідниками наголошувалося на наявності великої за своїми розмірами \(15x30 км\) гідрогеохімічної аномалії в районі міст Донецьк, Макіївка та Ясинувата](#)**, де розташовано кілька коксохімічних заводів, що переробляють місцеве вугілля, в якому вміст арсену досягає 1 г/т. Викиди зазначених заводів, а також численні породні відвали вугільних шахт призвели до накопичення арсену в підземних водах цього району в концентраціях до 1,2 мг/л (24 ГДК), що **становить серйозну загрозу довкіллю та здоров'ю населення.**

Значна частина ліквідованих шахт в Україні, переважно за принципом економічної доцільності, закривалися способом «мокрої» консервації, що супроводжувалася масовою втратою покладів вугілля та супутніх корисних копалин. Так, [за оцінками експертів](#), станом на 2012 рік запаси вугілля на шахтах Луганської області, які були передані на ліквідацію, становили 1,14 млрд тонн, що при середній ціні 100 у.о. за тону такого вугілля відповідає збиткам більше 114 млрд у.о. Крім

того, зазначена практика закриття призвела до посилення наявних та виникненню додаткових еколого-геологічних проблем, оскільки при затопленні гірничих виробок техногенне навантаження збільшується. Зокрема, відбувається зменшення міцності гірського масиву, завдяки чому процеси деформування і обвалення гірських порід над виробленим простором поновлюються, а наслідком цього **є активізація процесу зрушення земної поверхні та розширення площ техногенних землетрусів (підземних гідро-геомеханічних поштовхів і деформацій порід)**. Масове закриття шахт, розташованих в одному вугледобувному районі, здатне активізувати процес руйнування водоупорів, раптовий прорив води з ліквідованих шахт у гірничі виробки сусідніх діючих шахт. На жаль, **такі факти вже мали місце в історії України, а відповідні загрози — є актуальними наразі**.

Окремою проблемою, яка пов'язана з ліквідацією шахт, є проникнення шахтних газів на земну поверхню, у будинки та споруди. Газ, що виділяється, викликає загазування підвалів, житлових і виробничих приміщень, створюючи небезпеку задухи людей та займання метану. В місцях виходу газу на поверхню гине рослинність, ґрунт окислюється, його температура підвищується на 5–15 °С, що робить його непридатним для землеробства. При цьому, за певних гірничо-геологічних умов ліквідація шахт посилює цю проблему.

Загалом, тривалий вплив гірничих робіт на геологічне середовище, природні режими підземних та поверхневих вод у вугледобувних регіонах призвели до формування специфічної гідрогеологічної ситуації, за якої експлуатація та ліквідація шахт обумовили перехід в іншу гідродинамічну систему з новими граничними умовами та параметрами. Як результат, ведення гірничих робіт призвело до кардинальної зміни геологічного середовища вугледобувних регіонів Сходу України (особливо — Донецької області), необоротних порушень їх геодинамічної та гідродинамічної рівноваги. Крім того, за період повномасштабного розвитку гірничодобувних районів Донбасу його геологічне середовище значною мірою перетворилася на головне «депо» більшості техногенних факторів та подальших механічних, фізичних і хімічних впливів на інші складові доквілля (приземна атмосфера, поверхнева гідросфера, ґрунти, верхня зона літосфери тощо). Про цьому, за наявного впливу вугільних підприємств на геологічне середовище будь-яке суттєве втручання, а особливо — припинення гірничих робіт і ліквідація вугільних шахт, зумовлює значне погіршення гідрогеологічної обстановки. На додаток, рішення щодо закриття через «мокру консервацію» приймалися і щодо шахт, які мали значні та перспективні запаси покладів вугілля, у зв'язку з чим останні були переважно безповоротно втрачені.

Відповідно до матеріалів [ГСПТУ](#) (карти «[Екологічна характеристика території](#)», «[Оцінка прояву природних та антропогенних факторів використання території](#)»),

«Інженерно-будівельна оцінка території», «Території з встановленим єдиним видом використання») на значній частині вугледобувних регіонів простягаються ділянки забруднення підземних вод. Зокрема, поперек Донбасу (від м. Олександрівка та м. Добропілля на заході до м. Луганськ та м. Краснодон на сході, 15–20% загальної площі Донецької та Луганської областей) простягається такий ареал. **При цьому, приблизно половина територій Донбасу характеризовані як порушені гірничими роботами (в т. ч. — особливо цінні продуктивні землі) та майже повністю — карстонебезпечні.**

Таким чином, важкість наслідків наявного впливу вугільної промисловості України на надра оцінюється як критична (руйнівна інтенсивність, постійна тривалість, надрегіональний масштаб), їх ймовірність — вкрай ймовірна. Загальний ступінь ризику є високим (на межі екстремального, неприйнятна категорія) та таким, що потребує уваги державних управлінців найвищого рівня, а також — комплексних/надзвичайних заходів щодо зменшення ризику та відповідного плану управління.

1.1.6. Вплив вугільної промисловості на біорізноманіття, флору та фауну

Тривале та інтенсивне видобування і використання вугілля, надмірне техногенне навантаження та урбанізація територій, що суттєво (а за деякими компонентами — докорінно) змінювали природне середовища проживання, **не могли не вплинути на стан флори, фауни та біорізноманіття**, а з урахуванням розташування гірничопромислових районів на шляхах міграції — не тільки місцевих видів.

На території Донецької області розташовано 178 об'єктів природно-заповідного фонду (ПЗФ) загальною площею 117,06 тис. га, з яких 22 об'єкта загальнодержавного значення (загальною площею 69,60 тис. га) та 156 об'єктів місцевого значення (47,463 тис. га), які фактично займають 100,37 тис. га (**3,78% території області загалом**). До складу мережі ПЗФ області входять майже всі категорії заповідності, включаючи Український степовий природний заповідник (4 відділення — «Хомутовський степ», «Кам'яні Могили», «Крейдова флора» та «Кальміуське»); 2 національні природні парки «Святі Гори» та «Меотида»; ботанічний сад НАН України; 6 регіональних ландшафтних парків: «Клебан-Бик», «Донецький кряж», «Меотида», «Краматорський», «Зуївський» та «Слов'янський курорт» (загальною площею майже 29 тис. га); 112 заказників, 41 пам'ятка природи, 12 заповідних урочищ та 3 парка-пам'ятки садово-паркового мистецтва. Через збройний конфлікт на

непідконтрольній території опинилося 38 об'єктів загальною площею 30,67 тис. га, з яких 7,75 тис. га — акваторія Азовського моря.

Природно-заповідний фонд Луганської області складає **3,52% її території (3,98% — підконтрольної частини)**, нараховуючи 204 території та об'єкти ПЗФ загальною площею 94,08 тис. га, з них 12 територій та об'єктів загальнодержавного значення площею 14,13 тис. га та 190 — місцевого значення площею 79,67 тис. га. На території, підконтрольній Уряду України, розташовано 140 територій та об'єктів ПЗФ загальнодержавного й місцевого (68,6% від загальної кількості об'єктів по області) значення загальною площею 75,78 тис. га (80,5% від загальної площі), у тому числі 11 територій та об'єктів загальнодержавного значення площею 13,72 тис. га (97,1%) і 127 — місцевого значення площею 62,04 тис. га (77,9%). На непідконтрольній території розташовано 64 території та об'єкти ПЗФ загальною площею 18,67 тис. га, у т. ч. місцевого значення — 64 території та об'єкти площею 17,99 тис. га.

Втім, **основним недоліком природно-заповідного фонду обох вугледобувних регіонів Сходу України є його фрагментарність і нерівномірне розташування, що разом з недостатньою лісистістю степового краю (Донецька область — 7,7%, Луганська область — 8,6%) та поширеними техногенно-зміненими ландшафтами (13% всієї території Донбасу) суттєво впливає на місцеву флору, фауну та їх біорізноманіття.**

Екомережа — єдина територіальна система, яка утворюється для поліпшення умов формування та відновлення довкілля, підвищення природно-ресурсного потенціалу території, збереження ландшафтного та біорізноманіття, місць оселення та зростання цінних видів тваринного та рослинного світу, генетичного фонду, шляхів міграції тварин через поєднання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також, інших територій, які мають особливу цінність для охорони навколишнього природного середовища. Умовами збереження осередків природного різноманіття флори та фауни в регіоні, які залишаються в обмеженій кількості, є формування та реалізація політики із запобігання руйнівного впливу промислових об'єктів та більш суворе регулювання щодо збереження залишків природно-заповідного фонду регіону **із залученням геохімічно- та морфологічно-трансформованих ландшафтів.**

Однією зі знакових подій у питанні збереження природного різноманіття флори та фауни в Україні є ратифікація Бернської конвенції про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі (1996 року). Тим самим **Україна взяла на себе зобов'язання створити Смарагдову мережу (Emerald).** Це передбачено й іншими документами: згідно з Угодою про асоціацію з ЄС, у 2021 році Україна має завершити створення мережі Emerald, що має мету зберегти види та екосистеми, які були визнані рідкісними на рівні всієї Європи. Впродовж останніх 10 років українські науковці долучались до розробки цієї мережі. У 2019 році на

засіданні Постійного комітету Бернської конвенції була затверджена сучасна схема Смарагдової мережі України. Як видно з даних **на картографічному забезпеченні веб-ресурсу Emerald**, одна з найрозвиненіших мереж збереження природного потенціалу країни розроблена саме на територіях **Донецької та Луганської областей (5,4% та 11,4% загальноукраїнської площі відповідно)**. Проте, визначення та нанесення на картографічний ресурс мережі охоронюваних природно-заповідних об'єктів досі не спричинило реалізації конкретних та ефективних заходів.

За критеріями сталого розвитку Європейського Союзу для ефективного функціонування екологічної мережі площа природно-заповідного фонду має складати принаймні 10% для кожної географічної зони. Досягти таких показників **без залучення посттехногенних територій в індустриальних областях видобутку корисних копалин (Донецькій та Луганській) — неможливо. Аналогічними є перспективи для створення дієвої систему екологічної мережі в індустриальних регіонах без залучення геохімічно- та морфологічно-трансформованих внаслідок гірничодобувної діяльності ландшафтів, які на початковому етапі свого розвитку здатні виконувати буферні та сполучні функції, а в подальшому — і роль ядрових елементів.**

Сучасний стан рослинного покриву у гірничопромислових районах переважно зумовлений антропогенними факторами. Зокрема, **на Донбасі природний рослинний покрив зберігся лише на 10% території**. Багато десятиліть на індустриальних, урбанізованих територіях Донецької та Луганської областей змінювався природний ландшафт внаслідок ведення гірничих робіт, що супроводжувалися трансформацією рельєфу місцевості: просіданням земної поверхні, створенням у степовій зоні різноманітних штучних споруд-накопичувачів, та насамперед — насипів з вийнятої шахтної породи, що дуже вплинули на перерозподіл повітряних потоків. Породні відвали, займаючи значні площі родючих земель, виключають їх із землекористування, а також впливають на мінералізацію вод і ґрунтів, приводячи до перевищення рівнів ГДК шкідливих речовин у гідрографічній мережі, що погіршує існування біоти.

Наразі 85% териконів взагалі або майже не мають рослинності. Втім, **незважаючи на агресивність, токсичність та грубий механічний склад порід, що виймаються з глибинних шарів, техногенні ландшафти рано чи пізно заростають та стають осередками зародження та існування специфічних екосистем із переважанням адаптованих до змінених умов існування видами**, формування яких характеризується дуже тривалим проміжком часу. Як результат антропогенно-обумовлених змін, первинний степовий ландшафт вже здебільшого відноситься до ландшафту відвально-кар'єрного типу. При цьому, екологічні умови техногенних екотопів у Донецькій та Луганській областях відрізняються різноманітністю і специфічністю в особливо широкому діапазоні коливань — від фітопридатних до фітотоксичних, непридатних для зростання рослинності. Загалом, природний

рослинний покрив техногенних екотопів знищується повністю, і мова вже йде не про трансформацію, а про незворотне формування нової флори, нових екосистем та нових ландшафтів. Зокрема, [за даними фахівців](#) Донецького ботанічного саду НАН України, у техногенних екотопах відмічено більше ніж 320 видів рослин, більшість з яких — бур'яни, проте у формуванні флори беруть участь і природні степові види. Природне заростання техногенних земель визначається віком та складом змінених ґрунтів, характером оточуючого рослинного покриву.

Відповідно до матеріалів [ГСПТУ](#) (карти «[Територіальна організація Національної екомережі](#)», «[Території з встановленим єдиним видом використання](#)», «[Екологічна характеристика території](#)»), а також Схем планування територій [Донецької](#) та [Луганської](#) областей, **одна з наймасштабніших буферних зон міст та агломерацій визначена саме на території центральної та північно-східної частин Донецької області та прилеглої частини Луганщини. Водночас, екологічне ядро (елемент каркасу відповідної Національної системи) на межі двох вугледобувних регіонів поблизу м. Дебальцеве позначене як зона конфлікту екологічної мережі, а суттєвого забруднення зазнали природні коридори, екостабілізуючі зони та території природоохоронного призначення (об'єкти природно-заповідного фонду та їх буферні зони).**

Таким чином, важкість наслідків наявного впливу вугільної промисловості України на біорізноманіття, флору та фауну оцінюється як критична (посередня інтенсивність, постійна тривалість, національний масштаб), їх ймовірність — вельми ймовірна. Загальний ступінь ризику є високим (неприйнятна категорія) та таким, що потребує уваги державних управлінців найвищого рівня, а також — комплексних заходів щодо зменшення ризику та відповідного плану управління.

1.2. ВПЛИВ ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ НА ТЕХНОГЕННІ КОМПОНЕНТИ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА

1.2.1. Вплив вугільної промисловості на ландшафт та землекористування

Проведення інтенсивних робіт з видобутку вугілля на Донбасі **призвело до формування нового класу ландшафту — гірничопромислового**, який характеризується властивими йому особливостями рельєфу, підземних та поверхневих вод, рослинності та інших природних компонентів. При цьому, була [порушена біологічна](#)

продуктивність гірничопромислових ландшафтів — тільки 4% териконів мають розвинений рослинний покрив, ще 11% — лише частковий.

Прямий вплив гірничого виробництва полягає в похованні ґрунтового покриву під териконами та відвалами, знищенні або скороченні сільськогосподарських і лісових угідь, зміні характеру поверхні (зокрема, утворенні депресійних форм рельєфу), побудові різноманітних техногенних споруд, прокладанні комунікацій. Непрямий вплив проявляється у змінах режиму й стану поверхневих і підземних вод у зв'язку з підтопленням закритих шахт, посиленні інфільтрації отруйних речовин у ґрунт через відвали та хвостосховища, збільшенні об'ємів водозаборів у долинах річок з усіма наступними наслідками. Внаслідок ведення розкривних робіт виникають великі відвальні площі, представлені відвалами та залишковими траншеями, що забруднюють і отруюють усі компоненти природних комплексів. Індикатором порогового забруднення є відсутність трав'яного покриву на териконах та відвалах, а це, в свою чергу, є передумовою розвитку ерозійних процесів. На поверхні відвалів, внаслідок їх валового формування, виносяться глибинні породи, що містять надлишкову кількість солей, токсичних для рослин. Нагальними проблемами, пов'язаними із землекористуванням у вугільних районах Сходу України, є фізичні втрати земель, тобто скорочення земельних ресурсів унаслідок їх зайняття відвалами гірських порід і супутніми щодо шахт наземними спорудами й комунікаціями.

На початок 2014 року різноманітними технологічними об'єктами вугільної промисловості було зайнято до 22 тис. га земель (з яких до 90% — на Луганщині та Донеччині), що колись переважно були родючими, в т. ч.: 5,9 тис. га — промисловими майданчиками; 1,6 тис. га — 173 ставками-освітлювачами та 35 накопичувачами шахтних вод; 1,2 тис. га — 56 шламонакопичувачами та хвостосховищами; 7,2 тис. га — 1185 породними відвалами; 5,7 тис. га — іншими об'єктами (дороги, склади ПММ тощо). За даними 2017 року, 56% із загальної площі земель вугільної промисловості та лише 22% зайнятої териконами залишилися на підконтрольній території. Водночас, площа земель, порушених гірничими виробками за весь період функціонування шахт у Донецькій та Луганській областях, є значно більшою, досягаючи 3% їх загальної площі та 30% від площі їх вуглепромислових районів. За окремими розрахунками, **площа зони впливу тільки більше 1 тис. териконів (до 95% від кількості по Україні в цілому) складає понад 750 км² (1,4% від загальної площі областей), що в 3–7 разів перевищує площі, які власне займають ці штучні утворення. Більшість з об'єктів вугільної промисловості мають 500-метрову санітарно-захисну зону, що суттєво обмежує господарське використання прилеглих земельних ділянок, планування території громад і окремих населених пунктів.**

Поряд із фізичним відчуженням земель під відвали та терикони, збільшенням зони впливу цих утворень, існує ще таке явище, як прогинання та просідання

гірських порід верхніх шарів над шахтними виробками. У свою чергу, просідання, викликані обрушенням виробленого простору під землею або через утворення карстових порожнин, відбиваються на рельєфі, збільшують крутизну схилів, сприяють ерозійним процесам та іншим проявам екзогенних геологічних процесів (зсуви, осипи тощо), ускладнюються підтопленням та заболочуванням території, що загалом призводить до деградації ґрунтового покриву. **На початок 2014 року Донецька область характеризувалася найвищою еродованістю ґрунтового покриву серед регіонів України:** тут було сконцентровано 66,2% змитих сільськогосподарських угідь, зокрема 66,5% ріллі від загальної площі цих земель. При цьому, в умовах надмірної розораності угідь (82%) та слабкої захищеності полів лісонасадженнями, річний змив ґрунту з орних земель часто досягав 10–15 тонн/га, а під просапними культурами — місцями 20–30 тонн/га (загалом, щороку втрачалося близько 0,7 млн тонн гумусу).

[За даними ДСНС](#), загальна площа підтоплених земель у 2018 році на Сході України становила 1,8 тис. км² (3,4% території). Переважно таке підтоплення поширене у Донецькій області (371 населений пункт, в т. ч. — 33 міста). При цьому, значною мірою є підтопленими ділянки міст вуглепромислових районів українського Донбасу (зокрема Донецьк, Макіївка, Єнакієве, Горлівка, Покровськ), рекордсменом з яких є м. Білозерськ (більше 72% площі). На Луганщині підтоплення, викликане закриттям шахт, спостерігається у 70 населених пунктах, з площею підтоплення 117 км².

Після закриття шахт за «мокрої консервації» процес їх затоплення триває десятки років, але негативні наслідки проявляються значно раніше. Важливо, що до зон підтоплення часто потрапляють інженерні мережі й інші комунікації (водогони, каналізаційні колектори, газопроводи, лінії електропередач тощо), що обумовлює ускладнення екологічної, санітарно-епідеміологічної обстановки та техногенні аварії. Також, просідання денної поверхні спричиняє підтоплення житлових масивів, затоплення колодязів та погребів, підвальних приміщень, комунікацій, підмокання фундаментів житлових та промислових будівель, вимокання дерев, зниження швидкості потоку річок, заболочування заплав тощо.

Крім того, **на території кількох шахтних полів Луганщини виявлено осередки площинного техногенного [радіоактивного забруднення](#)**, що є наслідком винесення водами шламу урано-торієвовамістних порід. Найбільш забрудненим фрагментом території області є її південно-західна частина, де сконцентровано найбільше закритих шахт, і шахтні води надходять у поверхневі та підземні водотоки. Поширення радіонуклідів є дуже нерівномірним через їх вторинний перерозподіл, оскільки радіоактивні розчини відповідно до нахилу місцевості виносяться у водойми, зокрема в річки. Транзитні поверхневі та підземні потоки розчинів спричиняють радіоактивне забруднення ґрунтів на річкових схилах, що унеможлиблює їх використання в сільськогосподарських цілях.

Відповідно до матеріалів ГСПТУ (карти «Інженерно-будівельна оцінка території», «Територія регламентованого використання», «Рівень виробничо-містобудівного освоєння території», «Планувальна структура та види переважного використання території»), а також Схем планування територій [Донецької](#) та [Луганської](#) областей, **приблизно дві третини територій Донбасу характеризовані як урбанізовані з високим або навіть критичним рівнем виробничо-містобудівного використання території із низьким рівнем забезпеченості природними ресурсами містобудівного розвитку.** При цьому, центральна частина Донбасу (зокрема Донецько-Макіївська, Горлівсько-Єнакієвська, Торецько-Костянтинівська, Торезо-Сніжнянська агломерації, м. Луганськ та південна частина Луганщини) та прилеглі до неї райони визнані як проблемні ареали, **території яких підлягають жорсткому (посиленому) регулюванню містобудівного розвитку з першочерговою реструктуризацією економічної бази та екологічним оздоровленням територій.**

Таким чином, важкість наслідків наявного впливу вугільної промисловості України на ландшафти та землекористування оцінюється як критична (сильна інтенсивність, постійна тривалість, надрегіональний масштаб), їх ймовірність — вельми ймовірна. Загальний ступінь ризику є високим (неприйнятна категорія) та таким, що потребує уваги державних управлінців найвищого рівня, а також — комплексних заходів щодо зменшення ризику та відповідного плану управління.

1.2.2. Вплив вугільної промисловості на забудову, виробництво та інженерну інфраструктуру

Табл. 1.10. Вугледобувне навантаження на геологічне середовище

Область	Площа регіону	Площа ГПР		Площа шахтних полів	
	тис. км ²	тис. км ²	%	тис. км ²	%
Донецька	26,5	5,98	22,6	2,76	10,4
Луганська	26,7	5,12	19,2	2,19	8,2
Загалом	53,2	11,10	20,9	4,95	9,3

Історично склалося, що техногенне навантаження на геологічне середовище на Донбасі має досить нерівномірний характер: **найбільших змін зазнали інтенсивно-освоєні, густонаселені, щільно-збудовані вугледобувні райони**, де розміщуються шахти, підприємства вугледобувної, переробної, металургійної, машинобудівної,

хімічної та інших галузей промисловості. Довгострокове проведення гірничих робіт на великих площах негативно вплинуло на геодинамічну рівновагу масиву гірських порід, що відобразилося у порушенні його суцільності, змінах фізико-хімічних властивостей і, як наслідок, зрушенні земної поверхні над гірничими виробками, у тому числі прилеглих міст та селищ. [Найбільше вугледобувне навантаження](#) на геологічне середовище сформувалось у Донецько-Макіївському, Чистяково-Сніжнянському і Центральному, відносно менше — у Довжано-Ровенецькому і Покровському гірничопромислових районах (ГПР).

Приблизно п'ята частина Донецької та Луганської областей зайняті гірничопромисловими районами, до 48% з яких становлять шахтні поля. В свою чергу, **майже половина останніх знаходяться під забудовою (понад 2,3 тис. км²), а підроблена частина шахтарських міст досягає 2/3 їх загальної площі.** Крім того, **половина забудованих територій 91 смт Донбасу є також підробленими внаслідок гірничих робіт:**

Табл. 1.11. Міська забудова у гірничопромислових районах

Область	Площа міст у ГПР	Площа міст підроблена		Площа міст підроблена та підтоплена	
	тис. км ²	тис. км ²	%	тис. км ²	%
Донецька (31 місто)	1,74	1,25	71,8	0,055	3,2
Луганська (28 міст)	0,59	0,36	61,5	0,072	20,0
Загалом (59 міст)	2,34	1,60	68,7	0,132	8,2

Шахтарські міста і селища міського типу — це єдиний господарський комплекс. Проте, населені пункти вугледобувних регіонів мають зони, в яких різна щільність житлової та промислової забудови, що обумовлює протяжну мережу санітарно-технічних та інших комунікацій. При виїмці запасів вугілля під міською забудовою, будівлі і споруди отримують пошкодження, які призводять до зміни стану не лише окремих елементів забудови, але й усього міського господарського комплексу, що впливає на безпеку урбанізованих екологічних систем. При цьому, заходи захисту, які використовувалися для підтримки нормального стану окремих будівель, споруд та міст, не запобігають повному уникненню негативних наслідків впливу гірничих робіт.

Слід наголосити, що **на Донбасі масове закриття вугільних шахт проводилося без комплексного еколого-гідрогеологічного вивчення (оцінки та прогнозування) вугледобувного басейну та окремих гірничопромислових районів), відповідні роботи проводилися переважно із порушенням законодавчих і нормативно-технічних документів з охорони навколишнього природного**

середовища та забезпечення техногенно-екологічної безпеки населення та територій. Все це позначилося на погіршенні інженерно-геологічного стану території, викликало пошкодження та руйнування споруд цивільного та промислового будівництва, комунікаційних та транспортних мереж. У процесі затоплення шахт властивості міцності порід зменшуються, що призвело до втрати порушеної, проте відносно усталеної рівноваги товщі гірських порід, до активізації процесів зсування та додаткових деформацій.

Для населених пунктів, що розташовані на вугленосних територіях, загалом характерним є наявність запасів вугілля, яке залягає на різних глибинах. Розробка таких пластів обумовлює багаторазову підробку будівель і споруд, що в свою чергу викликає різноманітні пошкодження конструкцій та ускладнює експлуатацію всього міського господарства. При цьому, **відмінною особливістю Донецько-Макіївського району є велика кількість поверхневих споруд та будівель на гірничих відводах шахт (лише площа міст Донецька і Макіївки — це половина шахтних полів).** В свою чергу, особливістю Центрального району Донбасу, що у вигляді промислової агломерації простягається стрічкою 60-10 км та складається з багатьох населених пунктів (міста Юнокомунарівськ, Єнакієве, Горлівка, Микитівка, Вуглегірськ, Торецьк), являючи собою майже суцільну забудову (з населенням до 1 млн осіб, напередодні подій 2014 року), є те, що на цій території шахтами одночасно розроблялося до 30 крутоспадних (45–70°) пластів.

Для розташованих над гірськими виробками міст Донбасу (особливо у районах поширення крутих кутів падіння вугільних пластів) характерні специфічні деформації земної кори: натомість загального порівняно плавного осідання виникають зосереджені деформації — терасоподібні уступи, максимальна висота яких досягає 0,5–0,6 м при швидкості зростання 1–4 см на рік. Загалом такі деформації руйнують будь-які споруди, під якими утворилися. Саме тому таке будівництво не допускається без особливих заходів, якщо очікувана висота уступів 0,25 м і більше. Водночас, за результатами [досліджень](#) 2000-х років, на 1 км² підробленої території Донбасу в середньому припадає близько 60 уступів, 78% з них — малі (менше 0,1 м) та практично безпечні для споруд та комунікацій, але до 22% уступів — великі.

[Деформація будинків](#), що потрапили в зону підробки, виражається в розтріскуванні стін і фундаментів, зміщенні блокових конструктивних споруд, пошкодженні комунікацій. На забудованій території Донбасу зафіксовано 23 форми осідання, глибина яких коливається до 2 метрів. Практично всі будівлі шахтарських міст і селищ, незалежно від наявності та обсягу конструктивних захисних заходів, геометричної конфігурації і кількості підробок, отримують певні ушкодження. Тріщини, що залишилися після підробітку суттєво ускладнюють подальшу експлуатацію будівель. Так, з **2,5 тис. будівель та споруд, обстежених у місті Краснодон наприкінці**

1990-х років було зафіксовано понад 34% об'єктів у незадовільному стані, з яких 24% підтоплено. У містах і селищах Стаханівського регіону в межах зон впливу гірничих робіт на земну поверхню ліквідованих шахт («Брянківська», «Замківська», ім. Ілліча, «Максимівська» та «Центральна-Ірміно») до 34% об'єктів перебували у незадовільному стані та близько 6% підтоплені. Підробка території міста також зачіпає мережі санітарно-технічних комунікацій: внаслідок деформації земної поверхні на територіях ліквідації шахт відбувається руйнування каналізаційних та водопровідних систем, а також систем відведення шахтних вод, що призводить до підтоплення та заболочування територій. Виникнення уступів на земній поверхні викликає більші деформації трубопроводів і, у свою чергу, ще більше обводнення. Зокрема, з цих причин у м. Горлівка напередодні 2014 року втрачалася до 60% очищеної питної води, що подавалася з фільтрувальних станцій у розподільну мережу.

На Донеччині існує гострий дефіцит води питної якості, а водопостачання міст Донбасу з декількома мільйонами мешканців є однією з найважливіших технічних, екологічних та соціально-економічних проблем. Водночас, внаслідок гірських розробок та просідання земної поверхні, що вимірюється кількома метрами, основне джерело питної води в регіоні, канал «Сіверський Донець — Донбас» при транспортуванні води **втрачає значну її кількість внаслідок фільтрації**. На деяких ділянках каналу перекачування води здійснюється над територією шахтних полів (наприклад, шахт «ім. Ізотова», «ім. Леніна», «Комсомолец» та шахти № 2 Микитівського ртутного комбінату у м. Горлівка, сумарною потужністю підробітку понад 50 метрів) у 3-х трубопроводах довжиною до 10 км. За даними інструментальних спостережень, що проводилися фахівцями вздовж траси каналу, просідання поверхні під якими в окремих місцях вже перевищило 3,2 метри та викликало формування уступів заввишки до 50 см, що **ставить під загрозу надійність та безпечне водопостачання регіону в цілому**. Недотримання належного режиму відкачування шахтних вод у більшості вугледобувних підприємств Центрального Донбасу, що з 2014 року набуло характеру неконтрольованого, якщо не хаотичного. Затоплення шахт на непідконтрольній території та поблизу ліній зіткнення вже викликає стрімке погіршення гідрогеологічної обстановки, що зумовлює посилення ушкодження каналу та здатне призвести до руйнації його окремих ділянок. При цьому, **наразі точно невідомо, чи не пройдено точку неповернення у проблемі затоплення шахт Центрального Донбасу та чи здатні системні зусилля щодо відновлення нормальної експлуатації водовідливів на вугледобувних підприємствах м. Горлівка повернути ситуацію в штатне русло**.

Відповідно до матеріалів [ГСПТУ](#) (карти «[Інженерно-будівельна оцінка території](#)», «[Територія регламентованого використання](#)», «[Рівень виробничо-містобудівного освоєння території](#)», «[Комплексна оцінка території](#)»), а також Схем планування

територій [Донецької](#) та [Луганської](#) областей, **приблизно половина територій Донбасу характеризовані як урбанізовані, порушені гірничими роботами та карстонебезпечні**. При цьому, центральна частина Донбасу (зокрема Донецько-Макіївська, Горлівсько-Єнакієвська, Торецько-Костянтинівська, Торезо-Сніжнянська агломерації, м. Луганськ та південна частина Луганщини) та прилеглі до неї райони визнані як **території з критичним рівнем виробничо-містобудівного освоєння, що підлягають посиленому чи навіть жорсткому регулюванню містобудівного розвитку з першочерговою реструктуризацією економічної бази та екологічним оздоровленням територій**.

Таким чином, важкість наслідків наявного впливу вугільної промисловості України на забудову, виробництво та інженерну інфраструктуру оцінюється як гранична (посередня інтенсивність, постійна тривалість, надрегіональний масштаб), їх ймовірність — вельми ймовірна. При цьому, загальний ступінь ризику є значним (допустима категорія) та таким, що потребує уваги державних управлінців центрального рівня, а також — складних заходів щодо зменшення ризику та відповідного плану управління.

1.2.3. Вплив вугільної промисловості на культурну (зокрема, архітектурну та археологічну) спадщину

Втрати культурної спадщини (КС) визнано [однією з основних екологічних проблем сучасності](#), про що наголошено ще у першій з серії доповідей про стан навколишнього середовища на загальноєвропейському рівні («Довкілля Європи. Добринська оцінка, 1995»), підготовлених Європейським Агентством з навколишнього середовища як інформаційне забезпечення процесу «Довкілля для Європи». Стан КС став одним з важливих індикаторів екологічної ситуації, яка в свою чергу, визначає ті чи інші екологічні ризики для об'єктів КС.

Як і інші рукотворні (техногенні) компоненти довкілля, об'єкти культурної спадщини у гірничопромислових районах зазнають негативного впливу від вуглевидобування переважно опосередковано — через негативні зміни у геологічному середовищі, що проявляються у просіданні та деформації земної поверхні, активізації зсувів, підтопленні місцевості та споруд. Втім, на тлі інтенсивного освоєння, заселення та щільної забудови, [за даними Міністерства культури України](#), **за абсолютною кількістю облікованих та зареєстрованих об'єктів культурної спадщини (КС) серед 27 адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня ці території є відносно бідними, особливо Донеччина** (таблиця 1.12).

Табл. 1.12. **Загальна кількість об'єктів культурної спадщини**

Об'єкти КС (на 01.01.2019 р.)	Донецька область		Луганська область		Україна в цілому	
	одиниць	%	одиниць	%	одиниць	%
Об'єкти, занесені до Реєстру	89	0,9	497	5,0	9952	100,0
в т. ч. загальнодержавного значення	14	1,5	42	4,6	907	100,0
в т. ч. місцевого значення	75	0,8	478	5,3	9045	100,0
Пам'ятки на державному обліку	2192	1,6	6152	4,4	140375	100,0
Щойно виявлені об'єкти	7845	21,3	0	0,0	36810	100,0
Загалом виявлено	10037	5,9	6152	3,6	170185	100,0

За тими ж даними, навіть з урахуванням численних нововиявлених (на території Донеччини) та облікованих (на території Луганщини) археологічних об'єктів, їх відповідний сумарний потенціал (кількість об'єктів на 1 тис. населення) ледве досягає середнього рівня по Україні, а за іншими категоріями КС (історичні об'єкти) в загальнодержавному масштабі взагалі є незначним (переважно — мінімальним) (таблиця 1.13).

Табл. 1.13. **Категорії об'єктів культурної спадщини**

Кількість об'єктів (станом на 01.01.2019)	Донецька область	Луганська область	Україна в цілому (приблизно)
Археологічні об'єкти			
Об'єкти, занесені до Реєстру	9	35	4,0 тис.
Пам'ятки, що перебувають на Держобліку	1034	2241	74,0 тис.
Щойно виявлені об'єкти	6688	0	24,0 тис.
Історичні об'єкти			
Об'єкти, занесені до Реєстру	75	403	2,8 тис.
Пам'ятки, що перебувають на Держобліку	1079	382	48,0 тис.
Щойно виявлені об'єкти	1079	0	7,5 тис.
Об'єкти архітектури і містобудування			
Об'єкти, занесені до Реєстру	0	31	2,6 тис.
Пам'ятки, що перебувають на Держобліку	67	106	15,0 тис.
Щойно виявлені об'єкти	67	0	3,5 тис.
Об'єкти монументального мистецтва			
Об'єкти, занесені до Реєстру	4	28	0,4 тис.
Пам'ятки, що перебувають на Держобліку	10	121	2,1 тис.
Щойно виявлені об'єкти	10	0	1,5 тис.

Об'єкти садово-паркового мистецтва			
Об'єкти, занесені до Реєстру	0	0	-
Пам'ятки, що перебувають на Держобліку	1	2	0,3 тис.
Щойно виявлені об'єкти	1	0	-

Водночас, дослідниками підкреслюється, що розгляд претендентів на внесення об'єктів КС, що перебувають на державному обліку, до відповідного реєстру відбувається вкрай повільно та нерівномірно, а на початок 2020 року **частка внесених об'єктів по Україні в цілому становить лише 5,8%, з найвищими показниками у м. Київ (27%), Одеській (23%) та Дніпропетровській (17%) областях (для порівняння: Донецька та Луганська області — 0,9 та 8,1% відповідно).**

Слід зазначити, що на кінець 2013 року кількість різноманітних пам'яток, що перебували на державному обліку (тобто вважалися культурною спадщиною навіть до включення до [Державного реєстру нерухомих пам'яток](#)) на території України в цілому та її південно-східних регіонів (Донецької, Луганської областей) зокрема, було дещо більшим — 147,5 тис., 4,1 тис. та 6,7 тис. одиниць відповідно. Це пов'язано як з відсутністю статистичних показників тимчасово окупованих територій, так і впровадженням у законодавство України декількох законів, спрямованих на звільнення від впливу та наслідків комуністичної ідеології в усіх сферах життя країни та суспільства, зокрема, Закону України «[Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного \(нацистського\) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки](#)», прийнятого у 2015 році.

Втім, [наукові дослідження](#), що проводилися на базі Інституту географії НАН України ще до 2013 року (щодо регіонального забезпечення об'єктами КС, типізації регіонів за просторовим розподілом та інтегральними показниками насиченості об'єктами КС), **показували аналогічну ситуацію як в цілому по облікованих об'єктах національного значення, так і за більшістю їх окремих категорій: Луганщина — на рівні нижче середнього, Донеччина — на мінімальному рівні насиченості, з низьким потенціалом КС обох регіонів та відповідними рейтинговими оцінками. Така ж ситуація за щільністю цих об'єктів збереглася у 2018 році.** При цьому, на території Донецької та Луганської областей не розташовано жодного з об'єктів України, внесених до Переліку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО (0,65% від загальної кількості [об'єктів Світової спадщини](#) у світі) чи принаймні до попереднього Списку всесвітньої спадщини (Tentative List), а зона впливу гірничо-промислових районів інших вугледобувних регіонів вочевидь не поширюється на ділянки розміщення таких об'єктів.

Свого часу **до Списку історичних населених місць України (затверджений [постановою КМУ від 26.07.2001 року № 878](#)) включено 401 населений пункт,**

серед яких лише 8 — у Донецькій області (2,0%) та 10 — у Луганській (2,5%). [На думку фахівців Інституту географії](#), в Україні системи моніторингу об'єктів КС поки що не існує, хоча значна частина об'єктів КС перебуває під впливом природних і антропогенно обумовлених факторів екологічного ризику та характеризується різким погіршенням (в багатьох випадках — безповоротними втратами), а сучасний стан більшості історичних населених місць незадовільний і близький до критичного. Зокрема, встановлено, що 50–70% об'єктів у окремих регіонах перебувають в незадовільному стані, понад 200 пам'яток архітектури та містобудування національного значення щороку потребують проведення невідкладних протиаварійних та консерваційних робіт.

Проведений тими ж фахівцями аналіз змісту розділів про стан об'єктів КС, що почали оприлюднюватися з 2000 року у складі щорічних Національних доповідей про стан навколишнього природного середовища в Україні, **виявив практично повну відсутність систематизованої інформації про екологічний стан об'єктів КС** по країні загалом та в розрізі адміністративно-територіальних одиниць. Втім, отримані поодинокі та епізодичні дані про стан окремих об'єктів і територій КС, хоч і свідчили про суттєві екологічні загрози та ризики втрати пам'яток, які спостерігаються в Україні практично повсюдно (зокрема, через підтоплення земель пошкоджується близько 12 тисяч архітектурно-історичних пам'яток України), проте безпосередньо з наслідками ведення гірничих робіт з видобутку вугілля не пов'язувалися, а увага на відповідних регіонах не акцентувалася.

Серед основних причин такого занепаду вважається недотримання положень Генеральної схеми планування території України (зокрема, карти «Території історико-культурного призначення»), затвердженої у 2001 році, при визначенні завдань перспективного розвитку населених пунктів, та відсутність такого документу на новий період. Хоча обговорення цього питання відбувається з 2016 року, **а необхідність розроблення нової схеми «як інтерактивної моделюючої системи управління державою, що визначатиме стратегію просторового розвитку України» було вказано Кабінетом Міністрів серед заходів реалізації Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 року.**

Відповідно до матеріалів [ГСПТУ](#) (карти «[Території історико-культурного призначення](#)», «[Інженерно-будівельна оцінка території](#)», «[Територія регламентованого використання](#)», «[Рівень виробничо-містобудівного освоєння території](#)»), а також Схем планування територій [Донецької](#) та [Луганської](#) областей, **території цих вугледобувних регіонів є дуже бідними в контексті історичних локацій, майже позбавленими режимних ділянок концентрації археологічних об'єктів та повністю — ділянок природних ландшафтів, що мають історико-культурну цінність.** При цьому, центральна частина Донбасу та прилеглі до неї райони визнані як **території, порушені гірничими роботами, та з критичним рівнем**

виробничо-містобудівного освоєння, що підлягають посиленому чи навіть жорсткому регулюванню містобудівного розвитку.

Таким чином, важкість наслідків наявного впливу вугільної промисловості України на культурну спадщину оцінюється як гранична (посередня інтенсивність, постійна тривалість, регіональний масштаб), їх ймовірність — ймовірна. Загальний ступінь ризику є значним (допустима категорія) та таким, що потребує уваги державних управлінців центрального рівня, а також — складних заходів щодо зменшення ризику та відповідного плану управління.

1.3. **ВПЛИВ ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ НА СОЦІАЛЬНІ КОМПОНЕНТИ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА**

1.3.1. **Вплив вугільної промисловості на громадський комфорт**

Розпочате видобування, до якого згодом приєдналися інші супутні галузі з оброблення, перероблення та використання вугілля, значною мірою обумовили заселення та освоєння території Донбасу, виникнення і розвиток численних промислово-міських агломерацій, розбудову потужної інфраструктури та мережі комунікацій. Саме тому **історія Донбасу як господарсько-територіального комплексу, а також — його населення безпосередньо обумовлена функціонуванням вугільної промисловості. Водночас, тривалий, інтенсивний та незбалансований антропогенний вплив, що переважав над асиміляційними властивостями природних ресурсів, призвів до їх виснаження, формування несприятливого та шкідливого середовища.** З тієї ж причини за багатьма критеріями умови життєдіяльності в переважній більшості міст Донбасу, які загалом мали вельми специфічний комплекс технічних, економічних і соціальних умов проживання населення, [не відповідали комфортним](#) ще задовго до подій 2014 року. З початком збройного конфлікту та утворенням лінії зіткнення (фактично — розмежування) ці умови істотно погіршилися, при чому, значно суттєвіше, ніж по Україні в цілому.

Насамперед, **це пов'язано з досить обмеженою економічною спеціалізацією регіональної економіки, що в силу різноманітних причин жодним чином не відповідала принципам сталого розвитку.** Монофункціональність населених пунктів, потенціал яких переважно концентрувався на важких галузях промисловості із застосуванням застарілих, ресурсоємних технологій, а також важкої (часто небезпечної, проте малопродуктивної) праці, призвів до критичної

залежності життєдіяльності цих поселень та добробуту їх населення від роботи містоутворюючих підприємств, фактично нездатних до зміни профілю (конверсії) чи принаймні диверсифікації власної діяльності. Останні створювали переважно податкове поле на місцевому рівні, надаючи основну масу робочих місць та лівову частину грошових надходжень до відповідних бюджетів. Сфера послуг, що супутньо існувала, виконувала виключно допоміжну роль. Навіть житловий фонд, культурно-розважальні заклади, комунально-побутове обслуговування шахтарських мономіст, забезпечення якого належить [до компетенції місцевого самоврядування](#) (муніципалітетів), були та іноді досі залишаються у відомчому статусі. Ця ситуація сприяла формуванню специфічних звичок та навичок, інертності, патерналістичним настроям та низькій екологічній культурі серед місцевого населення.

Наприкінці 2013 року Донбас характеризувався високим рівнем охоплення загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, що було пов'язано з високою часткою штатних працівників, зайнятих на великих підприємствах регіону. Разом з тим, [негативною тенденцією](#) щодо забезпечення гідної праці на Донбасі (починаючи з 2002 року) було значне зменшення частки найманих працівників у загальній чисельності зайнятого населення: у Донецькій області — на 17,6%, у Луганській області — на 18,8% (в Україні в цілому — на 10,8%). Загалом Донецька область за цей період втратила 332 тис., а Луганська область — 554 тис. найманих працівників, або майже 20% від загального зменшення чисельності таких працівників в Україні. Однією з найбільш негативних характеристик сфери зайнятості на Донбасі були несприятливі умови праці. **Майже кожний другий (43,9%) працівник Донеччини та Луганщини працював в умовах, що не відповідали санітарно-гігієнічним нормам** (в середньому по Україні — 29,5% працівників). Через високу частку пільгових пенсіонерів на Донбасі, значна частина яких рано втрачала працездатність через травматизм та професійні захворювання, в структурі загального доходу домогосподарств Донецької та Луганської областей дуже високою була частка пенсій — 30,0% та 31,2% відповідно (найвища серед усіх регіонів), що суттєво перевищувала середній рівень по Україні (24,0%).

Як результат невдалої політики щодо реструктуризації вугільної галузі та структурної трансформації економіки гірничих регіонів, що фактично звелася до неналежним чином прорахованого та реалізованого закриття шахт ще протягом 1990–2000-х років, **на високоурбанізованих теренах Сходу України сформувалася [мережа депресивних міст та районів](#) з безробіттям, деморалізацією суспільства та падінням громадської активності**. Серед місцевого населення, що не пристало до міграційних процесів або на шлях «заробітчанства», поширювалося пасивне ставлення до оточення, песимістичні або навіть апатичні настрої, неготовність до будь-яких адекватних самостійних дій для підвищення власного життєвого рівня.

Через відносно коротку тривалість життя чоловіків-шаhtarів, значною мірою обумовлену професійною захворюваністю, травматизмом та шкідливими звичками, частка жінок у гірничих містечках вища, ніж у середньому по Україні (53%), складаючи 54,2% у Донецької області та 54,3% — у Луганській. При цьому, у вугледобувних регіонах спостерігаються такі самі проблеми, що й в Україні загалом, стосовно зайнятості та оплати праці: [жінки менше залучені до ринку праці](#) через брак відповідних робочих місць або через відсутність потреби працювати, а якщо вони працюють, то переважно у низькооплачуваних секторах та/або посадах через горизонтальну та вертикальну професійну сегрегацію. **У Донецькій області ці проблеми ще виразніші через традиційну модель розподілу ролей у домогосподарстві та індустріальну спеціалізацію області:** рівень участі жінок у робочій силі та рівень зайнятості жінок набагато менший, ніж по Україні. Гендерний розрив у середньомісячній зарплаті штатних працівників майже у 2 рази вищий, що відповідає ситуації у вугледобувній галузі по Україні в цілому (середня заробітна плата жінок становить тут лише [47,9% від «чоловічого» показника](#)).

Гендерна диспропорція у середній заробітній платі сприяє відповідній [диспропорції у пенсіях](#) (приблизно 30%). Внаслідок нижчого доходу природньо, що жінки стикаються з вищим ризиком бідності і часто належать до найбільш вразливих груп населення, складаючи більшість, коли мова йде про отримання державної соціальної допомоги. При цьому, виконуючи на шахтах переважно непрофільні функції або будучи задіяними у сфері послуг, що в межах гірничих мономіст вкрай залежить від роботи вугледобувних підприємств, жінки часто першими потрапляють під скорочення, поповнюючи ряди безробітних. На Луганщині жінки мають значно вищий рівень безробіття, ніж чоловіки у цій області та жінки в Україні загалом, що свідчить про їх значні труднощі під час пошуку роботи. Зокрема, під час масового закриття шахт наприкінці 1990-х років у деяких містах та районах Луганської області [рівень жіночого безробіття сягав 70% та більше](#) від кількості офіційно зареєстрованих. Так, згідно з інформацією Антрацитівського центру зайнятості, коливання рівня жіночого безробіття у період 1997–2002 рр. відбувалось в межах 72–83%.

Серед працюючих членів шахтарських домогосподарств частка чоловіків стабільно перевищує частку жінок (приблизно 55/45%), при чому більшість працюючих членів таких домогосподарств є задіяними на вугільних підприємствах. За даними державної статистики, [наразі більш ніж третина жінок](#) Донеччини не працює та не шукає роботу в якості зареєстрованих безробітних. Натомість вони беруть на себе хатню роботу, не отримуючи ані платні, ані соціальних гарантій, потрапляючи в цілковиту фінансову залежність від своїх чоловіків, які у мономістах вугледобувних регіонів часто працюють на шахтах або пов'язаних з ними підприємствах і ризикують втратою єдиного джерела заробітку. Відповідно, [шаhtarські домогосподарства здебільшого очолюють чоловіки](#): 84,4% порівняно до 15,6%,

в яких головою є жінки. Слід зазначити, що серед домогосподарств шахтарів, які мають досвід вивільнення, частка домогосподарств на чолі з жінкою є більшою (19%), причому у східних вугледобувних регіонах цей показник перевищував середній рівень (найвищий 21,4% у Донецькій області), а на заході країни — нижче середнього (найнижчий у Волинській області — 6,1%).

Примітно, що загалом в Україні жінки мають вищий рівень освіти, ніж чоловіки: частка жінок, які навчаються у вищих навчальних закладах, у 2013 році сягнула позначки у 86%, а частка чоловіків склала тільки 72%. Однак, у Донецькій та Луганській області ситуація виглядає навпаки: лише близько 35% жінок навчалися в університетах і 37% мали професійно-технічну освіту, в той час як для чоловіків ці показники становили 39% і 46% відповідно.

Так склалося, що більшість великих міст Донбасу сформувалися на основі об'єднаних шахтарських селищ, а малих — навколо робочих селищ. З цим фактором пов'язані історичні особливості вугледобувних регіонів щодо незбалансованого просторового планування та неефективного використання територій. Несистемне, якщо не хаотичне, їх первинне освоєння, що часто супроводжувалося самозахопленням земельних ділянок під будівництва тимчасового житла, продовжилося на етапі відновлення Донбасу після руїни Другої світової війни з виникненням численних малих шахт, стрімкими змінами ландшафту та умов забудови. Та, за окремими винятками, це не було виправлено у період розквіту вугільної галузі протягом 1970-х років минулого сторіччя. Виходячи суто з принципів короткострокової економічної доцільності, над шахтними полями розбудовувалися суміжні та не зовсім виробничі потужності, значна частина з яких **являла собою не тільки додаткові джерела негативного впливу на компоненти довкілля, але і була об'єктами підвищеної небезпеки**, що також накладало обмеження на використання прилеглих земельних ділянок. Як результат, міста Донбасу представляють собою низку промислових зон, серед санітарно-захисних розривів яких розташована житлова та громадська забудова. Наприклад, у Донецькому регіоні 80% всіх териконів фактично перебуває в межах промислово-міських агломерацій, а найчастіше в межах санітарно-захисної зони розташовується житло (60 тис. будівель і споруд, половина з яких зосереджено безпосередньо близько до тліючих териконів). При цьому, заходи щодо переселення населення з цих зон, як правило, не проводяться, а планувальні обмеження, передбачені містобудівною документацією (у разі її наявності), фактично не дотримуються. По суті, переважна частина шахтарських міст є суцільною, або принаймні переважно промисловою зоною. В таких умовах навіть об'єкти зелених насаджень (муніципальні сквери та парки), що номінально використовуються для громадського використання (відпочинок та рекреація), часто є спеціально призначеними, тобто створені із захисною функцією.

Саме тому **щільно-забудовані території промислово-житлових агломерацій є особливо вразливими та мають найбільшу здатність до погіршення умов життєдіяльності внаслідок дії зміненого геологічного середовища на інженерні системи та мережі** (водопровідно-каналізаційні, тепло-енергетичні, транспортні та ін.). Як вже зазначалося, просідання денної поверхні за високих рівнів підземних вод призводить до підтоплення великих площ, що разом з деформацією поверхні обумовлює поширення пошкодження та руйнацію будівель, споруд та комунікацій у населених пунктах. У свою чергу, такі ушкодження призводять до порушення благоустрою, санітарно-технічних норм в експлуатації приміщень та інженерних мереж, створюють дискомфорт для проживання, проте через суттєвий вплив на ринкову ціну місцевих об'єктів нерухомості ще більше «прив'язує» населення до старопромислових міст. При цьому, наразі **переважна більшість** з 35 тис. працівників державного сектору вугільної галузі, 25 територіальних громад та 70 населених пунктів, життєдіяльність яких безпосередньо залежить від вуглевидобування, розташовані на території Донецької та Луганської областей.

На кінець 2013 року за рівнем фінансування житлово-комунального господарства (ЖКГ) Донецька область знаходилась на другому місці (після м. Києва), але системи життєзабезпечення перебували у критичному стані та потребували заміни й оновлення. Зокрема, **в аварійному стані були 12,7% теплових мереж, майже 50% водопровідних та каналізаційних мереж, а рівень втрат води перевищував 50%. За рівнем фінансування ЖКГ Луганська область була на 18 місці, при цьому 30% об'єктів водопровідно-каналізаційного господарства повністю відпрацювали свій термін, більше 45% водопровідних, 10% теплових мереж знаходились в аварійному та ветхому стані.** В значній частині населених пунктів Донецької і Луганської областей питна вода населенню подавалася за графіками, а понад 30% населених пунктів не мали централізованого водопостачання. У порівнянні з іншими регіонами України на Донбасі була найбільша кількість населених пунктів (21% у Донецькій області та 18% у Луганській області), де квартири не мали жодних видів благоустрою. При цьому, на ці регіони припадала майже половина з 755 таких населених пунктів по Україні в цілому (30,5% на Донеччині та 17,7% — на Луганщині).

В умовах втрати через гірничі роботи значної частини підземних вод, придатних у якості альтернативного джерела питного використання, особливо гостро постало питання ще однієї критичної залежності міст та населення Донецької області, а саме — від функціонування каналу «Сіверський Донець — Донбас». Хоча первинною функцією цієї споруди було забезпечення об'єктів промисловості (минула назва компанії-оператора — «Укрпромводчермет»), наразі належне функціонування каналу забезпечує також різноманітні елементи комунального обслуговування населених пунктів регіону. Зокрема, одним із пріоритетних джерел споживання води,

які забезпечують нормальну життєдіяльність населення, є наповнення теплових мереж, без якого функціонування наявних систем централізованого опалення не є можливим. Вочевидь, такий стан територій та умови забезпечення ресурсами не сприяють належному інвестиційному клімату, який після 2014 року на теренах Сходу України вкрай погіршився.

Україна стала першою з держав Центральної та Східної Європи, що приєдналася до процесу моніторингу основних показників людського розвитку як країни в цілому, так і в кожному регіоні окремо. При цьому, найсильніший вплив на визначення місця регіону на єдиній шкалі індексів людського розвитку (за методикою UNDP, з вітчизняною модифікацією) здійснюють рівень освіти, умови проживання та матеріальне становище населення. **За рівнем інтегрального індексу регіонального людського розвитку та його динамікою протягом 2004–2014 років всі регіони України поділяються за типом розвитку на три групи, при чому Донецька та Луганська належать до категорії регіонів, що перебувають у стагнації, та у зазначений період переважно отримували місця у нижній половині відповідного рейтингу.** Зокрема, це було обумовлено останніми місцями цих областей за характеристиками відтворення населення: в 2013 році Луганська область була на 20 місці, а Донецька — 25 (останньому) місці. **При цьому, обидва регіони належали до групи з найбільшими темпами депопуляції саме через низький рівень народжуваності та високий рівень смертності населення.** Зокрема, у 2013 році коефіцієнт народжуваності в Луганській області був найнижчим серед регіонів України (1,29 проти середньоукраїнського 1,52). Як результат, протягом 1993–2013 років чисельність населення Луганщини зменшилась на 21,6%, Донеччини — на 18,3% (в середньому по Україні — 12,5%), в т. ч. чисельність населення віком 20–64 роки — на 13,5% і 12,1% відповідно (в середньому по Україні — на 3,9%).

Відповідно до матеріалів ГСПТУ (карти «[Інженерно-будівельна оцінка території](#)», «[Територія регламентованого використання](#)», «[Планувальна структура та види переважного використання території](#)», «[Рівень виробничо-містобудівного освоєння території](#)», «[Рекреаційні та оздоровчі території](#)», «[Комплексна оцінка території](#)», «[Екологічна характеристика території](#)»), а також Схем планування територій [Донецької](#) та [Луганської](#) областей, **приблизно половина територій Донбасу характеризовані як високо урбанізовані, на яких частково або повністю переважають депресивні виробництва вугільної промисловості, а зона санітарної охорони єдиного у регіоні курорту (Слов'янський курорт) є забрудненою.** При цьому, центральна частина Донбасу (зокрема Донецько-Макіївська, Горлівсько-Єнакієвська, Торецько-Костянтинівська, Торезо-Сніжнянська агломерації, м. Луганськ та південна частина Луганщини) та прилеглі до неї райони визнані як **території з низьким рівнем забезпечення природними (зокрема, курортно-рекреаційними) ресурсами містобудівного розвитку, що підлягають посиленому або навіть жорсткому**

регулюванню містобудівного розвитку з першочерговою реструктуризацією економічної бази та екологічним оздоровленням територій.

Таким чином, важкість наслідків наявного впливу вугільної промисловості України на громадський комфорт оцінюється як критична (сильна інтенсивність, постійна тривалість, надрегіональний масштаб), їх ймовірність — вельми ймовірна. При цьому, загальний ступінь ризику є високим (неприйнятна категорія) та таким, що потребує уваги державних управлінців найвищого рівня, а також — комплексних заходів щодо зменшення ризику та відповідного плану управління.

1.3.2. Вплив вугільної промисловості на громадське здоров'я

У науковій літературі й інших офіційних джерелах, які відображають прогнозовані демографічні показники по нашій країні, наводяться невтішні відомості — зокрема, за оцінками ООН до 2050 року очікується скорочення чисельності населення в Україні до 33 мільйонів. Фахівці називають різні причини такого скорочення народонаселення, однак **однією з основних залишається критичне забруднення навколишнього середовища, особливо у місцях підвищеного техногенного ризику**, що призводить до поширення різноманітних захворювань, скорочення тривалості життя і підвищення рівня смертності.

Тривалий та інтенсивний техногенний вплив на довкілля, пов'язаний з розробкою вугілля та інших корисних копалин, розвитком металургійної, коксохімічної та інших видів промисловості, роботою ТЕЦ/ТЕС, що спалюють кам'яне вугілля, створив на Донбасі вкрай напружену екологічну обстановку ще до отримання Україною незалежності. Вже тоді у регіоні техногенне навантаження на природне середовище перевищувало аналогічний показник у сусідніх країнах у 5–15 разів. При цьому, однією з найгостріших проблем становило забруднення повітряного басейну: дані показували, що рівень забруднення атмосфери на Донбасі один із найвищих у СРСР.

Дестабілізація екосистем і масштабний негативний вплив гірничих робіт на довкілля (природне та антропогенне середовище) негативно позначилися на рівні громадського здоров'я. За деякими оцінками, **здоров'я мешканців вугледобувних регіонів на Сході України більш, ніж на 70% обумовлене станом навколишнього природного середовища** (у світі — тільки на 20–30%). Так, якщо в Донецькій області в 1991 році кількість померлих і кількість народжених склали відповідно 60,8 і 54,4 тис. осіб, то вже у 2000 році померло 80,1 тис., а народилося лише 29,5 тис. осіб. У той час, коли середня тривалість життя чоловіків в Україні

за офіційними даними становила 58 років, на Донбасі цей показник становив не більше 53–55. Крім того, довкілля Донбасу згубно впливає на генетичний апарат людини, внаслідок чого зростала кількість дітей, що народилися з генетичними каліцтвами, а дитяча захворюваність тільки з 1996 по 1999 роки, коли стартувала кампанія з масового закриття шахт, зросла майже на третину.

Примітно, що за висновками підкомітету екологічних проблем колишнього СРСР, який у 1991 році вивчав ситуацію у низці міст Донецької області, вже тоді причинами смерті на 95% ставали хвороби, зумовлені критичним погіршенням довкілля, а сам регіон відповідав критеріям зони екологічного лиха. Урядовою комісією визнавалося, що у низці населених пунктів Донбасу населення вочевидь інтоксиковане. Наприклад, у Горлівці, де був розташований Микитівський ртутний комбінат, відзначено підвищену збудженість та неаргументовану агресивність людей. При цьому, гнітюче враження на членів комісії справило м. Єнакієве, де загальний настрій людей вже тоді характеризувався пригніченістю та малоконтактністю.

Особливу небезпеку для здоров'я людини і довкілля становить підвищений вміст ртуті в приземній атмосфері, що є причиною ртутної інтоксикації мешканців цього району, їхньої підвищеної захворюваності та дитячої смертності. Адаже пари ртуті при вдиханні трансформуються в токсичну метилртуть, що вражає всі органи людини, негативно впливає на центральну нервову систему, порушує імунну систему та здатна накопичуватися в організмі людини (в т. ч. у плоді вагітних жінок) і викликати утворення злоякісних пухлин. Високі концентрації ртуті в ґрунтах міст Донбасу, а також породах териконів вугільних шахт, що горять, неминуче негативно позначаються на стані повітряного середовища. **Результати наукових досліджень (зокрема, проведені [наприкінці 1990-х років](#) та [напередодні 2014 року](#)) повністю підтвердили загрозливий рівень забруднення ртуттю компонентів довкілля у промислових центрах Донецької області, який у м. Горлівка було визнано катастрофічним, що є причиною ртутної інтоксикації жителів цього району, їх підвищеної захворюваності та дитячої смертності.**

Важливим чинником визначення впливу забруднення біосфери на організм людини є зіставлення результатів еколого-геохімічного районування з рівнем неінфекційної захворюваності населення, спричиненої насамперед важкими металами у повітряному середовищі регіону. Такі зіставлення, проведені наприкінці 1990-х років, показали, що у низці промислових міст Донбасу (Донецьк, Макіївка, Горлівка та ін.) рівень захворювання органів кровообігу, дихання, травлення, а також онкологічних захворювань збільшений у 1,5–2 рази, а кількість інсультів, інфарктів та інших тяжких кардіологічних хвороб у 10 разів і більше перевищує показники країн Скандинавії. На тлі зростання смертності в 1996 році **на Донеччині померло 19,5% з 440 тис. осіб по всій Україні, а продовження цієї тенденції призвело до**

зменшення кількості жителів області з 5,2 до 4,7 млн осіб вже до 2002 року. Виконані ще у 80-х роках вченими інституту медико-екологічних проблем дослідження дозволили встановити пряму залежність між підвищеною захворюваністю і тимчасовою втратою працездатності жителів шахтарських міст і селищ унаслідок незадовільного стану природного середовища. **Втім, за останні тридцять років санітарно-гігієнічна ситуація у вугледобувних регіонах загострилася і перебуває на межі медико-екологічної катастрофи.**

Так, за даними досліджень 2010–2011 років, існує тісний зв'язок між числом знову зареєстрованих патологій серед населення вугледобувних регіонів і антропогенним забрудненням навколишнього середовища (за показниками 1995–2009 років): значне збільшення кількості вроджених аномалій (в 2,12 рази); зростання кількості патологій, пов'язаних з захворюваннями шкіри і клітковини (в 1,28 рази); збільшення показників по хворобах, пов'язаних з системою кровообігу (в 1,72 рази) та патологіями вагітності (в 1,16 рази); зростання кількості новоутворень (в 1,2 рази). Зокрема, аналізуючи рівень захворюваності у регіонах України на рак молочної залози, що разом з іншими злоякісними новоутвореннями є однією з найважливіших медико-біологічних та соціально-економічних проблем, дослідники прийшли до висновку, що **найбільш високим рівнем відзначаються саме південно-східні області**, де сконцентровані виробництва вугільної та металургійної промисловості, енергетичного комплексу.

[Результати комплексної гігієнічної оцінки](#) стану основних об'єктів довкілля Донецької області, проведені у 2013–2014 роках на підставі даних тривалих спостережень (атмосферне повітря, питна вода, ґрунт — починаючи з 1980 року), показали, що **найвищий рівень їх забруднення антропогенними ксенобіотиками (характеризується як небезпечний та надзвичайно небезпечний для здоров'я населення) відзначається у більшості промислових міст, а також — окремих сільських районах Донеччини. При цьому, провідне значення у формуванні антропогенного пресингу на навколишнє середовище цієї області належить важким металам, особливо — у місцевих ґрунтах, більше 95% яких належать до техногенно-змінених.**

[До аналогічних висновків](#) дійшли фахівці-гігієністи, що проаналізували дані моніторингу (за 1995–2014 роки) важких металів у природних компонентах довкілля Донецької області та продуктах харчування, вироблених з місцевої сировини. Так, було встановлено, що вмістом цих полютантів лише ґрунти декількох сільських районів відповідають критеріям безпечності, в той час як **більшість промислових міст регіону (в т. ч. Донецьк, Макіївка, Костянтинівка, Маріуполь, Горлівка, Єнакієве, Дружківка, Краматорськ, Торецьк, Покровськ, Добропілля, Селидове) належать до категорії територій з надвисоким чи високим рівнем забруднення і відповідним рівнем небезпеки для здоров'я населення.** При цьому, надмірне

фізіологічне навантаження комплексу важких металів на 47,9% обумовлює формування патології серед дітей та на 62,3% — у дорослого населення Донецької області. За висновками фахівців, це наслідок забруднення до 70% площі області, що є територією екологічної кризи, яка зайнята районами мало придатними для життєдіяльності людини, рослинництва та тваринництва.

За даними дослідників показник загальної захворюваності населення гірничопромислової агломерації в районі розміщення териконів, що горять, перевищують показники в районах, віддалених від таких відвалів, майже вдвічі, а відповідна захворюваність дитячого населення — у 1,5 рази вище. Вроджені аномалії, виявлені у підлітків, які проживають в районі тліючого терикону, спостерігаються на 18% частіше, ніж у середньому по типовому шахтарському місту. Інша, але також небезпечна ситуація спостерігається у разі розміщення породних відвалів вугільних шахт [на територіях сільськогосподарських угідь](#), призначених для вирощування продуктів харчування для людей, харчових культур для тварин, виробництва продуктів легкої промисловості. **Одним зі шляхів потрапляння токсичних речовин в організм людини є трофічний, а небезпека для здоров'я людини посилюється у випадку вживання продуктів, вирощених на забруднених територіях. Особливо це стосується городини, вирощеної на присадибних ділянках житлових кварталів, що у шахтарських містах досі опалюються через спалення місцевого вугілля.**

З часу проголошення незалежності в Україні середня тривалість життя неухильно скорочувалася: з 69,3 років (у 1991 р.) до 67,91 (1999–2000 рр.) і 62,4 (2004–2005 рр.), при чому у гірничопромислових районах Донбасу — ще суттєвіше. З 2006–2007 років розпочалося поступове зростання цих показників, проте паралельно з цим у 2007–2008 роках у вугледобувних регіонах Сходу України спостерігалось зростання захворюваності за окремими класами і формами: цироз печінки (на 18,5%), хвороби крові (на 7,0%), ендокринна патологія, у т. ч. вузловий зоб (на 6,8%), цукровий діабет (на 2,5%), психічні розлади (на 4,0%). Загалом, **структура загальної захворюваності у вугледобувних регіонах Сходу України залишалася незмінною упродовж багатьох років: переважають захворювання системи органів дихання (38,6%), системи кровообігу (9,1%), травми і отруєння (8,6%).**

У 2013 р. на одній із сесій Донецької обласної ради депутатами було ухвалено Комплексну програму «[Оздоровлення й відпочинок дітей Донецької області на 2013–2017 роки](#)», у якій було зазначено, що рівень захворюваності (з домінуванням хвороб органів дихання, травлення, кістково-м'язової системи) дитячого населення Донецької області віком від 7 до 17 років має тенденцію до зростання. При цьому, в 2012 році найбільший рівень захворюваності дітей фіксувався в промислових містах (також у деяких сільських районах), а **одним з основних факторів високого рівня захворюваності дитячого населення у програмі було визнано екологічний стан у регіоні.**

Також зазначалося, що за даними на I півріччя 2012 року в Донецькій області перебували на обліку 102,6 тис. хворих на злоякісні новоутворення, що становило близько 2,5% або 2320,2 осіб на 100 тис. населення. У Горлівці цей показник перебував на рівні 2132,8 осіб. Вперше щорічно діагностували злоякісні новоутворення більш ніж в 1 тис. осіб з понад 15 тис. осіб по регіону в цілому. Протягом 2011–2013 років у Донецькій області на 5,1% збільшився рівень онкологічних захворювань, проте у Горлівці їх стало більше на 8,7%. Схожі статистичні дані фіксувалися й у багатьох містах Луганської області: за період 2008–2012 років показник захворюваності на онкологічні захворювання у регіоні збільшився з 302 до 332 на 100 тис. населення. При цьому, таке підвищення захворюваності переважно обумовлене відповідними показниками в Алчевському і Лисичанському районах області.

У 2013 році сумарний коефіцієнт смертності у вугледобувних регіонах Сходу України складав 15,9‰ (при середньо-українському показнику 14,6‰), а Донеччина мала найвищий рівень дитячої смертності у віці до 5 років (12,4 проти 9,4‰ по країні). В передкризовому десятиріччі на Донбасі зроста середня очікувана тривалість життя при народженні, однак вона все одно залишалась нижчою за середньоукраїнський показник у 71,37 років (70,77 років у Луганській області та 70,26 років — у Донецькій). **При цьому, за інтегральним індексом впливу навколишнього середовища на стан здоров'я в 2013 році Донецька область була найгіршою серед всіх регіонів України, Луганська — посідала 22 місце, а протягом тільки 2001–2014 років населення цих областей скоротилося на 14,8% (при загальноукраїнському показнику — 13,9%).**

На Донбасі була звично складною ситуація із захворюваністю на туберкульоз. Незважаючи на поступове покращення протягом попередніх років, показник чисельності хворих з вперше встановленим діагнозом активного туберкульозу в 2013 році у Донецькій області перевищував середній для країни показник на 5,3%, а в Луганській області — на 16,0%. Також, попри чітку тенденцію до зниження захворюваності на алкоголізм, розлади психіки та поведінки через вживання наркотиків й інших психоактивних речовин високим залишався рівень самогубств. Хоча у 2013 році рейтинги Донецької та Луганської областей за цим індикатором суттєво поліпшилися, кількість померлих від навмисного самоушкодження становила 24,3 і 27,5 випадків на 100 тис. населення відповідно (загалом в Україні — 20,6 випадків на 100 тис. населення). **Це формувало небезпеку для суспільства, оскільки соціальне середовище акумулює екологічні, соціально-економічні негаразди, наслідками яких стає соціально-психологічний дискомфорт, високий рівень злочинності та агресії, протестних настроїв, що реалізуються у непередбачуваних соціальних катаклізмах і силовому протистоянні.**

Таким чином, важкість наслідків наявного впливу вугільної промисловості України на громадське здоров'я оцінюється як критична (сильна інтенсивність, постійна тривалість, національний масштаб), їх ймовірність — вельми ймовірна. Загальний ступінь ризику є високим (неприйнятна категорія) та таким, що потребує уваги державних управлінців найвищого рівня, а також — комплексних заходів щодо зменшення ризику та відповідного плану управління.

1.3.3. Вплив вугільної промисловості на громадську безпеку (промислова безпека, цивільний захист та правопорядок)

До початку збройного конфлікту на території Донецької та Луганської областей було зосереджено майже четверту частину промислового потенціалу України, до 80% якого припадає на екологічно небезпечні виробництва, що найбільш негативно впливають на довкілля, зумовлюють комплексний, значною мірою, незворотний вплив на нього. Успадкований від колишнього СРСР комплекс гірничодобувних, переробних, хімічних, енергетичних та інших об'єктів із значною кількістю промисловоміських агломерацій зумовлює суттєві ризики виникнення техногенно-екологічних катастроф з масштабними транскордонними наслідками через воєнні дії в місцях дислокації [потенційно-небезпечних об'єктів](#) (ПНО) та [об'єктів підвищеної небезпеки](#) (ОПН). Найбільшу загрозу серед них можуть представляти енергетичні станції, підприємства хімічної промисловості, шахти, продуктопроводи та гідротехнічні споруди, у тому числі — місця видалення небезпечних відходів.

Істотні диспропорції у розміщенні продуктивних сил, що мали місце упродовж тривалого часу, призвели до того, що **в Україні техногенне навантаження на природне середовище у 4–5 разів перевищувало аналогічний показник розвинених країн. При цьому, близько 4600 ПНО (17% від загальної кількості) зосереджено на території Донецької та Луганської областей, за показником просторової щільності, що вдвічі, а окремо для Донеччини — втричі вище середнього по країні (відповідно 75,6 і 109,7 проти 39,2 одиниць/тис.км²).** Переважна частина з них є об'єктами критичної інфраструктури, що експлуатується із використанням застарілих технологій, за умов наднормативної зношеності (до 70%), небезпечного зниження міцності порід підґрунтя внаслідок підтоплення та поширених у регіоні карстових процесів (85% території), послаблюючого впливу корозії на конструктивні елементи інженерних комунікацій та споруд. При цьому, на початку 2014 року на територіях Сходу України, де знаходяться вугільні родовища, було розташовано до 300 вугільних шахт, понад 218 гідротехнічних об'єктів, 1237

автозаправних станцій, 15 кар'єрів, 16 залізничних станцій, 135 мостів і шляхопроводів, 1 сухопутний тунель, 29 магістральних трубопроводів, 4 родовища нафти.

Найвищий в Україні рівень техногенного навантаження двох областей сходу України значно посилюється наявністю **більше 650 ОПН, багато з яких несуть загрозу хімічного ураження населення. Загалом, на початку конфлікту у зазначеному регіоні функціонувало 218 виробничих об'єктів, на яких зберігалося/використовувалося у виробничій діяльності більше 84 тис. тонн (28% від загальної кількості) небезпечних хімічних речовин, у т. ч. хлор, аміак, концентровані кислоти, бензол, метанол, формалін. При цьому, 28 виробництв регіону, що розглядаються, складала близько половини усіх об'єктів України I-го, найвищого ступеню хімічної небезпеки.**

Концентрація великої кількості небезпечних об'єктів та висока щільність населення на території Донецької та Луганської областей сприяли формуванню значних загроз до загибелі населення від надзвичайних (аварійних) ситуацій навіть в умовах мирного часу. Так, **тільки у зонах можливого хімічного забруднення цих регіонів загальною площею 11 тис. км² станом на 01.01.2014 року мешкало більше 2,6 млн осіб.** В умовах збройного конфлікту ці загрози значно посилюються, причому не тільки через руйнування і пошкодження підприємств внаслідок потрапляння бойових снарядів під час військових дій. Значну негативну роль стосовно стану техногенно-екологічної безпеки відіграють порушення режиму належної експлуатації небезпечних об'єктів та відсутність заміни або оновлення їх основних виробничих фондів.

Як приклад, **у гірничодобувних районах Донбасу при систематичних порушеннях технологічного регламенту водовідливу шахт та кар'єрів існує перманентна загроза катастрофічного підтоплення/затоплення прилеглих міст та селищ, непрогнозованого руху вибухонебезпечного метану до промислової і житлової забудови, забруднення підземних та поверхневих джерел водопостачання.** Наявність у зоні вугледобувних робіт більше 2 тис. «копанок» лише сприяє зсувам та руйнуванню поверхневої інженерної інфраструктури, а також — некерованому витоку забруднених шахтних вод у зони живлення поверхневих і підземних водозаборів, і, зокрема, у транскордонний стік р. Сіверський Донець.

У зв'язку з деформацією земної поверхні внаслідок вуглевидобування, що супроводжувалося техногенною активізацією екзогенних геологічних процесів, у 1987 році у м. Горлівка раптово впали два під'їзди житлового будинку. Подібні явища мали місце і в Донецьку (зокрема, у 1982 році). Також, наприкінці квітня 2001 року в м. Макіївка сталася техногенна аварія на місці вантажного ствола шахти, яка була закрыта ще в 1969 році, — уночі утворилася вирва діаметром 30–40 і глибиною 200 м. Крім того, існує небезпека прояву газу-метану, пов'язаного з його витісненням на поверхню підземними водами закритих шахт, що загрожує не тільки

працівникам копалень, а й проживаючим на територіях діяльності вугледобувних підприємств (86,7% копалень Донбасу є газонебезпечними). Вже зараз у районах закритих шахт Донецької та Луганської областей шахтні води «виносять» на поверхню легкозаймистий метан, що просочується в підвали та цокольні поверхи житлових будинків, комунальні магістралі тощо.

Створена **природно-техногенна геосистема регіону**, де на початку 2014 року мешкало приблизно 6,5 млн осіб (наразі до 4,5 млн осіб), охоплювала не тільки ПНО та ОПН, але і майже 1,2 тис. териконів, з яких понад 300 горять і є стабільними джерелами забруднення токсичними речовинами приземної атмосфери, прилеглих ландшафтів і ґрунтових вод. Окрім цього, за умов суттєвого зменшення шахтного водовідливу (майже удвічі) і збільшення площ підтоплення зростає ризик прискореного горіння териконів та їхнього вибухання з руйнівним впливом на прилеглі житлові та промислові об'єкти. Наприклад, у 1966 році у м. Димитрів (наразі — м. Мирноград) [вибухом терикону](#) було знищено житлове селище, внаслідок чого загинуло понад 60 осіб.

Розгалужені енергоресурсні взаємозв'язки небезпечних об'єктів сходу України сприяють посиленню наслідків надзвичайних ситуацій у разі їх виникнення, ймовірність чого значно вища в умовах збройного конфлікту та військових дій. **Аварійне порушення функціонування (зупинка, пошкодження, руйнування тощо) одного об'єкту, в багатьох випадках, призводить до ланцюгової реакції порушень на пов'язаних виробництвах, що через поширення, обважнення, пролонгацію наслідків багаторазово підвищують рівень небезпеки для компонентів довкілля регіону та його населення зокрема.**

Кризова ситуація, що загострилася навколо промислових агломерацій в умовах збройного конфлікту, який загрожує зі стану перманентного протистояння перейти у фазу активних бойових дій з масовим руйнуванням об'єктів критичної інфраструктури, різким погіршенням компонентів довкілля та масовою загибеллю людей, **вимагає застосування поняття небезпечних територій. Ще до 2014 року територію Горлівсько-Єнакієвсько-Торецької агломерації було віднесено до потенційно небезпечної.** В наявних умовах багаторазового підвищення ймовірності виникнення аварійних ситуацій на техногенних об'єктах сходу України до небезпечних територій досить вірогідно можуть додатися Донецько-Макіївська агломерація, Маріупольський, Покровський, Луганський, Стаханово-Алчевський та багато інших промислових вузлів регіону. На цьому тлі масове затоплення взаємопов'язаних гірничими виробками шахт, що поширені на теренах сходу України, та подальші незворотні зміни природного, техногенного та соціального середовища **можуть призвести до катастрофічних наслідків: зробити ці території непридатними не тільки для постконфліктного відновлення, але і взагалі для проживання людей.**

Відповідно до матеріалів ГСПТУ (шари «[Території потенційної природно техногенної небезпеки](#)», «[Комплексна оцінка території](#)», «[Території регламентованого використання](#)»), **переважна частина Донецької та Луганської областей мають підвищений або високий рівень техногенної, а вся їх територія — високий рівень природної небезпеки.** При цьому, приблизно половина високо урбанізованих територій Донбасу (центральна частина — Донецько-Макіївська, Горлівсько-Єнакієвська, Торецько-Костянтинівська, Торезо-Сніжнянська агломерації, м. Луганськ та південна частина Луганщини) визнані як **території з критичним рівнем природно-техногенної небезпеки, що підлягають посиленому або навіть жорсткому регулюванню містобудівного розвитку з першочерговою реструктуризацією економічної бази та екологічним оздоровленням територій.**

Таким чином, важкість наслідків наявного впливу вугільної промисловості України на громадську безпеку оцінюється як критична (сильна інтенсивність, постійна тривалість, надрегіональний масштаб), їх ймовірність — вельми ймовірна. Загальний ступінь ризику є високим (неприйнятна категорія) та таким, що потребує уваги державних управлінців найвищого рівня, а також — комплексних заходів щодо зменшення ризику та відповідного плану управління.

1.4. ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА ВПЛИВУ ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ НА НАВКОЛИШНЄ СЕРЕДОВИЩЕ

Діяльність шахт обумовлює виникнення комплексу явищ і процесів, негативних в екологічному, техногенному та соціальному аспектах, наслідки яких є важко прогнозованими та мало керованими. В результаті багаторічного функціонування гірничих підприємств сформоване значне техногенне навантаження на довкілля у вугледобувних регіонах, а **характер та рівні негативного впливу вугільних шахт на компоненти довкілля визначаються:**

- відчуженням земель під шахтні об'єкти (в т. ч. для розміщення породних відвалів, відстійників та накопичувачів);
- здійсненням викидів парникових газів, пилу та хімічних забруднюючих речовин (породні відвали, котельні, склади вугілля), шумовим навантаженням (вентиляторні установки);
- відкачуванням та відведенням високомінералізованих/забруднених шахтних вод зливовими стоками з поверхні породних відвалів та території промислових майданчиків;

- виробленням гірничого простору, переміщенням на поверхню та розміщенням відходів вуглевидобутку/вуглезбагачення.

По суті, комплекс зазначених факторів є причиною якісних, значною мірою незворотних змін у навколишньому середовищі, спричинених людиною через тривале та інтенсивне ведення гірничих робіт. Так, **господарською діяльністю щодо експлуатації та ліквідації шахт обумовлені:**

- забруднення атмосферного повітря, ґрунтів, водних ресурсів;
- порушення режимів поверхневих водних об'єктів та підземних водоносних горизонтів;
- зниження стійкості товщі вуглепородного масиву, просідання та деформація земної поверхні, активізація екзогенних геологічних процесів (зсуви, карст, підтоплення) та проявів гідромеханічних поштовхів (техногенні землетруси), накопичення у поверхні шахтних газів — метану та радону;
- ландшафтні зміни, активізація заболочування територій із засоленням та деградацією ґрунтів, порушення біорізноманіття, життєдіяльності представників флори та фауни;
- ускладнення інженерно-геологічних умов забудови, пошкодження (руйнація) будівель, споруд та комунікацій;
- погіршення умов проживання та життєдіяльності (громадський комфорт, здоров'я та безпека) населення вугледобувних та суміжних регіонів.

Символічно, **що породні відвали, які є своєрідною візитівкою шахтарських регіонів, значною мірою уособлюють негативний вплив вугільної промисловості на компоненти навколишнього середовища.** Відходи вуглевидобутку/вуглезбагачення, складовані в об'єктах видалення, вже самі по собі стали складовою довілля у гірничих регіонах, проте шкода від їх розміщення є більшою за сталі уявлення. Через вироблення на відносно невеликій території підземного простору, а також переміщення кубічних кілометрів гірських порід з їх накопиченням на земній поверхні, одночасного негативного впливу зазнали усі компоненти навколишнього середовища. Це призвело не тільки до кількісного збільшення наслідків, але й до їх взаємного посилення, ускладнення та виникнення якісно нових форм, що, в свою чергу, викликало порушення стійкості екологічних систем.

При цьому, **ліквідація гірничих підприємств зовсім не гарантує припинення їх впливу на компоненти довкілля, а, з урахуванням подальшого енергетичного та промислового використання (як палива та сировини), первинний вплив вуглевидобування загалом суттєво поширюється та, в окремих випадках, поглиблюється.**

З урахуванням масштабування рівнів ризиків, обумовлених поточним впливом вугільної промисловості, для переважної більшості компонентів довкілля оцінюються як високі, а щодо атмосферного повітря, ґрунтів та геологічного середовища — межують з катастрофічними. Таким чином, загальна категорія ризику є ВИСОКОЮ (неприйнятна категорія) та такою, що потребує уваги державних управлінців найвищого рівня, а також — комплексних заходів щодо зменшення ризику та відповідного плану управління.

2 ОПИС ТА ОЦІНКА ОСНОВНИХ РИЗИКІВ ДЛЯ КОМПОНЕНТІВ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА ЗА ІНЕРЦІЙНИМ СЦЕНАРІЄМ РЕСТРУКТУРИЗАЦІЇ ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ

Ситуація щодо нормативно-правового врегулювання ситуації у вугільній галузі, завдання їй потрібного країні вектору та темпів наразі не характеризується як послідовна та має нечіткі ознаки системності. З урахуванням «перезрілості» багатьох питань у вугільній промисловості, наявності кризи в енергетичному секторі України, обумовленій внутрішньо- та зовнішньополітичними факторами, часові рамки для узгодженості пов'язаних документів державного планування є досить вузькими. Фактично, **Державна програма трансформації вугільних регіонів України на період до 2030 року, яка вже розробляється відповідно до положень однойменної Концепції, випередить низку документів, що постфактум визначатимуть її ефективність.**

Відповідно, протягом цього процесу принаймні в 2021–2022 роках очікується вжиття окремих заходів невідкладного характеру (у «ручному», «пожежному» режимі). Хоча перспективи більшої частини державних шахт вже загалом визначені, проте така позиція виходить переважно з техніко-економічних позицій. Через відсутність комплексної оцінки, моніторингу та прогнозу гідрогеологічного стану вугільних регіонів рішення щодо окремих технічних одиниць з позиції техногенно-екологічної безпеки приймаються в умовах «обмеженої видимості» (незважаючи [на фінансування державою протягом 2016–2020 років](#) науково-технічних розробок з моніторингу екологічного стану природного довкілля діючих та ліквідованих вугільних підприємств, з розробленням пропозицій щодо його поліпшення).

Тривала традиція видобування вугілля на теренах України не тільки залишила відбиток в історії, але попри стрімке падіння досі залишається критично важливим елементом системи господарювання та життєдіяльності населення, особливо — в масштабах вугледобувних регіонів. Світовий тренд на декарбонізацію сфери енергетики, до якого фактично долучилася Україна, передбачає скорочення використання викопних видів палива та, насамперед, вугілля. Дійсно, технологічні процеси видобутку, збагачення та використання (зокрема спалювання) вугілля супроводжуються утворенням і виділенням значної кількості пилу, парникових та токсичних газів. Це призводить не тільки до локального забруднення атмосфери,

але і до глобальних негативних процесів (парниковий ефект, порушення озонового шару, окислення атмосферних опадів тощо).

Здавалося б, скорочення використання вугілля в економіці України через пов'язане з цим зменшення або навіть припинення обсягів видобутку та закриття шахт мало б однозначно позначитися на їх впливі на компоненти навколишнього середовища та знизити ризики негативних наслідків. Втім, **особливістю об'єктів вугільної промисловості є те, що припинення видобування зовсім не означає припинення шкідливого впливу шахт та усунення усіх наявних чи перспективних загроз. Навпаки, ці питання часто значною мірою ускладнюються, потребуючи комплексних оцінок, неординарних рішень та залучення великих обсягів фінансових ресурсів.**

Як і експлуатація, подальша ліквідація шахт зумовлює загалом не достатньо передбачуване погіршення екологічної ситуації, а масштабний характер цієї проблеми може призвести до катастрофічних наслідків. Усе це пов'язано з тим, що, починаючи з 1990-х років, **закриттю гірничодобувних підприємств не передувала комплексна науково-прогнозна оцінка стану довкілля в цих регіонах та належним чином не попереджувалися наслідки подальшого впливу на компоненти навколишнього природного середовища вже ліквідованих шахт. Фактично, рішення щодо закриття шахт приймалися виключно виходячи з принципу економічної доцільності видобутку вугілля.** Тому, мабуть, не випадково, що ще до подій 2014 року, шахти, спрямовані на шлях закриття, мали промислові запаси вугілля 5–10 млн тонн. Аналогічним чином обирався, на перший погляд, дешевший варіант ліквідації шахти («мокра консервація»), що призводив до безповоротної втрати переважної більшості невідпрацьованих запасів вугілля, не кажучи про супутні корисні копалини.

Комплекс заходів з вивчення та попередження несприятливих змін стану навколишнього середовища, а також прискорення реабілітації окремих його компонентів, порушених за багаторічний період функціонування шахт, **має здійснюватися постійно і системно**, а виконання робіт з безпечного закриття (консервації чи ліквідації) є не тільки досить витратним, але і у технічному плані складним і тривалим процесом, що потребує належної оцінки, прогнозування та моніторингу. При цьому, техногенна та екологічна безпека ліквідації шахт перебуває в прямій залежності від стану фінансування і своєчасності виконання природоохоронних заходів. Виявлення і нейтралізація причин екологічних проблем у більшості випадків є менш витратним способом, порівняно з постійними витратами на подолання їх наслідків. **Втім, на даний момент вугільна галузь практично не має багатофункціональної системи природоохоронних заходів та моніторингу, які б відповідали сучасним вимогам.** Недалекоглядність у владних кабінетах стосовно закриття шахт додатково посилюється відсутністю репрезентативних даних системи

відповідного державного моніторингу. Зокрема, [за даними](#) ДНВП «Геоінформ України», **поточний стан спостережної мережі за розвитком небезпечних екзогенних геологічних процесів, як і загальна система організації геологічних спостережень, знаходиться в стадії руйнації.**

Як результат, нехтування вимогами техногенної та екологічної безпеки в ході закриття шахт вже призвело до істотних змін підземних і поверхневих вод, підтоплення і заболочування територій, засолення й забруднення річок, просідання земної поверхні, пошкодження будівель та споруд на прилеглих житлових територіях. Втім, продовження практики масового, стрімкого, недостатньо спланованого та/або контрольованого процесу виведення шахт з експлуатації за схемою «мокрої консервації» (простого затоплення внаслідок зупинки водовідливу) з перетіканням вод і вибухонебезпечних газів до робочих шахт обумовлює можливість розвитку низки нових небезпечних процесів. При цьому, негативний вплив на безпеку життєдіяльності буде пов'язаний переважно з успадкованими порушеннями геологічного середовища, тому що до початку конфлікту більшість міст і селищ, особливо наближених до шахт і кар'єрів, перебувала в небезпечному інженерно-геотехнічному стані внаслідок підтоплення (до 70%), деформацій житлових і промислових будівель.

В умовах територіального піднімання рівнів підземних вод, зокрема і мінералізованих, до критичних глибин (< 3 м від поверхні) у межах раніше сформованих площ осідання (до 90% від сумарної товщини видобутих вугільних шарів) прискориться процес вторинних осідань і горизонтальних зрушень поверхні, небезпечних деформацій з пошкодженням/руйнацією житлових і громадських будівель, промислових і енергетичних комплексів, [об'єктів критичної інфраструктури](#) (ОКІ): інженерних мереж, комунікацій тощо. При цьому, значна частина промислових та інфраструктурних об'єктів щільнозаселеного Донбасу є потенційно-небезпечними (ПНО) або навіть становлять підвищену небезпеку (ОПН). Крім того, **додаткові небезпеки руйнівних деформацій житлових і промислових комплексів можуть спровокувати [техногенні землетруси](#) під час прискореного затоплення шахт** унаслідок накопичення потенційної енергії та розвитку гідро-геомеханічних поштовхів за деформацій породного масиву в зонах гірничих робіт (зокрема, у містах [Стаханів](#), [Краснодон](#), Торецьк). Зношеність та наявні ушкодження інфраструктурних об'єктів і комунікацій на території вугледобувних регіонів у сукупності з активізацією небезпечних геологічних процесів через тривале ведення гірничих робіт [суттєво посилює вразливість](#) зазначених об'єктів до сейсмічної активності. При цьому, розвиток подій, пов'язаних з некерованим затопленням гірничошахтного простору, може **мати ланцюговий або навіть синергічний характер.**

В умовах збройного конфлікту на Донбасі **вже є приклади аварійного розвитку подій через затоплення простору.** Зокрема, такі процеси відбуваються на

шахтах Первомайсько-Стаханівського вугледобувного регіону Луганської області. Так, прорив води із затоплених шахт «Родіна» та «Первомайська», які розташовані на тимчасово окупованій території Луганської області, у 2018 році призвів до підтоплення гідрологічно-пов'язаної з ними шахти «Золоте» ДП «Первомайськвугілля» (протокол [комісії Луганської ОДА з питань ТЕБ і НС від 23.05.2018 № 16](#)). Для здійснення першочергових невідкладних заходів, пов'язаних із запобіганням виникненню надзвичайної ситуації техногенного характеру, розпорядженням Кабінету Міністрів України [від 25.04.2018 № 265-р](#) з резервного фонду державного бюджету було виділено понад 131,2 млн гривень (протоколи комісії Луганської ОДА з питань ТЕБ і НС [від 23.07.2018 № 23](#) та [від 29.10.2018 № 32](#)). При цьому, попередження значного забруднення поверхневих водних об'єктів з боку шахти «Золоте» уникнути не вдалося (продовжується на кінець 2021 року), а підтоплення шахти «Золоте» [викликає загрозу](#) підтоплення шахт «Карбоніт», «Тошківська», «Гірська» поруч із р. Сіверський Донець, що є джерелом питного водопостачання для близько півтора мільйона людей, і де розташована Попаснянська фільтрувальна станція.

Незворотні еколого-геологічні наслідки для населення зони впливу військових дій і прилеглих територій можуть виникнути і в Донецькій області внаслідок руйнування захисного водовідливу Микитівського ртутного рудника, аварійного затоплення шахти «Юнком» з камерою атомного вибуху, забруднених високотоксичними сполуками гірничих виробок шахт поблизу промислового майданчика Горлівського хімзаводу. На окупованій території Сходу України відбувається неконтрольоване затоплення переважної частини шахт. Зокрема, це стосується копалень Центрального району Донбасу, які розташовані у безпосередній близькості до лінії розмежування, а саме: ДП «Артемвугілля» та ДП «Орджонікідзевугілля». У разі підйому рівня шахтних вод до рівня денної поверхні, можливий розвиток процесів підтоплення частини території міст Горлівка, Вуглегірськ, Єнакієве та Бунге (Юнокомунарівськ). На території суміжно розташованого на підконтрольній Уряду України території м. Торецьк розташовано [шахти ДП «Торецьквугілля»](#) (2 діючі та ще 4 в стадії ліквідації або підготовки до ліквідації). При цьому, деякі шахти мають гідрогеологічні зв'язки між собою та з шахтами м. Горлівка. **При затопленні будь-якої з них виникають умови для перетікання води на суміжні шахти та утворюються аналогічні негативні загрози для частини території м. Торецьк. У разі потрапляння високотоксичних та радіоактивних речовин до шахтних вод на непідконтрольній території, ці загрози якісно посилюються.**

Втім, і без збройного конфлікту, в умовах загальної ситуації, в якій наразі перебуває вугільна промисловість, її окремі підприємства і об'єкти (зокрема на суміжних до неконтрольованої територіях), а також збереження практики закриття шахт без серйозних розрахунків, комплексних прогнозних оцінок, належного планування

та послідовного виконання необхідних заходів ці наслідки мають тенденцію лише до посилення. Прикладом може слугувати [ситуація з Селидівською групою шахт, де внаслідок довготривалої відсутності вирішення питання закриття «Шахти ім. Д. С. Коротченка», її фактичне затоплення разом з ліквідованими шахтами «Селидівська» та «Новгородівська № 2» через критичне порушення геологічного середовища та ігнорування необхідності виконання проектних заходів за «принципом доміно» виникла загроза прориву шахтних вод до діючих шахт «Новгородівська № 1–3» і «Котляревська». А через підвищення рівня ґрунтових вод аж до самовиливу на земну поверхню — загроза активізації критичних просядок з руйнівними деформаціями житлових будівель, інженерних мереж та інших об'єктів критичної інфраструктури. Як результат, вугільне підприємство вимушене вживати додаткових заходів щодо попередження затоплення власного гірничого простору, що безпосередньо відображається на його рентабельності \(зростання собівартості видобутого вугілля більш ніж у 10 разів протягом 2016–2019 років, при чому більш ніж втричі — після затоплення сполучених шахт у 2018 році\). В свою чергу, місцеве самоврядування м. Селидове замість планування та забезпечення розвитку своєї громади \[веде багаторічні «паперові війни»\]\(#\) з компанією-ліквідатором шахт, центральними та регіональними органами державної влади, а \[регіональна комісія з питань ТЕБ і НС не вбачає гідрогеологічних загроз у ситуації, що склалася з Селидівською групою шахт.\]\(#\)](#)

Система централізованого водопостачання та водовідведення Компанії «Вода Донбасу» працює як єдиний комплекс. Навіть відімкнення її складових у результаті припинення електропостачання або через бойові дії порушує роботу усієї системи, що спричиняє необхідність вжиття додаткових й трудомістких заходів. Аварійне ушкодження або руйнація окремих ділянок такого складного інфраструктурного об'єкту, яким є канал «Сіверський Донець — Донбас», через незворотні деформації земної поверхні, обумовлені гірничими роботами та затопленням шахт (насамперед, у м. Горлівка), саме по собі є техногенною катастрофою. Вочевидь, [в умовах відсутності питного та господарсько-побутового водопостачання](#) для населення регіону, що наразі обчислюється мільйонами осіб, невдовзі за нею наступить гуманітарна катастрофа — марно цим питанням зацікавився апарат РНБО. Саме тому додаткові просторово-часові екологічні загрози варто пов'язувати із суцільним порушенням гірничими виробками вугленосних порід і розвинутих у них водотривів, які екранували витoki солоних глибинних вод разом з вибухонебезпечними та токсичними газами. **Під час затоплення шахт зменшиться міцність порушених порід, збільшиться площа просідання поверхні з додатковим підтопленням і затопленням прилеглих міст і селищ, розпочнеться довгострокова міграція забруднених шахтних вод у підземні та поверхневі водозабори.** Сучасне зростання комплексної техногенно-екологічної, економічної та соціальної небезпеки на

території Донбасу неабиякою мірою пов'язано зі скороченням за період збройного конфлікту шахтного водовідливу з 2,2 млн м³/добу (до 2010 р.) до 1,4 млн м³/добу й менше (у 2013–2016 рр.). Це зумовлено як безпосереднім впливом бойових дій на енергопостачання та технологічні шахтні комплекси, так і щораз збільшуваним скороченням вуглевидобутку, зокрема на нерентабельних шахтах, більшість яких є містоутворюючими.

Вугледобувний Донбас за багатьма параметрами вже є найкритичнішим регіоном у державі. Оцінки складу й динаміки додаткових просторових змін екологічного стану геологічного середовища Донбасу, **виконані впродовж збройного протистояння** (2014–2017 рр.), свідчать про початок його довгострокового переходу в новий еколого-геологічний стан унаслідок провідного впливу зменшення шахтного водовідливу (перерви в енергопостачанні, виведення з експлуатації нерентабельних шахт та ін.) і регіонального підвищення рівнів ґрунтових вод. На сучасному етапі експлуатації гірничопромислових районів Донбасу почалося **формування принципово нових еколого-геологічних умов, прогнозування яких за одночасної експлуатації, геофільтраційної і гідрогеомеханічної взаємодії діючих та закритих шахт (перетоки вод, зростання перепадів рівнів між шахтами тощо), на думку фахівців, наразі недостатньо розроблене.** При цьому, ліквідація вугільних шахт на сучасному Донбасі має свою специфіку, обумовлену високим ступенем урбанізації в межах гірських відводів та великою кількістю підземних споруд (сотні ліквідованих дрібних шахт ще дореволюційної споруди, по більшості з яких не збереглася маркшейдерська документація). Це додатково ускладнюється військовими діями, які завдають збитків не лише населенню та інженерно-виробничій інфраструктурі, але й довкіллю. Нестабільна політично-економічна ситуація в країні знизилася увагу до питань захисту населення та території України від впливу небезпечних природних і техногенних факторів, які однак не втрачають своєї актуальності і вимагають постійного контролю задля уникнення суттєвих економічних втрат і загибелі людей.

Таким чином, **некерване (аварійне) закриття численних шахт вірогідно призведе до втрати геологічним середовищем своїх стабілізуючих еколого-захисних функцій та незворотних порушень природно-техногенних геосистем «потенційно небезпечні об'єкти — навколишнє середовище» («об'єкти критичної інфраструктури — навколишнє середовище»).** Як результат, сформуються зони критичного стану інженерної інфраструктури, що фактично перетворить вугледобувні регіони Сходу України на екологічно фрагментовану територію з переважанням ділянок, небезпечних або навіть непридатних для життєдіяльності. Щодо цього показовим є зіставлення екологічно-захисних функцій геологічного середовища в зонах аварійного впливу Чорнобильської АЕС і поширеного затоплення шахт. Внаслідок поширеного територіального

впливу підтоплення через затоплення шахт на площі з населенням 3,5 млн людей і середнього терміну автореабілітаційного затоплення «мокрої консервації») шахт, що становить 10–15 років, орієнтовна кількість людей, безпеку життєдіяльності яких буде критично порушено, за деякими розрахунками може становити 50–230 тис. людей на рік. В умовах масового скупчення, незадовільної якості води та продуктів харчування така міграція **сприятиме погіршенню громадського здоров'я, санітарно-епідемічного режиму, виникненню та поширенню інфекційних захворювань.** Таким чином, опосередковані наслідки катастрофічних змін на території вугледобувних регіонів Сходу України вірогідно можуть поширитись на інші області чи навіть держави, та, в свою чергу, вплинути на стан безпеки цих територій.

В умовах тривалого збройного конфлікту до подібного за ефектом результату призведе і подальше продовження поточної державної політики щодо вугільної галузі та вугледобувних регіонів. Невпинне скорочення обсягів видобутку вугілля, необхідних для забезпечення достатнього рівня енергетичної безпеки, зростання заборгованості підприємств перед працівниками, контрагентами та бюджетом, відсутність державних соціальних гарантій для шахтарів обумовлює високу ймовірність **тяжких соціальних наслідків у шахтарських регіонах, а також — хаотичного припинення виробничої діяльності підприємств з виникненням катастроф техногенно-екологічного характеру через некероване затоплення шахт.** Тісно пов'язані з цим неконтрольовані процеси по той бік наявної «лінії зіткнення» не сприяють інвестиційній привабливості вуглепромислових районів та регіонів, а також додатково посилюють загрозу неконтрольованих соціальних наслідків поточного функціонування вугільної галузі. Масова втрата наявних робочих місць за відсутності альтернативних, зменшення наповнення бюджетів через скорочення податкової бази, неможливість забезпечення функціонування муніципальної інфраструктури та комунального обслуговування само собою сприятиме погіршенню соціально-економічних умов проживання та посиленню міграційних процесів.

Вочевидь, практика недостатньо прорахованого закриття вугільних шахт загалом не сприяє стабілізації вуглевидобутку, забезпеченні енергетичної безпеки та незалежності України. Вже до 2030 року поточний негативний тренд у галузі, вірогідно, суттєво посилиться (траєкторія «крутого піке»), а неконтрольованість соціально-економічних наслідків може досягти загальнодержавного масштабу. **В умовах наявного дефіциту паливних ресурсів, порушеного енергетичного балансу, кризових явищ у енергетичному секторі держави за загрози «віялових» відключень не йдеться не те що про «справедливий перехід» для гірничих регіонів та їх сталий розвиток, а й навіть про більш-менш прийнятне економічне відновлення. На тлі зовнішньої агресії та збройного конфлікту, що**

триває на теренах України, виникнення громадських заворушень з посиленням міграційних потоків (в т. ч. «екологічних біженців») може бути черговим викликом для держави.

Таким чином, реалізація інерційного сценарію реструктуризації вугільної промисловості, за яким наявні негативні тенденції у галузі та життєдіяльності вугледобувних регіонів будуть зберігатись та посилюватись, з якісним поглибленням та «лавиноподібним» поширенням (стан майже усіх компонентів довкілля — погіршиться), неминуче призведе до катастрофічних техногенно-екологічних та соціально-економічних наслідків загальнодержавного значення (принаймні частково — вже до 2030 року). Поточне попередження/пом'якшення таких наслідків не є достатнім, а подальше — не буде можливим чи ефективним. Відповідно, за даним сценарієм загальний рівень ризику в обох випадках є ЕКСТРЕМАЛЬНИМ (неприйнятна категорія).

3 ОПИС ТА ОЦІНКА ОСНОВНИХ РИЗИКІВ ДЛЯ КОМПОНЕНТІВ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА ЗА АКТИВНИМ СЦЕНАРІЄМ РЕСТРУКТУРИЗАЦІЇ ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ

Ефективне реформування вугільної галузі із застосуванням механізмів соціального захисту вивільнених працівників, розв'язанням екологічних проблем, диверсифікацією місцевих економік та підвищенням рівня соціально-економічного розвитку вугільних регіонів (справедливий перехід) для України є надскладним, проте можливим завданням. Окрім очевидної необхідності величезних обсягів фінансових ресурсів, успішна реалізація такої енергетичної, промислової та регіональної політики **потребує належного кадрового потенціалу для ретельного планування** на державному та місцевому рівнях. І це стосується не тільки розробки концептуально-стратегічних та програмних документів. Навіть якщо приймається рішення про закриття окремої шахти через її неперспективність чи з інших вагомих причин, **це має робитися на підставі справді серйозних економічних розрахунків та оцінок, обов'язкового прогнозу, врахування техногенно-екологічних та соціально-економічних наслідків, розробки ефективних превентивних заходів щодо їх пом'якшення.** Такий варіант дає змогу здійснити заходи з ліквідації збиткових шахт, вивести перспективні вугільні підприємства на беззбитковий рівень роботи для забезпечення енергетичної безпеки країни, створення умов для реального залучення приватних інвестицій у розвиток вугледобувних підприємств з наступною їх приватизацією, диверсифікацією місцевих економік, створенням альтернативних робочих місць та податкового поля для бюджетів громад.

Незважаючи на відносно невелику частку України у світовому «парниковому» вкладі, необхідність та невідкладність проведення належної реструктуризації національної вугільної промисловості значною мірою обумовлена саме природоохоронними аспектами. При цьому, розв'язання проблем цієї галузі та вугледобувних регіонів полягає у проведенні **ефективного реформування разом з вирішенням комплексу питань екологічного відновлення пошкоджених територій.** Не менш важливим фактором у досягненні задекларованої мети є **питання безпечного «постмайнінгового» періоду використання цих територій,** що неможливо без проведення необхідної комплексної оцінки (зокрема, гідрогеологічних прогнозів басейнового та/або суббасейнового рівня), забезпечення подальшого функціонування відповідної системи моніторингу природного середовища, що

здатна попередити виникнення та поширення надзвичайних екологічних ситуацій техногенного походження.

При закритті шахт передбачається вирішення 3-х основних комплексів завдань: фізичне закриття (ліквідація), захист та відновлення навколишнього природного середовища, а також соціальний захист працівників, що вивільнюються. Вирішення кожного з цих завдань викликає безліч складних питань, що вимагають вивчення вітчизняного та зарубіжного досвіду, проведення спеціальних досліджень, обов'язкового детального обліку реальних умов, у яких виконуються ті чи інші роботи. Зокрема, фізична ліквідація шахти ставить питання про вибір раціонального способу її ліквідації: «мокра» — при повному природному заповненні виробленого простору з подальшим ймовірним підтопленням території; «суха» — за збереження шахтного водовідливу; чи комбінована — за підтримки рівня води у ліквідованій шахті на певній позначці. Одним із центральних питань при цьому є забезпечення гідрологічної безпеки сусідніх шахт, що діють. Способи ліквідації суттєво відрізняються за складністю, витратами та ефективністю з урахуванням можливих наслідків у постліквідаційний період. Саме тому їх порівняльні переваги і недоліки, фактори та умови застосування мають розглядатися комплексно та з урахуванням принаймні 10–15 річної перспективи.

Узагальнений досвід вугільної промисловості України виявив, що **функціонування та закриття шахти завдає значної шкоди практично всім компонентам довкілля.** Втім, «суха» ліквідація сприяє зменшенню рівнів негативного впливу на більшість компонентів природного середовища. «Мокра» ліквідація має більший негативний вплив, порівняно з «сухим» способом, причому затоплена вугільна шахта має аналогічний рівень негативного впливу на довкілля, як і діюча шахта (іноді навіть вищий). Саме тому, незважаючи на необхідність залучення більшого обсягу фінансових ресурсів, перевага має надаватися варіанту саме «сухої» консервації, а не звичному затопленню. При цьому, у разі переведення копальні у режим водовідливного комплексу важливим є належне очищення шахтних вод та їх використання принаймні для господарсько-побутових потреб. **Останнє є особливо важливим для вододефіцитних регіонів Донбасу, бо в умовах глобальних змін клімату та поширення зони опустелювання актуальність питання забезпечення кондиційними водними ресурсами буде лише загострюватися.**

Зменшення видобування вугілля та його подальшого паливного використання, для чого має бути проведена технічна модернізація систем енергетики та опалення, сприятиме поліпшенню стану атмосферного повітря у гірничих регіонах. Водночас, досягнення прийняттого рівня забруднення є ускладненим без **виконання природоохоронних заходів з гасіння, переформатування та озеленення породних відвалів з організацією належних санітарно-захисних зон, у тому числі — через рекультивацію прилеглих земельних ділянок.** Такий комплекс

заходів дозволить також зменшити або принаймні стабілізувати наслідки накопичення відходів вуглевидобування для інших компонентів природного середовища (водні ресурси, флора, фауна та біорізноманіття), покращити умови землекористування. На думку більшості дослідників, ці компоненти ще переважно зберегли здатність до часткового відновлення чи адаптації.

Водночас, через завдання у гірничопромислових районах непоправної шкоди ґрунтам та природним ландшафтам, а також критичні зміни у геологічному та гідрогеологічному середовищі, що вже відбулися та призвели до значної втрати питних підземних вод, **повсюдне та повноцінне відновлення цих компонентів довкілля вже не є практично можливим** (в окремих випадках — навіть теоретично), що моделі та практика трансформації вугледобувних регіонів мають враховувати. **Обов'язковою, хоч і не вичерпною умовою цього, є підготовка нової Генеральної схеми планування території України (при чому — на підставі актуальних даних щодо стану її вугледобувних регіонів зокрема),** а відповідно до неї — документів просторового планування на регіональному та місцевому рівнях. Останнє дозволить врахувати кількісні та якісні показники наявних природних та інших ресурсів, організувати ефективне використання територій та встановити вектори для їх подальшого (бажано сталого) розвитку.

Збалансована та послідовна політика, зваженість заходів і залучення позабюджетних (в т. ч. інвестиційних) коштів є запорукою успіху в цьому напрямку. Окрім реструктуризації вугільної промисловості шляхом приватизації шахт, їх раціональної консервації або безпечної ліквідації, необхідною умовою для прийняттого пом'якшення наслідків реалізації такої політики через поліпшення стану соціальних компонентів довкілля (громадський комфорт, здоров'я та безпека) є запровадження механізму «справедливого переходу» — реалізація перспективних проектів регіонального розвитку (починаючи з пілотних) щодо трансформації вугільних регіонів. За задумом Кабінету Міністрів України такі проекти будуть впроваджуватися за принципом формування кластерів: технологічних, туристичних, інноваційних тощо. Власне, можливість формування кластерів є одним з критеріїв, за яким вже обираються потенційні міста-учасники програми з реалізації пілотних проектів. **Наразі серед потенційних локацій розглядаються 2 шахти: шахта «Великомостівська» на Заході України (м. Червоноград, Львівська область), що може стати потужним туристичним кластером, та [шахта «5/6»](#) на території Донбасу (м. Мирноград, Донецька область), яка має потенціал технологічного кластеру.**

Утім, розроблення та впровадження нової моделі соціально-економічного та екологічно-збалансованого розвитку вугледобувних регіонів на Сході України є новим, складним, політичним і науково-методичним завданням, **успішне розв'язання якого можливе тільки за умов досконалого знання нових закономірностей формування геологічного середовища та природно-техногенних геосистем**

«техногенний об'єкт-навколишнє середовище». Вірогідно, в результаті комплексної оцінки та прогнозування стану для гірничопромислових районів будуть встановлені суттєві обмеження для використання, а окремі ділянки будуть визнані територіями, не придатними для ведення господарства чи навіть проживання, через що виникне об'єктивна необхідність у відселенні або переселенні людей. В умовах критичного виснаження природних ресурсів, загостреного тривалим збройним конфліктом, наявності лінії розмежування та пов'язаних з такими факторами техногенних загроз, це є цілком можливим.

Втім, і така інформація сприятиме зниженню техногенно-екологічних ризиків, визначенню перспективних пріоритетів та раціональному використанню наявних ресурсів. Чітке просторове планування сприятиме формуванню прозорих та передбачуваних умов ведення бізнесу, а згодом — **поліпшенню інвестиційного клімату, залученню внутрішнього та зовнішнього капіталу для фінансового забезпечення трансформації вугледобувних (як і інших) регіонів та диверсифікації економік мономіст, оновленню їх господарчого комплексу та інфраструктури.** Як результат — стабілізація з подальшим поліпшенням екологічних та соціально-економічних умов.

Таким чином, активний сценарій реструктуризації вугільної промисловості, за яким наявні негативні тенденції у галузі та життєдіяльності вугледобувних регіонів будуть переважно змінені чи стабілізовані, а відповідні техногенно-екологічні та соціально-економічні наслідки — попереджені чи пом'якшені, призведе до поліпшення чи стабілізації стану більшості природних, техногенних та соціальних компонентів довкілля (принаймні частково — вже до 2030 року). Через непоправне ушкодження ґрунтів, геологічного середовища та підземних вод загальний рівень ризику є ВИСОКИМ (неприйнятна категорія), проте за умови застосування комплексу програмних заходів із попередження/пом'якшення наслідків — може бути знижений до ЗНАЧНОГО (допустима категорія).

4 ОПИС ТА ОЦІНКА ОСНОВНИХ РИЗИКІВ ДЛЯ КОМПОНЕНТІВ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА ЗА КОНСЕРВАТИВНИМ СЦЕНАРІЄМ РЕСТРУКТУРИЗАЦІЇ ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ

Наразі наукові та практичні питання, за допомогою яких можна спрогнозувати стан довкілля, розглянуті органами державної влади на недостатньому рівні, а наявні документи державного планування не містять комплексного бачення соціально-економічних проблем галузі, що виникають у зв'язку з ліквідацією вугільних підприємств, та не здатні забезпечити їх ефективне вирішення. Це зумовлює вірогідність подальшого загострення екологічних та тісно пов'язаних з ними соціально-економічних проблем депресивних районів вугледобувних регіонів, пов'язаних із закриттям шахт та ліквідацією підприємств вугільної промисловості.

Невідкладне реформування вугільної промисловості, належне планування та реалізація проектів закриття шахт в умовах обмежених часових та фінансових ресурсів вочевидь **негативно позначиться на забезпеченні некритичних природоохоронних та основної частини соціальних заходів**. При цьому, утворення альтернативних робочих місць в цілому ляже тягарем на місцеві громади, що переважно потребуватимуть державних дотацій у зв'язку з втратою звичних джерел наповнення власних бюджетів, а належної ревіталізації індустріальних територій до 2030 року не відбудеться. Забезпечення державної підтримки реформування вугільної промисловості та енергетичного сектору в цілому (в тому числі — для досягнення цілей кліматично нейтральної економіки), проте без проведення повноцінної економічної диверсифікації монофункціональних територій загалом спричинить у вугільних регіонах погіршення стану соціальних компонентів довкілля (громадський комфорт, здоров'я та безпека). При чому саме за рахунок останньої: зростання безробіття та падіння добробуту населення обумовлює формування незадовільної криміногенної ситуації. Крім того, зменшення видобутку вугілля без «справедливого переходу» на інші альтернативні види економічної діяльності у цих регіонах, призведе до подальшого погіршення інвестиційної привабливості цих регіонів, соціальної напруги та сприятиме посиленню міграційних процесів. У зв'язку з подальшим погіршення добробуту **можливі непоодинокі випадки протестів працівників галузі, місцевого населення та самоврядування**.

Водночас, завдяки концентрації зусиль та ресурсів на попередженні катастрофічного розвитку подій з масштабними руйнуваннями об'єктів критичної

інфраструктури (зокрема, гідротехнічних споруд та об'єктів підвищеної небезпеки), небезпечним забрудненням довкілля та непоправним порушенням природних екосистем дозволить стабілізувати техногенно-екологічну ситуацію, уникнути масових жертв серед місцевого населення та військового контингенту, а також створити підґрунтя для подальшого, принаймні часткового відновлення територій з поверненням до використання у господарській діяльності. Як і у випадку активного сценарію реформування вугільної галузі, за результатами предметних досліджень та об'єктивних оцінок гідрогеологічного стану Донецької та Луганської областей, **окремі ділянки вірогідно потребуватимуть надання правового статусу [зон надзвичайної екологічної ситуації](#)** та вжиття відповідних заходів реагування (включно з евакуацією населення та критично важливих об'єктів економіки).

Таким чином, консервативний сценарій реструктуризації вугільної промисловості, за яким наявні негативні тенденції у галузі будуть частково змінені чи стабілізовані, а відповідні техногенно-екологічні наслідки — попереджені чи пом'якшені, призведе до поліпшення стану більшості природних із стабілізацією окремих техногенних компонентів. Водночас, через фактичну відсутність справедливого переходу для вугледобувних регіонів суттєво погіршиться (а згодом — пошириться) рівень громадського комфорту. Виключно через цей фактор загальний рівень ризику є ЕКСТРЕМАЛЬНИМ, проте за умови застосування комплексу програмних заходів із попередження/пом'якшення наслідків може бути знижений до ВИСОКОГО (теж неприйнятна категорія), та вимагатиме додаткового вжиття надзвичайних заходів для досягнення меж допустимого.

ВИСНОВКИ ЗА РОЗДІЛОМ II

Тривале та інтенсивне видобування надр у вугільних регіонах (насамперед, на Сході України), що протягом останніх 25 років супроводжувалося масовим закриттям шахт та їх переважним затопленням, обумовило виникнення комплексу явищ і процесів, негативних в екологічному, техногенному та соціальному аспектах. **Особливо кардинальних та переважно незворотних змін зазнало геологічне середовище**, яке за період експлуатації гірничодобувних районів значною мірою перетворилося на головне «депо» більшості техногенних факторів та джерело подальшого впливу на інші складові довкілля (атмосфера, гідросфера, ґрунти, біорізноманіття, ландшафти, інженерна інфраструктура тощо), а також — умови їх використання.

З урахуванням енергетичного та промислового споживання (як палива та сировини) первинний вплив вуглевидобування суттєво поширився та поглибився, що завдало негативного впливу на умови життєдіяльності, здоров'я та безпеку населення, в т.ч — поза межами гірничих регіонів. Рівні ризиків, обумовлені поточним впливом вугільної галузі, для переважної більшості компонентів навколишнього середовища оцінюються як високі (для атмосферного повітря, ґрунтів та геологічного середовища — межують з катастрофічними). Таким чином, **загальний рівень відповідного наявного ризику для довкілля є високим (неприйнятна категорія) та таким, що потребує загальнодержавного вирішення**.

Ліквідація гірничих підприємств зовсім не гарантує припинення їх впливу на компоненти довкілля, а будь-яке неналежно прораховане втручання (особливо — затоплення вугільних шахт) зумовлює додаткове погіршення гідрогеологічної обстановки. **За кожним із досліджених сценаріїв реструктуризації вугільної промисловості в контексті декарбонізації та справедливого переходу очікуються суттєві зміни (насамперед, на Сході України)**.

Інерційний сценарій, що передбачає залишення наявних підходів та за яким наявні негативні тенденції у галузі та життєдіяльності вугледобувних регіонів будуть зберігатись та посилюватись (стан майже усіх компонентів довкілля — погіршиться), неминуче призведе до катастрофічних наслідків, у т.ч. загальнодержавного значення. Поточне пом'якшення таких наслідків не є достатнім, а подальше — не буде ефективним чи можливим. Як результат, сформується зони критичного стану інженерної інфраструктури, що фактично перетворить вугледобувні регіони Сходу України на екологічно фрагментовану територію з переважанням ділянок, небезпечних або навіть не придатних для життєдіяльності. Відповідно, **загальний рівень ризику за даним сценарієм є екстремальним в обох випадках (з/без заходів щодо попередження/пом'якшення наслідків, неприйнятна категорія)**.

Інші досліджені сценарії передбачають обов'язковість проведення комплексної оцінки та прогнозування екологічного стану гірничопромислових районів для визначення перспективних та пріоритетних територій. З урахуванням рівнів забруднення та ступеню гідрогеологічних змін за результатами такого оцінювання вірогідно виникнуть підстави для встановлення режиму жорстких обмежень на використання окремих локацій чи їх визнання територіями, непридатними для ведення господарства чи проживання (**з наданням правового статусу зон надзвичайної екологічної ситуації**). Така інформація сприятиме зниженню техногенно-екологічних ризиків (через покращення управління ними), визначенню перспективних пріоритетів та раціональному використанню наявних ресурсів. Чітке просторове планування сприятиме формуванню передбачуваних та прозорих умов ведення бізнесу, а згодом — поліпшенню інвестиційного клімату, залученню внутрішнього та зовнішнього капіталу для фінансового забезпечення трансформації вугледобувних регіонів та диверсифікації економіки мономіст, оновленню їх застарілого господарчого комплексу та зношеної інфраструктури.

Активний сценарій реструктуризації вугільної промисловості, що передбачає повне та належне застосування принципу справедливого переходу та за яким негативні тенденції у галузі та життєдіяльності вугледобувних регіонів будуть переважно змінені на краще, а відповідні екологічні та соціально-економічні наслідки — попереджені чи пом'якшені, призведе до поліпшення чи стабілізації стану більшості природних, техногенних та соціальних компонентів довкілля. Втім, через непоправне ушкодження ґрунтів, геологічного середовища та підземних вод **загальний рівень ризику залишиться високим (неприйнятна категорія), що за умови застосування комплексу програмних заходів із попередження/пом'якшення наслідків може бути знижений до значного (допустима категорія).**

Консервативний сценарій реструктуризації вугільної промисловості, за яким наявні негативні тенденції у галузі будуть переважно змінені на краще, а відповідні екологічні наслідки — попереджені чи пом'якшені, призведе до поліпшення стану більшості природних компонентів на тлі стабілізації окремих техногенних та створить підґрунтя для подальшого, принаймні часткового відновлення територій з поверненням до використання у господарській діяльності. Водночас, через фактичну відсутність (ігнорування чи неналежне, неефективне застосування) справедливого переходу для вугледобувних регіонів суттєво погіршиться рівень громадського комфорту. Скорочення податкової бази та масове безробіття призведуть до дотаційності місцевих бюджетів, подальше зношення комунальної інфраструктури та посилення міграційних потоків. Саме тому **загальний рівень ризику є екстремальним (неприйнятна категорія), що за умови застосування комплексу програмних заходів із попередження/пом'якшення наслідків може бути знижений до високого. Неприйнятність рівнів ризику в обох випадках вимагатиме необхідності додаткового вжиття надзвичайних заходів для досягнення меж допустимого.**



**ЗМЕНШЕННЯ
ОСНОВНИХ РИЗИКІВ,
ПОВ'ЯЗАНИХ
З РЕСТРУКТУРИЗАЦІЄЮ
ВУГІЛЬНОЇ
ПРОМИСЛОВОСТІ
НА СХОДІ УКРАЇНИ
(В КОНТЕКСТІ
ДЕКАРБОНІЗАЦІЇ
ТА СПРАВЕДЛИВОГО
ПЕРЕХОДУ)**

1 ВИЯВЛЕННЯ ТА ОЦІНКА НЕДОЛІКІВ ТА ПРОГАЛИН У НОРМАТИВНО-ПРАВОВІЙ БАЗІ

Ще протягом першого десятиріччя від здобуття незалежності в Україні були закладені основи природоохоронного законодавства. Зокрема, прийнято закони «[Про охорону навколишнього природного середовища](#)», «[Про охорону атмосферного повітря](#)», «[Про відходи](#)», [Водний Кодекс України](#), а Верховна Рада визначилася з основними напрямками державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки. Втім, **недотримання (а часто — ігнорування) встановлених природоохоронних вимог під час проведення екстенсивної ліквідації підприємств вугільної промисловості в умовах неефективного планування, недостатнього фінансування, неналежного контролю та моніторингу призводили лише до погіршення екологічної ситуації в Україні, що вже у 1998 році була визнана кризовою, а стан довкілля — загрозливим (якість природоохоронного законодавства та стан його дотримання — був визнаний незадовільним у 2000 та 2003 роках).**

Як вже зазначалося, у зв'язку з небезпечними тенденціями, що почали проявлятися на території гірничодобувних регіонів, протягом 1999–2002 років державне керівництво почало перейматися екологічними проблемами, пов'язаними з істотними змінами геологічного та гідрогеологічного середовища. Тоді ж Урядом [було доручено](#) провести комплексне еколого-гідрогеологічне вивчення територій, де здійснюється або планується закриття об'єктів гірничодобувної промисловості, а за результатами цього вивчення — розробити відповідні регіональні проекти оцінки їх впливу на довкілля та схеми інженерного захисту територій.

Замість розробленої на початку 2004 року комплексної програми першочергових заходів з поліпшення екологічного стану вугледобувних регіонів, Кабінетом Міністрів України (Постанова КМУ від 29.04.2004 р. № 545) було затверджено «[Державну програму запобігання і боротьби з підтопленням земель](#)» (до 2030 року, на додаток до вже [існуючих програмних документів](#)). Серед інших причин негативної ситуації з підтопленням нова Програма визнавала «...виведення з експлуатації вугільних шахт і кар'єрів шляхом повної ліквідації або часткового застосування гірничих виробок» та передбачала «...забезпечення екологічно безпечної ліквідації вугільних та інших гірничих виробок». Вже на першому етапі реалізації (до 2009 року) документом передбачалося, серед іншого, здійснення комплексної оцінки гідроекологічної ситуації, проведення відповідного аналізу та прогнозування розвитку небезпечних змін гідрогеологічних умов (шляхом

проведення фундаментальних досліджень). У віддаленій перспективі (2016–2030 роки) **планувалося здійснення довгострокових заходів, пов'язаних з екологічним впливом підтоплення на території та природні ресурси, глобальними змінами клімату, а також — факторами структурної перебудови економіки та сталого соціально-економічного розвитку (відповідно до реальних можливостей та фінансового забезпечення).**

Втім, виконані на замовлення Світового Банку (2002 рік) та ЄС (2010 рік) дослідження встановили, що представники Донецької державної обласної адміністрації **лише говорили про необхідність виконання доручень 1999 року щодо проведення комплексного еколого-гідрогеологічне вивчення гірничих територій.** Тобто, на території регіону, що до останнього часу залишався флагманом українського вуглевидобутку, протягом всього періоду реструктуризації вугільної промисловості України (починаючи з 1996 року) проведення такої оцінки та імплементації її результатів не було — документи державного планування та окремі проекти ліквідації шахт розроблялися принаймні в «режимі обмеженої видимості».

Також, у [регіональній доповіді про стан навколишнього природного середовища у Луганській області за 2007 рік](#) серед проблемних питань гірничодобувних робіт зазначалося, що **Мінвуглепромом України так і не було виконано розробку довгострокових прогнозів зміни еколого-гідрогеологічної ситуації та створення комплексних схем інженерного захисту територій, що посилювало небезпеку** для природних систем (зокрема, ландшафтів), позначалося на умовах життя населення депресивних вугледобувних районів та регіону в цілому і, врешті рещт, підсилювало й соціальну напругу. Крім того, акцентувалася увага на відсутності визначення на законодавчому рівні питання правонаступника ліквідованих або законсервованих об'єктів, що несуть в собі потенційну небезпеку для навколишнього середовища, та інженерних споруд, що забезпечують моніторинг у постліквідаційний період, а також питання відповідного фінансування.

Між іншим, Парламент України [ще у 2000 році визначив Рахунковій палаті спільно з комітетами Верховної Ради України із залученням Кабінету Міністрів України вивчити стан розв'язання еколого-гідрогеологічних проблем, що виникають внаслідок закриття гірничодобувних підприємств, шахт і розрізів.](#) Окрім встановленого аудитором невиконання [прийнятих невдовзі документів](#), вищезазначена Програма з питань підтоплення у 2007 році достроково припинила дію, реалізація пізніше прийнятої «[Регіональної комплексної програми захисту від підтоплення території міст і селищ Луганської області на 2010–2019 роки](#)» майже не фінансувалася та також **була достроково припинена.** Для Донецької області [аналогічний документ](#) взагалі не розроблявся.

Протягом етапів реформування галузі, що припали на 2000-і роки, на рівні центральних органів державної влади **робилися певні формальні кроки щодо**

екологічної безпеки шахт, мінімізації їх негативного впливу та пом'якшення відповідних наслідків для довкілля (накази Міністерства вугільної промисловості від 08.02.2006 № 88 «[Про вдосконалення структури екологічної служби Міністерства вугільної промисловості України](#)»; від 22.05.2006 № 290 «[Про заходи щодо підвищення рівня екологічної безпеки у вугільно-добувних регіонах](#)»; від 14.11.2006 № 539 «[Про затвердження та надання чинності стандарту Мінвуглепрому України «Правила технічної експлуатації вугільних шахт](#)»; від 16.08.2007 № 314 «[Про демінералізацію шахтної води при виконанні заходів гідроекологічної безпеки](#)»; наказ Державного комітету України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду від 22.03.2010 № 62 «[Про затвердження Правил безпеки у вугільних шахтах](#)»; наказ Державної служби геології та надр від 15.02.2012 № 44 «[Про затвердження Методичних рекомендацій з проведення моніторингу та наукового супроводження надрокористування](#)»). Проте, **через недотримання положень цих нормативно-правових актів виконання заходів щодо мінімізації негативного впливу та пом'якшення наслідків для довкілля належним чином не забезпечувалося, а рівень екологічної безпеки шахт загалом лише погіршувався.**

Зважаючи на вже згадане визнання екологічної ситуації в Україні [кризовою](#), у 2000 році невдовзі після Закону України «[Про правовий режим надзвичайного стану](#)» Верховною Радою було прийнято тісно з ним пов'язаний (конкурентний) Закон України «[Про зону надзвичайної екологічної ситуації](#)», а профільний Закон України «[Про охорону навколишнього природного середовища](#)» було доповнено низкою відповідних положень (зокрема, **про необхідність інформування громадськості про загрозу і причини виникнення надзвичайних екологічних ситуацій, результати їх ліквідації, рекомендації щодо заходів, спрямованих на зменшення негативного впливу на природні об'єкти та здоров'я людей**). Згодом аналогічні положення знайшли своє місце і в [Кодексі цивільного захисту України](#).

Випадки критичного погіршення стану довкілля окремих місцевостей і раніше розглядалися органами законодавчої та виконавчої влади (наприклад, Постанови від 03.02.1992 р. № 54, від 12.06.1997 р. № 587, від 17.11.1997 р. № 1275), проте відтепер для оголошення територій зонами надзвичайної екологічної ситуації (з особливим правовим режимом) було встановлено відповідні підстави та спеціальний порядок. Серед іншого, **підставами для оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації є:**

- виникнення реальної загрози життю та здоров'ю великої кількості людей або заподіяння значної матеріальної шкоди юридичним, фізичним особам чи навколишньому природному середовищу внаслідок надмірного

забруднення навколишнього природного середовища, руйнівного впливу стихійних сил природи чи інших факторів;

- негативні зміни, що сталися в навколишньому природному середовищі на значній території і які неможливо усунути без застосування надзвичайних заходів з боку держави;
- негативні зміни, що сталися в навколишньому природному середовищі, які суттєво обмежують або виключають можливість проживання населення і провадження господарської діяльності на відповідній території.

Зокрема, відповідно до профільного закону, Верховною Радою затверджувалися Укази Президента України щодо оголошення зонами надзвичайної екологічної ситуації: [окремих районів та міст Вінницької, Кіровоградської, Миколаївської, Одеської, Хмельницької та Черкаської областей](#); [окремих районів Закарпатської області](#); [міста Калуш та сіл Кропивник і Сівка-Калуська Калуського району Івано-Франківської області](#). **На оголошення такими територій чи принаймні ділянок гірничопромислових районів Донбасу, незважаючи на визнане ще наприкінці 1990-х років критичне порушення довкілля (зокрема, геологічного середовища), жодне з поколінь керівництва України не наважилося.**

Вірогідно, **ця бездіяльність була обумовлена політичними та фінансовими причинами**, бо за профільним законом запровадження правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації, серед іншого, **передбачає виділення державою та/або органами місцевого самоврядування додаткових фінансових та інших матеріальних ресурсів, достатніх для нормалізації екологічного стану та відшкодування нанесених збитків (заподіяної шкоди) постраждалим особам** (за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, передбачених на зазначені цілі, резервного фонду Кабінету Міністрів України, на додаток до [Порядку страхування цивільної відповідальності](#) та [Порядку відшкодування заподіяної шкоди](#)).

При цьому, для інформаційного забезпечення про негативні зміни в навколишньому природному середовищі, що сталися в такій зоні, **мають бути проведені спеціальні спостереження за станом навколишнього природного середовища** з метою:

- визначення ступеня впливу небезпечних факторів, що спричинили виникнення і призвели до надзвичайної екологічної ситуації;
- короткострокового і довгострокового прогнозування негативних змін навколишнього природного середовища в зоні надзвичайної екологічної ситуації, а також на прилеглих до неї територіях.

Свого часу були затверджені Концепція та Загальнодержавна цільова соціальна програма захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного

та природного характеру (на [2012–2016](#) та [2013–2017](#) роки). Серед іншого, ці документи передбачали захист території і населених пунктів Червоноградської міської ради від підтоплень, пов'язаних з функціонуванням та ліквідацією вугледобувних підприємств державного підприємства «Львіввугілля», проте аж ніяк **не містили аналогічних заходів щодо Донецької та Луганської областей**. Натомість увага приділялася ситуації на ДП «Горлівський хімічний завод», де ще за часів СРСР траплялися аварії з потраплянням у навколишнє середовище особливо-небезпечних речовин з місць їх накопичення (зокрема, у 1989 році — до гірничого простору [шахти «Олександр-Захід»](#)).

Наразі чинної цільової програми захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру взагалі немає. Однак, рішенням РНБО від 29.03.2013 року «[Питання протидії загрозам і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій](#)» було підтримано проект плану взаємодії Збройних Сил України та Державної служби України з надзвичайних ситуацій під час протидії загрозам і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Крім того, вже з 2014 року Кабінетом Міністрів спільно з МВС та ДСНС проводиться робота щодо управління ризиками надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру: прийняті [відповідна Концепція](#) та [плани заходів з її реалізації](#). Серед іншого, цими документами передбачено:

- **розроблення методики проведення оцінки ризиків, карти ризиків за окремими видами надзвичайних ситуацій** (зокрема геологічного, гідрологічного та техногенного характеру), пов'язаних з викиданням (загрозою викидання) небезпечних хімічних речовин;
- **проведення аналізу стану техногенної та природної безпеки** в Україні з урахуванням наявності потенційно небезпечних об'єктів і небезпечних геологічних, гідрогеологічних та метеорологічних явищ і процесів, а також ризиків;
- **визначення небезпечних геологічних, гідрогеологічних та метеорологічних явищ і процесів**, які можуть відбуватися на території України;
- **проведення розрахунку ризиків**, пов'язаних з небезпечними геологічними, гідрогеологічними та метеорологічними явищами і процесами;
- **здійснення районування територій** з урахуванням наявності потенційно небезпечних об'єктів і небезпечних геологічних, гідрогеологічних та метеорологічних явищ і процесів, а також ризиків, пов'язаних з такими явищами і процесами;
- **розроблення комплексу економічних механізмів державного регулювання** у сфері управління ризиками, у тому числі таких, що передбачатимуть впровадження системи обов'язкового страхування від ризиків.

З усього вищезазначеного наразі зроблено лише одне — прийнято [Методику попередньої оцінки ризиків затоплення](#). Ані методик оцінки для усіх категорій ризиків, ані проведення їх розрахунку та районування територій (зокрема вугледобувних регіонів) з відповідним врахуванням досі не виконано. При цьому, з територіальною оцінкою ризиків за результатами аналізу стану техногенної та природної безпеки (на підставі інженерно-геологічного дослідження території України з метою уточнення площ поширення зсувів, карсту та підтоплення) **пов'язане вирішення питання перспективи використання території України у найближчі десятиріччя.** Як вже зазначалося, положення Генеральної схеми планування території України (на період до 2020 року із загальною оцінкою стану територій, ступеню їх придатності для використання, перспектив розвитку) [значною мірою не враховувалися](#) при прийнятті рішень щодо її розвитку, а визначене необхідним **проведення інженерно-геологічного дослідження території України (з метою уточнення площ поширення зсувів, карсту та підтоплення) було фактично проігноровано.**

Станом на жовтень 2021 року **чинного загальнодержавного документу просторового планування досі немає** — лише [прийнятий в першому читанні Закон України](#), що надає повноваження Кабінету Міністрів приймати рішення про розроблення та затвердження Генеральної схеми, а Міністерство розвитку громад та територій визначено як орган, який є замовником та організовує розроблення цієї схеми та внесення до неї змін. Водночас, обов'язкове врахування вимог містобудівної документації (зокрема Генеральної схеми України) під час здійснення державних інвестиційних програм/проектів передбачено чинною [Державною стратегією регіонального розвитку на 2021–2027 роки](#). Вочевидь, **в умовах відсутності чинного загальнодержавного документу, відповідних йому регіональних і місцевих схем планування (просторового розвитку)** про ефективне та стале використання територій та залучення необхідних інвестицій для реалізації програм/проектів мова не йде.

Також, незважаючи на вимоги чинного Закону України «[Про стимулювання розвитку регіонів](#)», **жоден з населених пунктів, на території яких були ліквідовані вугледобувні та вуглепереробні підприємства, але не були здійснені в повному обсязі передбачені відповідними проектами заходи щодо вирішення соціально-економічних та екологічних питань, не отримав статус депресивної території.** Загалом, за роки реалізації цього закону в Україні [лише одна територія](#) отримала статус депресивної (при чому, що не є шахтарською — м. Токмак Запорізької області), але навіть для неї **програми, спрямованої на подолання депресивності, затверджено не було.** Наразі на розгляді у комітетах Верховної Ради України перебуває розроблений Урядом законопроект «[Про особливості стимулювання регіонального розвитку](#)», що передбачає суттєве оновлення

підходів до державного стимулювання територій з обмеженими можливостями для розвитку (аналог депресивних територій) разом із скасуванням застарілих нормативно-правових актів щодо особливого інвестиційного режиму у спеціальних економічних зонах та на територіях пріоритетного розвитку в областях України (в т. ч. [Донецькій](#) та [Луганській](#)).

Необхідність дотримання «вертикальної» і «горизонтальної» відповідності документів державного планування (зокрема, Генеральній схемі та розробленим згідно з нею регіональним, місцевим планам просторового розвитку та використання територій) передбачена Законом України «[Про стратегічну екологічну оцінку](#)» (Закон про СЕО), прийнятого на виконання [Угоди про асоціацію України-ЄС](#) у рамках імплементації європейського законодавства, та яким запроваджено відповідну процедуру оцінювання (із залученням до розгляду фахового середовища та громадськості). Незважаючи на [ратифікацію Верховної Радою Оргуської Конвенції](#), наявність законодавства щодо проведення [екологічної](#) та [санітарно-епідеміологічної](#) експертиз, протягом тривалого часу оцінка та громадське обговорення проектів документів державного планування проводилися формально (якщо взагалі проводилися), а результати такого обговорення та оцінок не оприлюднювалися. Фактично, **на всіх етапах прийняття рішень щодо реструктуризації галузі, ліквідації вугледобувних/вуглепереробних комплексів та окремих шахт до думки працівників, професійних та громадських об'єднань, місцевого самоврядування та населення прислухалися слабо** (якщо взагалі враховували).

Втім, через власну недосконалість, **положення Закону про СЕО також враховуються формально або взагалі ігноруються, бо відповідальності за такі дії поки не передбачено**. Наприклад, щодо [проекту Плану заходів з реалізації Концепції реформування вугільної галузі](#) та, який по суті є кінцевим документом державного планування, окрім формального громадського обговорення, відповідну процедуру не було навіть розпочато. Натомість, Державна цільова програма справедливої трансформації вугільних регіонів України на період до 2030 року, передбачена відповідною [Концепцією, за інформацією Міністерства розвитку громад та територій](#) підлягатиме СЕО (аналогічно до Стратегії економічного розвитку Донецької та Луганської областей та змінам до Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України, [підготовленим](#) Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій).

Крім того, за законом здійснення СЕО проекту документа державного планування **виключає необхідність проведення його державної санітарно-епідеміологічної експертизи** (передбаченої Законом України «[Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення](#)» та [Тимчасовим порядком, якому вже більше 20 років](#)), натомість на етапі консультацій з центральними органами виконавчої влади передбачає участь МОЗ, що може, але не зобов'язаний залучати

необхідних спеціалістів і науковців. Згідно з зазначеними нормативно-правовими актами виконавцями державної санітарно-епідеміологічної експертизи є установи та заклади державної санітарно-епідеміологічної служби України, а в особливо складних випадках експертиза проводиться спеціальними комісіями, які утворюються головним державним санітарним лікарем та які уповноважені на відповідний профіль діяльності. Як показує практика, **МОЗ застосовує практику погодження за принципом «мовчазної згоди», через що питання громадського здоров'я у проектах документів державного планування належної експертної оцінки не отримують.** Це обумовлено тим, що державна санітарно-епідеміологічна служба України з 2017 року перебуває у стадії ліквідації, а питання відповідного уповноваження спеціальних комісій досі не вирішено головним санітарним лікарем України. Навіть **повноваження топ-службовця, посаду якого відновлено через пандемію COVID-19, визначено «тимчасово, до внесення змін до законодавства».** Також **тимчасово надані повноваження** Голові Держпродспоживслужби «...затверджувати та підписувати передбачені законодавством документи, повноваження щодо затвердження та підписання яких належить до компетенції головного державного санітарного лікаря України». З урахуванням того, що положення **відповідної Концепції** майже не реалізовані, а проект Закону України «**Про систему громадського здоров'я**» прийнято лише в першому читанні, в рамках чинного правового поля за ці питання фактично взагалі ніхто не відповідає. З тих же причин склалася аналогічна ситуація з (не)проведенням **державного соціально-гігієнічного моніторингу** як системи «спостереження, аналізу, оцінки і прогнозу стану здоров'я населення та середовища життєдіяльності людини, а також виявлення причинно-наслідкових зв'язків між станом здоров'я населення та впливом на нього факторів середовища життєдіяльності людини».

У свою чергу, процедура **оцінки впливу на довкілля (ОВД) планованої діяльності**, також законодавчо запроваджена на виконання Угоди про асоціацію України — ЄС, **взагалі не передбачає обов'язкового залучення до такої оцінки представників системи МОЗ чи інших дипломованих експертів з санітарно-епідеміологічних питань.** При цьому, у зв'язку з прийняттям у 2011 році Закону України «**Про регулювання містобудівної діяльності**» під час **комплексної експертизи** окремих проектів питаннями оцінки прогнозованого впливу планованої діяльності на стан здоров'я населення замість лікарів-гігієністів займаються фахівці інженерного профілю. Слід зазначити, що врешті-решт Міндовкілля **запровадило можливість участі фахових експертів** у здійсненні ОВД, передбачену відповідним законом. Втім, такий механізм при здійсненні СЕО законодавчо не встановлений, що **вочевидь потребує виправлення.**

Окремим, проте не менш критичним недоліком Законів про СЕО/ОВД є положення щодо здійснення моніторингу наслідків для довкілля (у т. ч. для здоров'я

населення). Наприклад, згідно з [порядком, затвердженим постановою КМУ від 16.12.2020 р. № 1272](#), «у разі коли під час здійснення моніторингу виявлено не передбачені звітом про стратегічну екологічну оцінку негативні наслідки виконання... замовник...подає органу державної влади або органу місцевого самоврядування, який затвердив документ державного планування, пропозиції щодо внесення змін до такого документа з метою усунення негативних наслідків». При цьому, **обов'язковості внесення цих змін не встановлено, як і відповідальності за недотримання вимог Закону про СЕО загалом. У свою чергу, здійснення після-проектного моніторингу планованої діяльності має забезпечуватися суб'єктом господарювання тільки якщо це передбачено висновком з ОВД («за потреби»), а критерії для призначення такого моніторингу також не встановлені.**

Як результат недосконалості законодавчих актів щодо здійснення оцінки (експертизи) планування на загальнодержавному, регіональному, місцевому та об'єктовому рівнях можливі ризики при прийнятті відповідних рішень недостатньо прораховуються, що аж ніяк не сприяє їх належному попередженню чи принаймні пом'якшенню. Ситуація поглиблюється застарілістю та численними вадами **Порядку, що визначає ліквідацію вугледобувних та вуглепереробних підприємств** (затверджений [Постановою КМУ від 27.08.1997 р. № 939](#) (Порядок № 939)). Як результат, **органи місцевого самоврядування та сполучені/суміжні діючі гірничі підприємства, що є безпосередньо зацікавленими сторонами при прийнятті рішень та виборі варіантів ліквідації шахт, виконанні таких робіт та прийманні їх результатів є недостатньо залученими до розгляду цих питань.**

Так, згідно з Порядком № 939 рішення про ліквідацію гірничого підприємства приймається Кабінетом Міністрів України за пропозицією Міненерго, **погодженою в установленому порядку** із заінтересованими органами виконавчої влади, в тому числі з відповідними обласними державними адміністраціями (п. 4). Водночас, **такий порядок досі відсутній, а обов'язковість погодження з органами самоврядування Порядком № 939 взагалі не передбачена.**

Також, згідно з Порядком № 939 пропозиції щодо ліквідації гірничого підприємства готуються на підставі техніко-економічного обґрунтування (ТЕО) недоцільності його подальшої експлуатації, яке має містити основні технічні рішення з питань гідроекологічної безпеки на діючих підприємствах та прилеглих територіях, соціально-економічний та екологічний прогноз наслідків ліквідації підприємства (або на підставі проекту ліквідації цього підприємства). При цьому, ТЕО недоцільності подальшої експлуатації гірничого підприємства затверджується Міненерго на підставі висновків галузевої експертизи (пп. 4–6). Водночас, **інші сторони, що залучаються до розгляду ТЕО (зокрема, органи місцевого самоврядування та суміжні/сполучені діючі гірничі підприємства), Порядком № 939 не визначені.**

Також, згідно з Порядком № 939 проект ліквідації складається з соціально-економічного обґрунтування, технічного рішення, пропозицій щодо можливого відновлення гірничих робіт, використання гірничих виробок, будівель та споруд, заходів, спрямованих на запобігання небезпечному впливу на діючі підприємства, стан довкілля та здоров'я людей, а також на подолання негативних соціально-економічних наслідків такої ліквідації (п. 6). Водночас, **Порядком № 939 не передбачена обов'язковість наявності аналізу та врахування висновків інженерно-геологічної ситуації районного/регіонального/басейнового масштабу.**

Також, згідно з Порядком № 939 ліквідація гірничого підприємства проводиться за відповідним проектом (за наявності ТЕО — робочим проектом), який пройшов комплексну державну експертизу і затверджений Міненерго (зокрема, складається із заходів, спрямованих на запобігання небезпечному впливу на діючі підприємства, стан довкілля та здоров'я людей, а також на подолання негативних соціально-економічних наслідків такої ліквідації, п. 6). При цьому, відповідно до ст. 54 [Кодексу України про надра](#) ліквідація і консервація гірничодобувних об'єктів або їх ділянок здійснюються за погодженням з Державною службою праці (у встановленому нею порядку) та іншими заінтересованими органами. Відповідно до п. 2.4 такого порядку ([наказ Держнаглядохоронпраці від 12.03.99 № 41](#)) проект, який пройшов експертизу, погоджується відповідними органами місцевого самоврядування, місцевими органами Держнаглядохоронпраці та Держкомзему. Водночас, згідно зі ст. 53 Закону України «[Про регулювання містобудівної діяльності](#)» **проектна документація на будівництво об'єктів не потребує погодження державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними особами, утвореними такими органами.**

Також, згідно з Порядком № 939 на підставі рішення про ліквідацію гірничого підприємства Міненерго видає відповідний наказ, в якому визначаються підприємства, на які покладаються функції зі здійснення постійного контролю стану гірничого підприємства, що ліквідується або має функціонувати у постійному водовідливному режимі (п. 7), а контроль та нагляд за станом довкілля здійснюється відповідно до [Положення про державну систему моніторингу довкілля](#). Водночас, **підприємства, відповідальні за постійний контроль стану гірничого підприємства, що ліквідоване та не має функціонувати у постійному водовідливному режимі (постліквідаційний моніторинг довкілля, утримання відповідних інженерних споруд та усунення порушення їх роботи), не визначаються, а вищенаведеним Положенням це не передбачено.**

Також, згідно з Порядком № 939 роботи з фізичної ліквідації гірничого підприємства виконуються відповідно до затвердженого проекту за умови забезпечення гідроекологічної безпеки на діючих підприємствах та прилеглих територіях, де внаслідок попередньої діяльності підприємства і після його фізичної ліквідації

погіршується або може погіршитися геологічна та гідро-екологічна ситуація (п. 11). Крім того, відповідно до ст. 54 Кодексу України про надра на гірничодобувних об'єктах, суміжних з об'єктами, що ліквідуються чи консервуються, повинні бути проведені заходи, що гарантують безпеку гірничих робіт. Водночас, на етапах вибору варіанту ліквідації (консервації) та прийняття проектних рішень **обов'язковість залучення відповідних зацікавлених сторін (зокрема, органи місцевого самоврядування, сполучені/суміжні діючі гірничі підприємства) Порядком № 939 не передбачена.**

Також, згідно з Порядком № 939 підсумки фактичного виконання робіт і заходів з ліквідації гірничого підприємства, у тому числі робіт з охорони довкілля та їх відповідність передбаченим у затвердженому проекті заходам, розглядаються комісією, що утворюється Міненерго, а датою виконання у повному обсязі робіт, передбачених проектом ліквідації, вважається дата затвердження Міненерго актів прийняття таких робіт, складених зазначеною комісією, та передачі в установленому порядку об'єктів, у тому числі відбудованих у процесі ліквідації гірничого підприємства (п. 17). Водночас, **сторони, залучення яких до складу такої комісії є обов'язковим (зокрема, органи місцевого самоврядування, сполучені/суміжні діючі гірничі підприємства), Порядком № 939 не встановлені, а порядок передачі зазначених об'єктів відсутній. Окрім необхідності висвітлення результатів роботи комісії, Порядком № 939 не передбачена процедура розгляду та оприлюднення заперечень, зауважень та пропозицій членів комісії впродовж роботи, включно з етапом складання та письмового погодження актів прийняття відповідних робіт.**

Як вже зазначалося, поточна ситуація щодо нормативно-правового врегулювання ситуації у вугільній галузі як важливого елементу паливно-енергетичного балансу України, а також — щодо тісно пов'язаної з цим трансформації вугледобувних регіонів (в контексті декарбонізації та справедливого переходу) наразі характеризується як непослідовна та не має чітких ознак системності. З урахуванням «перезрілості» багатьох питань у вугільній промисловості, наявності кризи в енергетичному секторі України, обумовленій внутрішньо- та зовнішньополітичними факторами, часові рамки для узгодженості суміжних документів державного планування є досить вузькими. Фактично, **Державна цільова програма трансформації вугільних регіонів України на період до 2030 року, яка вже розробляється відповідно до положень схваленої однойменної Концепції, випередить (а затверджена [Стратегія економічного розвитку Донецької та Луганської областей](#) вже випередила) низку документів, що постфактум визначатимуть її ефективність:** Енергетична стратегія до 2050 року, Концепція (Програма) реформування вугільної галузі, Генеральна схема планування території України тощо. При цьому саме остання, розроблена за результатами оцінки стану, прогнозування змін, визначення

пріоритетів та можливих перспектив має слугувати дороговказом для використання та просторового розвитку територій на регіональному рівні та для новостворених громад. Саме тому схеми планування на цьому рівні мають бути розроблені чи актуалізовані, в тому числі — відповідно до вищезазначених загальнодержавних документів, а також — [Національної економічної стратегії на період до 2030 року](#), яка визначена **«основою під час розроблення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади планів заходів, проектів програмних і стратегічних документів, проектів законів та інших актів законодавства»**.

Відмінності соціально-економічного розвитку регіонів України зумовлюють нерівномірне техногенне навантаження на навколишнє природне середовище. Саме тому положення [Основних засад \(стратегії\) державної екологічної політики України на період до 2030 року](#) і розроблені на її основі та з урахуванням завдань [Державною стратегією регіонального розвитку на 2021–2027 роки](#) **національні плани дій мають бути інтегровані** в регіональні програми соціально-економічного розвитку та деталізовані на рівні регіональних планів дій з охорони навколишнього природного середовища, на основі яких будуть розроблені відповідні місцеві плани, підготовлені на рівні територіальних громад.

Так склалося, що проведення реструктуризації вугільної галузі та економічної трансформації Донецької та Луганської областей (в контексті декарбонізації чи з інших вагомих причин) має декілька суттєвих особливостей, ігнорування яких унеможливує будь-який успіх від проведення такого реформування. **Окрім надмірної урбанізації та концентрації техногенного навантаження у мережі монофункціональних міст з економічно інертним населенням та зношеною інфраструктурою, величезного просторово-часового масштабу виснажливих змін, яких зазнало навколишнє природне середовище у цих регіонах, значною мірою непередбачуваним фактором руїни на Сході України є тривалий збройний конфлікт. Таким чином, до рівняння стосовно проведення декарбонізації та справедливого переходу у вугледобувних регіонах, яке потрібно вирішити Україні, додається ще одна, проте не менш важлива змінна величина.**

У чинних планувальних документах, прийнятих центральними органами законодавчої та виконавчої державної влади протягом 2019–2021 років, ці особливості переважно вже передбачені. Так, схваленими Верховною Радою [Рекомендаціями парламентських слухань на тему: «Пріоритети екологічної політики Верховної Ради України на наступні п'ять років»](#) (від 14.01.2020) визначено необхідність **прискорення розроблення комплексної програми стабілізації екологічної ситуації та забезпечення екологічної безпеки на Донбасі**, а також — вирішення питання щодо екологічного відновлення Донбасу, що потребує посилення координації між центральними органами виконавчої влади та відповідних законодавчих ініціатив. При цьому, підкреслюється, що **умовою для ефективного застосування міжнародного**

регуляторно-правового та інституційного інструментарію в рамках проектів міжнародної технічної допомоги, що надається для вирішення першочергових екологічних проблем України, є проведення великого обсягу самостійної роботи щодо розвитку і функціонування відповідних національних систем.

Законом України «[Про Основні засади \(стратегію\) державної екологічної політики України на період до 2030 року](#)» визнано, що довготривале інтенсивне видобування надр у гірничопромислових регіонах (в т. ч. Донецького) призвело до істотних змін геологічного середовища та виникнення надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, а основні загрози на Донбасі пов'язані з неконтрольованим затопленням шахт, що у зоні АТО/ООС вимагає залучення міжнародних екологічних експертів з метою оцінки екологічної ситуації. На додаток зазначається, що **СЕО та ОВД, розширення співробітництва з питань запобігання транскордонному забрудненню навколишнього природного середовища є одним з основних інструментів реалізації державної екологічної політики, а забезпечення інтеграції екологічної політики у процес прийняття рішень щодо соціально-економічного розвитку (з обов'язковим включенням екологічної складової до політик/програм всіх рівнів та напрямів) є однією із стратегічних цілей України.**

У свою чергу, [Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на період до 2025 року](#) для розв'язання екологічних проблем, відновлення та збереження навколишнього природного середовища Донбасу передбачає **проведення моніторингу впливу затоплення шахт на довкілля, а також — проведення моніторингу стану малопродуктивних та деградованих ґрунтів** на контрольованих Україною територіях Донецької та Луганської областей. При цьому, [рішенням РНБО від 23.03.2021 року](#) серед першочергових заходів щодо нейтралізації загроз у екологічній сфері Кабінету Міністрів було **доручено забезпечити вжиття заходів щодо проведення суцільних ґрунтових обстежень земель України (у шестимісячний строк), а протягом 2021 року — щодо залучення міжнародних організацій до моніторингу стану навколишнього природного середовища і додержання вимог екологічної безпеки на тимчасово окупованих територіях України.** Крім того, доручалося підготувати проект розпорядження «**Про схвалення Концепції стабілізації екологічної ситуації та забезпечення екологічної безпеки на території Донецької та Луганської областей**» (у тримісячний строк).

Пізніше, [рішенням РНБО України від 20.08.2021 року](#) було схвалено Концепцію забезпечення національної системи стійкості, «*спрямованої на забезпечення здатності держави і суспільства своєчасно ідентифікувати загрози, виявляти вразливості та оцінювати ризики національній безпеці, запобігати або мінімізувати їх негативні впливи, ефективно реагувати та*

*швидко і повномасштабно відновлюватися після виникнення загроз або настання надзвичайних та кризових ситуацій усіх видів...». Зокрема, **в основу такої системи має бути покладений принцип передбачуваності — своєчасної ідентифікації загроз, виявлення вразливостей та оцінювання ризиків.** При цьому, серед основних проблем інституційного рівня, які потребують розв'язання — відсутність органів державної влади, відповідальних за координацію взаємодії структур у сфері забезпечення національної стійкості на державному, регіональному та місцевому рівнях, у т. ч. управління ризиками та забезпечення відповідних спроможностей, обґрунтування та формування необхідних резервів, ідентифікація загроз національній безпеці (зокрема в екологічній сфері) та аналіз ризиків, формування і ведення національного реєстру ризиків, а також їх обробки. Вочевидь, функціонування [сучасної та ефективної державної системи моніторингу довкілля](#), сприятиме поліпшенню ідентифікації таких загроз, належному аналізуванню ризиків, прийняттю аргументованих та виважених рішень щодо управління ними.*

Таким чином, для зменшення ризиків, зумовлених впливом вугільної промисловості на довкілля (наявним та у перспективі за вірогідними сценаріями її реструктуризації, в контексті декарбонізації та справедливого переходу) необхідним є вжиття системних заходів на всіх рівнях владних повноважень, із скоординованим залученням міжнародної технічної допомоги та використанням переговорних майданчиків. Незважаючи на необхідність впорядкування та оновлення положень законодавства України (з урахуванням численних напрацювань Національного інституту стратегічних досліджень, державних установ екологічного та санітарно-гігієнічного профілю) значна частина цих заходів орієнтована в межах чинного правового поля, а їх вжиття переважно покладається на державу (в т. ч. — як власника шахт, що підлягають ліквідації).

2 МОЖЛИВІ РІШЕННЯ ДЛЯ ОРГАНІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ЩОДО ЗМЕНШЕННЯ ОСНОВНИХ РИЗИКІВ

НА ДЕРЖАВНОМУ РІВНІ

1. Перегляд та актуалізація чинних міжнародних, міждержавних та міждержавних зобов'язань України у сфері техногенно-екологічної безпеки.
2. Впорядкування та вдосконалення чинної нормативно-правової бази України щодо запобігання, пом'якшення та усунення екологічних і соціально-економічних наслідків діяльності/ліквідації вугледобувних та вуглепереробних підприємств.
3. Імплементация кліматичних зобов'язань (що відповідають пріоритетам національних інтересів України) у стратегічні/програмні документи та нормативно-правові акти, які визначають державну енергетичну, промислову, екологічну, регіональну та іншу політику щодо забезпечення національної безпеки та сталого розвитку (з організацією їх належної реалізації у державному управлінні).
4. Загальна координація проектів міжнародної технічної допомоги у сфері декарбонізації та справедливого переходу.
5. Реформування, технічне переоснащення, нормативно-правове та науково-методологічне забезпечення державної системи моніторингу стану довкілля.
6. Доповнення переліку об'єктів екологічного аудиту адміністративно-територіальними одиницями та їх окремими частинами.
7. Проведення досліджень, комплексних оцінок, прогнозування стану території та природних ресурсів України, визначення пріоритетів і перспектив їх використання (з виконанням екологічного аудиту вугледобувних регіонів чи їх окремих частин/ділянок, забезпеченням врахування отриманих результатів у планувальних документах).
8. Залучення міжнародних організацій (ОБСЄ, ООН) до проведення моніторингу стану довкілля і додержання вимог екологічної безпеки на лінії зіткнення та тимчасово окупованих територіях України, обговорення питань дотримання вимог техногенно-екологічної безпеки у зоні АТО/ООС та перегляду чинних міжнародних зобов'язань України у цій сфері.

9. Вдосконалення та неухильний контроль за дотриманням процедур СЕО та ОВД, здійсненням післяпроектного моніторингу, відстеженням та врахуванням наслідків виконання документів державного планування (із запровадженням/посиленням відповідальності за порушення).
10. Врегулювання питань ефективного забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя населення (зокрема, питань створення профілактично-орієнтованої системи громадського здоров'я, здійснення гігієнічного нормування, проведення санітарно-епідеміологічної експертизи та соціально-гігієнічного моніторингу).
11. Запровадження ефективної державної системи управління ризиками, прогнозування та попередження надзвичайних ситуацій та готовності до належного реагування на них (на всіх рівнях владних повноважень).
12. Посилення роботи Державної комісії з питань ТЕБ і НС (щодо реформування, вдосконалення та забезпечення належного функціонування державних систем моніторингу довкілля, цивільного захисту, контролю за експлуатацією небезпечних об'єктів тощо).
13. Вдосконалення критеріїв для оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації (із обґрунтованим застосуванням такої практики у вугледобувних регіонах).
14. Активізація роботи Координаційного центру з питань трансформації вугільних регіонів України (з посиленням уваги на питаннях планування реструктуризації вугільної галузі, дотримання вимог техногенно-екологічної безпеки, організаційно-технічного та фінансового забезпечення справедливої трансформації з екологічним відновленням вугледобувних регіонів).
15. Актуалізація/впровадження дієвих механізмів та інструментів диференційованого стимулювання регіонального розвитку.
16. Розроблення, затвердження та належна реалізація Генеральної схеми планування території України (з організацією відповідного оновлення містобудівної документації на рівні регіонів та громад).
17. Вдосконалення Порядку ліквідації збиткових вугледобувних та вуглепереробних підприємств (в частині належного представництва зацікавлених сторін, гарантування збереження природних ресурсів та дотримання вимог техногенно-екологічної безпеки, вирішення питань постліквідаційного періоду — моніторингу довкілля, утримання інженерних споруд, усунення негативних наслідків тощо).

НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

1. Приведення регіональних стратегій, загальних та цільових програм соціально-економічного розвитку у відповідність до загальнодержавних документів щодо реформування енергетичного сектору, реструктуризації вугільної галузі, справедливої трансформації, національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища.
2. Розроблення/актуалізація регіональних планів/схем просторового розвитку відповідно до положень нової Генеральної схеми планування території України.
3. Посилення роботи регіональних комісій з питань ТЕБ і НС (щодо оцінки відповідності стану довкілля критеріям надзвичайних екологічних ситуацій, розроблення схем інженерного захисту територій та планів готовності до прогнозованих надзвичайних ситуацій).
4. Забезпечення функціонування регіональних ланок державної системи моніторингу довкілля.
5. Залучення представників адміністрацій до складу (роботи) державних комісій, що утворюються при ліквідації вугледобувних та вуглепереробних підприємств.

НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

1. Приведення місцевих стратегій, загальних та цільових програм соціально-економічного розвитку у відповідність до загальнодержавних документів щодо реформування енергетичного сектору, реструктуризації вугільної галузі, справедливої трансформації, національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища.
2. Розроблення/актуалізація місцевих планів/схем просторового розвитку відповідно до положень нової Генеральної схеми планування території України.
3. Посилення роботи місцевих комісій з питань ТЕБ і НС щодо оцінки відповідності стану довкілля критеріям надзвичайних екологічних ситуацій, розроблення схем інженерного захисту територій та планів готовності до прогнозованих надзвичайних ситуацій.
4. Залучення представників місцевого самоврядування до складу (роботи) державних комісій, що утворюються при ліквідації вугледобувних та вуглепереробних підприємств.

НА ОБ'ЄКТОВОМУ РІВНІ

1. Організація власної діяльності з урахуванням державних, регіональних і місцевих планів/схем просторового розвитку та інженерного захисту територій, документів щодо реформування енергетичного сектору, реструктуризації вугільної галузі, регіонального розвитку та справедливої трансформації, програм соціально-економічного розвитку, планів дій з охорони навколишнього природного середовища, планів готовності до прогнозованих надзвичайних ситуацій тощо.
2. Залучення уповноважених представників гірничих об'єктів та професійних об'єднань до складу (роботи) державних комісій з ліквідації вугледобувних та вуглепереробних підприємств.

ВИСНОВКИ ЗА РОЗДІЛОМ III

Системними вадами нормативно-правового регулювання питань, пов'язаних з функціонуванням вугільної промисловості, є нескоординованість відповідних напрямів державної політики та їх неналежна реалізація. Через це численні документи планувального, регламентного та іншого характеру, спрямовані на запобігання/пом'якшення/усунення наслідків експлуатації та ліквідації об'єктів галузі, створення безпечних та комфортних умов життєдіяльності місцевого населення, переважно не досягають очікуваних результатів або залишаються деклараціями без виконання.

В контексті декарбонізації та справедливого переходу особливо тривожними є: **неефективність державної системи моніторингу довкілля, відсутність дієвої системи управління ризиками (у сферах громадського здоров'я, екологічної безпеки, цивільного захисту тощо), комплексного прогнозу гідроекологічної ситуації у вугледобувних регіонах, чіткого та узгодженого бачення щодо їх трансформації, реформування енергетичного сектору, пріоритетів використання та просторового розвитку території України.** Через неналежну організацію та незбалансоване проведення наближення правового поля України до законодавства ЄС ці проблеми суттєво загострилися.

З метою зменшення ризиків для довкілля, зумовлених впливом вугільної промисловості (наявним та у перспективі за вірогідними сценаріями реструктуризації), необхідним є вжиття системних заходів регуляторного, планувального та надзвичайного характеру на всіх рівнях владних повноважень, із скоординованим залученням міжнародної технічної допомоги та використанням переговорних майданчиків. При цьому, незважаючи на необхідність ревізії, впорядкування та вдосконалення численних положень законодавства України, значна частина цих заходів орієнтована в межах чинного правового поля, а їх вжиття **переважно покладається на державу.**

IV

**РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО
ВДОСКОНАЛЕННЯ
НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ
БАЗИ ДЛЯ ЗМЕНШЕННЯ
ОСНОВНИХ РИЗИКІВ,
ПОВ'ЯЗАНИХ
З РЕСТРУКТУРИЗАЦІЄЮ
ВУГІЛЬНОЇ
ПРОМИСЛОВОСТІ
НА СХОДІ УКРАЇНИ
(В КОНТЕКСТІ
ДЕКАРБОНІЗАЦІЇ
ТА СПРАВЕДЛИВОГО
ПЕРЕХОДУ)**

КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

1 Розробити та внести на розгляд Верховної Ради України законопроекти, зокрема:

- [щодо Стратегії низьковуглецевого розвитку України на період до 2050 року](#) (з урахуванням зобов'язань по НВВ-2);
- [щодо реформування вугільної галузі](#) (в частині фінансового оздоровлення державних вугледобувних підприємств, запобігання їх банкрутству, збереження технологічного та виробничого потенціалу);
- [щодо змін до процедур стратегічної екологічної оцінки](#) та оцінки впливу на довкілля (в частині обов'язковості розгляду проектів МОЗ та Міндовкілля із залученням експертних установ/груп, запровадженням відповідальності);
- [щодо доповнення переліку об'єктів екологічного аудиту](#) адміністративно-територіальними одиницями та їх окремими частинами;
- [щодо створення системи громадського здоров'я](#);
- [щодо вдосконалення механізму затвердження та реалізації положень](#) Генеральної схеми планування (просторового розвитку) території України;
- [щодо особливостей стимулювання регіонального розвитку](#);
- [щодо вдосконалення підходів, процедури та практики оголошення](#) окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації;
- щодо особливостей виконання міжнародних зобов'язань України у сфері техногенно-екологічної безпеки (в умовах збройної агресії та тимчасової окупації територій).

2 Розробити (з урахуванням зобов'язань по НВВ-2 та заміщення вугільної генерації іншими джерелами енергії), забезпечити проведення стратегічної екологічної оцінки, затвердження та неухильне виконання:

- Енергетичної стратегії України до 2050 року та відповідних Національних планів до 2030 року (з енергетики та зміни клімату, з енергоефективності, з розвитку відновлювальної енергетики);
- Порядку та джерел фінансування природоохоронних заходів Національного плану скорочення викидів від великих спалювальних установок (а також зміни щодо строків реалізації природоохоронних заходів і складу обладнання);
- [Концепції реформування вугільної галузі та Плану заходів з її реалізації](#);
- [Державної цільової програми справедливої трансформації вугільних регіонів України на період до 2030 року](#);
- [Генеральної схеми планування \(просторового розвитку\) території України до 2050 року](#) (після схвалення відповідних законодавчих змін);

- Концепції, державної цільової програми щодо стабілізації/поліпшення екологічного становища у вугледобувних регіонах (з комплексом заходів щодо захисту населених пунктів і водоносних горизонтів у районах закриття гірничодобувних підприємств від шкідливого впливу, пов'язаного з порушенням гідрогеологічного режиму);
- Концепції, державної цільової програми з розвитку систем підземного водопостачання у вугледобувних регіонах;
- Концепції, державної цільової програми реформування державної системи моніторингу довкілля;
- Нової редакції Порядку ліквідації збиткових вугледобувних та вуглепереробних підприємств (в частині належного представництва зацікавлених сторін, гарантування збереження природних ресурсів та дотримання вимог техногенно-екологічної безпеки, вирішення питань постліквідаційного періоду — моніторингу довкілля, утримання інженерних споруд, усунення негативних наслідків тощо).

3 Створити на базі Міндовкілля Міжвідомчу робочу групу моніторингу еколого-техногенних ризиків у вугледобувних регіонах.

4 Вжити заходів щодо залучення міжнародних організацій (ОБСЄ, ООН) до:

- моніторингу стану навколишнього природного середовища і додержання вимог екологічної безпеки на лінії розмежування та тимчасово окупованих територіях України;
- розгляду та перемовин щодо попередження техногенно-екологічної катастрофи, пов'язаної з затопленням шахт на території Донецької та Луганської областей (із включенням цього питання до порядку денного переговорного процесу у Нормандському форматі та/або інших дипломатичних майданчиків);
- виконання чинних міжнародних зобов'язань України щодо техногенно-екологічної безпеки ([ратифікованих конвенцій](#) та [протоколів, міждержавних](#) та [міжурядових](#) угод).

5 Забезпечити проведення комплексного еколого-гідрогеологічного дослідження територій вугледобувних регіонів (оцінки поточного стану та прогнозування змін за можливими сценаріями розвитку ситуації, з урахуванням збройного конфлікту на Сході України) та отримання таких даних з тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей через міжнародних посередників (ОБСЄ, ООН).

6 За результатами екологічних та інших досліджень територій вугледобувних регіонів:

- забезпечити імплементацію висновків, зокрема — через відповідні державні цільові програми, еколого-гідрогеологічні карти, схеми інженерного захисту територій та плани готовності до прогнозованих надзвичайних ситуацій;
- розглянути питання відповідності стану довкілля у вугледобувних регіонах критеріям наявності та загроз надзвичайних ситуацій (в рамках Державної комісії з питань ТЕБ і НС);
- розглянути питання наявності підстав для оголошення територій чи окремих ділянок вугледобувних регіонів зоною/зонами надзвичайної екологічної ситуації та забезпечити відповідне подання Президенту України.

7 Забезпечити ефективне функціонування державної системи моніторингу довкілля через:

- відновлення системи спостережень за геологічним середовищем;
- [матеріально-технічне переоснащення національної гідрометеорологічної служби](#);
- запровадження єдиних підходів до формування суб'єктами моніторингу довкілля інформаційних ресурсів про стан навколишнього природного середовища, створення та ведення єдиної електронної бази даних про стан природних та техногенних об'єктів, уніфікації методик і обладнання системи моніторингу довкілля відповідно до Угоди про асоціацію України з ЄС;
- удосконалення комплексної оцінки та прогнозування змін стану навколишнього природного середовища шляхом використання сучасних геоінформаційних систем, технологій дистанційного зондування Землі, геопросторового аналізу даних, тематичного картографування і прогнозування.

8 Забезпечити здійснення установами МОЗ гігієнічного нормування, проведення санітарно-епідеміологічного експертизи та соціально-гігієнічного моніторингу.

9 Сформувати механізм забезпечення національної системи стійкості та утворити відповідний урядовий координаційний орган.

10 Організувати методичне забезпечення оцінки та управління ризиками за усіма видами надзвичайних ситуацій (зокрема геологічного, гідрологічного та техногенного характеру, пов'язаних з викиданням небезпечних хімічних речовин).

- 10 **Забезпечити безумовне дотримання вимог техногенно-екологічної безпеки (з урахуванням регіонального прогнозу змін гідрогеологічних, інженерно-геологічних і гідрохімічних умов при закритті шахт та забезпеченням системного підходу до розв'язання негативних наслідків) під час підготовки та реалізації проектів і програм, пов'язаних із закриттям об'єктів гірничодобувної промисловості).**

РНБО УКРАЇНИ

- 1 **Забезпечити координацію та здійснення контролю за формуванням і впровадженням Кабінетом Міністрів та іншими органами виконавчої влади України державної політики, спрямованої на ефективну реалізацію пріоритетів національних інтересів України та забезпечення національної безпеки (в т. ч. у частині проведення реформування енергетичного сектору, реструктуризації вугільної промисловості та попередження/пом'якшення/усунення наслідків її діяльності, а також — справедливої трансформації вугледобувних регіонів);**
- 2 **Розглянути питання наявності підстав для оголошення територій чи окремих ділянок вугледобувних регіонів зоною/зонами надзвичайної екологічної ситуації та забезпечити подання відповідної пропозиції Президенту України.**

ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ

- 1 **Розглянути вищезазначені законопроекти КМУ та поданий (подані) Президентом України указ (укази) щодо оголошення окремих місцевостей вугледобувних регіонів зоною (зонами) надзвичайної екологічної ситуації;**
- 2 **Вжити заходів парламентського контролю за формуванням і впровадженням КМУ та іншими органами виконавчої влади України державної політики, спрямованої на ефективну реалізацію пріоритетів національних інтересів України та забезпечення національної безпеки (в т. ч. в частині проведення реформування енергетичного сектору, реструктуризації вугільної промисловості та попередження/пом'якшення/усунення наслідків її діяльності, а також — справедливої трансформації вугледобувних регіонів).**

МІСЦЕВИМ ДЕРЖАВНИМ АДМІНІСТРАЦІЯМ ТА ОРГАНАМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ВУГЛЕДОБУВНИХ РЕГІОНІВ (ВІДПОВІДНО ДО ПОВНОВАЖЕНЬ)

- 1 Привести регіональні/місцеві стратегії, цільові та інші програми соціально-економічного розвитку у відповідність до загальнодержавних документів щодо реформування енергетичного сектору, реструктуризації вугільної галузі, справедливої трансформації, національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища;
- 2 Розробити/оновити регіональні/місцеві плани/схеми просторового розвитку відповідно до положень нової Генеральної схеми України;
- 3 Посилити роботу регіональних/місцевих комісій з питань ТЕБ і НС (щодо оцінки відповідності стану довкілля критеріям надзвичайних екологічних ситуацій, розроблення схем інженерного захисту територій та планів готовності до прогнозованих надзвичайних ситуацій);
- 4 Забезпечити функціонування регіональних ланок державної системи моніторингу довкілля;
- 5 Вжити заходів щодо залучення представників адміністрацій та місцевих рад до складу (роботи) державних комісій з ліквідації вугледобувних та вуглепереробних підприємств.

СУБ'ЄКТАМ ГОСПОДАРЮВАННЯ ВУГІЛЬНОЇ ГАЛУЗІ

- 1 Організувати власну діяльність з урахуванням державних, регіональних і місцевих планів/схем просторового розвитку та інженерного захисту територій, документів щодо реформування енергетичного сектору, реструктуризації вугільної галузі, регіонального розвитку та справедливої трансформації, програм соціально-економічного розвитку, планів дій з охорони навколишнього природного середовища, планів готовності до прогнозованих надзвичайних ситуацій тощо;
- 2 Вжити заходів щодо залучення представників гірничих об'єктів та професійних об'єднань до складу (роботи) державних комісій з ліквідації вугледобувних та вуглепереробних підприємств.

Додаток 1

ІНСТРУМЕНТАРІЙ ОЦІНЮВАННЯ

Для оцінки значущості наслідків впливу діяльності вугільної промисловості на компоненти довкілля застосований ризик-орієнтований метод (із застосуванням відповідної матриці).

Табл. 1. Матриця Ризиків

		Ймовірність				
Важкість	1	2	3	4	5	
	2	4	6	8	10	
	3	6	9	12	15	
	4	8	12	16	20	
	5	10	15	20	25	

Табл. 2. Шкала факторів наслідків

Важкість (Severity)	Ймовірність (Probability)	Інтенсивність (Intensity)	Тривалість (Duration)	Масштаб (Scale)	Бали
Катастрофічна (catastrophic)	Вкрай ймовірна (almost certain)	Руйнівна (destructive)	Постійна (permanent)	Національний (national)	5
Критична (critical)	Вельми ймовірна (likely)	Сильна (strong)	Довгострокова (long-term)	Над регіональний (superregional)	4
Гранична (marginal)	Ймовірна (possible)	Посередня (intermediate)	Середньострокова (medium-term)	Регіональний (regional)	3
Важлива (serious)	Малоймовірна (unlikely)	Слабка (weak)	Короткострокова (short-term)	Районний (district)	2
Незначна (slight)	Вкрай малоймовірна (almost incredible)	Несуттєва (negligible)	Швидкоплинна (fugitive)	Місцевий (municipal)	1

Табл. 3. Шкала значущості наслідків (рівнів ризику) впливу

Ризик наслідків			
Рівень	Категорія	Прийнятність	Управління
21 – 25	ЕКСТРЕМАЛЬНИЙ (extreme)	Неприйнятний (unacceptable)	<ul style="list-style-type: none"> відхилення або необхідні надзвичайні заходи щодо ризику; потребує плану управління; потребує уваги управлінців найвищого рівня
16 – 20	ВИСОКИЙ (high)		<ul style="list-style-type: none"> відхилення або необхідні комплексні заходи щодо ризику; потребує плану управління; потребує уваги управлінців найвищого рівня
9 – 15	ЗНАЧНИЙ (substantial)	Допустимий (tolerable)	<ul style="list-style-type: none"> погодження за особливих умов; необхідні складні заходи щодо ризику; потребує плану управління; потребує уваги управлінців центрального рівня
4 – 8	ПОМІРНИЙ (moderate)		<ul style="list-style-type: none"> погодження за певних умов; необхідні прості заходи щодо ризику; потребує періодичного моніторингу; потребує уваги управлінців регіонального рівня
1 – 3	НИЗЬКИЙ (low)	Прийнятний (acceptable)	<ul style="list-style-type: none"> погодження безумовне; виконання не потребує особливої уваги; звичайні політика та процедури

Табл. 4. Категорії значущості наслідків (рівні ризику) впливу

НИЗЬКИЙ РИЗИК (low)	Прогнозовано відсутні або мінімальні негативні наслідки для навколишнього середовища, які не вимагають детального оцінювання та не потребують особливого захисту, компенсації або контролю.
ПОМІРНИЙ РИЗИК (moderate)	Прогнозовано несуттєві та контрольовані негативні наслідки для навколишнього середовища, які мають обмежений масштаб, є в основному нетривалими, оборотними і можуть бути встановлені з достатньою мірою визначеності та легко вирішені шляхом застосування загальних заходів щодо пом'якшення наслідків під час виконання ДДП.
ЗНАЧНИЙ РИЗИК (substantial)	Прогнозовано поодинокі суттєві негативні наслідки для навколишнього середовища, які є більш різноманітними або складними, ніж у наслідків з помірним ризиком, але залишаються обмеженими за масштабами та часом. Сценарії із значним ризиком, як правило, вимагають попередження/пом'якшення та складних заходів з управління наслідками (під час та після виконання ДДП).
ВИСОКИЙ РИЗИК (high)	Прогнозовано численні суттєві негативні наслідки для навколишнього середовища, які є безпрецедентними, частково незворотними, можуть призвести до значної деградації навколишнього середовища та/або сприяти кумулятивному впливу. Сценарії виконання ДДП з високим ризиком переважно підлягають відхиленню або вимагають обов'язкового попередження/пом'якшення та комплексних заходів з управління наслідками (під час та після виконання ДДП).

ЕКСТРЕМАЛЬНИЙ РИЗИК
(extreme)

Прогнозовано численні суттєві негативні наслідки для навколишнього середовища, які є безпрецедентними, повністю або переважно незворотними, можуть призвести до повної деградації навколишнього середовища та кумулятивного впливу. Сценарії виконання ДДП з екстремальним ризиком, як правило, підлягають відхиленню або вимагають обов'язкового попередження/пом'якшення та надзвичайних заходів з управління наслідками (під час та після виконання ДДП).

Рис. 1. Компоненти навколишнього середовища щодо яких визначається вплив вугільної галузі



Додаток 2

ОЦІНКА РИЗИКІВ ЗА ВИЗНАЧЕНИМИ СЦЕНАРІЯМИ

Реструктуризація вугільної промисловості на Сході України (в контексті декарбонізації та справедливого переходу).

1. ВИЗНАЧЕННЯ ПОКАЗНИКА ВАЖКОСТІ НАСЛІДКІВ

Табл. 1.1. Поточна ситуація реструктуризації (відлік «0»)

Компоненти довкілля	Інтенсивність наслідків		Тривалість наслідків		Масштаб наслідків		Важкість наслідків	
	Категорія	Бали	Категорія	Бали	Категорія	Бали	Категорія	Бали
I. Природне середовище								
1) клімат	Несуттєва	1	Постійна	5	Національний	5	Важлива	2
2) атмосферне повітря	Сильна	4	Постійна	5	Національний	5	Критична Катастрофічна	4*
3) ґрунти	Сильна	4	Постійна	5	Національний	5	Критична Катастрофічна	4*
4) водні об'єкти	Посередня	3	Постійна	5	Національний	5	Критична	4
5) надра та геосередовище	Руйнівна	5	Постійна	5	Над регіональний	4	Критична Катастрофічна	4*
6) флора, фауна та біорізноманіття	Посередня	3	Постійна	5	Національний	5	Критична	4

II. Техногенне середовище								
1) ландшафт та землекористування	Сильна	4	Постійна	5	Над регіональний	4	Критична	4
2) забудова, виробництво та інженерна інфраструктура	Посередня	3	Постійна	5	Над регіональний	4	Гранична	3
3) культурна спадщина ¹	Посередня	3	Постійна	5	Регіональний	3	Гранична	3
III. Соціальне середовище								
1) громадський комфорт ²	Сильна	4	Постійна	5	Над регіональний	4	Критична	4
2) громадське здоров'я ³	Сильна	4	Постійна	5	Національний	5	Критична Катастрофічна	4*
3) громадська безпека ⁴	Сильна	4	Постійна	5	Над регіональний	4	Критична	4

* — категорія «Важкості наслідків» визначена на межі між «Критичною» та «Катастрофічною»

¹ — в т. ч. історична, археологічна, архітектурна, монументальна, науково-технічна

² — в т. ч. зайнятість, інвестиційна привабливість, умови проживання та відпочинку

³ — в т. ч. санітарно-епідеміологічний стан, захворюваність та медичне обслуговування

⁴ — в т. ч. промислова безпека, цивільний захист

Табл. 1.2. Інерційний (песимістичний) сценарій реструктуризації (1)

Компоненти довкілля	Інтенсивність наслідків		Тривалість наслідків		Масштаб наслідків		Важкість наслідків	
	Категорія	Бали	Категорія	Бали	Категорія	Бали	Категорія	Бали
I. Природне середовище								
1) клімат	Несуттєва	1	Постійна	5	Національний	5	Важлива	2
2) атмосферне повітря	Сильна	4	Постійна	5	Національний	5	Критична Катастрофічна	4*
3) ґрунти	Сильна	5	Постійна	5	Національний	5	Катастрофічна	5
4) водні об'єкти	Сильна	4	Постійна	5	Національний	5	Критична Катастрофічна	4*
5) надра та геосередовище	Руйнівна	5	Постійна	5	Національний	5	Катастрофічна	5
6) флора, фауна та біорізноманіття	Сильна	4	Постійна	5	Національний	5	Критична Катастрофічна	4*
II. Техногенне середовище								
1) ландшафт та землекористування	Сильна	5	Постійна	5	Над регіональний	4	Критична Катастрофічна	4*
2) забудова, виробництво та інженерна інфраструктура	Посередня	4	Постійна	5	Національний	5	Критична Катастрофічна	4*
3) культурна спадщина ¹	Посередня	4	Постійна	5	Регіональний	3	Гранична	3
III. Соціальне середовище								
1) громадський комфорт ²	Сильна	5	Постійна	5	Національний	5	Катастрофічна	5
2) громадське здоров'я ³	Руйнівна	5	Постійна	5	Національний	5	Катастрофічна	5
3) громадська безпека ⁴	Руйнівна	5	Постійна	5	Над регіональний	4	Критична Катастрофічна	4*

Табл. 1.3. **Активний (оптимістичний) сценарій реструктуризації (2)**

Компоненти довкілля	Інтенсивність наслідків		Тривалість наслідків		Масштаб наслідків		Важкість наслідків	
	Категорія	Бали	Категорія	Бали	Категорія	Бали	Категорія	Бали
I. Природне середовище								
1) клімат	Несуттєва	1	Постійна	5	Національний	5	Важлива	2
2) атмосферне повітря	Слабка	2	Середньостр.	3	Національний	5	Гранична	3
3) ґрунти	Сильна	4	Постійна	5	Національний	5	Критична Катастрофічна	4*
4) водні об'єкти	Слабка	2	Довгостр.	4	Національний	5	Гранична	3
5) надра та геосередовище	Руйнівна	5	Постійна	5	Над регіональний	4	Критична Катастрофічна	4*
6) флора, фауна та біорізноманіття	Посередня	3	Довгостр.	4	Національний	5	Гранична	3
II. Техногенне середовище								
1) ландшафт та землекористування	Сильна	4	Постійна	5	Над регіональний	4	Критична	4
2) забудова, виробництво та інженерна інфраструктура	Посередня	3	Постійна	5	Над регіональний	4	Гранична	3
3) культурна спадщина ¹	Посередня	3	Постійна	5	Регіональний	3	Гранична	3
III. Соціальне середовище								
1) громадський комфорт ²	Посередня	3	Постійна	5	Над регіональний	4	Гранична	3
2) громадське здоров'я ³	Посередня	3	Постійна	5	Національний	5	Критична	4
3) громадська безпека ⁴	Сильна	4	Постійна	5	Над регіональний	4	Критична	4

Табл. 1.4. Консервативний (реалістичний) сценарій реструктуризації (3)

Компоненти довкілля	Інтенсивність наслідків		Тривалість наслідків		Масштаб наслідків		Важкість наслідків	
	Категорія	Бали	Категорія	Бали	Категорія	Бали	Категорія	Бали
I. Природне середовище								
1) клімат	Несуттєва	1	Постійна	5	Національний	5	Важлива	2
2) атмосферне повітря	Слабка	2	Середньостр.	3	Національний	5	Гранична	3
3) ґрунти	Сильна	4	Постійна	5	Національний	5	Критична Катастрофічна	4*
4) водні об'єкти	Слабка	2	Довгостр.	4	Національний	5	Гранична	3
5) надра та геосередовище	Руйнівна	5	Постійна	5	Над регіональний	4	Критична Катастрофічна	4*
6) флора, фауна та біорізноманіття	Посередня	3	Довгостр.	4	Національний	5	Гранична	3
II. Техногенне середовище								
1) ландшафт та землекористування	Сильна	4	Постійна	5	Над регіональний	4	Критична	4
2) забудова, виробництво та інженерна інфраструктура	Сильна	4	Постійна	5	Над регіональний	4	Критична	4
3) культурна спадщина ¹	Посередня	3	Постійна	5	Регіональний	3	Гранична	3
III. Соціальне середовище								
1) громадський комфорт ²	Руйнівна	5	Постійна	5	Національний	5	Катастрофічна	5
2) громадське здоров'я ³	Сильна	4	Постійна	5	Над регіональний	4	Критична	4
3) громадська безпека ⁴	Руйнівна	5	Постійна	5	Над регіональний	4	Критична Катастрофічна	4*

2. ВИЗНАЧЕННЯ ПОКАЗНИКА ЗНАЧУЩОСТІ РИЗИКУ НАСЛІДКІВ

Табл. 2.1. Поточна ситуація реструктуризації (відлік «0»)

Компоненти довкілля	Важкість наслідків		Ймовірність наслідків		Значущість ризику	
	Категорія	Бали	Категорія	Бали	Категорія	Бали
I. Природне середовище						
1) клімат	Важлива	2	Вельми ймовірна	4	Значний	8 (+1)
2) атмосферне повітря	Критична Катастрофічна	4*	Вкрай ймовірна	5	Високий	20*
3) ґрунти	Критична Катастрофічна	4*	Вкрай ймовірна	5	Високий	20*
4) водні об'єкти	Критична	4	Вкрай ймовірна	5	Високий	20
5) надра та геосередовище	Критична Катастрофічна	4*	Вкрай ймовірна	5	Високий	20*
6) флора, фауна та біорізноманіття	Критична	4	Вельми ймовірна	4	Високий	16
II. Техногенне середовище						
1) ландшафт та землекористування	Критична	4	Вельми ймовірна	4	Високий	16
2) забудова, виробництво та інженерна інфраструктура	Гранична	3	Вельми ймовірна	4	Значний	12
3) культурна спадщина	Гранична	3	Ймовірна	3	Значний	9
III. Соціальне середовище						
1) громадський комфорт	Критична	4	Вельми ймовірна	4	Високий	16
2) громадське здоров'я	Критична Катастрофічна	4*	Вельми ймовірна	4	Високий	16
3) громадська безпека	Критична	4	Вельми ймовірна	4	Високий	16
Загальна оцінка					Високий	-

Табл. 2.2. **Інерційний (песимістичний) сценарій реструктуризації (1)**

Компоненти довкілля	Важкість наслідків		Ймовірність наслідків		Значущість ризику	
	Категорія	Бали	Категорія	Бали	Категорія	Бали
I. Природне середовище						
1) клімат	Важлива	2	Вельми ймовірна	4	Значний	8 (+1)
2) атмосферне повітря	Критична Катастрофічна	4*	Вкрай ймовірна	5	Високий	20*
3) ґрунти	Катастрофічна	5	Вкрай ймовірна	5	Екстремальний	25
4) водні об'єкти	Критична Катастрофічна	4*	Вкрай ймовірна	5	Високий	20*
5) надра та геосередовище	Катастрофічна	5	Вкрай ймовірна	5	Екстремальний	25
6) флора, фауна та біорізноманіття	Критична Катастрофічна	4*	Вкрай ймовірна	5	Високий	20*
II. Техногенне середовище						
1) ландшафт та землекористування	Критична Катастрофічна	4*	Вкрай ймовірна	5	Високий	20*
2) забудова, виробництво та інженерна інфраструктура	Критична Катастрофічна	4*	Вкрай ймовірна	5	Високий	20*
3) культурна спадщина	Гранична	3	Вельми ймовірна	4	Значний	12
III. Соціальне середовище						
1) громадський комфорт	Катастрофічна	5	Вкрай ймовірна	5	Екстремальний	25
2) громадське здоров'я	Катастрофічна	5	Вкрай ймовірна	5	Екстремальний	25
3) громадська безпека	Критична Катастрофічна	4*	Вкрай ймовірна	5	Високий	20*
Загальна оцінка	без попередження/пом'якшення наслідків				Екстремальний	-
	з попередженням/пом'якшенням наслідків				Екстремальний	-

Табл. 2.3. **Активний (оптимістичний) сценарій реструктуризації (2)**

Компоненти довкілля	Важкість наслідків		Ймовірність наслідків		Значущість ризику	
	Категорія	Бали	Категорія	Бали	Категорія	Бали
I. Природне середовище						
1) клімат	Важлива	2	Вельми ймовірна	4	Значний	8 (+1)
2) атмосферне повітря	Гранична	3	Ймовірна	3	Значний	9
3) ґрунти	Критична Катастрофічна	4*	Вкрай ймовірна	5	Високий	20*
4) водні об'єкти	Гранична	3	Вельми ймовірна	4	Значний	12
5) надра та геосередовище	Критична Катастрофічна	4*	Вкрай ймовірна	5	Високий	20*
6) флора, фауна та біорізноманіття	Гранична	3	Ймовірна	4	Значний	12
II. Техногенне середовище						
1) ландшафт та землекористування	Критична	4	Вельми ймовірна	4	Високий	16
2) забудова, виробництво та інженерна інфраструктура	Гранична	3	Ймовірна	3	Значний	9
3) культурна спадщина	Гранична	3	Ймовірна	3	Значний	9
III. Соціальне середовище						
1) громадський комфорт	Гранична	3	Ймовірна	3	Значний	9
2) громадське здоров'я	Критична	4	Ймовірна	3	Значний	12
3) громадська безпека	Критична	4	Ймовірна	4	Високий	16
Загальна оцінка	без попередження/пом'якшення наслідків				Високий	-
	з попередженням/пом'якшенням наслідків				Значний	-

Табл. 2.4. Консервативний (реалістичний) сценарій реструктуризації (3)

Компоненти довкілля	Важкість наслідків		Ймовірність наслідків		Значущість ризику	
	Категорія	Бали	Категорія	Бали	Категорія	Бали
I. Природне середовище						
1) клімат	Важлива	2	Вельми ймовірна	4	Значний	8 (+1)
2) атмосферне повітря	Гранична	3	Ймовірна	3	Значний	9
3) ґрунти	Критична Катастрофічна	4*	Вкрай ймовірна	5	Високий	20*
4) водні об'єкти	Гранична	3	Вельми ймовірна	4	Значний	12
5) надра та геосередовище	Критична Катастрофічна	4*	Вкрай ймовірна	5	Високий	20*
6) флора, фауна та біорізноманіття	Гранична	3	Ймовірна	3	Значний	9
II. Техногенне середовище						
1) ландшафт та землекористування	Критична	4	Вельми ймовірна	4	Високий	16
2) забудова, виробництво та інженерна інфраструктура	Гранична	4	Вельми ймовірна	4	Високий	16
3) культурна спадщина	Гранична	3	Ймовірна	4	Значний	12
III. Соціальне середовище						
1) громадський комфорт	Катастрофічна	5	Вкрай ймовірна	5	Екстремальний	25
2) громадське здоров'я	Критична	4	Вельми ймовірна	4	Високий	16
3) громадська безпека	Критична Катастрофічна	4*	Вельми ймовірна	4	Високий	16
Загальна оцінка	без попередження/пом'якшення наслідків				Екстремальний	25
	з попередженням/пом'якшенням наслідків				Високий	-

Табл. 2.5. Показники Значущості ризику наслідків за сценаріями реструктуризації

Компоненти довкілля	Сценарії реструктуризації							
	Поточна ситуація (відлік «0»)		Інерційний (песимістичний) (1)		Активний (оптимістичний) (2)		Консервативний (реалістичний) (3)	
	Категорія	Бали	Категорія	Бали	Категорія	Бали	Категорія	Бали
I. Природне середовище								
1) клімат	Значний	8 (+1)	Значний	8 (+1)	Значний	8 (+1)	Значний	8 (+1)
2) атмосферне повітря	Високий	20*	Високий	20*	Значний	9	Значний	9
3) ґрунти	Високий	20*	Екстремальний	25	Високий	20*	Високий	20*
4) водні об'єкти	Високий	20	Високий	20*	Значний	12	Значний	12
5) надра та геосередовище	Високий	20*	Екстремальний	25	Високий	20*	Високий	20*
6) флора, фауна та біорізноманіття	Високий	16	Високий	20*	Значний	12	Значний	12
II. Техногенне середовище								
1) ландшафт та землекористування	Високий	16	Високий	20*	Високий	16	Високий	16
2) забудова, виробництво та інженерна інфраструктура	Значний	12	Високий	20*	Значний	9	Високий	16
3) культурна спадщина	Значний	9	Значний	12	Значний	9	Значний	12
III. Соціальне середовище								
1) громадський комфорт	Високий	16	Екстремальний	25	Значний	9	Екстремальний	25
2) громадське здоров'я	Високий	16	Екстремальний	25	Значний	12	Високий	16
3) громадська безпека	Високий	16	Високий	20*	Високий	16	Високий	16
Загальна оцінка								
Без попередження/ пом'якшення наслідків	Високий	-	Екстремальний	-	Високий	-	Екстремальний	-
З попередженням/ пом'якшенням наслідків	Високий	-	Екстремальний	-	Значний	-	Високий	-

ДОДАТОК 3

ПЕРЕЛІК НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ

I. Загальне

1. [Конституція України](#);
2. Закон України «[Про національну безпеку України](#)»;
3. Рішення РНБО від 14.09.2020 року «[Про Стратегію національної безпеки України](#)»;
4. Рішення РНБО від 20.08.2021 року «[Про запровадження національної системи стійкості](#)»;
5. Закон України «[Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного \(нацистського\) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки](#)»;

II. Транскордонне перенесення, Екополітика

6. Закон України «[Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля](#)»;
7. Закон України «[Про ратифікацію Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті](#)»;
8. Закон України «[Про ратифікацію Протоколу про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті](#)»;
9. Закон України «[Про ратифікацію Конвенції 1993 року Міжнародної організації праці № 174 про запобігання великим промисловим аваріям](#)»;
10. Закон України «[Про ратифікацію Угоди між Урядом України і Урядом Російської Федерації про співробітництво в галузі попередження промислових аварій, катастроф, стихійних лих та ліквідації їхніх наслідків](#)»;
11. [Угода СНД про взаємодію в галузі екології та охорони навколишнього природного середовища, від 08.02.1992 року](#);
12. Закон України «[Про Основні засади \(стратегію\) державної екологічної політики України на період до 2030 року](#)»;
13. Постанова ВРУ від 05.03.1998 № 188–98 «[Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки](#)»;

14. Постанова ВРУ від 07.12.20030 № 2130-III «[Про рекомендації парламентських слухань щодо дотримання вимог екологічного законодавства в Україні, напрямів реалізації та вдосконалення екологічної політики](#)»;
15. Постанова ВРУ від 20.03.2003 № 565-IV «[Про рекомендації парламентських слухань щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства в Україні](#)»;
16. Постанова ВРУ від 14.01.2020 № 457-IX «[Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Пріоритети екологічної політики Верховної Ради України на наступні п'ять років](#)»;
17. Рішення РНБО від 23.03.2021 року «[Про виклики і загрози національній безпеці України в екологічній сфері та першочергові заходи щодо їх нейтралізації](#)»;
18. Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції стабілізації екологічної ситуації та забезпечення екологічної безпеки на території Донецької та Луганської областей» (*не розроблений*);
19. Розпорядження КМУ від 21.04.2021 р. № 443-р «[Про затвердження Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на період до 2025 року](#)»;

III. Клімат

20. Закон України «[Про ратифікацію Рамкової конвенції ООН про зміну клімату](#)»;
21. Закон України «[Про ратифікацію Кіотського протоколу до Рамкової Конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату](#)»;
22. Закон України «[Про ратифікацію Паризької угоди](#)»;
23. Закон України «[Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження державного фонду декарбонізації](#)» (*проект*);
24. Постанова ВРУ від 16.07.2021 «[Про імплементацію Національного плану скорочення викидів від великих спалювальних установок](#)»;
25. Рішення РНБО від 15.06.2007 року «[Про стан та проблеми імплементації Україною Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату](#)» (*не чинний*);
26. Розпорядження КМУ від 16.09.2015 р. № 980-р «[Про схвалення Очищеного національно визначеного внеску України до проекту нової глобальної кліматичної угоди](#)» (+ *додаток*);
27. Розпорядження КМУ від 07.12.2016 р. № 932-р «[Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року](#)»;

28. Розпорядження КМУ від 06.12.2017 р. № 878-р «[Про затвердження плану заходів щодо виконання Концепції реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року](#)»;
29. Розпорядження КМУ від 08.11.2017 р. № 796-р «[Про Національний план скорочення викидів від великих спалювальних установок](#)»;
30. Протокольне рішення КМУ від 18.07.2018 р. № 28 «[Про затвердження «Стратегії низьковуглецевого розвитку України до 2050 року](#)»;
31. Розпорядження КМУ від 30.07.2021 р. № 868-р «[Про схвалення Оновленого національно визначеного внеску України до Паризької угоди](#)» (+ *додаток*);
32. Розпорядження КМУ «[Про схвалення Концепції Державної науково-технічної програми у сфері зміни клімату до 2030 року](#)» (*проект*);
33. Розпорядження КМУ «[Про схвалення Концепції «зеленого» енергетичного переходу України до 2050 року](#)» (*проект*);
34. Розпорядження КМУ «[Про внесення змін до Національного плану скорочення викидів від великих спалювальних установок та визнання таким, що втратило чинність, розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 червня 2018 р. № 428](#)» (*проект*);
35. [Накази щодо функціонування тимчасової робочої групи Міненерго з розроблення механізму впровадження НПСВ](#);

IV. Енергетика

36. Закон України «[Про альтернативні джерела енергії](#)»;
37. Рішення РНБО від 09.12.2005 року «[Про стан енергетичної безпеки України та основні засади державної політики у сфері її забезпечення](#)» (*не чинний*);
38. Рішення РНБО від 10.02.2009 року «[Про невідкладні заходи щодо забезпечення енергетичної безпеки](#)» (*не чинний*);
39. Рішення РНБО від 05.06.2009 року «[Про розвиток ринків паливно-енергетичних ресурсів в рамках реалізації Енергетичної стратегії України на період до 2030 року](#)» (*не чинний*);
40. Рішення РНБО від 02.12.2019 року «[Про невідкладні заходи щодо забезпечення енергетичної безпеки](#)»;
41. Рішення РНБО від 30.07.2021 року «[Про заходи з нейтралізації загроз в енергетичній сфері](#)»;
42. Розпорядження КМУ від 15.03.2006 р. № 145-р «[Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2030 року](#)» (*не чинний*);
43. Розпорядження КМУ від 24.07.2013 р. № 1071-р «[Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2030 року](#)» (*не чинний*);

44. Розпорядження КМУ від 01.10.2014 р. № 902-р «[Про Національний план дій з відновлюваної енергетики на період до 2020 року](#)»;
45. Розпорядження КМУ від 08.11.2017 р. № 605-р «[Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність»](#)»;
46. Розпорядження КМУ від 06.06.2018 р. № 497-р «[Про затвердження плану заходів з реалізації етапу «Реформування енергетичного сектору \(до 2020 року\)» Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність»](#)»;
47. Розпорядження КМУ від 04.08.2021 р. № 907-р «[Про схвалення Стратегії енергетичної безпеки](#)»;

V. Надрокористування

48. [Кодекс України про надра](#);
49. Рішення Комітету з питань екологічної політики та природокористування ВРУ від 03.02.2021 р. № 66/8 «[По схвалення рекомендацій комітетських слухань «Про проблеми затоплення шахт і забруднення питної води в межах Донецької і Луганської областей»](#)»;
50. Закон України «[Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року](#)»;
51. Закон України «[Про газ \(метан\) вугільних родовищ](#)»;
52. Постанова КМУ від 19.02.2009 р. № 194 «[Деякі питання забезпечення видобування та використання газу метану з вугільних родовищ](#)»;
53. Розпорядження КМУ від 23.12.2009 р. № 1684-р «[Про схвалення Концепції Державної цільової економічної програми видобування та використання газу метану вугільних родовищ як альтернативного енергоресурсу](#)»;
54. Постанова КМУ від 27.08.1997 р. № 939 «[Про затвердження Порядку ліквідації збиткових вугледобувних та вуглепереробних підприємств](#)»;
55. Постанова КМУ від 10.12.1998 р. № 1939 «[Про заходи щодо поліпшення стану охорони праці на підприємствах, що належать до управління Міністерства вугільної промисловості](#)» (не чинний);
56. Постанова КМУ від 12.01.1999 р. № 31 «[Про заходи щодо розв'язання еколого-гідрогеологічних проблем, які виникають унаслідок закриття гірничодобувних підприємств, шахт і розрізів](#)»;
57. Постанова КМУ від 31.08.1999 р. № 1606 «[Про Концепцію поліпшення екологічного становища гірничодобувних регіонів України](#)»;
58. Розпорядження КМУ від 20.06.2000 р. № 270-р «[Про утворення міжвідомчої ради з питань реалізації Концепції поліпшення екологічного становища гірничодобувних регіонів України](#)»;

59. Постанова КМУ від 06.07.2002 р. № 938 «[Про заходи щодо поліпшення роботи підприємств вугільної та торфодобувної галузей](#)»;
60. Постанова КМУ від 29.03.2006 р. № 374 «[Про затвердження Програми підвищення безпеки праці на вугледобувних та шахтобудівних підприємствах](#)»;
61. Розпорядження КМУ від 12.08.2000 р. № 1048-р «[Питання забезпечення питного водопостачання м. Свердловська Луганської області](#)»;
62. Постанова КМУ від 04.07.2011 р. № 751 «[Деякі питання вугільних шахт](#)» (малі шахти);
63. Розпорядження КМУ від 04.10.2017 р. № 697-р «[Про виділення коштів на здійснення першочергових невідкладних заходів, пов'язаних із запобіганням виникненню надзвичайної ситуації техногенного характеру у зв'язку із затопленням шахт Первомайсько-Стаханівського вугледобувного регіону Луганської області](#)»;
64. Розпорядження КМУ від 25.04.2018 р. № 265-р «[Про виділення коштів на здійснення першочергових невідкладних заходів, пов'язаних із запобіганням виникненню надзвичайної ситуації техногенного характеру у зв'язку із затопленням шахт Первомайсько-Стаханівського вугледобувного регіону Луганської області](#)»;
65. Наказ Мінсоцполітики від 12.03.99 № 41 «[Про затвердження Порядку погодження питань ліквідації та консервації гірничодобувних об'єктів або їх ділянок](#)»;
66. Наказ Мінвуглепром від 08.02.2006 № 88 «[Про вдосконалення структури екологічної служби Міністерства вугільної промисловості України](#)»;
67. Наказ Мінвуглепром від 22.05.2006 № 290 «[Про заходи щодо підвищення рівня екологічної безпеки у вугільно-добувних регіонах](#)»;
68. Наказ Мінвуглепрому від 14.11.2006 № 539 «[Про затвердження та надання чинності стандарту Мінвуглепрому України СОУ 10.1–00185790–002–2005 «Правила технічної експлуатації вугільних шахт](#)»;
69. Наказ Мінвуглепрому від 16.03.2007 № 73 «[Про затвердження техніко-економічного обґрунтування недоцільності подальшої роботи ГП «Шахта ім. Д. С. Коротченка» ДП «Селидіввугілля](#)»;
70. Наказ Мінвуглепрому від 16.08.2007 № 314 «[Про демінералізацію шахтної води при виконанні заходів гідроекологічної безпеки](#)»;
71. Наказ Мінвуглепрому від 26.05.2010 № 167 «[Про підсумки роботи вугледобувних підприємств Мінвуглепрому у 2009 році та задачі на 2010 рік](#)»;
72. Наказ Держгеонадр від 15.02.2012 № 44 «[Про затвердження Методичних рекомендацій з проведення моніторингу та наукового супроводження надрокористування](#)»;

73. Наказ Міненерговугілля від 17.07.2014 № 516 «[Про затвердження проекту ліквідації ДП «Шахта ім. Д. С. Коротченка», м. Селидове](#)»;
74. Наказ Міненерго від 02.04.2021 № 52 «[Про затвердження Акту за підсумками ліквідації шахти № 2 «Новгородівська](#)»;

VI. Трансформація вугільної галузі

75. Закон України «[Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів паливно-енергетичного комплексу, що перебувають у державній власності](#)» (проект, не чинний);
76. Закон України «[Про особливості оренди об'єктів паливно-енергетичного комплексу, що перебувають у державній власності](#)»;
77. Закон України «[Про особливості приватизації вугледобувних підприємств](#)»;
78. Закон України «[Про мораторій на закриття шахт, які не виробили свої ресурси](#)» (проект, не чинний);
79. Закон України «[Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» щодо збільшення видатків за бюджетною програмою «Реструктуризація вугільної галузі](#)»;
80. Закон України «[Про відновлення платоспроможності державних вугледобувних підприємств](#)»;
81. Закон України «[Про забезпечення прозорості у видобувних галузях](#)»;
82. Закон України «[Про порядок списання заборгованості вугледобувних та вуглепереробних підприємств, які належать до сфери управління центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у вугільно-промисловому комплексі, що ліквідуються за рішенням Кабінету Міністрів України, перед Державним бюджетом України і місцевими бюджетами та державними цільовими фондами](#)»;
83. Закон України «[Про ратифікацію Кредитної угоди між Україною і Світовим банком щодо Експериментального проекту в галузі вугільної промисловості](#)»;
84. Закон України «[Про ратифікацію Угоди між Україною і Міжнародним банком реконструкції та розвитку про надання позики на реструктуризацію вугільної галузі](#)»;
85. Закон України «[Про ратифікацію змін і доповнень до Угоди між Україною і Міжнародним банком реконструкції та розвитку про надання позики на реструктуризацію вугільної галузі](#)»;
86. Закон України «[Про реформування вугільної галузі](#)» (проект, не чинний);
87. Постанова ВРУ від 17.11.2006 373-V «[Про інформацію Кабінету Міністрів України «Розвиток вугільної галузі України та запровадження](#)

- [енергозберігаючої моделі економіки — шлях до набуття енергетичної незалежності»;](#)
88. Постанова ВРУ від 25.06.2009 1558-VI «[Про поточну ситуацію у вугільній промисловості та тепловій енергетиці і шляхи подолання кризових явищ в енергетичній сфері»;](#)
 89. Указ Президента України від 11.03.1993 № 40/92 «[Про розвиток базових галузей промисловості в Україні»;](#)
 90. Указ Президента України від 07.02.1996 № 116/96 «[Про структурну перебудову вугільної промисловості»;](#) (не чинний);
 91. Указ Президента України від 15.12.1999 № 1573/99 «[Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади»;](#)
 92. Указ Президента України від 06.07.2004 № 752/2004 «[Про заходи щодо підвищення ефективності управління вугільною галуззю та її розвитку»;](#) (не чинний);
 93. Указ Президента України від 25.07.2005 № 1123/2005 «[Про заходи щодо вдосконалення державного управління вугільною промисловістю»;](#)
 94. Рішення РНБО від 30.05.2008 року «[Про стан та перспективи розвитку вугільної промисловості та невідкладні заходи щодо підвищення безпеки праці в цій галузі»;](#) (не чинний);
 95. Постанова КМУ від 10.01.1993 р. № 8 «[Про державну підтримку підприємств і організацій вугільної промисловості»;](#)
 96. Постанова КМУ від 02.03.1994 р. № 141 «[Про затвердження Програми розвитку вугільної промисловості та соціальної сфери шахтарських регіонів на період до 2005 року»;](#)
 97. Розпорядження КМУ від 05.05.1995 р. 267-р «[Про зупинення протягом 1995 року видобутку вугілля на 19 найбільш збиткових неперспективних шахтах»;](#)
 98. Постанова КМУ від 16.05.1996 р. № 521 «[Про стан справ у вугільній промисловості та хід виконання Указу Президента України від 07 лютого 1996 року № 116 «Про структурну перебудову вугільної промисловості»;](#)
 99. Постанова КМУ від 03.06.1996 р. № 609 «[Про хід виконання рішень Президента України та Уряду України щодо стабілізації роботи вугільної промисловості»;](#)
 100. Постанова КМУ від 18.07.1996 р. № 881 «[Про результати перевірки стану справ у вугільній промисловості Донецької та Луганської областей і додаткові заходи щодо поліпшення роботи цієї галузі»;](#)
 101. Постанова КМУ від 12.09.1996 р. № 1104 «[Про забезпечення своєчасних розрахунків споживачів за вугілля та вугільну продукцію і поліпшення фінансового становища вугледобувних підприємств»;](#)

102. Постанова КМУ від 12.09.1996 р. № 1105 «[Про додаткові заходи щодо прискорення структурної перебудови вугільної промисловості та поліпшення соціально-економічної ситуації у шахтарських регіонах](#)»;
103. Постанова КМУ від 28.03.1997 р. № 280 «[Про хід структурної перебудови вугільної промисловості](#)» (+ [Порядок визначення вугледобувних підприємств, яким надається державна підтримка, та механізм її надання](#) + [Програма закриття неперспективних вугільних шахт і розрізів торфодобувних підприємств](#));
104. Постанова КМУ від 06.01.1999 р. № 26 «[Про затвердження Порядку визначення вугледобувних підприємств, яким надається державна підтримка, та механізм її надання](#)»;
105. Постанова КМУ від 01.03.1999 р. № 281 «[Про утворення Координаційної ради з питань врегулювання кризових ситуацій у вугільній промисловості](#)» (не чинний);
106. Постанова КМУ від 12.04.2000 р. № 632 «[Про утворення державних департаментів у складі Міністерства палива та енергетики](#)»;
107. Постанова КМУ від 05.06.2000 р. № 892 «[Про заходи щодо стабілізації роботи підприємств вугільної промисловості](#)»;
108. Постанова КМУ від 19.09.2001 р. № 1205 «[Про затвердження Програми «Українське вугілля»](#)»;
109. Постанова КМУ від 27.12.2001 р. № 1733 «[Про затвердження Порядку визначення »та надання державної підтримки вугледобувним підприємствам](#)» (+зміни, не чинний);
110. Постанова КМУ від 30.03.2002 р. № 438 «[Про затвердження заходів з організаційного забезпечення виконання Програми «Українське вугілля» на 2002 рік](#)»;
111. Розпорядження КМУ від 07.07.2005 р. 236-р «[Про схвалення Концепції розвитку вугільної промисловості](#)»;
112. Постанова КМУ від 18.08.2005 р. № 749 «[Про затвердження порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті на реструктуризацію вугільної та торфодобувної промисловості](#)»;
113. Постанова КМУ від 26.09.2007 р. № 1174 «[Деякі питання консервації об'єктів незавершеного будівництва вугледобувних підприємств](#)»;
114. Розпорядження КМУ від 14.06.2008 р. 737-р «[Про схвалення Концепції реформування вугільної галузі](#)»;
115. Постанова КМУ від 02.04.2009 р. № 430 «[Про запобігання кризовим явищам у вугільній промисловості](#)» (+ [Рішення Конституційного Суду України](#) від 29.09.2009 № 22-рп/2009, не чинний);

116. Розпорядження КМУ «[Про затвердження Державної цільової економічної програми розвитку вугільної промисловості на 2011–2015 роки](#)» (проект, не чинний);
117. Розпорядження КМУ «[Про затвердження Державної цільової економічної програми реформування вугільної промисловості на 2015–2020 роки](#)» (проект, не чинний);
118. Постанова КМУ від 19.09.2012 р. № 987 «[Про затвердження переліку об'єктів державної власності, які підлягають приватизації у 2012–2014 роках, та критеріїв визначення способу їх приватизації](#)»;
119. Постанова КМУ від 10.04.2013 р. № 375 «[Про затвердження Порядку погодження перепрофілювання, консервації або припинення діяльності вугледобувних підприємств протягом строку дії умов договору купівлі-продажу таких підприємств](#)»;
120. Постанова КМУ від 12.05.2015 р. № 271 «[Про проведення прозорої та конкурентної приватизації у 2015–2017 роках](#)»;
121. Розпорядження КМУ від 24.05.2017 р. 733-р «[Про схвалення Концепції реформування та розвитку вугільної промисловості на період до 2020 року](#)» (+ [План заходів на 2017 рік щодо реалізації Концепції](#));
122. Постанова КМУ від 07.02.2018 р. № 63 «[Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів із забезпечення вітчизняного виробництва вугільної продукції та подальшого реформування державного сектору вугільної промисловості](#)»;
123. Постанова КМУ від 21.02.2018 р. № 93 «[Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів з ліквідації неперспективних вугледобувних підприємств](#)»;
124. Постанова КМУ від 23.01.2019 р. № 80 «[Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для реструктуризації вугільної галузі](#)»;
125. Розпорядження КМУ від 06.12.2017 № 77-р «[Про утворення державного підприємства «Національна вугільна компанія](#)»;
126. Постанова КМУ від 23.09.2020 р. № 858 «[Деякі питання забезпечення прозорості у видобувних галузях](#)»;
127. Розпорядження КМУ від 05.10.2020 р. № 1215-р «[Деякі питання утворення акціонерного товариства за участю державних вугледобувних підприємств та ПАТ «Центренерго](#)»;
128. Розпорядження КМУ «[Про схвалення Концепції реформування вугільної галузі та затвердження плану заходів з її реалізації](#)» (проект);
129. Постанова КМУ від 13.05.2020 р. № 391 «[Про утворення Координаційного центру з питань трансформації вугільних регіонів України](#)»;

130. Розпорядження КМУ від 22.09.2021 № 1024 «[Про схвалення Концепції Державної цільової програми справедливої трансформації вугільних регіонів України до 2027 року](#)» (*проект затверджений*);
131. Наказ Мінвуглепрому від 04.08.2009 № 320 «[Про реалізацію Проекту Tacis «Програма підтримки вугільного сектору України»](#)»;
132. Наказ Мінвуглепрому від 26.05.2010 № 166 «[Про реалізацію Проекту «Програма підтримки вугільного сектору України»](#)»;
133. Наказ Мінвуглепрому від 22.07.2010 № 270 «[Про затвердження та виконання Плану-графіка реформ за напрямком «Реформа вугільної галузі»](#)»;
134. Наказ Мінвуглепрому від 10.05.2012 № 291 «Про організацію виконання в Міненерговугілля України Національного плану дій на 2012 рік»;
135. Наказ Міненерговугілля від 12.06.2014 № 429 «[Про затвердження Плану заходів з розвитку державного сектору вугільної промисловості](#)»;
136. Наказ Міненерговугілля від 17.02.2016 № 90 «[Про внесення змін до наказу Міненерго-вугілля від 28.03.2011 № 29 «Про створення Галузевої комісії»](#)»;
137. Наказ Міненерговугілля від 17.02.2016 від 30.06.2016 № 416 «[Про результати засідання Колегії Міненерговугілля України від 09.06.2016](#)»;
138. Наказ Міненерго від 04.12.2020 № 787 «[Про позаплановий внутрішній аудит діяльності державних вугледобувних підприємств \(шахт\)](#)»;
139. Наказ Міненерго від 22.03.2021 № 32 «[Про результати позапланового внутрішнього аудиту діяльності державних вугледобувних підприємств \(шахт\)](#)»;

VII. Соціальний захист

140. [Гірничий закон України](#);
141. Закон України «[Про підвищення престижності шахтарської праці](#)»;
142. Указ Президента України від 09.01.1996 № 41/96 «[Про додаткові заходи щодо матеріального і морального заохочення працівників вугільної промисловості](#)»;
143. Указ Президента України від 18.10.1997 № 1166/97 «[Про Основні напрями соціальної політики на період до 1997–2000 роки](#)»;
144. Указ Президента України від 24.05.2000 № 717/2000 «[Про Основні напрями соціальної політики на період до 2004 року](#)»;
145. Рішення комітету ВРУ з питань соціальної політики від 08.02.2012 № 77 «[Про інформацію рахункової палати України щодо результатів аудиту забезпечення громадян вугіллям на побутові потреби](#)»;
146. Постанова КМУ від 28.06.1997 р. № 623 «[Про заходи соціального захисту працівників, вивільнюваних у зв'язку із закриттям \(ліквідацією\)](#)»;

- [неперспективних вугледобувних та вуглепереробних підприємств Міністерства вугільної промисловості»](#) (не чинний, див. Гірничий закон України);
147. Постанова КМУ від 02.03.1998 р. № 262 «[Про затвердження плану дій на 1998 рік щодо реалізації Програми зайнятості населення та кошторису витрат державного фонду сприяння зайнятості населення на 1998 рік](#)»;
148. Постанова КМУ від 25.12.2002 р. № 1954 «[Про заходи щодо створення нових робочих місць для працевлаштування працівників, які вивільняються з вугледобувних, вуглепереробних та торфодобувних підприємств, що ліквідуються за рахунок коштів державного бюджету на реструктуризацію вугільної і торфодобувної промисловості](#)»;
149. Постанова КМУ від 30.06.2010 р. № 527 «[Про створення нових робочих місць для забезпечення зайнятості населення вугледобувних регіонів](#)»;
150. [Генеральна угода про регулювання основних принципів і норм реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин в Україні на 2010–2012 роки](#) (КМУ, від 09.11.2010, не чинний);
151. Розпорядження КМУ від 30.03.2011 р. № 261-р «[Про затвердження плану заходів щодо реалізації положень Генеральної угоди про регулювання основних принципів і норм реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин в Україні на 2010–2012 роки](#)» (не чинний);
152. Розпорядження КМУ від 05.12.2012 р. № 990-р «[Про схвалення Концепції створення системи соціальної підтримки працівників підприємств вугільної галузі та населення територій, на яких розміщуються вугледобувні та вуглепереробні підприємства, що перебувають у стадії ліквідації \(консервації\)](#)»;
153. Розпорядження КМУ від 29.04.2013 р. № 353-р «[Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції створення системи соціальної підтримки працівників підприємств вугільної галузі та населення територій, на яких розміщуються вугледобувні та вуглепереробні підприємства, що перебувають у стадії ліквідації \(консервації\)](#)»;
154. Постанова КМУ від 03.06.2013 р. № 434 «[Про утворення Ради з питань функціонування системи соціальної підтримки працівників підприємств вугільної галузі та населення територій, на яких розміщуються вугледобувні та вуглепереробні підприємства, що перебувають у стадії ліквідації \(консервації\)](#)» (не чинний);
155. Розпорядження КМУ від 28.12.2016 р. № 1044-р «[Про затвердження плану заходів щодо реалізації положень Генеральної угоди про регулювання основних принципів і норм реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин в Україні](#)» (не чинний);

156. Розпорядження КМУ від 21.08.2019 р. № 691-р «[Про затвердження плану заходів щодо реалізації положень Генеральної угоди про регулювання основних принципів і норм реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин в Україні на 2019–2021 роки](#)»;
157. Наказ Міненерговугілля від 21.06.2013 № 403 «[Про організацію виконання плану заходів щодо реалізації Концепції створення системи соціальної підтримки працівників підприємств вугільної галузі та населення територій, на яких розміщуються вугледобувні та вуглепереробні підприємства, що перебувають у стадії ліквідації \(консервації\)](#)»;
158. Наказ Міненерговугілля від 07.03.2017 № 181 «[Про утворення Тристоронньої соціально-економічної ради при Міненерговугілля України](#)»;
159. Наказ Міненерговугілля від 18.04.2017 № 279 «[Про заходи з виконання Генеральної угоди про регулювання основних принципів і норм реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин в Україні](#)» (не чинний);
160. [Рішення Комісії № 3632/93/ЄОВС, яке встановлює правила Співтовариства по державній субсидії вугільній промисловості](#) (від 28.12.1993, не чинний);

VIII. Економіка

161. [Меморандум між Україною та Європейським Союзом про порозуміння щодо співробітництва в енергетичній галузі](#) (від 01.12.2005 року, не чинний);
162. [Меморандум про взаєморозуміння щодо Стратегічного Енергетичного Партнерства між Україною та Європейським Союзом спільно з Європейським Співтовариством з атомної енергії](#) (від 24.11.2016 року);
163. Закон України «[Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони](#)»;
164. Постанова ВРУ від 11.12.2014 р. «[Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України](#)»;
165. Указ Президента України від 11.06.1998 № 615/98 «[Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу](#)» (не чинний);
166. Указ Президента України від 14.09.2000 № 1072/2000 «[Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу](#)» (не чинний);
167. Указ Президента України від 02.06.2010 р. «[Програма економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава](#)»;
168. Рішення РНБО від 11.08.2021 року «[Про Стратегію економічної безпеки України на період до 2025 року](#)»;

169. Розпорядження КМУ від 29.09.2010 р. № 1900-р «[Про схвалення Концепції Державної цільової економічної програми розвитку інвестиційної діяльності на 2011–2015 роки](#)»;
170. Розпорядження КМУ від 04.03.2015 р. № 213-р «Про затвердження плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» у 2015 році»;
171. Постанова КМУ від 25.10.2017 р. № 1106 «[Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони](#)»;
172. Розпорядження КМУ від 03.04.2017 р. № 275-р «[Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік](#)»;
173. Розпорядження КМУ від 28.03.2018 р. № 244-р «[Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2018 рік](#)»;
174. Розпорядження КМУ від 18.12.2018 р. № 1106-р «[Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2019 рік](#)»;
175. Указ Президента України від 08.11.2019 № 837/2019 «[Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави](#)»;
176. Постанова КМУ від 29.09.2019 р. № 849 «[Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України](#)»;
177. Постанова КМУ від 12.06.2020 р. № 471 «[Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України](#)»;
178. Розпорядження КМУ від 09.09.2020 р. № 1133-р «[Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2020 рік](#)»;
179. Розпорядження КМУ від 24.03.2021 р. № 276-р «[Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2021 рік](#)»;
180. Постанова КМУ від 03.03.2021 р. № 179 «[Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року](#)»;
181. Наказ Мінпромполітики від 18.07.2008 р. № 460 «[Про затвердження Положення про реструктуризацію підприємств](#)»;

ІХ. Інвестиції

182. Закон України «[Про загальні засади створення і функціонування спеціальних \(вільних\) економічних зон](#)»;
183. Закон України «[Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку в Луганській області](#)»;
184. Закон України «[Про спеціальні економічні зони та спеціальний режим інвестиційної діяльності в Донецькій області](#)»;

185. Закон України «[Про індустриальні парки](#)»;
186. Постанова КМУ від 24.09.1999 р. № 1756 «[Про заходи щодо створення та функціонування спеціальних \(вільних\) економічних зон і територій із спеціальним режимом інвестиційної діяльності](#)»;

Х. Регіональна політика

187. Закон України «[Про стимулювання розвитку регіонів](#)»;
188. Закон України «[Про особливості стимулювання регіонального розвитку](#)» (проект);
189. Постанова КМУ від 06.08.2014 р. № 385 «[Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року](#)»;
190. Розпорядження КМУ від 05.08.2015 р. № 797-р «[Про схвалення звіту спільної місії Європейського Союзу, Організації Об'єднаних Націй та Світового банку «Оцінка шляхів відновлення та розбудови миру в Україні](#)»;
191. Розпорядження КМУ від 31.08.2016 р. № 892-р «[Про схвалення Концепції Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України](#)»;
192. Постанова КМУ від 13.12.2017 р. № 1071 «[Про затвердження Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України](#)» (+ *проект змін*);
193. Постанова КМУ від 12.09.2018 р. № 733 «[Деякі питання реалізації у 2018–2020 роках Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року](#)»;
194. Постанова КМУ від 05.08.2020 р. № 695 «[Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки](#)»;
195. Розпорядження КМУ від 23.12.2020 р. № 1660-р «[Про схвалення Концепції економічного розвитку Донецької та Луганської областей](#)»;
196. Розпорядження КМУ від 12.05.2021 р. № 497-р «[Деякі питання реалізації у 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки](#)»;
197. Розпорядження КМУ від 18.08.2021 р. № 1078-р «[Про затвердження Стратегії економічного розвитку Донецької та Луганської областей](#)»;
198. Розпорядження голови Донецької ОДА (керівника ОВЦА) від 17.02.2020 № 147/5–20 «[Про затвердження Стратегії розвитку Донецької області на період до 2027 року та Плану заходів з реалізації у 2021–2023 роках Стратегії розвитку Донецької області на період до 2027 року](#)» (*із змінами*);
199. Розпорядження голови Луганської ОДА (керівника ОВЦА) від 26.03.2020 № 246 «[Про затвердження Стратегії розвитку Луганської області до 2021–2027 роки](#)» (*із змінами*);

200. Розпорядження голови Луганської ОДА (керівника ОВЦА) від 01.04.2020 № 262 «[Про затвердження Плану заходів на 2021–2023 роки з реалізації Стратегії розвитку Луганської області до 2021–2027 роки](#)» (із змінами);

X. АТО/ООС

201. Закон України «[Про військово-цивільні адміністрації](#)»;
202. Закон України «[Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях](#)»;
203. Указ Президента України від 05.03.2015 № 123/2015 «[Про утворення військово-цивільних адміністрацій](#)»;
204. Указ Президента України від 07.02.2019 № 32/2019 «[Про межі та перелік районів, міст, селищ і сіл, частин їх територій, тимчасово окупованих у Донецькій та Луганській областях](#)»;
205. Указ Президента України від 19.02.2021 № 61/2021 «[Про утворення та реорганізацію військово-цивільних адміністрацій у Донецькій області](#)»;
206. Рішення РНБО від 13.04.2014 року «[Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України](#)»;
207. Рішення РНБО від 15.03.2017 року «[Про невідкладні додаткові заходи із протидії гібридним загрозам національній безпеці України](#)»;
208. Рішення РНБО від 30.04.2018 року «[Про широкомасштабну антитерористичну операцію в Донецькій та Луганській областях](#)»;
209. Рішення РНБО від 19.02.2021 року «[Про стан виконання рішень Ради національної безпеки і оборони України](#)»;
210. Розпорядження КМУ від 07.11.2014 р. № 1085-р «[Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та переліку населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення](#)»;

XI. Місцеве самоврядування

211. Закон України «[Про місцеве самоврядування в Україні](#)»;
212. Закон України «[Про добровільне об'єднання територіальних громад](#)»;
213. Розпорядження КМУ від 01.04.2014 р. № 333-р «[Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні](#)»;

XII. Просторове планування, Експертиза

214. Закон України «[Про Генеральну схему планування території України](#)»;
215. Закон України «[Про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» щодо Генеральної схеми планування території України](#)» (проект);
216. Закон України «[Про регулювання містобудівної діяльності](#)»;
217. Указ Президії Верховної Ради «[Про ратифікацію Конвенції про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини](#)»;
218. Закон України «[Про екологічну експертизу](#)»;
219. Закон України «[Про оцінку впливу на довкілля](#)»;
220. Закон України «[Про стратегічну екологічну оцінку](#)»;
221. Закон України «[Про внесення змін до деяких законів України щодо запровадження відповідальності за порушення порядку здійснення стратегічної екологічної оцінки](#)» (проект);
222. Закон України «[Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо запровадження відповідальності за недотримання вимог Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку](#)» (проект);
223. Закон України «[Про внесення змін до Закону України «Про екологічний аудит» щодо удосконалення процедури проведення екологічного аудиту](#)»;
224. Директива 2001/42/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 27 червня 2001 року [про оцінку впливу певних планів і програм на навколишнє середовище](#);
225. Постанова КМУ від 29.08.2002 р. № 1291 «[Про забезпечення реалізації Закону України «Про Генеральну схему планування території України](#)»;
226. Постанова КМУ від 26.07.2001 р. № 878 «[Про затвердження Списку історичних населених місць України](#)»;
227. Постанова КМУ від 11.05.2011 р. № 560 «[Про затвердження Порядку затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України](#)»;
228. Постанова КМУ від 16.12.2020 р. № 1272 «[Про затвердження Порядку здійснення моніторингу наслідків виконання документа державного планування для довкілля, у тому числі для здоров'я населення](#)»;
229. Розпорядження КМУ від 22.07.2016 р. № 564-р «[Про уповноваження Голови Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів на затвердження та підписання окремих видів документів](#)»;

230. Розпорядження КМУ від 14.03.2020 р. № 285-р «[Про визначення окремих повноважень заступника Міністра охорони здоров'я — головного державного санітарного лікаря України...](#)»
231. Наказ Міндовкілля від 15.06.2021 № 398 «[Про забезпечення участі експертів у здійсненні оцінки впливу на довкілля](#)»;
232. Наказ МОЗ від 09.10.2000 № 247 «[Про затвердження Тимчасового порядку проведення державної санітарно-гігієнічної експертизи](#)»;
233. Наказ МОЗ від 09.07.1997 № 201 «[Про затвердження Державних санітарних правил охорони атмосферного повітря населених місць \(від забруднення хімічними та біологічними речовинами\) ДСП-201-97](#)»;
234. Рішення Донецької обласної ради від 09.06.2011 № 6/4-087 «[Про затвердження схеми планування території Донецької області](#)»;
235. Рішення Луганської обласної ради від 28.02.2013 № 17/13 «[Про затвердження схеми планування території Луганської області](#)»;

XIII. Екологічне регулювання

236. [Водний Кодекс України](#);
237. Закон України «[Про охорону навколишнього природного середовища](#)»;
238. Закон України «[Про охорону атмосферного повітря](#)»;
239. Закон України «[Про відходи](#)»;
240. Рішення РНБО від 11.11.2002 року «[Про стан безпеки водних ресурсів держави та якість питної води в містах і селах України](#)» (не чинний);
241. Постанова КМУ від 15.02.2002 р. № 160 «[Про затвердження Комплексної програми ліквідації наслідків підтоплення територій в містах та селищах України](#)»;
242. Постанова КМУ від 29.04.2004 р. № 545 «[Про затвердження Державної програми запобігання і боротьби з підтопленням земель](#)»;
243. Наказ Міненегодовкілля від 18.12.2019 м. Київ № 523 «[Про затвердження Тематики наукових досліджень і науково-технічних \(експериментальних\) розробок Мінекоенерго на 2019 рік, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету](#)»;
244. Розпорядження голови Донецької ОДА (керівника ОВЦА) від 10.09.2018 № 1123/5-18 «[Про затвердження Регіональної цільової програми щодо здійснення розчистки та регулювання русел річок на 2018-2022 роки](#)»;
245. Рішення Луганської обласної ради від 03.12.2009 р. № 32/18 «[Про затвердження Регіональної комплексної програми захисту від підтоплення території міст і селищ Луганської області на 2010-2019 роки](#)»;

246. Розпорядження голови Луганської ОДА (керівника ОБЦА) від 14.05.2018 № 378 «[Про припинення виконання Регіональної комплексної програми захисту від підтоплення території міст і селищ Луганської області на 2010–2019 роки](#)»;

XIV. Екологічний моніторинг

247. Постанова КМУ від 30.03.1998 р. № 391 «[Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля](#)»;
248. Рішення РНБО від 25.04.2013 року «[Про комплекс заходів щодо вдосконалення проведення моніторингу довкілля та державного регулювання у сфері поводження відходами в Україні](#)» (не чинний);
249. Постанова КМУ від 14.08.2019 р. № 827 «[Деякі питання здійснення державного моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря](#)»;
250. Розпорядження КМУ від 04.11.2020 р. № 1381-р «[Про схвалення Концепції Державної цільової програми матеріально-технічного переоснащення національної гідро-метеорологічної служби на період 2022–2024 років](#)»;
251. Постанова КМУ від 12.05.2021 р. № 465 «[Про затвердження Державної цільової екологічної програми матеріально-технічного переоснащення національної гідрометеорологічної служби на 2022–2024 роки](#)»;
252. Розпорядження КМУ від 24.11.2021 р. № 1501-р «[Про схвалення Стратегії розвитку гідрометеорологічної діяльності в Україні на період до 2030 року](#)»;

XV. Громадське здоров'я

253. Закон України «[Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення](#)»;
254. Закон України «[Про систему громадського здоров'я](#)» (проект);
255. Постанова КМУ від 22.02.2006 р. № 182 «[Про затвердження Порядку проведення державного соціально-гігієнічного моніторингу](#)»;
256. Розпорядження КМУ від 18.08.2021 р. № 560-р «[Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи громадського здоров'я](#)»;

XVI. Екологічна безпека, Промислова безпека, Цивільний захист

257. [Кодекс цивільного захисту України](#);
258. Закон України «[Про правовий режим надзвичайного стану](#)»;
259. Закон України «[Про Загальнодержавну цільову соціальну програму захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2012–2016 роки](#)» (проект, не чинний);

260. Закон України «[Про Загальнодержавну цільову програму захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2013–2017 роки](#)»;
261. Закон України «[Про зону надзвичайної екологічної ситуації](#)»;
262. Закон України «[Про затвердження Указу Президента України «Про оголошення окремих районів та міст Вінницької, Кіровоградської, Миколаївської, Одеської, Хмельницької та Черкаської областей зоною надзвичайної екологічної ситуації](#)»;
263. Закон України «[Про затвердження Указу Президента України «Про оголошення окремих районів Закарпатської області зоною надзвичайної екологічної ситуації](#)»;
264. Закон України «[Про затвердження Указу Президента України «Про оголошення територій міста Калуш та сіл Кропивник і Сівка-Калуська Калуського району Івано-Франківської області зоною надзвичайної екологічної ситуації](#)»;
265. Закон України «[Про об'єкти підвищеної небезпеки](#)»;
266. Закон України «[Про критичну інфраструктуру](#)»;
267. Рішення РНБО від 29.03.2013 року «[Питання протидії загрозам і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій](#)» (план?);
268. Постанова КМУ від 05.10.1992 р. № 562 «[Про Порядок відшкодування шкоди особам, які постраждали від надзвичайних обставин](#)»;
269. Постанова КМУ від 03.02.1992 р. № 54 «[Про заходи щодо поліпшення екологічної обстановки у Лисичансько-Рубіжанському промисловому районі Луганської області та м. Слов'янську Донецької області](#)»;
270. Постанова КМУ від 12.06.1997 р. № 587 «[Про розв'язання соціальних та екологічних проблем житлового масиву Павло-Кічкас міста Запоріжжя](#)»;
271. Постанова КМУ від 17.11.1997 р. № 1275 «[Про подолання надзвичайного екологічного стану у басейні р.Горинь та забезпечення якісною питною водою населення м.Рівне і сіл Гощанського району Рівненської області](#)»;
272. Постанова КМУ від 16.11.2002 р. № 1788 «[Про затвердження Порядку і правил проведення обов'язкового страхування цивільної відповідальності суб'єктів господарювання за шкоду, яка може бути заподіяна пожежами та аваріями на об'єктах підвищеної небезпеки, включаючи пожежо-вибухонебезпечні об'єкти та об'єкти, господарська діяльність на яких може призвести до аварій екологічного і санітарно-епідеміологічного характеру](#)»;

273. Розпорядження КМУ від 27.04.2011 р. № 368-р «[Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової соціальної програми захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2012–2016 роки](#)»;
274. Розпорядження КМУ від 22.01.2014 р. № 37-р «[Про схвалення Концепції управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру](#)»;
275. Розпорядження КМУ від 25.03.2015 р. № 419-р «[Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2015–2020 роки](#)»;
276. Наказ МВС від 17.01.2018 № 30 «[Про затвердження Методики попередньої оцінки ризиків затоплення](#)»;
277. Наказ Держпромгірнагляду від 22.03.2010 № 62 «[Про затвердження Правил безпеки у вугільних шахтах](#)».