

УДК 342.9 : 349.951

Сурілова О. О., доцент кафедри права ЄС  
та порівняльного правознавства НУ «ОЮА»

## **Забезпечення екологічної безпеки освоєння мінерально-сировинних ресурсів континентального шельфу України як функція державного управління**

Створення сучасної нормативної бази видобутку вуглеводневих ресурсів шельфу України є нагальною потребою сьогодення, адже енергетична, екологічна, економічна безпека нашої держави під загрозою. Рациональне використання цих ресурсів є запорукою виходу України з кризи та економічної і екологічної стабільності.

**Ключові слова:** шельф, мінеральні ресурси, екологічна, енергетична безпека.

Создание современного правового обеспечения добычи углеводородных ресурсов шельфа Украины является сегодня насущной проблемой ввиду того, что энергетическая, экологическая, экономическая безопасность нашего государства под угрозой. Рациональное использование этих ресурсов является залогом выхода Украины из кризиса, экономической и экологической стабильности.

**Ключевые слова:** шельф, минеральные ресурсы, экологическая, энергетическая безопасность.

Creation of modern legal regulation of hydrocarbon resources lifting on Ukraine's shelf is currently an acute problem considering that energetic, environmental and economic security of our state is now under threat. The rational utilization of such resources would provide for overcoming the crisis as well as economic and environmental stability.

**Key words:** shelf, mineral resources, environmental safety, energetic security.

**Актуальність.** На сьогодні перед українським суспільством поставили надзвичайно складні завдання відтворення держави, забезпечення геополітичної, економічної, енергетичної безпеки. Енергетична безпека України передбачає її спроможність ефективного використання власних паливно-енергетичних ресурсів. Освоєння власних родовищ Чорноморського шельфу є одним з дієвих інструментів протидії новим викликам і загрозам, забезпеченням енергетичної безпеки.

**Мета.** Виявлення та аналіз проблемних питань правового регулювання в сфері видобутку мінеральних ресурсів шельфу України, формулювання пропозицій щодо вдосконалення правового забезпечення використання надр континентального шельфу України та забезпечення екологічної безпеки.

Окремі питання вдосконалення правового регулювання використання ділянок надр континентального шельфу з забезпеченням вимог охорони морського середовища та живих ресурсів шельфу досліджувалися О.В. Архиповим, Р.В. Агеєвим, Е. Ю. Мазковим, І.В. Вітовською та іншими.

**Викладення основного матеріалу.** Морський шельф є перспективним для освоєння нових родовищ. За даними державної служби геології та надр України, потенційні запаси енергоресурсів (нафта і природний газ) на українському шельфі Чорного моря оцінюються у 2,3 млрд. т умовного палива, що становить близько 40% усіх енергетичних запасів нашої країни. Сумарні ресурси вуглеводнів українського сектора акваторій Чорного і Азовського морів оцінюються в об'ємі 1,5 млрд. тонн умовного палива [1].

Освоєння паливно-енергетичних ресурсів шельфових родовищ відповідає оновленій енергетичній стратегії України на період до 2030 р., яка переслідує цілі створення умов для надійного та якісного задоволення попиту на енергетичні продукти

за найменших сукупних витрат, при цьому економічно обґрунтовано; підвищення енергетичної безпеки держави; підвищення ефективності споживання та використання енергопродуктів; зменшення техногенного навантаження на навколишнє середовище і забезпечення цивільного захисту у сфері техногенної безпеки ПЕК [2].

Метою державного управління цією галуззю має бути не тільки формування мінерально-сировинної бази, але й охорона навколишнього природного середовища. Держава повинна взяти на себе провідну роль в забезпеченні освоєння мінеральних ресурсів за умови дотримання вимог екологічної безпеки та відтворення природних систем. Управління має бути еколого-орієнтованим, спрямованим на досягнення екологічних цілей із використанням спеціальних та загальносистемних, адміністративних й економічних методів та механізмів [3, 289].

Оскільки енергетичні ресурси українського шельфу належать, відповідно ст. 13 Конституції України, українському народу, вони повинні використовуватися для блага нинішніх і майбутніх поколінь. Тому саме державні управлінські структури відіграють центральну роль в освоєнні ресурсів шельфу та забезпеченні екологічної безпеки. Ця думка широко розповсюджена в літературі, наприклад А.В. Архіпов констатує, що освоєння шельфу вимагає створення міцної адміністративно-правової основи, включаючи розробку механізмів державного управління, природоохоронних вимог з врахуванням особливої уразливості морських екосистем [4, 6].

При цьому слід мати на увазі досвід країн Чорноморського басейну який свідчить про те, що тільки потужні компанії володіють достатніми фінансовими і технічними ресурсами для розвідки та подальшого шельфового видобутку. Україна повинна орієнтуватися саме на їхні можливості і паралельно нарощувати власний науково-технічний потенціал [5].

Слід підкреслити, що передумовою видобутку власних ресурсів шельфу є їх розвідка. З метою розширення мінерально-сировинної бази передбачаються: в акваторії Чорного та Азовського морів: геолого-знімальні роботи; пошукові роботи (як супутні); міжнародне співробітництво в галузі геологічного вивчення шельфу Чорного та Азовського морів; пошук родовищ вуглеводневої сировини; відпрацювання техніки, технології їх добування і переробки [6].

Важливим напрямом геологічного вивчення надр є морські геологічні дослідження, які мають відмітні особливості. Економічні та екологічні інтереси України щодо морських акваторій зосереджені у виключній (морській) економічній зоні, де Україна має суверенні права щодо розвідки, розробки і охорони живих і неживих (мінеральних) природних ресурсів, в тому числі на морському дні і в його надрах, а також здійснює юрисдикцію стосовно створення і використання установок і споруд, проведення морських наукових досліджень і охорони морського середовища [7]. Очевидно, що питання вивчення геології моря і корисних копалин, що залягають в надрах шельфу має виключно важливе значення як з точки зору розвитку економічної бази, так і з точки зору охорони навколишнього середовища.

Україна як морська держава проводить різноманітні геологічні дослідження в акваторії у межах своєї виключної (морської) економічної зони. Стратегія розвитку геологорозвідувальних робіт на континентальному шельфі Чорного та Азовського морів полягає у проведенні середньо- і дрібномасштабного (відповідно 1:200000 і 1:50000) геологічного картування дна морів. Воно проводиться з метою отримання комплексної та графічно систематизованої

геологічної (геолого-геофізичної) інформації, необхідної для створення відповідної основи, що забезпечує розв'язання проблем вивчення і освоєння дна акваторій (берегових зон), зокрема раціонального природокористування, оцінки мінерально-сировинних ресурсів, а також всіх видів досліджень моря, охорони навколишнього середовища, для підводного будівництва, у тому числі нафто- і газопроводів, споруд для розвідки і видобування вуглеводнів, геологічного вивчення, прогнозу, пошуків і видобутку корисних копалин.

«Завдання, цілі і методи вирішення нормативно-правових проблем освоєння континентального шельфу повинні мати, з одного боку, серйозне теоретичне опрацювання та, з іншого боку, бути орієнтованими на економічні реалії і інтерес як державний, так і комерційний. Забезпечити такий баланс інтересів можливо за допомогою гармонізованого і такого, що відповідає сучасним тенденціям законодавства, створення і розвитку якого — справа найближчого майбутнього», — зазначає у своїй дисертаційній роботі Є.Ю. Мазков [8, 4]. На мою думку, це повною мірою відноситься і до України.

До складу морських наукових досліджень входять геологічне вивчення морських акваторій, в тому числі еколого-геологічні дослідження і геологорозвідувальні роботи на шельфі. Сприятливі природні умови, вигідне географічне положення визначають технічну можливість і економічну доцільність промислового освоєння мінеральних ресурсів надр Чорного моря. Однак, як зазначають фахівці, ці роботи є не тільки надзвичайно витратними, але й надзвичайно ризиковими [9, 104].

Разом з цим необхідно мати на увазі, що оцінки запасів нафти і газу є прогнозними, їх достовірність відносна. Створити концепцію їх освоєння досить складно, тому, як правило, розглядається декілька варіантів проектів з урахуванням безлічі технічних, екологічних, економічних соціальних чинників. Проаналізувати всі ці питання можливо тільки на науковій основі, виконавши цілий ряд геологічних, економічних та інших досліджень. Очевидно, що питання вивчення геології моря і корисних копалин, тих, що залягають в надрах шельфу має виключно важливе значення як з точки зору розвитку економічної бази, так і з точки зору охорони навколишнього середовища.

Природні особливості басейну Чорного і Азовського морів, значна напруженість і різноманітність антропогенних впливів вимагають дотримання особливо суворих правил щодо забезпечення екологічної безпеки при здійсненні всіх робіт, пов'язаних з освоєнням морських мінеральних ресурсів. Виключити вплив морських ризиків практично неможливо, вони не залежать від волі і передбачливості людей.

Моніторинг шельфових зон Чорного моря показує, що виконані геологорозвідувальні роботи і видобуток газу не мали катастрофічних наслідків для екологічних систем. Їх вплив на природне середовище незначний. Разом з тим, беручи до уваги заплановану інтенсифікацію освоєння нафтогазових родовищ, необхідно розробити комплекс природоохоронних заходів з метою забезпечення екологічної безпеки.

Особливу небезпеку при освоєнні морських родовищ нафти і газу являє забруднення акваторій при провадженні бурових робіт, а основними забруднювачами є відпрацьовані бурові розчини, стічні води і буровий шлам. Рівень їх токсичності в кожному конкретному випадку залежить від технології і геоло-

го-технічних умов буріння. Загроза спричинення шкоди екологічним системам зростає у зв'язку з тим, що в морському середовищі їх вплив посилюється впливом забруднень, що приносяться з річковим стоком.

Серед видів управлінських заходів з охорони і раціонального використання мінеральних ресурсів не відображена специфіка морського видобутку нафти і газу і не передбачені відповідні положення, однак стосовно морського видобутку можуть бути конкретизовані такі заходи, як застосування раціональних, екологічно безпечних технологій видобування корисних копалин, ведення аерокосмічного моніторингу геологічного середовища, ведення постійно діючих моделей геологічного середовища, радіоекологічні дослідження, ліквідаційний тампонаж свердловин.

Комплекс природоохоронних заходів повинен відповідати вимогам Міжнародної конвенції з охорони Чорного моря від забруднення 1992 р., яка зобов'язує договірні сторони вживати всіх необхідних заходів для скорочення і збереження під контролем забруднення морської середовища з суден [10]. «Судно» визначається як судно будь-якого типу, яке експлуатується в морі, включаючи платформи та інші штучно споруджені в морі конструкції. При розробці морських родовищ вуглеводневих ресурсів передбачене застосування герметичних споруд при видобутку і транспортуванні продукції, збір відпрацьованих матеріалів, які будуть вивозитися в берегові ємності, де і знешкоджуватися, а рідкі відходи — закачуватися у верхні, поглинаючі пласти надр.

Під час морського видобутку корисних копалин вплив морських ризиків значно посилюється дією гірничих ризиків — небезпекою виникнення пожеж, вибухів, газодинамічних явищ. Додаткові труднощі пов'язані з тим, що в Чорному морі на глибині 130-140 м розташована сірководнева зона, яка негативно впливає на корозійну стійкість морських платформ і бурового інструменту. Все це обумовлює необхідність особливих заходів забезпечення екологічної безпеки морських х видобувних промислів [11, 46].

Розвиток видобутку нафти і газу являє собою додаткове антропогенне навантаження, результатом якого буде трансформація природно-господарської системи, яка склалася, в бік формування нафтогазовидобувної моресистеми, органічною частиною якої, крім природних умов, є її науково-технічне забезпечення, до складу якого входить технологія геологорозвідувальних робіт на нафту і газ, техніка і технологія видобутку, засоби транспортування видобутої мінеральної сировини, а також технічні природоохоронні заходи. Комплекс природоохоронних заходів повинен з максимальною надійністю забезпечувати екологічну безпеку видобутку нафти і газу в морських акваторіях. Крім технічних заходів, до його складу необхідно включити заходи організаційного, інформаційного, правового характеру.

Ефективність природоохоронних заходів значно знижується внаслідок того, що в сучасний період практично відсутня нормативно-правова база морської видобувної галузі. Майже всі питання вирішуються на відомчому рівні, в результаті чого дієвість заходів з охорони докільця явно недостатня. Слід мати на увазі, що споруджена в морі з метою видобутку корисних копалин платформа або інша конструкція являє собою, відповідно до п. 2 ст. 2 Конвенції про захист Чорного моря від забруднення, судно. Однак слід насамперед враховувати основне господарче призначення платформи — розвідку та видобуток корисних копалин. Тому вона є гірничим підприємством, тобто цілісним технічно і організаційно відок-

ремленим майновим комплексом засобів і ресурсів для видобутку корисних копалин. Крім того «судно» є транспортним засобом. В цій якості воно відноситься до пересувних джерел екологічної небезпеки. Нафто- чи газо-видобувна платформа, що споруджена у морі, закріплюється стаціонарно і не в змозі самостійно пересуватися. Щодо її проектування, розміщення, будівництва, реконструкції, експлуатації, застосовуються екологічні вимоги, передбачені для стаціонарних об'єктів.

Вважаю, що стосовно морських видобувних промислів слід застосовувати вимоги із забезпечення екологічної безпеки, які передбачені щодо гірничих підприємств. Роботи здійснюються на підставі спеціального дозволу (ліцензії) на користування надрами, акту про надання гірничого відводу, технічного проекту розробки родовища, необхідної геолого-маркшейдерської і технічної документації. В обов'язковому порядку передбачається система заходів з попередження аварій і катастроф та оповіщення про них.

На морські видобувні промисли розповсюджуються екологічні вимоги, передбачені ст. 34 Гірничого закону України з урахуванням специфіки морського промислу. Це такі вимоги, як застосування екологічно безпечних, сучасних технологій гірничих робіт, очистки стічних вод і відпрацьованого повітря, попередження негативного впливу водовідведення на якість ґрунтових і морських вод, зниження рівня викидів забруднюючих речовин і застосування заходів з попередження аварійних ситуацій, пов'язаних із залповими викидами.

Норми і правила з охорони морських вод встановлює водне законодавство. За нашою думкою, на морські видобувні промисли повинна розповсюджуватися дія ст. 67 Водного кодексу України відносно обов'язкового обладнання ємностями для збору льяльних та інших забруднених вод, які слід систематично передавати на спеціальні очисні споруди для очищення і знезараження. На добувні платформи, як і на всі промислові об'єкти, розповсюджуються вимоги ст. 98 Водного кодексу України, яка заперечує введення в дію об'єктів, не забезпечених пристроями і очисними спорудами необхідної потужності.

Таким чином, морський видобуток корисних копалин характеризується тим, що об'єднує риси надро- та водокористування. Ми маємо справу із особливим видом водокористування, який слід передбачити водним законодавством і доповнити Водний кодекс України відповідною статтею. Крім того, наявна нагальна потреба прийняття нормативно-правового акту з питань охорони навколишнього природного середовища при здійсненні морських геологорозвідувальних і видобувних робіт. Підставою їх прийняття є Конвенція про захист Чорного моря від забруднення (ст. 11).

З метою визначення основних напрямів національної політики і стратегії України зі зниження антропогенно-техногенного навантаження на морське середовище, поновлення і охорони живих ресурсів моря, розроблена Концепція програми охорони Азовського і Чорного морів, яка передбачає правові, фінансові, організаційні, науково-методичні заходи з поліпшення стану морського середовища [12].

Концепція не враховує запланований видобуток вуглеводнів і можливе у зв'язку з цим ускладнення екологічної ситуації. У 2012 р. було вирішено опрацювати питання щодо продовження реалізації заходів з охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів, як довгострокового програмного документу, спрямованого на забезпечення реалізації державної політики з питань охорони та

відтворення морського довкілля [13]. Необхідно переробити цей документ з урахуванням розвитку мінерально-сировинної галузі, доповнити його відповідними положеннями, передбачити необхідні природоохоронні заходи, адже посилення економічної діяльності у водному просторі накладає підвищені вимоги щодо забезпечення необхідного рівня екологічної безпеки.

На основі програми необхідно розробити та впровадити закони, нормативи, вимоги, метою яких має бути правове регулювання забезпечення охорони навколишнього середовища та раціонального використання мінерально-сировинних ресурсів, визначення невідкладних дій на випадок аварійних ситуацій, встановлення порядку компенсування шкоди, завданої морському середовищу та морським живим та рекреаційним ресурсам.

### ЛІТЕРАТУРА:

1. Стан і перспективи видобутку нафти і газу на українському шельфі Чорного і Азовського морів. Аналітична записка Національний інститут стратегічних досліджень. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://od.niss.gov.ua/articles/426/>
2. Енергетична стратегія України на період до 2030 р, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 1071-р — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/>
3. Екологічне управління / [В. Я. Шевчук, Ю. М. Саталкін, Г. О. Білявський та ін.]: підручник. — К.: Либідь, 2004. — 432 с.
4. Архипов А.В. Административно-правовое регулирование пользования участками недр акваторий, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации: автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.14 — «административное право, финансовое право, информационное право» / А.В. Архипов. — Москва, 2009. — 23 с.
5. Національний інститут стратегічних досліджень Енергетична безпека України в Чорноморському регіоні Аналітична доповідь. — О.: Фенікс, 2011. — 55 с.
6. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року: Закон України від 21.04.2011 р. № 3268-VI. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу [zakon.rada.gov.ua/laws/](http://zakon.rada.gov.ua/laws/)
7. Про виключну (морську) економічну зону України: Закон України від 16.05.1995 р. № 162/95-ВР. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу <http://zakon1.rada.gov.ua/>
8. Мазков Е.Ю. Правовое регулирование геологического изучения и добычи нефти и газа на континентальном шельфе Российской Федерации: автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук: спец. Специальность 12.00.06 «природоресурсное право, аграрное право, экологическое право» / Е.Ю. Мазков. — М., 2008. — 28 с.
9. Горбова Х.В. Перспективи видобутку нафти і газу на українському шельфі Чорного та Азовського морів / Х.В. Горбова // Науковий вісник НЛТУ України. — 2012. — Вип. 22.7. — С. 102–107.
10. Конвенція Про захист Чорного моря від забруднення від 21.04.1992 р. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу <http://zakon1.rada.gov.ua/>
11. Плотнокова Е.А. Особенности правового регулирования разведки и разработки морских месторождений полезных ископаемых / Е.А. Плотнокова // Торговое мореплавание. — 2000. — № 1. — С. 46–50.
12. Про затвердження Загальнодержавної програми охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів: Закон України від 22.03.2001 р. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу <http://zakon4.rada.gov.ua/>
13. Звіт про хід виконання у 2010 році заходів, передбачених планом реалізації загальнодержавної програми охорони та відтворення довкілля. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу <http://www.menr.gov.ua/i>