

УДК 342.9.

**Олена Сурілова,***канд. юрид. наук, доцент,  
доцент кафедри права Європейського Союзу та порівняльного правознавства  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

## УПРАВЛІННЯ ГЕОЛОГІЧНИМ ВИВЧЕННЯМ НАДР

*Статтю присвячено аналізу правового забезпечення державного управління в галузі використання й охорони надр, визначенню змісту та сутності геологічного права України як міжгалузевого інституту права, визначенню особливостей державного управління геологорозвідувальною діяльністю, інженерними вишукуваннями та еколого-геологічними дослідженнями як видами геологічного вивчення надр.*

**Ключові слова:** геологічне вивчення, надра, державне управління, геологічне середовище, геолого-розвідувальна діяльність, інженерні вишукування, еколого-геологічні дослідження, моніторинг, Кодекс про надра.

Прагнення України досягти якісно нового сучасного рівня економічного екологічного, соціального розвитку зумовлює необхідність створення умов для ефективного, раціонального використання ресурсів надр та забезпечення екологічної безпеки, адже досягти успіху можливо тільки за умови сталого використання надр та формування самодостатнього мінерально-сировинного комплексу, запорукою чого є здійснення геологічних досліджень різної спрямованості. Сьогодні загрозливих масштабів набуває освоєння літосфери, яке викликає загострення проблем, пов'язаних із негативним впливом використання надр на стан довкілля.

Подолання цих викликів можливо тільки за наявності повних достовірних даних про стан надр і довкілля, тобто наявності інформаційного забезпечення, сформувані яке можна тільки на основі даних геологічного вивчення надр, якісного нормативно-правового базису та дієвого державного управління геологічною галуззю.

Питання подальшого вдосконалення та розвитку законодавчої бази державного управління геологічним вивченням надр стають дедалі гострішими, оскільки геологічне вивчення надр, з одного боку, дає змогу поновити мінерально-сировинну базу держави з урахуванням потреб сучасності та поліпшити використання надр для будівництва споруд різноманітного призначення, а з іншого, сприятиме процесу екологізації державного управління.

Проблемі правового регулювання використання надр з метою геологічного вивчення присвячені роботи таких науковців, як Р.С. Кірін, який є співавтором навчального посібнику «Геологічне право» [1],

В.К. Філатова, яка є авторкою дисертаційного дослідження «Правове регулювання геологічного вивчення надр» [9], а також таких авторів, як Н.А. Сиродоев, Н.Б. Мухітдінов, О.П. Шем'яков, які зробили свій внесок у розробку окремих питань правового регулювання державного управління геологічним вивченням надр. Однак практика свідчить, що правове регулювання цієї галуззі є далеким від досконалості. Яскравою ілюстрацією цієї тези є низька якість мінерально-сировинної бази України, неспроможність забезпечити потреби в паливно-енергетичних ресурсах, виникнення та неконтрольований характер численних негативних геологічних процесів. Невипадково Рада національної безпеки України зазначила наявність системних проблем у сфері використання надр, які становлять реальну загрозу економічній безпеці держави, визнала такою, що не відповідає інтересам національної безпеки, наявну систему державного управління у галузі геологічного вивчення і використання надр та відзначила недосконалість законодавства про надра, яке створює передумови для нерационального використання надр [2].

Тож сучасні реалії диктують необхідність реформування державного управління цією галуззю та його нормативно-правової бази з метою посилення ефективності та наукової обґрунтованості. Дослідження цієї проблеми є своєчасним та актуальним, хоча започатковане було досить давно – близько 50 років назад [див. 3, 4, 5].

У сучасний період правовий режим геологічного вивчення надр регламентується законодавством досить детально. Кодекс України про надра (ст.ст. 37, 38) визначає мету геологічного вивчення надр (одержання

даних про геологічну будову надр, процеси, які відбуваються в них; з'ясування гірничотехнічних та інших умов розробки родовищ корисних копалин і використання надр для цілей, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин), встановлює вимоги щодо геологічного вивчення надр (раціональне й ефективне проведення робіт, пов'язаних із геологічним вивченням надр; екологічно безпечний для життя і здоров'я людей стан навколишнього природного середовища; повнота вивчення геологічної будови надр тощо), однак не визначає саме поняття геологічного вивчення надр. На наш погляд, це є суттєвим недоліком тому, що неможливо встановлювати мету або вимоги до будь-якого роду діяльності, не з'ясувавши, що вона собою являє.

Закон «Про державну геологічну службу України» визначає геологічне вивчення надр як спеціальні роботи і дослідження, спрямовані на одержання інформації про надра з метою задоволення потреб суспільства, а геологічну діяльність – як виробничу, наукову та іншу діяльність, пов'язану з геологічним вивченням надр [6]. Таким самим чином геологічне вивчення надр визначається і в проекті кодексу про надра [7]. Якщо він буде нарешті прийнятий, на нашу думку, це значно поліпшить законодавчу базу геологічного вивчення надр та надасть нової якості змісту та сутності права геологічного вивчення надр, яке, як вважає В.К. Філатова, будучи субінститутом, що входить до складного інституту надрокористування, являє собою таку систему юридичних норм і засобів, за допомогою яких здійснюється регулювання суспільних відносин щодо забезпечення раціональної, екологічно безпечної діяльності з отримання інформації про надра при вилученні обмеженої кількості корисних копалин із надр (дослідно-промислова розробка) з метою задоволення потреб суспільства та держави [9, с. 18]. Авторка має рацію щодо мети права геологічного вивчення надр, однак помиляється в тому, що воно регулює суспільні відносини щодо забезпечення раціональної, екологічно безпечної діяльності з отримання інформації про надра при вилученні обмеженої кількості корисних копалин із надр (дослідно-промислова розробка). Отримання інформації про надра відбувається самими різноманітними засобами, а не тільки шляхом вилучення обмеженої кількості корисних копалин. Крім того, геологічне вивчення надр не обмежується вивченням родовищ або покладів корисних копалин, воно має більш широкі змістові цілі, такі як визначення екологічної безпеки територій, або ризиків небезпечних геологічних явищ – зсувів,

просідань поверхні над виробками корисних копалин, ризиків наведеної сейсмічної активності. (Останні пов'язують із нагнітанням води та інших рідин у породи в процесі видобування нафти та під час процесів геотермальної інженерії, таких як видобуток сланцевого газу, що може призвести до сейсмічної активності») [8]. Не можна погодитися і з тим, що геологічне вивчення надр є основним видом користування надрами, основою для здійснення інших видів надрокористування, а тим більш домінуючим видом надрокористування [9].

Так само не можна не погодитися з Р.С. Кіріним, який вважає, що в Україні формується геологічне право, яке визначається як складова частина надрового права. На його думку, це спеціальна комплексна, інтегрована підгалузь надрового права – система правових норм, які регулюють геологічні відносини, що виникають між геологічними суб'єктами з приводу організації, здійснення та припинення геологічної діяльності чи переходу або супроводження інших видів користування надрами з метою задоволення мінерально-сировинних та інших інтересів у природних та інформаційних властивостях геологічних ресурсів, зосереджених або характеризуючих геологічне середовище [10, с. 5]. В Україні насправді формується геологічне право, але воно не є підгалуззю надрового права – його зміст значно ширший. Слід виходити з поняття науки «геологія». Геологія (гр. «гео» – земля, «логос» – учення) – одна з найважливіших наук про Землю. Вона займається вивченням складу, будови, історії розвитку Землі і процесів, що протікають в її надрах і на поверхні [11, с. 6], інакше кажучи, предметом науки «геологія» є не тільки надра, а геологічне середовище в цілому, яке включає частину літосфери Землі, що знаходиться під прямою або опосередкованою дією людини, вираженою природними та природно-техногенними енергетичними полями, що проявляється геологічними процесами. Геологічне середовище включає в себе ландшафтну оболонку та техногенні відклади [12, с. 15].

Саме тому геологічне право – це система правових норм, що регулюють відносини, які виникають між суб'єктами науково-дослідного вивчення геологічного середовища у сфері здійснення геолого-розвідувальних робіт, інженерно-вишукувальної діяльності, еколого- геологічних досліджень з метою отримання повної достовірної інформації про надра, кількісні та якісні характеристики родовищ та покладів корисних копалин та гірничо-геологічні умови їх розробки, ендотектогенні процеси, що відбуваються на до-

сліджуваних територіях, природні та антропогенні ризики для стану довкілля, здоров'я та життя людей та стан екологічної безпеки.

Предметом геологічного права є геологічна діяльність, яка визначається як сукупність послідовно й цілеспрямовано здійснюваних дедалі детальніших геологорозвідувальних, геологознімальних, геофізичних, гідрологічних, інженерно-геологічних, еколого-геологічних, господарсько-виробничих, науково-дослідних, інформаційно-методичних, експертно-аналітичних, адміністративно-контрольних, природно-заповідних, лікувально-оздоровчих, історико-культурних та спеціальних робіт і послуг суб'єктів геологічних відносин, спрямованих на вивчення, картування, прогнозування, пошук, розвідку та оцінку запасів і ресурсів корисних копалин, створення геологічних об'єктів і територій, що здійснюється на поверхні суші та у надрах України, у тому числі на континентальному шельфі і виключній (морській) економічній зоні, на бюджетних чи договірних засадах з метою одержання інформації про надра та задоволення потреб у мінеральній сировині [10, с. 20]. Вважаємо, що думка Р.С. Кіріна заслуговує підтримки, але потребує уточнення щодо мети геологічної діяльності в частині одержання інформації. Це має бути інформація не тільки щодо стану надр та задоволення потреб у мінеральній сировині, але й інформація щодо геологічного середовища взагалі, ризиків для довкілля, населення, майна, на основі якої можливо зробити прогнози щодо можливостей та напрямів подальшого освоєння територій та розвитку мінерально-сировинної бази. На базі отриманих даних мають прийматися управлінські рішення в означеній сфері, які повинні бути екологічно орієнтовані.

Державне управління геологічним вивченням надр здійснює Державна служба геології та надр України. Основними завданнями Держгеонадр України є: внесення пропозицій щодо формування державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр; реалізація державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр [13].

Останніми роками відбулася зміна пріоритетів державного управління – воно перетворилося на екологічно орієнтоване. За В. Я. Шевчуком, екологічно орієнтоване управління – це системна складова загальної системи управління, що має на меті здійснення екологічної політики й досягнення екологічних цілей і яка містить організаційну структуру, діяльність із планування, функціональні обов'язки, відповідальність, методологію і методи, процедури та ресурси, а також

професійно підготовлені кадри. Екологічне управління є процесом підготовки, прийняття й реалізації рішень, спрямованих на досягнення екологічних цілей із використанням різних спеціальних та загальносистемних, адміністративних й економічних методів та механізмів [14, с. 289]. Все це актуально і щодо державного управління геологічним вивченням, зокрема геолого-розвідувальною діяльністю, яка являє собою сукупність взаємопов'язаних робіт, що виконуються в певній послідовності і забезпечують народне господарство розвіданими запасами, перспективними і прогнозними ресурсами корисних копалин. Повний цикл геологорозвідувальних робіт вміщує пошуки, розвідку, випробування, підрахунок запасів, економічну оцінку та геологічну службу на діючих гірничодобувних підприємствах.

Методологічну основу геологорозвідувальної діяльності становлять основні принципи кількісної оцінки ресурсів корисних копалин, тобто єдині принципи підрахунку, геолого-економічної оцінки і державного обліку запасів корисних копалин згідно з рівнем їхньої економічної надійності, достовірності визначення геологічних і економічних характеристик, складності геологічної будови та підготовленості до промислового освоєння [16, с. 35-36]. Правильніше говорити про методологічну основу оцінки і підрахунку запасів корисних копалин. Що стосується пошуку, розвідки, випробування покладів корисних копалин, то це науково-технічні дії, методологічну основу яких становлять методи відповідних наук.

Раціональне використання мінеральних ресурсів потребує розробки теорії, методів і прийомів оцінки їх, яка є, передусім, економічною, але має також правовий зміст, оскільки регулюється в законодавчому порядку. На наш погляд, така оцінка має також екологічний зміст. Слід враховувати не тільки економічну цінність ресурсу, тобто його здатність задовольняти ті чи інші господарські потреби, а його екологічну цінність – значення для підтримання екологічного балансу, місце і роль в екологічних системах.

Геологорозвідувальна діяльність здійснюється у формі геологорозвідувального процесу, який розподіляється на етапи і стадії з метою встановлення раціональної послідовності виконання різних видів робіт, а також принципів оцінки їх результатів на єдиній методичній основі для підвищення ефективності освоєння ресурсів.

Важливішим напрямом діяльності органів державного управління є організація проведення інженерно-геологічних робіт із визначення екологічного стану підвідомчої

території з метою оцінки ймовірності виникнення екстремальної аварійної ситуації та економічний розрахунок необхідних коштів для її ліквідації, а також вжиття превентивних заходів щодо виключення ймовірності її виникнення або зниження можливих економічних збитків. Недостатня увага органів державного управління як загальної, так і спеціальної компетенції до питань інженерного захисту території часто призводить до катастрофічного розвитку небезпечних природних явищ і процесів, що пов'язані зі станом надр (зсуви, підтоплення ґрунтовими водами тощо).

Інженерну геологію можна визначити як науку про геологічне середовище, де протікає життя і діяльність людини. Її метою є вивчення геологічних умов будівництва різноманітних споруд, якості ґрунтів, гідрогеологічного стану ділянки, сейсмічної безпеки. З позицій інженерної геології кожний інженерний захід, будь-яке будівництво має оцінюватись не тільки з точки зору можливості його здійснення, але й з точки зору його впливу на оточуюче середовище. Раціональність і економічність інженерних заходів необхідно визначати, маючи на увазі можливі зміни не тільки геологічного, але й всього оточуючого середовища [19, с. 9].

Інженерно-вишукувальні роботи поділяються на роботи, які проводяться з метою будівництва підземних споруд у надрах землі, і ті, що проводяться з метою вивчення геологічного стану місцевості, загрози небезпечних геологічних процесів, контролю стану наземних споруд і будівель.

Для вирішення питання про будівництво усіх видів інженерних споруд необхідне здійснення всебічної оцінки геологічного становища, де зводяться та експлуатуються споруди. Тільки за цієї умови можна правильно вибрати тип спорудження, забезпечити необхідну інженерну підготовку території, розробити систему захисних засобів і забезпечити безаварійну експлуатацію споруд і працю протягом тривалого часу. Особлива увага приділяється інженерно-геологічним процесам, тобто таким процесам, які мають антропогенний характер та виникають як результат інженерно-будівельної та господарської діяльності людини.

На стадії експлуатації будівель та споруд впроваджуються інженерні обстеження з метою перевірки відповідності технічного стану будівель і споруд вимогам проектів, визначення обсягів робіт, з'ясування можливості проведення технічного переозброєння і реконструкції, прогнозування термінів подальшої служби споруд. Під час їх проведення здійснюється уточнення інженерно-

геологічних (гідрогеологічних) умов, спостереження за переміщеннями, деформаціями і кренами споруд, визначення навантажень, які діють на споруду.

Нині в Україні небезпечні геологічні явища мають тенденцію активізації. Це пов'язано з недосконалістю державного управління, недоліками правового регулювання в цій галузі, відсутністю законодавчої бази проведення інженерно-вишукувальних робіт, недостатністю фінансування.

З метою вдосконалення державного управління в галузі інженерного захисту територій необхідно створити комплексну програму робіт з урахуванням специфіки територій, визначити першочергові заходи, необхідні для інженерного захисту цінних історико-культурних об'єктів, створити систему органів інженерно-геологічного вивчення і захисту територій, вирішити проблему фінансування необхідних інженерних заходів.

Еколого-геологічні дослідження мають бути визнані самостійним видом геологічного вивчення. Їх значення для України, де техногенне навантаження на природне середовище перетворилося на критичне, є визначним. Вони мають свій предмет дослідження, свою особливу мету, свій комплекс наукових методів, який дає змогу отримувати достовірні, об'єктивні, повні дані та здійснювати їх обробку й аналіз. У здійсненні державного управління еколого-геологічними дослідженнями на перше місце виходить функція програмування робіт, їх координація. Комплексні еколого-геологічні дослідження виконуються на загальнодержавному, регіональному та локальному рівнях [20, с. 66]. Склад і обсяг геолого-екологічних робіт визначається залежно від конкретних геологічних, ландшафтних умов, особливостей будови геологічного середовища і рівня техногенного навантаження на довкілля. Висновки еколого-геологічних досліджень відображаються на державних еколого-геологічних картах. Визначений перелік обов'язкових карт типового комплексу геологічної карти – 200. Еколого-геологічні карти увійшли до числа обов'язкових [21]. Еколого-геологічні дослідження повинні бути складовою частиною екологічної експертизи, якій підлягають екологічні ситуації, що склалися в окремих населених пунктах і регіонах, діючі об'єкти та комплекси, що мають значний негативний вплив на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей.

#### Список використаних джерел:

1. Кірін Р.С. К 43 Геологічне право : навчальний посібник / Р.С. Кірін, В.Л. Хоменко; М-во освіти і науки України; Нац. гірн. ун-т. – Д.: НГУ, 2015. – 198 с.

2. Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у галузі геологічного вивчення і використання надр : Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 03.02.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/>
3. Сыродоев Н.А. Правовой режим недр / Н.А. Сыродоев. – М. : Юридическая литература, 1969. – 168с.
4. Башмаков Г.С. Право пользования недрами в СССР / Г.С. Башмаков. – Москва: Наука, 1974. – 156 с.
5. Мухитдинов Н.Б. Правовые проблемы пользования недрами / Н.Б. Мухитдинов. – Алма-Ата: Наука Каз.ССР, 1972. – 334 с.
6. Про державну геологічну службу України : Закон України від 04.11.1999 № 1216-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/>
7. Проект кодексу України про надра (нова редакція) XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.menr.gov.ua/>
8. Розвідка та видобуток сланцевого газу: соціальні, правові та екологічні виклики (короткий огляд питання) / [Т. М. Жиравецький, О. В. Кравченко, Б. Г. Проць та ін.]. – Львів, 2013. – 56 с.
9. Філатова В.К. Правове регулювання геологічного вивчення надр : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / В.К.Філатова. – Харків, 2008. – 17 с.
10. Кірін Р. С. Кодифікація законодавства про надра : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юр. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / Р. С. Кірін. – Київ, 2016. – 36 с.
11. Короновский Н. В. Основы геологии : учебник для географ. спец. вузов / Н. В. Короновский, А. Ф. Якушева. – Москва: Высшая школа, 1991. – 416 с.
12. Адаменко О. М. Екологічна геологія / О.М. Адаменко, Г. І. Рудько. – Київ: Манускрипт, 1998. – 348 с.
13. Говард А.Д. Геология и охрана окружающей среды / А.Д. Говард, И. Л. Ремсон ; пер. с англ. – Москва: Недра, 1982. – С. 13.
14. Про Положення про Державну службу геології та надр України : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.12.2015 № 1174 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/>
15. Екологічне управління / [В. Я. Шевчук, Ю. М. Саталкін, Г. О. Білявський та ін.]. – Київ: Либідь, 2004. – 432 с.
16. Про затвердження Класифікації запасів і ресурсів корисних копалин державного фонду надр : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.05.1997 № 432 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/](http://zakon.rada.gov.ua/)
17. Ловинюков В. І. Класифікація запасів і ресурсів корисних копалин державного фонду надр / В.І. Ловинюков // Мінеральні ресурси України. – 1998. – № 2. – С. 35–38.
18. Сухоруков А.І. Особливості інституціоналізації сфери надкористування в Україні / А.І. Сухоруков, В.В. Матюха, М.Т. Мовчан // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 1(10). – С. 151–158.
19. Про затвердження Положення про порядок проведення державної експертизи та оцінки запасів корисних копалин : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.12.1994 № 865. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/>
20. Инженерно-геологические аспекты рационального использования и охраны геологической среды / под ред. Е.М. Сергеева. – Москва: Наука, 1981. – 240 с.
21. Временные методические рекомендации по проведению геолого-экологических исследований при геолого-разведочных работах (для условий Украины). – К.: Укргеология, 1990. – 87 с.
22. Про затвердження Положення про Державну еколого-геологічну карту України масштабу 1:200 000. : Наказ Мінприроди України від 19.06.2003 № 116-ДС [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
23. Про затвердження положення про державну систему моніторингу довкілля : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.03.1998 № 391. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>

*Статья посвящена анализу правового обеспечения государственного управления в сфере использования и охраны недр, определению содержания и сущности геологического права Украины как межотраслевого института права, определению особенностей государственного управления геолого-разведывательной деятельностью, инженерными изысканиями и эколого-геологическими исследованиями как видами геологического изучения недр.*

**Ключевые слова:** геологическое изучение, недра, государственное управление, геологическая среда, геолого-разведывательная деятельность, инженерные изыскания, эколого-геологические исследования, мониторинг, Кодекс о недрах.

*The article analyses the legal framework of state governance in the field of subsoil use and protection. It demonstrates the content and essence of geologic law of Ukraine as an interdisciplinary legal institute, outlines the specific features of state governance of geological examination, engineering surveys as well as ecological and geological research as types of subsoil research.*

**Key words:** geological research, subsoil, state governance, geological examination, engineering surveys, ecological and geological research, subsoil resources code.