

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ НАФТОГАЗОВИДОБУВАННЯ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО НАФТУ ТА ГАЗ



О. Ю. Макаренко,
адвокат, кандидат
юридичних наук, доцент
кафедри правознавства
економічного інституту
Криворізького національного
університету, докторант
Харківського національного
університету внутрішніх
справ

В Законі України «Про правові основи адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» № 1629 від 18 березня 2004 р. [1] зазначено, що однією з основних стратегічних проблем національної безпеки держави є забезпечення потреб економіки енергоресурсами в поєднанні із захистом навколишнього природного середовища від шкідливого впливу небезпечних чинників паливно-енергетичного комплексу, зокрема нафтопромислового виробництва та транспорту вуглеводнів. Економіка України прагне інтеграції у світову економічну систему, що потребує доведення національних стандартів безпеки виробництва до рівня високорозвинених країн Європи.

Важливим елементом забезпечення дотримання суб'єктами нафтогазовидобувної галузі законодавства щодо охорони навколишнього природного середовища в процесі видобутку вуглеводнів є юридична відповідальність за порушення відповідних нормативно-правових актів, що регулюють діяльність із видобутку нафти та газу. Відповідно до ст. 50 Конституції України «кожний має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди».

Цьому конституційному праву громадян кореспондує їх обов'язок, закріплений в ст. 66 Основного Закону країни, відповідно до якої «кожний зобов'язаний не заподіювати шкоду природі», а у випадку її заподіяння – відшкодувати завдані збитки. З наведених конституційних норм випливає, що завдана шкода природним ресурсам і навколишньому природному середовищу підлягає відшкодуванню незалежно від правомірності чи протиправності її заподіяння. Однак така шкода переважно завдається протиправними діями або бездіяльністю.

Проблемі забезпечення техногенно-екологічної безпеки потенційно небезпечних об'єктів, зокрема паливно-енергетичного комплексу, присвячено роботи В. А. Легасова [2, 92], О. О. Александрова, Б. Є. Патона, І. І. Мазура, О. В. Іванцова, Я. Ю. Кондратьєва. [3, 39] та інших. В літературі обґрунтовується існування окремого виду відповідальності – «екологічної відповідальності», яка є складним соціальним та еколого-правовим інститутом і існує в двох формах: екологічна (юридична відповідальність) і еколого-економічна (економічна відповідальність).

З приводу цього Н. Р. Кобецька зазначає, що «більшість науковців при характеристиці названих відносин застосовують не поняття «екологічна відповідальність», а формулювання «юридична відповідальність за порушення законодавства щодо охорони навколишнього природного середовища», «юридична відповідальність в галузі охорони навколишнього природного середовища», «юридична відповідальність за екологічні правопорушення» тощо» [4, 127].

Серед учених і досі немає єдиної точки зору щодо місця еколого-правової відповідальності та її співвідношення із юридичною відповідальністю за екологічні правопорушення як такою. Такі дослідники, як В. В. Петров, Г. Є. Бистров, Н. Т. Разгельдєєв, ще в період становлення екологічного права вважали еколого-правову відповідальність окремим комплексним міжгалузевим інститутом екологічного права, оскільки він охоплює норми різних галузей права і йому притаманна внутрішня єдність [5, 271].

Досліджуються особливості юридичної відповідальності за екологічні правопорушення, що можуть мати місце при видобутку нафти та газу, надано коротку характеристику тим законодавчим актам, що передбачають таку відповідальність. Висвітлено місце еколого-правової відповідальності в юридичній відповідальності загалом.

Ключові слова: нафтогазовидобування, екологічне правопорушення, юридична відповідальність

Існує точка зору, згідно з якою немає окремого виду такої відповідальності, як еколого-правова, оскільки за відповідні правопорушення в сфері охорони навколишнього природного середовища передбачена адміністративна, кримінальна, цивільна, дисциплінарна та матеріальна відповідальність. Такої позиції дотримується Ю. С. Шемшученко, який вважає, що немає достатніх підстав для виділення саме еколого-правової відповідальності, оскільки немає таких правових санкцій, які б не охоплювались адміністративною, кримінальною, цивільно-правовою та дисциплінарною відповідальністю. Вчений також зазначає, що в екологічній сфері домінуючими є заходи адміністративної, кримінальної, цивільно-правової і дисциплінарної відповідальності як інтегрованого методу галузі екологічного права, при цьому «дія комплексного інституту юридичної відповідальності у цій сфері має екологічний відтінок, але в цілому вона підпорядкована загальним закономірностям дії зазначених видів юридичної відповідальності і в інших сферах суспільних відносин» [6, 291]. Такого висновку доходить і І. І. Каракаш, який вважає, що «в українському законодавстві не існує відособлена і самостійна форма екологічної відповідальності, а має місце застосування традиційних видів дисциплінарної, цивільно-правової, адміністративної та кримінальної відповідальності за вчинені екологічні правопорушення» [7, 299].

Однак ми підтримуємо позицію таких вчених, як В. І. Андрейцев та М. В. Краснова, які вважають еколого-правову відповідальність окремим видом юридичної відповідальності, оскільки вона має характерні ознаки:

- цей вид відповідальності настає за вчинене екологічне правопорушення;
- це один з видів державного примусу;
- існують спеціальні еколого-правові заходи впливу на правопорушника;
- встановлено особливий порядок відшкодування шкоди, завданої навколишньому природному середовищу.

Наша позиція стосовно того, що перелік видів юридичної відповідальності за порушення законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища не вичерпаний тими видами, що містяться у ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», підтверджується також позицією Конституційного Суду України, який свого часу розтлумачив, що види відповідальності не зводяться лише до кримінальної, адміністративної, цивільної і дисциплінарної: в Україні існують також конституційна, фінансова, податкова та інші види відповідальності [8].

Слід зазначити, що все розмаїття видів і форм юридичної відповідальності об'єднане однією метою, заради якої вона застосовується, — охороною навколишнього середовища, що забезпечує екологічну рівновагу у взаємодії суспільства і

природи. Ця мета реалізується через функції, виконувані юридичними і економічними видами відповідальності. Серед функцій відповідальності перше місце слід відвести *виховно-попереджувальній* функції, яка властива всім видам відповідальності в галузі охорони природного середовища, і в галузі видобування вуглеводнів зокрема. Друге місце слід віддати *виховно-компенсаційній* функції, яка забезпечує відновлення втрат у природному середовищі. Вона забезпечується насамперед певними видами екологічної та правової відповідальності. Наступною слід відзначити *стимулюючу функцію*, характерну здебільшого для матеріальної відповідальності, а також для цивільно-правової відповідальності, але не виключається значення цієї функції при використанні кримінальних та адміністративних засобів впливу. *Репресивну функцію* виконують заходи дисциплінарного, адміністративного і кримінального покарання за порушення природоохоронного законодавства.

Можна твердити, що єдність цілей і функцій об'єднує всі види відповідальності в комплексний соціально-правовий інститут еколого-правової відповідальності. Підставою виникнення еколого-правової відповідальності виступають як факт правопорушення, так і факт завданої шкоди. При цьому важливо те, що за загальним правилом відшкодування шкоди природному середовищу не звільняє заподіювача такої шкоди від заходів дисциплінарної або адміністративної відповідальності, кримінального покарання тощо.

Говорячи про юридичну відповідальність взагалі та місце в ній еколого-правової відповідальності, слід звернути увагу на таке. В теорії права існує поділ юридичної відповідальності на позитивну (проспективну) і негативну (ретроспективну). Якщо юридична відповідальність (в ретроспективному аспекті) — це реакція на правопорушення, тобто на негативну поведінку, то проспективна повинна виражатися в готовності особи прийняти на себе реакцію на обраний варіант поведінки. Коли діє ретроспективна відповідальність, усвідомлення направлене на минуле, коли ж діє проспективна юридична відповідальність, то, навпаки, воля направлена на усвідомлення можливої відповідальності у майбутньому.

Таким чином, відправним моментом для розгляду поняття юридичної відповідальності є саме її ретроспективний характер, тобто реакція держави в особі її органів на ту поведінку правопорушника, що вже мала місце у минулому (або в окремих випадках — триває). Суб'єкт не може нести юридичну відповідальність за свою поведінку в майбутньому.

З цього приводу слід відзначити, що саме на позиціях позитивної (проспективної) відповідальності, зумовленої високим ступенем екологічного ризику-загрози, реалізується відповідальність, передбачена Стокгольмською декларацією конференції ООН з проблем навколишнього се-

редовища людини, де чітко зазначено, що людина несе особливу відповідальність за збереження та розумне управління продуктами живої природи та її середовища, які нині перебувають під серйозною загрозою [9, 317].

Важливе значення при розгляді справ щодо правопорушень в сфері охорони навколишнього природного середовища має Постанова Пленуму Верховного Суду України від 10 грудня 2004 р. № 17 «Про судову практику у справах про злочини та інші правопорушення проти довкілля» [10], в якій визначено, що злочини та інші правопорушення проти довкілля посягають на суспільні відносини у сфері охорони конституційного права громадян на безпечне довкілля, а також у сфері охорони, використання, збереження і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, запобігання й усунення негативного впливу господарської та іншої діяльності людини на навколишнє природне середовище, збереження генетичного фонду живої природи, ландшафтів та інших природних комплексів, унікальних територій, а також природних об'єктів, пов'язаних з історико-культурною спадщиною. У п. 14 постанови слушно вказується на те, що, визначаючи ступінь тяжкості злочину, необхідно враховувати характер вчинених дій та наслідки, що настали: ступінь забруднення землі, надр, вод чи іншого шкідливого впливу на них; вид і кількість небезпечних речовин, що потрапили в природне середовище; кількість людей, які постраждали; кількість тварин або риби, що загинули; розмір заподіяної довкіллю шкоди тощо.

Слід звернути увагу на те, що в спеціальних законах, що регулюють видобуток нафти та газу в Україні, відсутні положення щодо відповідальності винних осіб за забруднення навколишнього природного середовища при здійсненні такої діяльності. Зокрема у ст. 53 Закону України «Про нафту і газ», яка має назву «Відповідальність за порушення законодавства, що регулює діяльність у нафтогазовій сфері», визначено лише загальні положення такої відповідальності, а саме – те, що особи, винні у порушенні законодавства, що регулює діяльність у нафтогазовій галузі, несуть адміністративну, цивільно-правову чи кримінальну відповідальність. Далі ця норма містить перелік правопорушень, за які визначено певний вид відповідальності. Серед таких, що становлять для нас інтерес в рамках аналізованої теми, виділимо такі:

- порушення встановлених норм безпеки, що створює загрозу безпечній життєдіяльності населення та експлуатаційного персоналу;
- порушення правил охорони об'єктів нафтогазової галузі;
- вчинення насильницьких дій, які перешкоджають виконанню оперативним персоналом та посадовими особами об'єктів нафтогазової галузі своїх службових обов'язків;
- порушення умов та правил діяльності, що

передбачені відповідним спеціальним дозволом на користування нафтогазоносними надрами та угодою про умови користування нафтогазоносними надрами;

- невиконання розпоряджень, експертних висновків, приписів органів, які здійснюють державний нагляд і контроль за додержанням чинного законодавства в нафтогазовій галузі, а також створення перешкод для виконання службових обов'язків представниками цих органів.

При цьому вказаний перелік не є вичерпним, оскільки Законами України може бути встановлена відповідальність за інші порушення законодавства, що регулює діяльність у нафтогазовій галузі.

У зв'язку з цим слід звернутись до положень постанови Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 р. № 615 «Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами» [11], якою врегульовано питання надання спеціальних дозволів на користування надрами у межах території України, її континентальної шельфу та виключної (морської) економічної зони, а також визначено процедуру продовження строку дії, переоформлення, видачі дублікату, зупинення дії чи анулювання дозволу та внесення до нього змін. Зокрема, Порядком врегульовано питання надання дозволу на такий вид користування надрами, як геологічне вивчення нафтогазоносних надр, у тому числі дослідно-промислової розробки родовищ, з подальшим видобуванням нафти, газу (промислової розробки родовищ). У п. 22 Порядку визначено, що дія відповідного дозволу може бути зупинена Державною службою геології та надр України безпосередньо або за поданням органів державного екологічного контролю, зокрема у разі порушення надрокористувачем вимог законодавства у сфері надрокористування та охорони навколишнього природного середовища. Таким чином, ця норма має безпосередньо карний характер і говорить про застосування до правопорушників заходів державного примусу у вигляді зупинення спеціального дозволу на користування надрами.

Проблема охорони навколишнього природного середовища при видобутку нафти та газу є нагальною проблемою, оскільки така діяльність належить до джерел підвищеної екологічної небезпеки. На виконання норм Законів України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» від 18 січня 2001 р. № 2245-III та «Про екологічну експертизу» від 9 лютого 1995 р. № 45/95-ВР, Постановою Кабінету Міністрів України від 27 липня 1995 р. № 554 було затверджено перелік видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, до яких згідно з п.п. 4, 5 зазначеної Постанови віднесено і видобування нафти, нафтохімія і нафтопереробка (включаючи всі види продуктопроводів), а також добування і переробка природного газу, будівництво газосховищ.

Зокрема, підвищеною небезпекою характеризуються роботи з монтажу, експлуатації і демонтажу бурових вишок; промислово-геофізичних досліджень, освоєння і глушіння газових та нафтових свердловин; ліквідації відкритих газових і нафтових фонтанів; ліквідації нафто-, газо-, водопроявів у процесі буріння свердловин; сейсморозвідки; підземної геологорозвідки [12].

Необхідно звернути увагу на те, що при кваліфікації тих чи інших правопорушень проти довілля, що виникають у процесі нафтогазовидобування, залежно від ступеня суспільної небезпеки, віднесення протиправного діяння до кримінально караного або такого, відповідальність за яке передбачена Кодексом України про адміністративні правопорушення, а саме – главою 7 «Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини», має важливе значення. При цьому, як слушно зазначає Р. С. Кірін, передбачена КУпАП кількість складів правопорушень, що так чи інакше стосуються сфери видобування корисних копалин, є найбільшою, і на сьогодні за всі види адміністративних правопорушень, передбачених Кодексом України про надра (ст. 65), встановлено саме адміністративну відповідальність [13, 167].

VIII розділ Кримінального кодексу України «Злочини проти довілля» загалом складається із 21 окремих складів злочинів, але для нас в рамках теми дослідження інтерес становлять деякі з них, такі як: ст. 236 КК України «Порушення правил екологічної безпеки», ст. 237 КК України «Невжиття заходів щодо ліквідації наслідків екологічного забруднення», ст. 238 КК України «Приховування або перекручення відомостей про екологічний стан або захворюваність населення», ст. 240 КК України «Порушення правил охорони надр», ст. 241 КК України «Забруднення атмосферного повітря», ст. 244 КК України «Порушення законодавства про континентальний шельф України», ст. 253 КК України «Проектування чи експлуатація споруд без системи захисту довілля» тощо.

Наприклад, об'єктом злочину, передбаченого ст. 241 КК України, є порядок охорони атмосферного повітря, встановленого з метою збереження, поліпшення та відтворення його безпечного стану, а також відвернення та зменшення шкідливого впливу на атмосферне повітря як сприятливе середовище існування людини, тваринного і рослинного світу, а з об'єктивної сторони цей злочин характеризується діянням, що виражається в забрудненні атмосферного повітря шкідливими для здоров'я людей та довілля речовинами, що призводить до зміни фізичних, хімічних чи біологічних якостей і складу атмосферного повітря [14, 30].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2003 р. № 610-р було затверджено

Концепцію реалізації державної політики щодо скорочення викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, які призводять до підкислення, евтрофікації та утворення приземного озону [15], у якій зазначається, що сучасний стан забруднення атмосферного повітря викидами сполук сірки та азоту, летких органічних сполук і твердих частинок, а також вторинними забруднювачами, зокрема такими, як озон і продукти реакції аміаку, негативно впливає на здоров'я населення, в цілому на екосистеми і розвиток сільськогосподарських культур, призводить до несприятливих екологічних наслідків, знищення рослинного покриву, пам'яток історії та культури, знеліснення, підвищення кислотності води тощо.

У Концепції зазначено, що однією з причин забруднення атмосферного повітря є те, що на підприємствах паливно-енергетичного комплексу використовується морально та фізично застаріле технологічне та очисне обладнання. Саме на частку підприємств паливно-енергетичного комплексу в загальному обсязі викидів стаціонарних джерел у цілому по Україні припадає близько 30 відсотків, у тому числі твердих речовин – 50, оксидів сірки – 68, оксидів азоту – 50 відсотків. Слід відзначити, що за останні роки на підприємствах цієї галузі спостерігалось зменшення обсягів викидів забруднюючих речовин переважно за рахунок скорочення обсягів виробництва енергії.

Диспозиції ст.ст. 78 та 79 Кодексу України про адміністративні правопорушення є подібними диспозиції ст. 241 Кримінального кодексу України, та охоплюють:

- викид забруднюючих речовин в атмосферне повітря без дозволу спеціально уповноваженого органу виконавчої влади або недодержання вимог, передбачених наданим дозволом, інші порушення порядку здійснення викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря або перевищення технологічних нормативів допустимого викиду забруднюючих речовин та нормативів гранично допустимих викидів забруднюючих речовин стаціонарних джерел під час експлуатації технологічного устаткування, споруд і об'єктів;
- введення в експлуатацію нових і реконструйованих підприємств, споруд та інших об'єктів, які не відповідають вимогам щодо охорони атмосферного повітря;
- порушення правил експлуатації, а також невикористання встановлених споруд, устаткування, апаратури для очищення і контролю викидів в атмосферу.

Таким чином, різниця між ст. 241 Кримінального кодексу України та відповідними статтями Кодексу України про адміністративні правопорушення полягає у суспільній небезпечності вчинюваного діяння, оскільки кримінальна відповідальність настає лише у тому разі, якщо відповід-

ні діяння:

- створили загрозу небезпеки для життя, здоров'я людей чи для довкілля;
- спричинили загибель людей або інші тяжкі наслідки.

Висновок

З наведеного вище випливає, що часто склади правопорушень Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення у сфері видобування нафти та газу схожі між собою та різняться суспільною небезпечністю вчинюваного діяння.

Крім того, слід враховувати, що притягнення осіб, винних у порушенні законодавства про охорону навколишнього природного середовища, під час проведення робіт з видобутку нафти та газу, не звільняє їх від обов'язку відшкодувати шкоду,

завдану довікілью вчинюваними правопорушеннями, а згідно з ч. 1 ст. 69 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» шкода, заподіяна внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, підлягає компенсації у повному обсязі.

Загальні засади відшкодування шкоди, заподіяної неналежним використанням природних ресурсів, будуються на приписах цивільного законодавства, що формують інститут деліктних зобов'язань. На основі цих приписів розвиваються спеціальні норми, які визначають особливості застосування цивільної відповідальності в галузі охорони навколишнього природного середовища, використання окремих природних ресурсів.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Про правові основи адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 березня 2004 р. № 1629// ВВР України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.
2. Лєгасов В. Проблемы безопасности развития техносферы / В. Лєгасов // Коммунист. – № 8. – 1987. – С. 92.
3. Шиян В. Д. Терористичні загрози та безпека трубопровідних систем ПЕК України // В. Д. Шиян / Національна безпека: український вимір: щокв. наук. зб., вип. 3 / Рада нац. безпеки і оборони України; Ін-т пробл. нац. безпеки. – К., 2009. – Вип. 3. – С. 39.
4. Кобецька Н. Р. Екологічне право України : навч. посіб. / Н. Р. Кобецька. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – С. 127.
5. Петров В. В. Экологическое право России / В. В. Петров. – М. : БЕК, 1996. – С. 271.
6. Екологічне право України. Академічний курс : підруч. – Вид. 2-ге / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Юридична думка, 2008. – С. 291.
7. Екологічне право України : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. І. І. Каракаша. – Одеса : Фенікс, 2012. – С. 299.
8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб) від 30 травня 2001 р. № 7-рп/2001//
9. Офіційний вісник України. – 2001. – № 24. – Ст. 1076.
10. Толковый словарь по метрологии, измерительной технике и управлению качеством. Основные термины. – М. : Рус. яз., 1990. – С. 317.
11. Про судову практику у справах про злочини та інші правопорушення проти довкілля : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 10 грудня 2004 р. № 17 // Вісник Верховного Суду України. – 2004. – № 1.
12. Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 р., № 615 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 45.
13. Козьяков І. Правові аспекти забезпечення безпеки надрокористування // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2010. – № 4. – С. 93-98.
14. Кірін Р. С. Право видобування корисних копалин [текст]: моногр. / Р. С. Кірін. – Д. : Національний гірничий університет, 2011. – С. 167.
15. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України : у 2 т. – Т. 2 / за заг. ред. П. П. Андрушка, В. Г. Гончаренка, Є. В. Фесенка. – 3-тє вид., перероб. та доп. – К. : Алерта ; КНТ ; Центр учбової літератури, 2009. – С. 30.
16. Про схвалення Концепції реалізації державної політики щодо скорочення викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, які призводять до підкислення, евтрофікації та утворення приземного озону : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2003 р. № 610-р // Офіційний вісник України. – 2003. – № 42.

Макаренко А. Ю. Некоторые аспекты ответственности субъектов нефтегазодобычи за нарушения законодательства о нефти и газе

Исследуются особенности юридической ответственности за экологические правонарушения, которые могут иметь место при добыче нефти и газа, дана краткая характеристика законодательным актам, предусматривающим такую ответственность. Охарактеризовано место эколого-правовой ответственности в юридической ответственности.

Ключевые слова: добыча нефти и газа, экологическое правонарушение, юридическая ответственность

Makarenko Olexandr. Some aspects of responsibility of the oil and gas extractors for violations of the law on oil and gas

The features of the legal responsibility for the ecological offences during the oil and gas extraction are investigated in the article, short description of those legislative acts, which foresee such responsibility is given. The place of ecological legal responsibility within a framework of legal responsibility is described.

Key words: oil and gas production, ecological offence, legal responsibility