

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО НАФТУ І ГАЗ ТА ЙОГО МІСЦЕ В СИСТЕМІ ЕКОЛОГІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ



*Н. А. Макаренко,
здобувач Київського
національного університету
імені Тараса Шевченка*

Екологічне законодавство України можна охарактеризувати як цілу систему нормативно-правових актів, що містять еколого-правові норми, якими регулюються екологічні правовідносини, що виникають у галузі використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища і забезпечення екологічної безпеки.

Особливе місце в системі екологічного законодавства України посідає низка законів та підзаконних актів, що регулюють відносини у сфері нафто- та газовидобування. Чинне українське законодавство не забезпечує достатнього рівня прозорості видобування та використання нафти та газу в Україні як стратегічних для суспільства і держави корисних копалин загальнодержавного значення, об'єктів права власності Українського народу, а також екологічної безпеки при використанні нафтових та газових родовищ, оскільки в нашому сьгоднішньому суспільстві порушений баланс між екологічним інтересом щодо недопущення негативного впливу на життя і здоров'я людини та економічним інтересом щодо отримання корисних властивостей нафтогазових надр. Також при нафтовидобувних процесах одна з основних проблем полягає у тому, що нагальна потреба в енергоресурсах зумовлює експлуатацію невеликих бідних родовищ у районах розвиненого сільського господарства на родючих землях, що загострює проблему економіко-екологічної безпеки і знижує конкурентоспроможність сільського господарства України у світовому поділі праці у довгостроковій перспективі.

Свого часу проголошення незалежності України супроводжувалося зміною усталених політичних та економічних зв'язків. Складні зміни суспільно-політичного та економічного устрою країни, не завжди достатній рівень управління та господарювання призвели до спаду економіки, зокрема енергетики. До того ж паливно-енергетичний комплекс, який Україна отримала у спадщину, сформувався як складова паливно-енергетичного комплексу СРСР і тому не відповідав вимогам енергокомплексу незалежної держави. Внаслідок цього в Україні було суттєво порушено дві основні вимоги, яким повинна відповідати енергетика: надійне, стабільне енергозабезпечення та ефективне використання енергоресурсів. Енергетику охопила системна криза, яка затягувалась на довгі роки. Ця криза підірвала економіку країни, її національну безпеку, життєвий рівень громадян України.

В юридичній літературі наголошується, що спеціальні дослідження правового забезпечення екологічної безпеки при використанні нафтогазових надр ще не здійснювалися, а на їх необхідність вказує складна екологічна ситуація в Україні та недостатньо ефективний правовий механізм такого забезпечення [1, 277].

Актуальність досліджуваного питання підтверджується положеннями прийнятого 21 грудня 2010 р. Закону України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» (далі Стратегія) [2], в якому зазначено, що довготривале інтенсивне використання ресурсів надр призвело до значних змін геологічного середовища та виникнення надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру. Головними чинниками негативного впливу є надзвичайно надмірна концентрація гірничодобувних підприємств, високий рівень виробленості переважної більшості родовищ,

У статті досліджено основні законодавчі акти, що регулюють видобуток нафти та газу в Україні та пов'язані з цим екологічні проблеми, досліджено роль законодавства Європейського Союзу у сфері формування національного екологічного законодавства. Визначено місце законодавства про нафту та газ в системі екологічного законодавства України.

Ключові слова: нафта та газ, екологічне законодавство, законодавство Європейського Союзу

недостатній обсяг фінансування робіт, спрямованих на зменшення впливу на навколишнє природне середовище, зумовленого розробкою родовищ.

Також, відповідно до Стратегії, реалізація екологічної політики потребує ефективного функціонування системи законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, спрямованого на досягнення національних пріоритетів. Основними вимогами до такого законодавства є його відповідність Конституції України, наближення до директив ЄС, забезпечення впровадження багатосторонніх екологічних угод (конвенцій, протоколів тощо), стороною яких є Україна, соціальна прийнятність, реалістичність, економічна ефективність.

Необхідно звернути увагу, що ще у 2001 р. Постановою Кабінету Міністрів України № 345 було затверджено План роботи з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [3], який передбачав, серед іншого, створення правових основ державної системи екологічної безпеки, адаптованої до вимог ЄС, спрямованої на забезпечення реалізації ефективних заходів з упередження і контролю за забрудненням навколишнього природного середовища та підтримання екологічної рівноваги; внесення змін до актів законодавства України щодо охорони навколишнього природного середовища на предмет створення правових основ для запровадження ефективних інструментів екологізації виробництва з урахуванням системи міжнародних стандартів ISO 14000 і Екологічних процедур ЄБРР; удосконалення законодавства України про нафту і газ з урахуванням директив ЄС у частині, що стосується спільних правил внутрішнього ринку газу, мінімальних запасів нафти та нафтопродуктів, інформації та консультації стосовно цін на сиру нафту та нафтові продукти у ЄС та умов одержання дозволів на пошук, розвідку та добування вуглеводневої сировини. Але, на жаль, як це часто буває у нашій державі, добрі наміри законодавця залишаються лише на папері і не створюється конкретного механізму втілення цих намірів у життя.

Як вбачається з прийнятих на державному рівні програм та стратегій, важливе місце в системі екологічного законодавства України посідають міжнародні нормативно-правові акти. Зокрема, до теперішнього часу в Європейському Союзі прийнято шість програм і більше 300 нормативних актів, спрямованих на вирішення екологічних проблем на рівні європейської спільноти [4, 4]. Європейський підхід до формування екологічної політики має превентивний характер і орієнтований в першу чергу на попередження можливих екологічних проблем, що знаходить своє відображення в нормативних актах, прийнятих Європейським Союзом з питань захисту навколишнього природного середовища.

Діяльність Європейського Співтовариства у сфері енергетики базується сьогодні на пп. «у»

п. 1 ст. 3 Договору про заснування Європейської Спільноти, відповідно до якого одним з напрямів діяльності Співтовариства є «заходи в сфері енергетики» [5].

Слід відзначити, що Україною, задля здійснення додаткових заходів з метою забезпечення надійності енергопостачання й ефективного управління ресурсами та їхнім використанням, а також повної реалізації потенційних можливостей для поліпшення навколишнього середовища при просуванні до сталого розвитку, був підписаний Заключний документ Гаазької конференції з Європейської енергетичної хартії від 17 грудня 1991 р. [6]. В п. 7 розд. II вищевказаного документа зазначається, що сторони, які його підписали, згодні з тим, що необхідним є співробітництво в галузі ефективного використання енергії і пов'язаної з енергетикою охорони навколишнього середовища. Таке співробітництво могло б включати:

- забезпечення узгодженості між відповідними енергетичною політикою та угодами і конвенціями в галузі охорони навколишнього середовища;
- забезпечення формування орієнтованих на ринок цін, включаючи більш повне врахування екологічних витрат і вигод;
- використання відкритих і справедливих інструментів, які ґрунтуються на ринкових чинниках і спрямовані на досягнення поставлених в галузі енергетики завдань та пом'якшення екологічних проблем;
- спільне створення умов для обміну «ноу-хау» в галузі екологічно обґрунтованих енергетичних технологій і ефективного використання енергії;
- спільне створення умов для рентабельності капіталовкладень у проекти, пов'язані з підвищенням енергетичної ефективності.

В системі права Європейського Союзу питання забезпечення екологічної безпеки при видобутку нафти та газу також регулюються відповідними директивами. До директив ЄС щодо спільних правил внутрішнього ринку газу, мінімальних запасів нафти та нафтопродуктів, інформації та консультації стосовно цін на сиру нафту та нафтові продукти у ЄС та умов одержання дозволів на пошук, розвідку та добування вуглеводневої сировини, про які йде мова у названому вище Плані робіт з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, а також щодо екологічних проблем, пов'язаних з цим, можна віднести такі директиви.

1. Директива 2003/55/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26 червня 2003 р. про загальні правила внутрішнього ринку природного газу та про скасування Директиви 98/30/ЄС (2003/55/ЄС) встановлює загальні правила транспортування, розподілу, поставки і зберігання природного газу. Вона містить правила, пов'язані з організацією і функціонуванням сектору природного газу, доступу до ринку,

критеріїв і процедур, що застосовуються для надання дозволів на транспортування, розподіл, поставку і зберігання природного газу.

2. Директива ЄС про небезпечні речовини (76464ЕЕС) встановлює механізм усунення або зниження викидів небезпечних речовин промисловими підприємствами на землі, узбережжя і територіальні води, а також містить список 1 і 2 з групами і видами небезпечних речовин, викид яких у навколишнє середовище вимагає попереднього дозволу від уповноважених органів.
3. Директива ЄС про небезпечні відходи (91689ЕЕС) встановлює заходи по розміщенню, видаленню небезпечних відходів. Цією директивою забороняється підприємствам і організаціям змішувати небезпечні відходи різних видів, небезпечні відходи з безпечними.
4. Директива ЄС про нафтові відходи (75439ЕЕС) спрямована на створення системи збору, очищення, зберігання та видалення нафтових відходів без шкоди довкіллю. Члени ЄС зобов'язані створити системи реєстрації, видачі дозволів та нагляду за діяльністю з виробництва або видалення нафтових відходів. Найбільший пріоритет має регенерація, потім спалювання, руйнування, зберігання або видалення. Такі відходи підприємств, які не можуть бути регенеровані або спалені, повинні бути безпечним способом зруйновані, або розміщені на зберігання, або видалені в жорстко контрольованих умовах. Промислові підприємства, що спалюють нафтові відходи, повинні дотримуватися нормативів викидів, встановлених для важких металів, хлоридів і фторидів.
5. Директива ЄС про небезпечні аварії (9682ЕЕС) містить заходи з попередження промислових аварій, у тому числі пов'язаних з небезпечними речовинами, і щодо обмеження їх наслідків. Пропонується розробляти в промисловості, пов'язаній з небезпечними речовинами, декларації безпеки і плани дій у надзвичайних ситуаціях, забороняється діяльність підприємств і виробничих об'єктів, якщо є серйозна нестача заходів щодо забезпечення екологічної безпеки такої діяльності.

Говорячи про систему екологічного законодавства України та місце в ньому законодавства про нафту та газ, слід зазначити, що центральне місце в ній посідають закони. Зокрема, нормами Конституції України (п. 31 ст. 85, п. 6 ст. 92, п. 21 ст. 106, п. 3 ст. 116 тощо), як нормами прямої дії, визначено компетенцію України та її суб'єктів у сфері природокористування і охорони навколишнього природного середовища, повноваження найвищих державних органів, що стосується проведення екологічної політики.

Особливе місце в системі екологічного законодавства має Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 черв-

ня 1991 р., який визначає основні принципи і завдання екологічної політики держави, правове регулювання екологічних відносин, закріплює механізм здійснення раціонального природокористування і охорони навколишнього природного середовища, відповідальність за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища. Далі слід виділити кодифіковані нормативно-правові акти, а саме: Кодекс України про надра від 27 липня 1994 р., особливо в частині регулювання геологічного вивчення нафтогазових складових, правових засад видобування нафти та газу, охорони надр при цьому, та Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. в частині забезпечення правового режиму земель надр- та газодобувної промисловості.

Серед спеціальних законів у сфері нафто- та газовидобування слід відзначити Закони України: «Про державну геологічну службу» від 4 листопада 1999 р., «Про нафту і газ» від 12 липня 2001 р., «Про трубопровідний транспорт» від 15 травня 1996 р., «Про державно-приватне партнерство» від 1 липня 2010 р., «Про об'єкти підвищеної небезпеки» від 18 січня 2001 р., «Про угоди про розподіл продукції» від 14 вересня 1999 р., Гірничий закон України від 6 жовтня 1999 р., «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року» від 21 квітня 2011 р., «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 р., «Про екологічну експертизу» від 9 лютого 1995 р., «Про екологічний аудит» від 24 червня 2004 р. та інші, а серед підзаконних актів – Постанову Верховної Ради України «Про стан дотримання вимог природоохоронного законодавства при здійсненні діяльності, пов'язаної з надкористуванням в Україні» від 20 листопада 2003 р. № 1310-IV, Постанови Кабінету Міністрів України «Про перелік видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку» від 27 липня 1995 р. № 554, «Про ідентифікацію та декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки» від 11 липня 2002 р. № 956, «Про затвердження критеріїв розподілу суб'єктів господарювання за ступенем ризику від провадження господарської діяльності для безпеки життя і здоров'я населення, навколишнього природного середовища та періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю)» від 28 травня 2008р. № 493, «Про затвердження критеріїв розподілу суб'єктів господарювання за ступенем ризику їх господарської діяльності для навколишнього природного середовища та періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю)» від 19 березня 2008 р. № 212 та інші.

Як сфера господарювання, геологічна розвідка та добування нафти та газу регулюється Господарським кодексом України, проте основне правове навантаження лягає на норми екологічного законодавства, згідно з положеннями якого

формується система державних органів управління і контролю в цій сфері, окреслюються можливі суб'єкти нафто- та газокористування як суб'єкти надкористування, спеціальні природокористувачі. Права та обов'язки цих осіб виникають на підставі норм екологічного законодавства, видобувати корисні копалини вони мають у порядку та за умов додержання вимог екологічного законодавства тощо.

Таким чином, говорячи про місце законодавства про нафту і газ в системі екологічного законодавства України, слід відзначити, що вони співвідносяться один з одним як частина і ціле, оскільки нормативно-правові акти, що регулюють питання видобутку та переробки нафти та газу і пов'язані з цим екологічні проблеми є складовою частиною всього екологічного законодавства України. З одного боку, правові норми про видобування нафти та газу належать до природноресурсового права і законодавства як правовий підінститут права надкористування, з іншого, в частині забезпечення вимог щодо охорони довкілля при цьому та забезпечення екологічної безпеки населення і територій – до антропоохоронного права та законодавства, або ж до права екологічної безпеки як правовий підінститут забезпечення екологічної безпеки в промисловості. При цьому зазначимо, що екологічний закон діє не сам по собі, а у взаємовідносинах і на підставі інших законів, причому не лише екологічної спрямованості. Це і зумовлює комплексний характер екологічного права як такого.

Підводячи **підсумки**, слід зазначити, що головним механізмом удосконалення національного

екологічного законодавства у нафтогазовій сфері має стати його адаптація до енергетичного законодавства Європейського Союзу щодо охорони навколишнього природного середовища, що сприятиме створенню, з одного боку, конкурентних вітчизняних енергетичних ринків, а з іншого боку – дотримання прав громадян у сфері екологічної безпеки. Для цього, в свою чергу, потрібна докорінна перебудова системи державного управління нафтогазовим сектором і паливно-енергетичним комплексом України загалом. Держава повинна здійснювати збалансовану політику, спрямовану на підвищення вимог і відповідальності суб'єктів господарювання за забруднення навколишнього природного середовища і на стимулювання впровадження природоохоронних заходів. З цією метою необхідно законодавчо визначити засади ефективного видобування запасів нафти та газу в Україні для забезпечення потреб суспільства у цих стратегічних ресурсах, пільгового стимулювання діяльності, що передбачає добровільне зобов'язання щодо очищення забруднених земель при їх видобуванні та впровадження новітніх екологічно чистих технологій при їх переробці.

Як слушно зазначає Р. С. Кірін, забезпечення енергетичної та екологічної безпеки в умовах подолання кризового стану в економіці України на основі її структурної перебудови можливо здійснити у стислі строки, лише спираючись на ресурси держави. Важливе значення при цьому матимуть відносини в сфері видобування мінерально-сировинних ресурсів, які потребують детального наукового дослідження та належного законодавчого врегулювання [7, 4].

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. *Євстігнєєв А. С.* Правове регулювання дотримання екологічної безпеки при здійсненні спеціального використання нафтогазоносних надр в Україні / А. С. Євстігнєєв // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 275–281.
2. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 3. – Ст. 158.
3. Про затвердження плану дій щодо реалізації пріоритетних положень Програми інтеграції України до Європейського Союзу у 2001 році : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 квітня 2001 р. № 345 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 15. – Ст. 650.
4. *Лозо В. И.* Правовые основы экологической стратегии Европейского Союза (Концепция, программное обеспечение, систематизация и комментарий действующего законодательства ЕС) / В. И. Лозо. – Х. : Право, 2008. – 368 с.
5. Договір про заснування Європейської спільноти від 25 березня 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_017/
6. Заключний документ Гаазької конференції з Європейської енергетичної хартії від 17 грудня 1991 р. // Зібрання чинних міжнародних договорів України. – 1990. – № 1. – Ст. 330.
7. *Кірін Р. С.* Право видобування корисних копалин [текст]: монографія / Р. С. Кірін. – Д. : Національний гірничий університет, 2011. – 220 с.

Макаренко Н. А. Проблемы формирования законодательства о нефти и газе и его место в системе экологического законодательства Украины

В статье исследованы основные законодательные акты, регулирующие добычу нефти и газа в Украине и связанные с этим экологические проблемы, исследована роль законодательства Европейского Союза в сфере формирования национального экологического законодательства. Определено место нефтегазового законодательства в системе экологического законодательства Украины.

Ключевые слова: нефть и газ, экологическое законодательство, законодательство Европейского Союза

Makarenko Natalya. Problems of formation of the legislation on oil and gas and its place in system of the environmental legislation of Ukraine

The article is devoted to the main legislative acts regulating the oil and gas production in Ukraine which are related to these environmental problems, the role of European Union legislation in the sphere of formation of national environmental legislation. The place of the oil and gas legislation in the system of environmental legislation (of ecological legislation) of Ukraine is determined.

Key words: oil and gas, environmental legislation (ecological legislation), the legislation of the European Union