

УДК 349.4:349.6(477)

**А.С. ЄВСТІГНЄВ**, канд. юрид. наук,  
Київський національний університет імені  
Тараса Шевченка

## **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДОТРИМАННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ СПЕЦІАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ НАФТОГАЗОНОСНИХ НАДР В УКРАЇНІ**

***Ключові слова:** екологічна безпека, екологічна безпека надрокористування, нафтогазоносні надра, правове забезпечення екологічної безпеки при використанні нафтогазоносних надр*

Існування та розвиток економіки сучасної України неможливий без використання надр і природних ресурсів, що в них знаходяться. В свою чергу, назване використання нерідко зумовлює негативний вплив на життя або здоров'я людей через погіршення стану довкілля. Таке погіршення можливе як внаслідок безпосереднього використання надр, так і внаслідок експлуатації допоміжних споруд і устаткування. Враховуючи природні властивості та особливості технології розвідки і видобутку окремих корисних копалин, їх спеціальне використання може обумовлювати менший або більший ступінь екологічного ризику – ймовірності настання негативних наслідків у формі порушення екологічної безпеки.

До числа найбільш небезпечних природних ресурсів надр об'єктивно слід віднести нафту і газ – вибухо- та пожежонебезпечні енергоносії. Незважаючи на те, що Україна не відноситься до числа країн із значними природними запасами названих корисних копалин, все ж їх видобуток достатньо активно здійснюється на території Полтавської та Сумської областей, а тому питання забезпечення права людини на безпечне для життя і

здоров'я довкілля під час такого видобутку є актуальним. Крім того, основні правові, економічні та організаційні засади діяльності нафтогазової галузі України та регулює відносини, пов'язані з особливостями користування нафтогазоносними надрами, видобутком, транспортуванням, зберіганням та використанням нафти, газу та продуктів їх переробки з метою забезпечення енергетичної безпеки України, розвитку конкурентних відносин у нафтогазовій галузі, захисту прав усіх суб'єктів відносин, що виникають у зв'язку з геологічним вивченням нафтогазоносності надр, розробкою родовищ нафти і газу, переробкою нафти і газу, зберіганням, транспортуванням та реалізацією нафти, газу та продуктів їх переробки, споживачів нафти і газу та працівників галузі визначені спеціальним Законом України «Про нафту і газ» від 12.07.2001 р. [1] (далі – Закон). Наведене вказує на визнання єдиним законодавчим органом України важливості сфери поводження із нафтою і газом для розвитку сучасної держави.

Актуальність дослідження правового механізму забезпечення екологічної безпеки при використанні нафтогазоносних надр в Україні підтверджується також положеннями Основних засад (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року, затвердженої Законом України від 21.12.2010 р. (далі – Стратегія) [2]. Так, в силу положень розділу 1 Стратегії, тривалість життя в Україні становить у середньому близько 66 років (у Швеції – 80, у Польщі – 74), що значною мірою зумовлено забрудненням навколишнього природного середовища внаслідок провадження виробничої діяльності підприємствами гірничодобувної промисловості та паливно-енергетичного комплексу.

Також, нафта, зокрема, наявна в переліку основних речовин, які призводять до забруднення вод; однією із основних причин виникнення техногенних аварій і катастроф та посилення негативного впливу внаслідок виникнення надзвичайних ситуацій природ-

ного і техногенного характеру в Україні є недостатня інвестиційна підтримка процесу впровадження новітніх ресурсозберігаючих і екологічно чистих технологій в екологічно небезпечній галузі промисловості – нафтохімічній; головними чинниками негативного впливу є надзвичайно висока концентрація гірничодобувних підприємств, серед яких є ті, що використовують нафтогазоносні надра, високий рівень виробленості переважної більшості родовищ, недостатній обсяг фінансування робіт, спрямованих на зменшення впливу на навколишнє природне середовище, зумовленого розробкою родовищ. В свою чергу, відповідно до розділу 2 Стратегії, метою національної екологічної політики є стабілізація та поліпшення стану навколишнього природного середовища України шляхом інтеграції екологічної політики до соціально-економічного розвитку України для гарантування екологічно безпечного природного середовища для життя і здоров'я населення, впровадження екологічно збалансованої системи природокористування та збереження природних екосистем.

Питання правового забезпечення екологічної безпеки, як об'єктивної категорії та суб'єктивного права були предметом наукових досліджень таких відомих представників вітчизняної науки екологічного права, як В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, А.П. Гетьман, М.В. Краснова, Т.О. Коваленко, Т.Г. Ковальчук, Н.Р. Малишева, Е.В. Позняк, М.О. Фролов, М.В. Шульга та ін., а також російської: М.М. Бринчука, Б.В. Єрофєєва, О.С. Колбасова, Г.П. Серова.

Окремі питання правового регулювання використання надр були предметом дисертаційних досліджень. Зокрема, Н.В. Філатовою досліджувались проблеми правового регулювання геологічного вивчення надр, виявлені його суть, ознаки й особливості, а також запропоновано його класифікацію та сформульовано теоретично обґрунтовані висновки та пропозиції, спрямовані на підвищення ефек-

тивності правового регулювання відповідних відносин [3], Н.В. Медведєвою комплексно досліджено гірничу концесію, а саме: правову природу й особливості правового регулювання, договір гірничої концесії та питання спеціального дозволу у галузі використання й охорони надр Виокремлено історично значущі періоди-напрямки правового регулювання гірничої концесії в історії розвитку законодавства України (за час її перебування у складі Російської імперії та Радянського Союзу), визначено місце договору гірничої концесії в екологічному праві та гірничому праві України [4]. О.А. Грицан висвітлено проблеми організаційно-правового забезпечення контролю за використанням і охороною надр в Україні, розкрито суть і співвідношення понять «користування надрами», «використання надр», «раціональне використання надр», «охорона надр», при цьому основну увагу приділено аналізу правового регулювання діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та громадян України у сфері здійснення надрового контролю [5].

Питання підвищення ефективності використання корисних копалин розглядалися також представниками науки державного управління Ю.В. Боковиковою, якою досліджено організаційний механізм державного управління використанням мінерально-сировинних ресурсів, з'ясовано поняття мети державного управління природокористуванням, охарактеризовано його функції в галузі надрокористування, систематизовано концептуальні підходи до розуміння сутності раціонального природокористування, на підставі чого виділено принципи державного управління природокористуванням і сформульовано основні суперечності, що виникають у процесі використання ресурсів надр [6], та Н.В. Маєвською, яка дослідила комплексну проблему державного управління процесом екологізації надрокористування у вугільній промисловості під час видобутку вугілля підземним способом та встановила, що впровадження механі-

змів державного управління, які включають правові, адміністративні та економічні засоби впливу на надрокористувачів, сприяє стимулюванню вирішення питань охорони навколишнього середовища шляхом екологізації надрокористування за рахунок впровадження новітніх засобів та технологій, які дозволяють зменшити викиди в атмосферу, скиди у поверхневі води, складування породи у терикони, порушення надр та земної поверхні, підтоплення та просідання територій [7].

Водночас, в юридичній літературі не здійснювались спеціальні дослідження правового забезпечення екологічної безпеки при використанні нафтогазоносних надр, на необхідність проведення яких, крім наведеного вище, вказує також складна екологічна ситуація в Україні та недостатньо ефективний правовий механізм названого забезпечення, передбачений чинним законодавством. Новизна роботи полягає у висновках щодо необхідності удосконалення правового регулювання реалізації права на екологічну безпеку при використанні нафтогазоносних надр в Україні.

В цій статті буде проаналізовано чинне законодавче регламентування забезпечення екологічної безпеки при використанні нафтогазоносних надр в Україні на прикладі основних законодавчих актів у відповідній сфері, а також сформульовані науково обґрунтовані пропозиції щодо їх вдосконалення з метою підвищення ефективності.

При цьому зазначений аналіз здійснюватиметься виходячи з того, що закріплене ст.50 Конституції України [8] та ст.9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [9] право на безпечне для життя і здоров'я довкілля (екологічну безпеку) за сучасного несприятливого стану навколишнього середовища, забрудненого внаслідок антропогенної діяльності, є основним і пріоритетним для правового забезпечення, адже внаслідок цього охороняються від завдання шкоди конституційно визнані найвищі соціальні цінності – життя і здоров'я людини.

Як вже зазначалось вище, основним спеціальним законом у досліджуваній сфері є Закон, дія якого поширюється на відносини, що виникають у зв'язку з геологічним вивченням нафтогазоносності надр, розробкою родовищ нафти і газу, зберіганням, транспортуванням та реалізацією нафти, газу та продуктів їх переробки, незалежно від форм власності господарюючих суб'єктів – учасників таких відносин.

У силу положень статті 13 Закону видами спеціального використання нафтогазоносних надр, на які видається спеціальний дозвіл, є: геологічне вивчення нафтогазоносних надр, у тому числі дослідно-промислово розробку родовищ; геологічне вивчення нафтогазоносних надр, у тому числі дослідно-промислово розробку родовищ з подальшим видобуванням нафти і газу (промисловою розробкою родовищ); видобування нафти і газу (промислово розробку родовищ); будівництво та експлуатація підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, у тому числі підземних сховищ нафти чи газу та споруд для захоронення відходів виробництва нафтогазової галузі і супутніх вод.

Очевидно, що здійснення всіх перерахованих видів діяльності з більшим чи меншим ступенем вірогідності може заподіювати негативний вплив на навколишнє середовище та на життя і здоров'я людини. Найбільш екологічно ризикованими видами діяльності є, вочевидь, видобування нафти і газу та будівництво і експлуатація підземних сховищ і споруд, під час чого можливі як забруднення довкілля, насамперед – земель і вод, видобутими корисними копалинами або відходами виробництва, так і виникнення аварій, обумовлених першу чергу вибухонебезпечністю відповідних видів діяльності. Вказане підтверджується і нормативно. Так, видобування нафти, нафтохімія і нафтопереробка (включаючи всі види продуктопроводів) та добування і переробка природного газу, будівництво газосховищ передбачені пп.4 та 5

Переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27.07.1995 р. № 554 [10]. Крім того, газ і нафта як горючі (займисті) речовини, а також продукти їх переробки, визначені в якості небезпечних речовин для ідентифікації об'єктів підвищеної небезпеки Нормативами порогових мас таких речовин, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 11.07.2002 р. № 956 [11].

Зрозуміло, що за таких умов питання безпечності названих видів діяльності для життя і здоров'я будь-яких людей повинно бути належним чином врегульоване нормативно. При цьому, таке регулювання повинно забезпечити баланс економічного та екологічного інтересів, з одного боку забезпечивши можливість використання нафтогазоносних надр, а з іншого – гарантувавши відсутність порушення екологічної безпеки в процесі такого використання. В свою чергу, у випадку неможливості забезпечення названого балансу перевага має бути надана саме екологічному інтересу, тобто відповідна діяльність повинна бути або обмежена до рівня, за якого екологічна безпека не порушується, або припинена (не розпочата), якщо за будь-яких умов здійснення такої діяльності заподіюватиме негативний вплив на життя і здоров'я фізичних осіб – найбільші соціальні цінності сучасної української держави. На жаль, чинна редакція Закону не забезпечує економічно-екологічного балансу, а тим більше – пріоритетності екологічної безпеки, що впливає із комплексного аналізу його положень.

Так, враховуючи, що ст.16 Конституції України забезпечення екологічної безпеки є обов'язком держави, саме в частині визначення повноважень органів державної влади в Законі повинні бути закладені основні механізми названого забезпечення у досліджуваній сфері. Натомість у відповідному його розділі II «Державне управління та регулювання нафтогазової галузі» серед основних завдань вказаного регулювання спеціально не перед-

бачається забезпечення недопущення порушення екологічної безпеки при використанні нафтогазоносних надр, обмежившись лише загальною вказівкою на «захист прав усіх суб'єктів відносин, що виникають у зв'язку з геологічним вивченням нафтогазоносності надр, розробкою родовищ нафти і газу, переробкою нафти і газу, зберіганням, транспортуванням та реалізацією нафти, газу та продуктів їх переробки, споживачів нафти і газу та працівників галузі». Вважаємо, що, з огляду на важливість забезпечення права людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля, завдання щодо такого забезпечення повинні бути чітко визначені у профільному Законі, а також отримати належний розвиток на рівні норм, якими врегульовуються окремі різновиди відносин у сфері поводження із надрами, що містять поклади нафти і газу.

Положення Закону в частині повноважень органів місцевого самоврядування також не тільки передбачають незначні, формальні можливості впливу територіальних громад через обрані ними органи на забезпечення екологічної безпеки під час здійснення екологічно небезпечної діяльності (шляхом надання згоди на розміщення на відповідній підпорядкованій їм території об'єктів нафтогазового комплексу, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з діючими нормативами включає відповідну територію без передбачення підстав для відмови у наданні такої згоди – абз.2 ч.1 ст.9), але й прямо забороняє вказаним органам втручатись в господарську діяльність суб'єктів, які здійснюють спеціальне використання нафтогазоносних надр, що негативно впливає на вказане забезпечення. З наших позицій, місцеві ради та їх виконавчі органи варто було би наділити можливістю впливу на зазначену господарську діяльність з метою недопущення завдання внаслідок її здійснення шкоди життю і здоров'ю людей на засадах, викладених нижче.

Водночас, у Законі є положення екологічного спрямування, які, за умови їх подальшо-

го розвитку і удосконалення, могли би стати основою для запровадження дійсно дієвої правової процедури забезпечення екологічної безпеки у відповідній сфері. До таких положень слід віднести: передбачення в якості принципу державної політики в нафтогазовій галузі забезпечення екологічно безпечного функціонування об'єктів цієї галузі (ст.5); право власника спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами на залучення на підрядних умовах виконавців окремих видів робіт, пов'язаних з користуванням названими надрами, за умови прийняття ними відповідальності за порушення екологічних стандартів і вимог (ст.20); щодо можливості тимчасового зупинення дії спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з геологічного вивчення та забезпечення раціонального використання надр, безпосередньо або за поданням органів державного гірничотехнічного, екологічного і санітарного контролю та органів місцевого самоврядування у разі виникнення внаслідок виконання робіт, пов'язаних з користуванням нафтогазоносними надрами на ділянці, безпосередньої загрози життю чи здоров'ю працівників користувача нафтогазоносними надрами або населення (ст.26); передбачення в якості обов'язкових положень угоди про умови користування нафтогазоносними надрами (далі – Угода), яка є невід'ємним додатком до спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами, зобов'язань користувача щодо екологічних аспектів користування нафтогазоносними надрами на відповідній ділянці нафтогазоносних надр (ст.28).

З метою запровадження правових основ ефективного механізму забезпечення екологічної безпеки, у досліджуваній в цій статті сфері пропонуємо внести наступні зміни і доповнення до чинної редакції Закону:

1. Передбачити серед основних принципів здійснення спеціального використання нафтогазоносних надр пріоритетність дотримання права фізичних осіб на безпечне для життя

і здоров'я довілля. При цьому, важливо на рівні Закону пояснити сутність такого пріоритету, який, на наше переконання, полягає в тому, що у разі неможливості забезпечення права на екологічну безпеку при здійсненні будь-якого із видів зазначеного використання, таке використання або не може бути розпочате, або, якщо воно вже здійснюється, зупинено (до усунення негативних впливів на життя і здоров'я населення), або, у разі неможливості усунення таких впливів – припинено. При цьому положення законодавства, якими регламентуються конкретні види використання нафтогазоносних надр, слід формулювати із обов'язковим врахуванням запропонованого принципу.

2. Уточнити, що обов'язковою (істотною) умовою Угоди повинні бути конкретні і чітко визначені зобов'язання користувача надр щодо гарантування безпечності його діяльності для життя і здоров'я будь-яких фізичних осіб з урахуванням територіально-просторових, географічних, технологічних та інших особливостей такої діяльності. Серед таких зобов'язань можуть бути обов'язки користувача щодо: впровадження екологічно безпечних технологій та устаткування, регулярний контроль за екологічною безпечністю здійснюваної діяльності, наявності резервів сил і засобів щодо негайного реагування на аварійні ситуації, тощо.

3. Імперативно передбачити обов'язкове зупинення (а у разі неможливості усунення небезпеки – обов'язкове анулювання) дії дозволу на користування нафтогазоносними надрами у випадку реальної можливості виникнення небезпеки або її виникнення для життя і здоров'я людей при здійсненні такого користування. При цьому, з метою усунення можливості зловживань з боку: користувача у подібних ситуаціях – чітко визначити дату, з якої припиняється дія дозволу та відповідальність за продовження використання після цієї дати, уповноважених на зупинення або анулювання дії дозволу органів влади – чітко пе-

редбачити вичерпний перелік підстав для зупинення (анулювання) із вказівкою на документи, що їх підтверджують, а також визначити максимально спрощений порядок поновлення дії дозволу у разі його зупинення (анулювання) без достатніх підстав.

4. Встановити необхідність визначення безпечності використання нафтогазоносних надр у кожному випадку надання дозволу на таке використання до такого надання. При цьому, чітко визначити неможливість видачі дозволу у випадку встановлення того, що планована діяльність порушуватиме екологічну безпеку. Водночас, з метою уникнення можливих зловживань як з боку держави, так і з боку суб'єктів господарювання – потенційних надрокористувачів, доцільно передбачити максимально прозору процедуру встановлення безпечності відповідного планованого виду спеціального використання надр.

Проведений в цій статті аналіз дає підстави для наступних висновків. Чинне законодавство не достатньо забезпечує екологічну безпеку при використанні нафтогазоносних надр, що зумовлює внесення відповідних змін і доповнень до нього, спрямованих на запровадження ефективного правового механізму названого забезпечення. Такий механізм повинен забезпечити баланс між екологічним інтересом щодо недопущення негативного впливу на життя і здоров'я людей під час названого використання та економічним інтересом щодо отримання корисних властивостей найпоширеніших енергоносіїв – нафти і газу.

Питанням покращення правового регулювання забезпечення екологічної безпеки при здійсненні природокористування будуть присвячені наступні дослідження автора.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про нафту і газ» : від 12.07.2001 р., № 2665-III // ВВР України. – 2001. – № 50. – Ст. 262.
2. Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» : від 21.12.2010 р., № 2818-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 3. – Ст. 158.
3. Філатова В. К. Правове регулювання геологічного вивчення надр : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.06 / В. К. Філатова ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2008. – 18 с.
4. Медведєва Н. П. Правові засади гірничої концесії : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.06 / Н. П. Медведєва ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2008. – 19 с.
5. Грицан О. А. Правові засади екологічного контролю за використанням та охороною надр : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.06 / О. А. Грицан ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2009. – 16 с.
6. Боковикова Ю. В. Державне управління використанням мінерально-сировинних ресурсів України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управління : 25.00.02 / Ю. В. Боковикова ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. – Х., 2006. – 19 с.
7. Маєвська Н. В. Механізми державного управління екологізацією надрокористування у вугільній промисловості України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управління: 25.00.02 / Н. В. Маєвська ; Донец. держ. ун-т упр. – Донецьк, 2007. – 20 с.
8. Конституція України : від 28.06.1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
9. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» : від 25.06.1991 р., № 1264-XII // ВВР України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
10. Постанова Кабінету Міністрів України «Про перелік видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку» : від 27.07.1995 р., № 554 // Зібрання постанов Уряду України. – 1995. – № 10. – Ст. 252.

11. Постанова Кабінету Міністрів України «Про ідентифікацію та декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки» : від 11.07.2002 р., № 956 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 29. – Ст. 1357.

*Євстигнєєв А. С. Правове регулювання дотримання екологічної безпеки при здійсненні спеціального використання нафтогазоносних надр в Україні / А. С. Євстигнєєв // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 275–281 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11eacsvu.pdf>*

Проведено аналіз правового регулювання дотримання екологічної безпеки при здійсненні спеціального використання нафтогазоносних надр в Україні, виявлено його особливості, сучасний стан та недоліки. Запропоновано внести зміни і доповнення до чинного вітчизняного законодавства щодо посилення ефективності вказаного регулювання.

\*\*\*

*Євстигнєєв А.С. Правовое регулирование соблюдения экологической безопасности при осуществлении специального использования нефтегазоносных недр в Украине*

Проведен анализ правового регулирования соблюдения экологической безопасности при осуществлении специального использования нефтегазоносных недр в Украине, выявлены его особенности, современное состояние и недостатки. Предложено внести изменения и дополнения в действующее отечественное законодательство относительно усиления эффективности указанного регулирования.

\*\*\*

*Yevstigneyev A.S. The Legal Regulation of Maintaining Ecological Safety When Conducting the Special Use of Gas and Oil Resources in Ukraine*

The legal regulation of maintaining ecological safety when conducting the special use of gas and oil resources in Ukraine analyzes. It points out its peculiarities, the current situation and its flaws. The article suggests introducing changes and amendments to the valid Ukrainian legislation regarding the increase in efficiency of the abovementioned regulation.