

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ФУНКЦІОНУВАННЯ НАФТОГАЗОВОЇ ГАЛУЗІ ТА ШЛЯХИ ЙОГО ЗАПОЗИЧЕННЯ В УКРАЇНІ

**ВОРОНІН Яків Геннадійович** - кандидат юридичних наук, докторант  
Харківського національного університету внутрішніх справ

**УДК 551.131**

*На основани анализе теоретических источников и законодательных актов определены правовые основы функционирования нефтегазовой отрасли в отдельных зарубежных странах. Учитывая зарубежный опыт, обозначена перспектива разработки и использования сланцевого газа в Украине, а также определена необходимость усовершенствования украинской правовой системы управления нефтегазовым комплексом и внедрения новейших технологий.*

**Ключові слова:** нафтогазовий комплекс, видобуток нафти, Україна, зарубіжний досвід, нормативно-правові акти, використання сланцевого газу, паливно-енергетична система, впровадження.

Успішний розвиток української нафтогазової сфери не можливий без партнерських відносин нашої країни з країнами близького і далекого зарубіжжя, у яких нафтогазова сфера має пріоритетне становище. Особливо це стосується Росії, яка поступається лише Близькому Сходу по видобутку нафтопродуктів, і займає провідне місце по запасах газу. У загальній складності кількість газових, нафтогазових, нефтяних і газоконденсатних родовищ у Росії перевищує 2700 одиниць [1, С.15-17]. На сьогодні російські нафтогазові підприємства поставляють на світовий ринок 13-15% від загальної кількості всієї продукції.

Зазначимо, що найбільші нафтові компанії добувають нафту і газ не тільки з готових родовищ. Багато фінансових ко-

штів витрачається на роботу з розвідки і розробки нових родовищ, що ведуться із застосуванням сучасних методів і науково-технічних досягнень. Завдяки цьому, видобуток нафти і газу в Росії залишається на високому рівні, і країна є основним експортером великих обсягів нафтопродуктів і газу, попит на які постійно зростає.

Визначаючи таке привабливе становище Росії, не буде новиною, що Україна (як і багато інших країн) у постачанні природного газу та нафтопродуктів нині цілком залежить від Російської Федерації. І «як знизити цю енергетичну залежність?» - питання, яке протягом останніх десяти років привертає до себе увагу багатьох державних діячів України.

Зазначимо також, що нафтогазова тематика не обійшла і науковців. Треба визнати, що українські вчені (В. Копійка, В. Коваленко, М. Копилов, В. Костицький, П. Михайленко, В. Тацій, Ю. Хотунцев, Ю. Шемшученко) неодноразово звертали до наукових праць закордонних вчених, зокрема, А. Віла, Г. Вінтера, Р. Вольфрума, П. Крейга, Л. Кремера, Д. Шелтона, Р. Стейнберга, які предметно досліджували питання становлення та розвитку нафтогазової системи європейських країн. Проте у світлі реформаційних та інтеграційних процесів, що відбуваються в Україні в усіх сферах життєдіяльності суспільства (у тому числі й нафтогазовій сфері), відповідності українського адміністративного законодавства міжнародним нормам,

питання вивчення правових джерел і специфіки діяльності органів управління нафтогазовим комплексом у ряді країн світу, та можливостей імплементації їх досвіду в Україні набули особливого наукового інтересу. І той факт, що дана проблема у вітчизняній адміністративній науці не була предметом спеціального дослідження, визначила потребу здійснення такого аналізу.

Отже, метою статті є аналіз існуючої організаційно-правової системи функціонування нафтогазової системи в ряді європейських країн та США, які мають великі успіхи в рішенні енергетичних проблем, з можливістю визначення підстав використання позитивного зарубіжного досвіду в Україні.

Останнім часом в Україні докладаються активні зусилля, спрямовані на забезпечення системного розвитку національного законодавства, вдосконалення державного управління і регулювання нафтогазовим комплексом, здійснення відповідних правових досліджень, а також ефективної участі України в міжнародній співпраці у нафтогазовій галузі. Існують різні точки зору на вирішення енергетичної проблеми, наприклад: про імпорт в Україну киргизької та туркменської нафти (видобуток нафти в цих країнах складає до 70 тис. тон на рік) [2, С. 28]; підвищення об'ємів постачання в Україну з Азербайджану до 40 млн. тон нафти (у 1997 році був підписаний Меморандум між Україною і Азербайджанською Республікою про співробітництво в галузі нафтогазової промисловості [3]); поставки нафтопродуктів з Молдови; побудова та використання нових нафтопроводів (в обхід території Росії) для збереження стратегічного резерву нафти тощо.

Але на цьому шляху ми знову стикаємося з головною проблемою – знову залежність від країн, які «багаті» в енергетичному стані, а отже мають право диктувати свої умови. Але є й інший шлях: по-перше, збільшення власного видобутку вуглеводнів, що пов'язане з розробкою нових родовищ (перспективними регіонами для пошуків ще не розвіданих запасів є Дні-

провсько-Донецька западина та Азово-Чорноморський шельф, де потенційні ресурси вуглеводнів освоєні лише на 3% [4, С.34-36]); по-друге, перспектива видобування і використання сланцевого газу в межах більшої частини території України. Останній напрямок є новим для України, проте має давню історію з використання в ряді інших розвинених країн світу, зокрема, у США, Великобританії, Німеччині, Польщі. Ці країни завдяки створенню ефективної системи органів управління нафтогазовим комплексом, вірному розподілу повноважень (державні органи, приватні компанії), правовому забезпеченню, впровадженню новітніх технологій мають успіхи у функціонуванні власної нафтогазової галузі. Саме тому їх досвід буде цікавим і для нашої країни.

Зокрема, цінним є досвід США, де розвиток нафтогазової сфери – справа загальнонаціонального рівня, тому здійснюється на чітко визначених територіях та є центром уваги як центральних, так і місцевих органів влади [1, С. 16]. Часто успішні ініціативи, започатковані органами самоврядування, використовуються як основа для прийняття загальнодержавних правил. Цінним є і те, що США має найбагатший досвід добування сланцевого газу у світі і як результат, – доволі сформовану та ефективну законодавчу базу в регулюванні цієї галузі. Зокрема, на сьогодні у США щодо видобутку нетрадиційного газу у багатьох штатах велика увага приділяється покращенню контрольної функції за діяльністю компаній, які займаються видобутком нафти та газу, не тільки з боку компетентних державних органів і місцевих органів влади, але й громадськості. Відповідно, контроль за дотриманням правил видобутку та охорони об'єктів нафтогазового комплексу відбувається на всіх рівнях і здійснюється шляхом надання дозволів [5, С. 87]. Наприклад, якщо компанія бажає видобувати газ у штаті Колорадо, то вона повинна заповнити спеціальну заявку для отримання дозволу (вказати розташування свердловини, навколишню територію, плани щодо буріння, заходи з попередження можливих викидів). Ця інформація

перевіряється відповідними установами, які в деяких випадках можуть вимагати перелік заходів із захисту громадського здоров'я та навколишнього середовища. Окремо надається інформація про обладнання, яке буде використовуватись, наявність поверхневих та підземних вод, плани з використання землі та породи. Вся інформація перевіряється працівниками регуляторних органів, відповідальними за захист навколишнього середовища. І після громадського обговорення, на яке надається 20 діб, власник компанії може отримати дозвіл [5, С. 88-90]. Зазначимо, що особлива увага звертається на позицію органів місцевого самоврядування. Якщо видобуток газу відбувається поблизу населених пунктів, саме органи місцевого самоврядування приймають рішення щодо роботи компаній. Так, з їх боку до компанії-апліканта можуть бути висунуті додаткові умови в частині збереження громадського здоров'я і довкілля. Наприклад, їх рішення можуть стосуватися отримання додаткових дозволів у контексті контролю, розміщення свердловин біля водних територій, рівень шуму, тощо [6, С.101-103].

Також у США існує ціла низка федеральних законів, які регулюють організаційні, правові та екологічні аспекти видобутку газу [1, С.18-21]. Наприклад, Закон про чисту воду (Clean Water Act) регулює використання поверхневих вод для буріння і видобутку нетрадиційного газу, а також поводження з відпрацьованою водою з виробничих майданчиків. Закон про безпечну питну воду (Safe Drinking Water Act) регулює процес підземного закачування речовин. Закон про чисте повітря (Clean Air Act) обмежує викиди в атмосферу від двигунів, обладнання з підготовки газу та інших джерел, пов'язаних із бурінням. Закон про національну політику у сфері навколишнього середовища (National Environmental Policy Act) вимагає, щоб видобуток та виробництво на федеральних землях здійснювалось із врахуванням впливу на довкілля. Закон про види, що перебувають під загрозою зникнення (Endangered Species Act) вимагає отримати спеціальний дозвіл від Служби охорони

дикої природи, якщо окремі види флори або фауни можуть опинитись під загрозою від будівництва та експлуатації свердловин. Окрім цього, регуляторні органи здійснюють часті перевірки, навіть без попередження – наприклад, у 2012 році тільки Комісія штату Колорадо здійснила 18 000 перевірок, більшість з яких була без попередження [5, С. 93].

Разом із тим, федеральні органи не завжди мають достатньо ресурсів, щоб контролювати весь процес видобутку та переробки нафтопродуктів. Тому часто штатам надається право додаткового регулювання видобутку. Штат має право прийняти власне законодавство, якщо його норми більш ефективніші, ніж федеральні в питанні захисту здоров'я громадян, безпеки держави. Загалом, органи, які регулюють видобуток газу на рівні штату, можуть бути частиною Департаменту природних ресурсів чи Департаменту із захисту довкілля. Багато випадків, коли відразу кілька установ займаються різними сферами видобутку.

У Європейському Союзі на загальноєвропейському рівні існує кілька директив, які регулюють процес видобутку вуглеводнів, у тому числі нетрадиційного газу. Це Директива з ліцензування вуглеводнів (Hydrocarbons Licensing Directive), а також: законодавство із захисту води (Рамкова Директива щодо води, Директива щодо підземних вод та Директива щодо використання гірських порід; законодавство з використання хімічних речовин: Регламент 2006 року № 1907 щодо реєстрації, оцінки, дозволів і обмежень у використанні хімічних речовин; законодавство щодо захисту дикої природи; законодавство щодо покарання за нанесення шкоди навколишньому середовищу (у рамках Директиви про екологічну відповідальність та Директиви щодо використання гірських порід) та ряд інших [7].

Так, у Великобританії основні поклади сланцевого газу знаходяться у формації Північної нафтоносної системи, які залягають відносно неглибоко і насичені попутними рідинами. Тому Уряд країни постійно підтримує розвідки сланцевого газу

незалежними кампаніями [8, с.56]. Цікаво, що в питанні правового регулювання нафтогазової сфери, у Великобританії часто використовується принцип «кращих практик» [9, с.37-39]. Тобто компанії повинні доводити відповідність вимогам з охорони навколишнього середовища, здоров'я людей та безпеки. Дотримання стандартів контролюється Управлінням з охорони здоров'я і безпеки, Агентством з охорони навколишнього середовища, а також шляхом незалежних перевірок. Ліцензії на видобуток газу надає Міністерство енергетики і зміни клімату. Як і в США, компанії перед початком буріння повинні також отримати дозвіл у місцевої влади [7, С. 90].

Хотілося б відзначити досвід Польщі, інтереси якої, як і України, однакові: знизити енергетичну залежність від Росії. З 2010 року Польща реалізовує низку масштабних проектів у нафтогазовій сфері, долучивши до цього іноземні компанії з їхніми необхідними технологіями [10, С.34]. Виходячи із досвіду США, у Польщі видано більше 100 ліцензій на розвідку газу, більшість з яких є п'ятирічними, що охоплюють практично всі перспективні ділянки. Найбільше ліцензій отримала державна нафтогазова компанія «PGNiG», але великі іноземні компанії (насамперед із США та Канади) також купують права на буріння, виходячи на ринок напряму або через спільні підприємства. Так, за статистичними показниками у 2012 році в Польщі пробурено 18 розвідувальних свердловин, тривають роботи ще на 14, і заплановано пробурити 39 додаткових свердловин [11, С. 97]. Уряд країни надзвичайно сильно підтримує пошук газу зі сланців та ущільнених порід, оскільки це дозволить посилити енергетичну безпеку. До того ж ця країна має значні запаси сланцевих вуглеводнів. За такої умови навіть передбачається, що до 2035 року Польща зможе досягти газової незалежності [7, С. 104].

Деякі труднощі у розвитку нафтогазової сфери Польщі виникають через недосконалість законодавчої бази. І хоча польський уряд вважає видобуток сланцевого газу пріоритетним напрямом енерге-

тичної політики країни, але постійні зміни природоохоронних норм, складність і тривалість процедур отримання ліцензій на розробку газосланцевих родовищ та ввезення до країни іноземного технологічного обладнання, непрозорість тендерних процедур щодо укладення угод з розвідки та промислової розробки родовищ, ненадійність захисту розвідувальної інформації – це ті обставини, що знижують темпи видобутку сланцевого газу, підвищуючи ризики польського ринку [7, С. 109].

Цікавим для запозичення в Україні буде й те, що і в США, і європейських країнах велике значення приділяється екологічній складовій в питанні оптимізації законодавства, що регулює нафтогазову галузь [12, С.74]. Так, у США діє Закон щодо планування надзвичайних ситуацій та права громадськості на отримання інформації. Цей документ встановлює вимогу до федерального уряду, штатів, органів місцевого самоврядування, населення та промисловості звітувати про використання небезпечних і токсичних речовин. Вимоги цього закону є дуже важливою частиною законодавства щодо видобувачів нафтопродуктів і газу у США. Зокрема, відповідно до нового законодавства, всі дані та інформація про запаси хімічних інгредієнтів і речовин на підприємствах мають розміщуватися у відкритому доступі і бути доступні для громадськості. Це сприяє зростанню обізнаності громадян та їх доступу до інформації про використання хімічних реагентів на окремих об'єктах, а також про їх потенційні викиди у довкілля. Крім того, з 2011 року Агентство із захисту навколишнього середовища здійснює виконання вимог Закону з контролю токсичних речовин при розробці проектів регуляторних актів, які вимагають від компаній розкривати інформацію щодо «хімічних субстанцій, які застосовуються під час гідророзриву». Міністерство внутрішніх справ США теж займається розробкою правил регулювання використання кампаніями об'єктів нафтогазового комплексу на федеральних землях. Ці правила вимагають розкриття інформації про хімічні реагенти, цілісність свердловини

та поведження з рідинами [13, С.74].

У країнах Європейського Союзу (насамперед, Німеччині, Великобританії, Польщі) поки немає спеціального законодавства, яке вимагає розкриття складу хімічних реагентів при гідророзриві [14, С.127-133]. Цей процес регулюється чинним законодавством кожної країни щодо використання хімічних речовин. Внаслідок чого, компанії повинні публікувати «звіти безпеки» про ті речовини, які вони використовують, відповідно до Директиви ЄС № 82, яка прийнята у 1996 році (SEVESO-II). Також у рамках європейського законодавства з 2006 року існує Регламент № 1907 щодо реєстрації, оцінки, дозволів і обмежень у використанні хімічних речовин, який був ухвалений Європейським хімічним агентством. Як приклад, у Польщі інспекції воєводств із захисту навколишнього середовища можуть вимагати розкриття складу речовин, та моніторити його відповідність законодавству з захисту довкілля. У Великобританії розкриття складу хімічних реагентів при проведенні робіт є теж обов'язковим [15].

У свою чергу, українське законодавство, що регулює нафтогазову сферу, є надто загальним. Є ряд важливих питань, які взагалі не унормовані (наприклад, не має законодавчої норми про обов'язкове розкриття інформації про склад хімічних реагентів під час гідророзриву), або регулюються значною кількістю підзаконних нормативно-правових актів [16, С.31]. Звісно, така фрагментарність створює перешкоди не лише для іноземних інвестицій і впровадження нових технологій у нафтогазовому комплексі, але й знижує темпи модернізації цієї галузі взагалі. Відповідно, проаналізувавши досвід США і ряду країн-членів ЄС у вирішенні енергетичних проблем, можна визначити, що на сьогодні організаційно-правовий механізм регулювання нафтогазової галузі у цих країнах (на відміну від України) достатньо розвинений. Тому є необхідність у запозиченні передового міжнародного досвіду у процесі модернізації існуючої правової системи управління об'єктами нафтогазо-

вого комплексу України. Але зауважимо, що реформаційні перетворення в цій важливій галузі мають відбуватися системно і послідовно з урахуванням особливостей «українського менталітету» та кращої міжнародної практики.

### Література

1. Буцьо З. Ю. Аналіз основних напрямів розвитку паливно-енергетичної галузі (енергетичних стратегій, довгострокових прогнозів) провідних зарубіжних країн (ОЕСР, ЄС, Росія, США тощо) та їх уточнення в умовах кризи / З. Ю. Буцьо // Енергетика та електрифікація. – 2011. – № 1. – С. 3–31.
2. Юсеф Н. Стан та перспективи співробітництва України з близьким сходом у нафтогазовій галузі та енергетиці / Н. Юсеф // Персонал. – 2010. – № 2. – С. 26–36.
3. Меморандум між Україною і Азербайджанською Республікою про співробітництво в галузі нафтогазової промисловості : Міжнародний документ від 24 березня 1997 р. // Офіційний вісник України від 14.12.2009. – № 94. – стор. 113, стаття 3246.
4. Омеляновський, П. Й. Перспективи розвитку паливно-енергетичного комплексу західного регіону України /- П. Й. Омеляновський, Й. С. Мисак, А. А. Акімов // Енергетика та електрифікація. – 2010. – № 5. – С. 32–37.
5. Therence H.Thorn. Environmental Issues Surrounding Shale Gas Production / University of Texas. – April, 2012. – р. 86-101.
6. Шпак О.Г. Нефть и нефтепродукты. – К.: Ясон-К. – 2011. – 370 с.
7. Альбрихт Ізабела. Перспективи нетрадиційного газу в Європі. Позиції європейських країн та інституцій Європейського Союзу щодо політики видобутку нетрадиційного газу. – Київ, 2012. – 408 с.
8. Кузнецов О. Британська паливно-енергетична стратегія в контексті економіки зміни клімату / О. Кузнецов // Економіка України. – 2010. – № 3. – С. 53–63.
9. European Principles for Public Administration, Sigma Papers. – Paris: OECD, 2009. – №27. – С.35-41.

**АНОТАЦІЯ**

*На підставі аналізу теоретичних джерел і законодавчих актів визначено правові засади функціонування нафтогазової галузі в окремих зарубіжних країнах. Враховуючи зарубіжний досвід, визначено перспективу розробки та використання сланцевого газу в Україні, а також окреслено необхідність удосконалення української правової системи управління нафтогазовим комплексом та впровадження новітніх технологій.*

**SUMMARY**

*The article based on an analysis of theoretical sources and legislation setting out the legal foundations of the oil and gas industry in some foreign countries. Taking into account the international experience, the prospects of the development and use of shale gas in Ukraine, and identified the need to improve the Ukrainian legal system control oil and gas sector and the introduction of new technologies.*

10. Зінченко О. Паливно-енергетичний комплекс в Україні і країнах близького зарубіжжя: вихід з глухого кута / О. Зінченко // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 57. – 27 березня. – С. 6-11.

11. Європа в цифрах – річник Євростата 2011–2012: переклад українською видавництва «К.І.С.». — К.: К.І.С., 2012. – 112 с.

12. Берлінг О. Ю. Екологічні аспекти функціонування газотранспортної системи в межах використання її енергетичного потенціалу / О. Ю. Берлінг, М. С. Мальований // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». – 2011. – № 712. – С. 73–78.

13. Енергетика та охорона навколиш-

нього середовища у сучасному світі. – Суми : Сумський державний університет, 2012. – 55 с.

14. Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека: Учебник для вузов / Отв. ред. д. ю. н., проф. Л. М. Энтин. – 2-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2007. – 336 с.

15. EEA Strategy 2009-2012. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://org.eea.eu.int/documents/strategy.pdf>. – Назва з екрану.

16. Проблеми та напрями реалізації потенціалу паливно-енергетичного комплексу України : аналітична доповідь / за заг. ред. А. Ю. Сменковського. – К. : Нац. ін-т стратегічних дослідж., 2011. – 48 с.