

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

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА З ПИТАНЬ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ПРИ ВИДОБУВАННІ НАФТИ ТА ГАЗУ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті наводиться характеристика законодавства в сфері екологічної безпеки щодо видобування нафти та газу в Україні, наводиться класифікація нормативно-правових актів у цій сфері за допомогою системного методу. Робиться наголос на тому, що видобування нафти та газу відноситься до екологічно небезпечних видів діяльності, тобто видів діяльності з підвищеним екологічним ризиком, що і зумовлює необхідність в належному нормативно-правовому регулюванні такого виду господарювання. Наводяться пропозиції щодо удосконалення законодавства у сфері екологічної безпеки при видобуванні нафти та газу в Україні.

Ключові слова: законодавство у галузі екологічної безпеки, нафта, газ, класифікація нормативно-правових актів.

Постановка проблеми. Враховуючи сучасні масштаби видобутку нафти та газу в Україні та постійне зростання обсягів такого видобутку, важливим фактором успішної реалізації екологічної стратегії розвитку країни є створення оптимального законодавства у сфері забезпечення екологічної безпеки при видобуванні нафти та газу як основи якісного врегулювання суспільних відносин у даній сфері.

Буріння газових і нафтових свердловин впливає на навколишнє середовище і надра. Негативного впливу зазнають ґрунт, геологічне, водне та повітряне середовище. Відходи буріння, такі як вибурена порода, відпрацьований буровий розчин, бурові стічні води можуть негативно впливати саме на водне середовище й ґрунт. Водне середовище зазнає шкідливої дії відходів буріння під час проведення свердловин в заплаві або поблизу рік, водойм; при розкритті підземних горизонтів з прісними водами. Родючий шар ґрунту в межах бурового майданчика може забруднюватись рідкими відходами буріння, що містять нафту і хімічні реагенти, а також буровий шлам [1, с. 30].

Отже, провадження такого виду господарської діяльності, як видобуток нафти та газу, несе у собі потенційну загрозу екологічній безпеці, адже екологічний ризик при цьому виді діяльності виникає навіть без наявності якихось надзвичайних ситуацій, забруднення навколишнього середовища може відбуватись і за нормальних умов експлуатації нафтових та газових свердловин. В таких умовах надзвичайно важливим є саме наявність належного нормативно-правового впливу на суспільні відносини, що виникають при видобутку нафти та газу, що і зумовлює

актуальність обраної теми. Актуальність даного дослідження полягає також і у відсутності на території України будь-яких комплексних досліджень з питань правового регулювання забезпечення екологічної безпеки при видобутку нафти та газу в Україні загалом, і характеристики законодавства щодо екологічної безпеки при провадженні зазначеної вище господарської діяльності зокрема.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід зазначити, що теоретичну основу вивчення даної проблеми становлять праці таких вчених, як В.І. Андрейцев, М.В. Краснова, Н.Р. Малишева, М.О. Фролов, Г.І. Балюк, А.П. Гетьман, Т.Г. Ковальчук, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга та інших вчених, які в своїх дослідженнях розглядали питання правової природи екологічної безпеки, а також Ю.Л. Власенко, яка досліджувала питання оптимізації законодавства України у сфері забезпечення екологічної безпеки.

Як слушно зазначає В.І. Андрейцев, можна без перебільшення констатувати, що практично немає такої сфери діяльності, нормативно-правове регулювання якої не зачіпало б забезпечення її з позицій вимог екологічної безпеки, тобто реально у законотворчому процесі простежується процес екологізації багатьох галузей законодавства, який тісно пов'язаний із впровадженням у «тканину» матеріально-правових і процесуально-правових норм і приписів різних вимог, правил і нормативів екологічної безпеки. Отже, правові приписи щодо забезпечення екологічної безпеки наповнюють сьогодні більшість законодавчих і підзаконних актів України і тим самим справляють комплексний, міжгалузевий, наскрізний, універсальний вплив на регламентацію різних правовідносин, особливо у частині здійснення екологічно небезпечної, ризикованої діяльності. [2, с. 60].

Виклад основного матеріалу дослідження. Говорячи про законодавство в сфері забезпечення екологічної безпеки при видобутку нафти та газу, перш за все слід визначитись, що саме розуміється під терміном «законодавство». На нашу думку, з цього приводу є слушною позиція Конституційного суду України, який в своєму рішенні від 9 липня 1998 року № 17/81-97 щодо тлумачення терміну «законодавство» [3] визначив, що терміном «законодавство» охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в

межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України.

Надаючи характеристику законодавства в сфері забезпечення екологічної безпеки при видобуванні нафти та газу доцільним є застосування системного методу, який передбачає комплексне дослідження системи правових норм в окресленій галузі та поділ нормативно-правових актів за наступними групами:

1. Нормативно-правові акти у галузі охорони навколишнього природного середовища.

2. Нормативно-правові акти у галузі видобування нафти та газу.

3. Нормативно-правові акти у галузі регулювання екологічної безпеки в галузі промисловості.

4. Нормативно-правові акти у сфері регулювання екологічної безпеки при видобуванні нафти та газу.

До першої групи нормативно-правових актів у галузі охорони навколишнього природного середовища можна віднести Закону України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» (далі – Стратегія) [4]. Відповідно до вказаної 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 відповідних директив ЄС, забезпечення впровадження багатосторонніх екологічних угод (конвенцій, протоколів тощо), стороною яких є Україна, соціальна прийнятність, реалістичність, економічна ефективність. Законодавство має сприяти гнучкому застосуванню відповідних економічних інструментів для стимулювання впровадження інноваційних екологічних технологій, розв'язанню екологічних проблем на місцевому рівні.

Слід сказати, що прийнята Стратегія носить програмний, політико-правовий характер, оскільки в ній визначені на законодавчому рівні першопричини екологічних проблем, наводиться також деяка статистична інформація (зокрема, щодо надр зазначено, що в Україні на початок 2009 року налічувалося 8658 родовищ з 97 видами корисних копалин і майже 12 тисяч їх проявів). Натомість, на нашу думку, включення до Закону України статистичної інформації не є доцільним, оскільки норми Закону є нормами прямої дії, розраховані на регулювання суспільних відносин у майбутньому, і в цьому аспекті зазначена статистична інформація робить Стратегію більш громіздкою, при цьому жодним чином не допомагає в регулюванні зазначених відносин.

Також до вказаної групи нормативно-правових актів у галузі охорони навколишнього природного середовища відноситься, зокрема, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» [5], відповідно до якого визначається, що завданням законодавства про охорону навколишнього природного середовища є регулювання відносин у галузі охорони, використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, запобігання і ліквідації негативного впливу господарської та

іншої діяльності на навколишнє природне середовище, збереження природних ресурсів, генетичного фонду живої природи, ландшафтів та інших природних комплексів, унікальних територій та природних об'єктів, пов'язаних з історико-культурною спадщиною. Вказаним нормативно-правовим актом визначені основні принципи і завдання екологічної політики держави, правове регулювання екологічних відносин, закріплений механізм здійснення раціонального природокористування і охорони навколишнього природного середовища, відповідальність за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища тощо, передбачено, що визначення екологічної безпеки господарської діяльності є одним з основних завдань державної екологічної експертизи, також закріплено можливість застосування, зокрема, економічних засобів впливу на фізичних та юридичних осіб при використанні ними природних ресурсів під час здійснення екологічно небезпечного виду діяльності. Таким чином, норми вказаного Закону носять комплексний характер, оскільки вони визначають правові, економічні та соціальні основи організації охорони навколишнього природного середовища, визначено, що охорона навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини – невід'ємна умова сталого економічного та соціального розвитку України.

Проте, наприклад, Ю.Л. Власенко дещо критично оцінює норми вказаного Закону, оскільки на її думку закон прямої дії може і повинен вміщувати конкретні регулятори, які відносяться, наприклад, до екологічних вимог при здійсненні різних видів діяльності, організації державного екологічного контролю, екологічного нормування, екологічної експертизи, екологічного ліцензування. Оскільки багато з них є дійсно ефективними та перевіреними на практиці, то, на думку Ю.Л. Власенко, є доцільним спрямувати зусилля на використання в повній мірі вже існуючих, ніж створювати нові [6, с. 24].

Серед нормативно-правових актів у галузі видобування нафти та газу слід виділити безпосередньо Закон України «Про нафту і газ» [7], яким визначено основні правові, економічні та організаційні засади діяльності нафтогазової галузі України та регулюються 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.

Натомість, вказаний Закон не регулює на належному рівні питання екологічної безпеки при здійсненні суб'єктами нафтогазовидобутку відповідної господарської діяльності. Так, в Законі містяться лише три

статті, які стосуються охорони довкілля, і відповідно до яких визначається, що суб'єкти господарської діяльності незалежно від форми власності, що здійснюють користування нафтогазоносними надрами, видобуток, транспортування, зберігання, переробку та реалізацію нафти, газу та продуктів їх переробки, повинні дотримуватися вимог законодавства про охорону довкілля, нести відповідальність за його порушення і здійснювати технічні, організаційні заходи, спрямовані на зменшення шкідливого впливу на нього. На нашу думку, вказане положення є досить загальним. Окрім того, Законом передбачений обов'язок суб'єктів нафтогазовидобутку здійснювати заходи щодо охорони довкілля та не міститься положень щодо охорони життя та здоров'я людини. З цього приводу, на нашу думку, доцільним було б внести зміни до Закону України «Про нафту і газ» в частині закріплення на законодавчому рівні поняття екологічного ризику при видобуванні нафти та газу, а також закріпити обов'язок суб'єктів господарювання, які проводять діяльність з видобутку нафти і газу, здійснювати обов'язкове планування можливих екологічних ризиків (моніторинг екологічних ризиків при видобутку нафти і газу), під яким розуміється управлінський процес створення довгострокового плану з видобутку і переробки нафти і газу з визначенням можливих екологічних ризиків на всіх етапах такої діяльності, а також шляхів їх запобігання.

Також до цієї групи нормативно-правових актів можна віднести такі, як Наказ Міністерства палива та енергетики України «Про затвердження Переліку нормативних втрат і виробничо-технологічних витрат нафти, природного газу та газового конденсату під час їх видобування, підготовки до транспортування та транспортування та Порядку визначення їх розмірів» [8], Наказ Державного комітету України по геології і використанню надр «Про затвердження Інструкції про порядок укладання договорів на виконання геофізичних робіт у свердловинах, що буряться на нафту і газ» [9] тощо.

До третьої групи нормативно-правових актів у галузі регулювання екологічної безпеки в галузі промисловості слід віднести наступні: Закон України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» [10], Постанова Кабінету Міністрів України «Про перелік видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку» [11], Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення та затвердження нормативів граничнодопустимих викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел» [12], Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України «Про затвердження нормативів граничнодопустимих викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел» [13] тощо. Також слід зазначити, що нафта і газ як горючі речовини безпосередньо, а також продукти їх переробки визначені в якості небезпечних речовин для ідентифікації об'єктів підвищеної небезпеки Нормативами порогових мас таких речовин, затвердженими Постановою Кабінету Міністрів України [14].

До четвертої групи нормативно-правових актів у

сфері регулювання екологічної безпеки при видобуванні нафти та газу можна віднести, наприклад, Правила безпеки у нафтогазовидобувній промисловості, затверджені Наказом Державного комітету України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду [15]. Даними Правилами встановлені нормативні вимоги до персоналу, до засобів захисту персоналу, до будівель та приміщень, до обладнання, спеціальної техніки, визначені коло заходів, необхідних для запобігання можливого відкритого фонтанування свердловин, а також порядок ліквідації аварій, що можуть виникнути при бурінні свердловин. Таким чином, вказані Правила регулюють велике коло правовідносин щодо забезпечення безпеки у нафтогазовидобувній галузі, натомість в даному випадку термін «безпека» вживається у широкому розумінні та стосується не лише екологічної безпеки у цій галузі, але й безпеки праці, споруд, обладнання тощо. З цього приводу слід зазначити, що раніше на території України діяло Положення щодо розробки планів локалізації та ліквідації аварійних ситуацій і аварій, затверджене Наказом Комітету по нагляду за охороною праці України Міністерства праці та соціальної політики України [16], яким встановлювався порядок розробки планів локалізації та ліквідації аварійних ситуацій і аварій на потенційно небезпечні підприємства, на яких можливі аварії із залповими викидами вибухонебезпечних і токсичних продуктів, що може призвести до зруйнування будинків, споруд, технологічного устаткування, ураження людей, негативного впливу на довкілля. Натомість, вказане Положення втратило свою чинність у вересні 2012 року у зв'язку з тим, що його норми не відповідали Законам України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [17], «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [18]. Таким чином, на даний момент не існує діючого положення щодо порядку розробки планів локалізації та ліквідації можливих аварійних ситуацій і аварій на підприємствах нафтогазовидобутку.

Враховуючи вищевказане, слід зазначити, що особливе місце в системі законодавства з екологічної безпеки у галузі промисловості займає низка законів та підзаконних актів, що регулюють відносини у сфері нафто- та газовидобування. Проблематика досліджуваного питання полягає у тому, що чинне українське законодавство не на достатньому рівні забезпечує як прозоре видобування та використання нафти та газу в Україні як стратегічних для суспільства і держави корисних копалин загальнодержавного значення, об'єктів права власності Українського народу, так і екологічну безпеку при використанні нафтових та газових родовищ, оскільки в нашому сьогоденні суспільстві порушений баланс між екологічним інтересом щодо недопущення негативного впливу на життя і здоров'я людини та економічним інтересом щодо отримання корисних властивостей нафтогазоносних надр. Також при нафтовидобувних процесах одна з основних проблем полягає у тому, що нагальна потреба в енергоресурсах обумовлює експлуатацію невеликих бідних родовищ в районах

розвинутого сільського господарства на родючих землях, що загострює проблему економіко-екологічної безпеки і знижує конкурентоспроможність сільського господарства України у світовому поділі праці у довгостроковій перспективі.

Висновки. Підводячи підсумки, слід зазначити, що головним механізмом формування та удосконалення законодавства з екологічної безпеки при видобуванні нафти та газу має бути збалансована державна політика, спрямована 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.

Література:

1. Булатов А. И. и др. Охрана окружающей среды в нефтегазовой промышленности. – М.: Недра, 1993. – 483 с.
2. Андрейцев В. И. Право екологічної безпеки: навч. та наук.-практ. посіб. – К.: Знання-Прес, 2002. – 332 с.
3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») від 9 липня 1998 року № 17/81-97 // Вісник Конституційного суду України.
4. 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.
5. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища»: від 25.06.1991 р., № 1264-XII // ВВР України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
6. Власенко Ю. Л. Аналіз законодавства в сфері екологічної безпеки як необхідна умова його оптимізації // Вісник КНУ. Серія «Юридичні науки». – 2008. – № 79. – С. 22-27.
7. Закон України «Про нафту і газ»: від 12.07.2001 р., № 2665-III // ВВР України. – 2001. – № 50. – Ст. 262.
8. Наказ Міністерства палива та енергетики України «Про затвердження Переліку нормативних втрат і виробничо-технологічних втрат нафти, природного газу та газового конденсату під час їх видобування, підготовки до транспортування та транспортування та Порядку визначення їх розмірів»: від 30.09.2004р. № 604 // Офіційний Вісник України. – 2005. – № 2. – Ст. 100.
9. Наказ Державного комітету України по геології і використанню надр «Про затвердження Інструкції про порядок укладання договорів на виконання геофізичних робіт у свердловинах, що буряться на нафту і газ»: від 15.02.1996р. № 19/29 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0276-96>. – Назва з екрана.
10. Закон України «Про об'єкти підвищеної небезпеки»: від 18.01.2001 р. № 2245-III // ВВР. – 2001. – № 15. – Ст. 73.
11. 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.
12. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення та затвердження нормативів гранично-допустимих викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел»: від 28.12.2001 р. № 1780 // Офіційний Вісник України. – 2002. – № 1. – Ст. 9.
13. Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України «Про затвердження нормативів гранично-допустимих викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел»: від 27.06.2006 р. № 309 // Офіційний Вісник України. – 2006. – № 31. – Ст. 2259.
14. 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.
15. Наказ Державного комітету України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду «Про затвердження Правил безпеки у нафтогазовидобувній промисловості»: від 06.05.2008 р. № 95 // Офіційний Вісник України. – 2008. – № 41. – Ст. 1383.
16. Наказом Комітету по нагляду за охороною праці України Міністерства праці та соціальної політики України «Про затвердження Положення щодо розробки планів локалізації та ліквідації аварійних ситуацій і аварій»: від 17.06.1999р. № 12 // Офіційний Вісник України. – 1999. – № 27. – Ст. 1360.
17. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»: від 11.09.2003 р. № 1160-IV // ВВР. – 2004. – № 9. – Ст. 79.
18. Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»: від 06.09.2005р. № 2806-IV // ВВР. – 2005. – № 48. – Ст. 483.

Макаренко Н. А. Проблемы формирования законодательства в сфере экологической безопасности при добыче нефти и газа в Украине

Аннотация. В статье охарактеризовано законодательство Украины в сфере обеспечения экологической безопасности при добыче нефти и газа, приводится классификация нормативно-правовых актов в указанной сфере с помощью системного метода. Внимание акцентируется на том, что добыча нефти и газа относится к экологически небезопасным видам деятельности, то есть к таким видам деятельности, которые характеризуются повышенным экологическим риском. Этим и обусловлена необходимость в надлежащем нормативно-правовом регулировании такого вида хозяйствования. Приводятся предложения относительно усовершенствования законодательства Украины в сфере экологической безопасности при добыче нефти и газа.

Ключевые слова: законодательство в сфере экологической безопасности, нефть, газ, классификация нормативно-правовых актов.

Makarenko N. Problems of formation of legislation in the field of environmental safety in oil and gas in Ukraine

Summary. The article characterized the legislation of Ukraine in the field of environmental safety in oil and gas, a classification regulations in this area through a system method. Attention is focused on the fact that oil and gas production is environmentally unsafe activities, that is, to such activities, which are characterized by high environmental risk. And this is due to the need for proper legal regulation of this type of management. The proposals with regards to improving the legislation of Ukraine in the field of environmental safety in oil and gas.

Key words: legislation in the field of environmental security, oil, gas, classification regulations.