

законодавства в частині застосування Стратегічної екологічної оцінки (СЕО) як обов'язкового інструменту стратегічного планування розвитку соціально-економічної політики на національному, регіональному та місцевому рівнях. Посилення соціально-економічного розвитку Центральноевропейського та Східноєвропейського регіонів робить СЕО важливим інструментом оцінки впливу на навколишнє природне середовище, зокрема у транскордонному контекст.

Законом визначені також показники ефективності Стратегії. Одним з показників цілі 4 «Інтеграція екологічної політики та вдосконалення системи інтегрованого екологічного управління» є показник «Частка державних, галузевих, регіональних та місцевих програм розвитку, які пройшли стратегічну оцінку».

Отже, на часі науково-практичні та інші дослідницькі роботи з питань впровадження в Україні Стратегічної екологічної оцінки.

*Кірін Роман Станіславович
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри цивільного
та господарського права,
Державний ВНЗ "Національний гірничий університет"*

АДАПТАЦІЙНА СКЛАДОВА КОДИФІКАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО НАДРА

Одним із завдань кодифікації, як виду систематизації нормативних актів, є заповнення прогалин у існуючих юридичних нормах та розробка нових нормативних приписів. В свою чергу, найпростішим, на перший погляд, шляхом здійснення зазначених кодифікаційних процедур, уявляється запозичення зарубіжного досвіду правового регулювання певної групи відносин. Втім, якщо мова йде про сліпе копіювання, то очевидно, що так воно і є, проте у разі врахування особливостей чинного національного законодавства, практики його застосування, відмінностей правових систем, порівняльно-

правового аналізу зарубіжного законодавства та виокремлення імплементаційно спроможних його положень, то безумовно такий підхід потребує копіткого, ретельного дослідження і виглядає не менш актуальним ніж будь-яка інший вид адаптації законодавства.

Законодавство про надра України (далі - ЗпН) знаходиться у стані очікування на реформи, у тому числі й на прийняття нового кодифікаційного законодавчого акту. Відтак непростий процес кодифікації має включати також і адаптаційну складову, адже деякий зарубіжний досвід у регулюванні надроправових відносин є не тільки достатньо цікавим, але й надзвичайно корисним для вітчизняної правотворчості. Крім того, за відповідних обставин, усунення так званих імплементаційних прогалин є необхідною умовою і для налагодження продуктивного та регульованого євроінтеграційного процесу і для виконання Україною своїх зобов'язань, як суб'єкта міжнародного права.

Але перед тим як висвітлювати найбільш придатні для імплементації положення зарубіжного ЗпН хочу зупинитися на його окремих системоутворюючих засадах.

1. Гірниче законодавство зарубіжних країн має достатньо чітку диференціацію на блоки залежно від фізичного стану корисної копалини: 1.1) законодавство, що регулює видобування твердих корисних копалин; 1.2) законодавство, що регулює видобування рідких та газоподібних корисних копалин. Крім того, видобування вуглеводнів розподіляється залежно від території розробки: 1.3) законодавство, що регулює видобування вуглеводнів на суходолі; 1.4) законодавство, що регулює видобування вуглеводнів на континентальному шельфі.

Одразу слід звернути увагу й на класифікації, що використовується в гірничій літературі стосовно фізичного стану корисних копалин, а саме - тверді; - рудні та нерудні; - рідкі та газоподібні. Натомість чинне ЗпН встановлює наступний перелік (постанова КМ України від 12.12.1994 р. № 827 "Про затвердження переліків корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення" у редакції постанови КМ України від 28 грудня 2011 р. N 1370): - горючі; - металічні руди; - неметалічні; - води; - грязі лікувальні; - інертні гази.

В свою чергу горючі корисні копалин поділяються на газоподібні, рідкі та тверді. Щодо способів розробки родовищ корисних копалин (далі - РКК), то їх диференціюють на: - шахтний (підземний); - кар'єрний (відкритий); - свердловинний; - морський.

Отже, до власне гірничого законодавства відносяться нормативно-правові акти, що регулюють процеси видобування твердих, рудних та нерудних корисних копалин підземним чи кар'єрним способами. До нафтогазового законодавства - акти, що регулюють видобування рідких та газоподібних корисних копалин (вуглеводнів) свердловинним способом, а до гірничого морського законодавства віднесені акти, що регулюють видобування вуглеводнів морським способом.

2. Найбільш ліберальним є *гірниче законодавство*, що виявляється у відносно більш спрощеній процедурі набуття права користування надрами для розробки РКК. *Нафтогазове законодавство* характеризується більш активною позицією держави щодо регулювання розпорядження нафтогазоносними надрами, видобування та обігу вуглеводнів. Проте саме *гірничому морському (акваторіальному, шельфовому) законодавству* притаманні жорсткий гірничий нагляд і контроль за виробничою діяльністю та екологічною ситуацією навколо зони розробок, поєднаний з із забезпеченням сприятливого інвестиційного клімату.

3. Зараз в світі поширені дві основні системи надання права користування надрами - дозвільна та договірна. При дозвільній системі надання права користування ділянками надр здійснюється на підставі державного дозволу, що оформлюється у вигляді ліцензій, патентів, спеціальних дозволів та інших документів. У цьому випадку держава виступає як авторитарний суб'єкт, який надає право надрокористувачу на пошуки, оцінку та видобування корисних копалин (далі - ВКК) в адміністративному порядку та визначає основні умови користування надрами (*гірниче дозвільне законодавство*).

При договірній системі надання права користування надрами здійснюється шляхом укладення договорів між державою та інвестором, які, в основному, спираються на положення цивільного законодавства.

Оформлюються договірні відносини через концесії, угоди про розподіл продукції, оренду, різні форми контрактів (*гірниче договірне законодавство*).

Однак, у чистому вигляді договірні або дозвільні системи надання ділянок надр у користування зараз практично не застосовуються. У переважній більшості зарубіжних країн спостерігається процес взаємовпливу та взаємного доповнення обох згаданих систем. При цьому, у країнах, що розвиваються, пріоритет віддається договірним відносинам, а в переважній більшості розвинених країн - адміністративно-правовим відносинам. Разом з тим, вичерпність георесурсів потребує підвищення ролі держави у регулюванні їх використання, що безумовно буде впливати на посилення адміністративних методів та принципів в системі користування надрами [1].

Так, наприклад, відносини промислової та техногенної безпеки гірничої справи у ***Федеральному гірничому законі Німеччини*** (далі - **VBergG**) розкиваються винятково фрагментарно, натомість значна увага приділена регулюванню таких видів гірничо-адміністративних відносин як: - повноваження в регулюванні гірничої справи; - гірничий нагляд; - контрольно-експертна діяльність в гірничій справі; - гірничо-земельні відносини; - гірничі шкоди; - адміністративна відповідальність; в сукупності цьому сегменту відносин присвячено більш ніж 40 % статей закону. Близько 20 % статей закону регулюють цивільні, господарські, податкові відносини в сфері права власності в гірничій справі, - ліцензійно-дозвільного механізму гірничої справи; - гірничих податків тощо. **VBergG** позначає у своєму змісті й низку інших видів відносин: - гірничо-будівельних; - маркшейдерських і геодезичних; - археологічних та гірничо-експериментальних; - науково-дослідних; - рятувальних; - наземної та підводної інфраструктури; - морських та континентального шельфу; - профспілкових; - судового процесу; - кримінальної відповідальності. Загалом же екстер'єр кодифікаційної конструкції **VBergG** робить актуальним, по-перше, використання отриманого зарубіжного досвіду щодо охоплення нових гірничо-правових інститутів та рівня їх урегульованості при вдосконаленні національного гірничого закону і, по-друге, подальше

детальне дослідження його інтер'єру, конкретного змісту статей щодо зазначеного кола відносин як тих, що ґрунтовно регламентовані, так і тих, що потребують якісної законотворчої проробки [2].

Основним законодавчим актом, що регламентує надрокористування у *Франції, є Гірничий кодекс* (далі - ГКФ), який доповнюється нормативними актами, виданими різноманітними органами адміністративної влади. Правове регулювання надроправових відносин у Франції має суто адміністративну природу, яка виявляється у високому ступеню контролю адміністративних органів влади за діяльністю концесіонера. Зокрема у ГКФ прямо передбачається, що пошуки та ВКК здійснюються на підставі адміністративного дозволу (ст. 83).

Розвідка проводиться безкоштовно за згодою власника ділянки чи на підставі дозволу уповноваженого відомства. Цей дозвіл має форму ліцензії і по суті являє собою сервісний контракт із ризиком. Особа, яка зробила комерційне відкриття, має право подати заявку на отримання концесії на розробку РКК. Однак концесійна угода може бути укладена як з особою, що зробила комерційне відкриття, так і з третьою стороною, якщо остання запропонує кращі умови при виплаті відповідної компенсації зазначеній особі.

Власник земельної ділянки, що знайшов на ній корисні копалини також не має права розпочати їх розробку без отримання відповідної концесії. Концесія може бути надана виключно після проведення опитування громадської думки та консультацій з керівництвом відповідних місцевих органів влади. Більш того, такому власнику не гарантовано, що концесія не дістанеться третій особі, яка запропонувала кращі умови. Концесія надається строком до 50 років при можливості наступного продовження не більш ніж на 25 років. Концесійні платежі складаються із плати, що стягується за кожний гектар концесійної території, плати за кожну тону корисної копалини, вилученої з надр, та фіксованої ставки роялті за право ВКК. У разі ліквідації чи банкрутства концесіонера уся сукупність його прав і обов'язків переходить до держави (п. 3 ст. 29).

Особливістю французького законодавства є наявність великої кількості різноманітних вимог до концесіонера, у тому числі тих, що стосуються підвищення професійного рівня персоналу, страхування, проведення науково-дослідних робіт тощо. При цьому невиконання цих вимог, рівно як і численних приписів різноманітних адміністративних органів, може призвести до анулювання концесії. Контроль за дотриманням законодавства в сфері користування надрами, екології, охорони праці здійснюють гірничі адміністрація та гірничі поліція. Слід зазначити, що у разі браку гарантій прав інвесторів у *гірничому концесійному законодавстві*, захист цих прав забезпечується розвинутим інститутом адміністративної юстиції та іншими механізмами французького адміністративного права [3].

Заслуговують на увагу окремі положення **законів Норвегії**: від 22.03.1985 р. № 11 "Про нафтову діяльність" (далі - закон № 11) та від 13.06.1975 р. № 35 "Про оподаткування в сфері розробки морських нафтових родовищ". Уявляється, що ці акти містять в собі правову квінтесенцію законодавства багатьох країн світу, що регулює сферу користування надрами і максимально можливо забезпечує захист інтересів держави і суспільства, а також має явно соціальну спрямованість.

Про стабільність та надійність концептуальних засад закону № 11 свідчить той факт, що до нього лише двічі вносилися зміни (останні у 1995 р.). Натомість до Гірничого закону України з 1999 р. до тепер внесено більше двадцяти змін та доповнень. Таку ж кількість змін зазнав і Закон України "Про нафту і газ", але з 2001 р., що свідчить про недостатню обґрунтованість законодавчих ініціатив та належну теоретичну базу цих законів.

Закон № 11 регулює нафтову діяльність, що включає в себе розвідку, розвідувальне буріння, видобування, використання та транспортування вуглеводнів по трубах у норвезьких внутрішніх водах, територіальних водах та на континентальному шельфі, установку та експлуатацію спеціального нафтогазового обладнання, що використовується для розвідки та ВКК.

Право на розвідку нафти надається компаніям (юридичні особи) або асоціаціям (консорціуми) на підставі ліцензії, що видається на три роки, якщо в

самому акті не зазначений менший строк. При цьому законом не визначене коло суб'єктів цього виду надрокористування, хоча ліцензія на ВКК надається юридичній особі, заснованій у відповідності до норвезького законодавства і зареєстрованій у норвезькому реєстрі ділових підприємств, однак це правило може не виконуватися, якщо інше передбачене міжнародними договорами Норвегії. Ліцензія на видобування нафти може бути надана й фізичній особі, що мешкає у європейському економічному просторі.

Уявляється, що у вітчизняному законодавстві доцільно буде передбачити можливість укладення контрактів на користування надрами з іноземними господарюючими суб'єктами, спільними підприємствами та національними юридичними особами, зареєстрованими в Україні.

Важливий припис містить ст. 30 закону № 11, про те що у разі закінчення строку ліцензії на видобування, або у разі повної чи часткової відмови від неї на підставах, встановлених у законі, або припинення використання установок (нафтове обладнання та технологічні комплекси), держава має право безкоштовно взяти під свій контроль усі стаціонарні установки разом із обладнанням, а також усі матеріали, що мають до них відношення.

Закон № 11 також передбачає заставу ліцензії як забезпечувальну міру по відношенню до діяльності користувача надрами з фінансування об'єкту надрокористування (ст.ст. 33 - 35). Крім того, закон встановлює обов'язок надрокористувача щодо охорони надр, довкілля, дотримання вимог безпеки виробництва, кваліфікації персоналу, використання товарів і послуг. При цьому остання вимога передбачає лише надання володарем ліцензії рівних можливостей конкуруючим поставщикам для отримання заказів на поставку товарів і послуг [4].

Цікавим є й практичний досвід *Об'єднаних Арабських Еміратів* в сфері використання надр з метою видобування вуглеводнів, що здійснюється на підставі концесійних контрактів (*гірниче концесійне законодавство*), в яких детально фіксуються умови розвідки, буріння, видобування та продажу нафти, обов'язки концесіонера. Наприклад, концесійний контракт емірату Абу-Дабі з

компанією Attock Oil строком на 35 років з ексклюзивними правами розвідки, буріння, видобування та продажу нафти на ділянці 1500 квадратних кілометри.

До обов'язків концесіонера віднесено:

- проведення первинного геологічного вивчення ділянки надр (8 місяців);
- повна розвідка, включаючи розвідувальне буріння, яка повинна розпочатися не пізніше 6 місяців з дати підписання концесії;
- здійснення витрат на зазначені роботи не нижче 4 млн. доларів США (далі - дол.) у перший рік робіт, 10 млн. дол. - у 2-й рік, 11 млн. дол. - у 3-й рік, по 5 млн. дол. з четвертого по восьмий роки робіт;
- виплату бонусів, перший з яких (3 млн. дол.) виплачується на протязі 30 днів після підписання концесії, другий (2 млн. дол.) - після відкриття нафти у комерційних обсягах (5 тис. бар. на день протягом більше 30 днів), третій (6 млн. дол.) - коли обсяг експорту нафти, що видобувається, перевищить 100 тис. бар. на день, четвертий (12 млн. дол.) - коли обсяг експорту нафти, що видобувається, перевищить 200 тис. бар. на день, п'ятий (12 млн. дол.) - коли обсяг експорту нафти, що видобувається, перевищить 500 тис. бар. на день;
- виплату роялті, що складає 16 % від вартості видобутої нафти; виплата здійснюється або грошима, або нафтою - за вибором уряду Абу-Дабі;
- виплату податків на прибуток (Income Tax) за ставкою 60 %, податку на майно (нерухоме майно - 10 %, рухоме майно - 5 %).

Крім того, контрактом передбачено, що частина розвіданої території концесіонер має уступити уряду (у перші три роки - 25 %, за 5 років - 50 % та за 8 років - 75 %). У концесіонера немає повної свободи обрання субпідрядних фірм, оскільки їх перелік підлягає погодженню із урядом.

При досягненні обсягів видобування у 100 тис. бар. на добу концесіонер повинен передбачити одного із наступних виробництв: - виробництво метанолу на експорт; - виробництво та експорт скрапленого нафтового газу; - виробництво азотних добрив; - десульфуризація (очищення від сірки) нафти; - виробництво та експорт скрапленого природного газу. У ті виробництва, які будуть визнані економічно найбільш доцільними концесіонер зобов'язується інвестувати не менш ніж 10 % свого прибутку. Усі розвідувальні роботи,

експлуатація РКК та транспортування нафти повинні відповідати найвищим світовим технологічним та екологічним стандартам.

Уряд Абу-Дабі залишає за собою право придбати частку до 60 % у концесійному підприємстві, повернувши концесіонеру відповідну частину витрат. Як правило такі контракти містять також і умову "better terms", суть якої полягає у тому, що якщо уряд досягне у майбутньому кращих умов для себе у концесійному договорі з будь якою іншою компанією, то цей договір може бути переглянуто в бік відповідного покращення [5].

З 1 січня 2012 р. у *Польщі* набрала чинності нова редакція закону (статуту) *"Право геологічне та гірниче"* (далі - PGG), який без сумніву потрапив до низки базових національних законів, оскільки, по-перше Польща є країною, де високо розвинуті геологічна та гірничча галузі, відтак влада зацікавлена у належному правовому регулюванні стратегічних для економіки суспільних відносин. По-друге, PGG розроблено на правовій основі Європейського Союзу (далі - ЄС), а отже є підстави розглядати його як новітній кодифікований законодавчий акт європейського рівня з регулювання надроправових відносин, що буде корисним для вітчизняних законодавців в процесі сучасної кодифікації ЗпН.

У застереженнях до PGG зазначається, що даний закон спирається на такі правові норми ЄС: - Директива Ради 92/104/ЄЕС від 3 грудня 1992 року щодо мінімальних вимог до підвищення рівня безпеки та охорони здоров'я працівників гірничо-видобувної галузі, які працюють на поверхні та під землею (дванадцята індивідуальна Директива у значенні статті 16 (1) Директиви 89/391/ЄЕС); Директива Ради 92/91/ЄЕС від 3 листопада 1992 року стосовно мінімальних вимог до підвищення рівня безпеки та охорони здоров'я працівників у гірничо-видобувній (шляхом буріння) галузі (одинадцята індивідуальна Директива у значенні статті 16 (1) Директиви 89/391/ЄЕС); Директива Європейського парламенту та Ради 94/22/ЄС від 30 травня 1994 року про умови надання та використання дозволів на розвідку, розробку та видобуток вуглеводнів; Директива Ради 1999/31/ЄС від 26 квітня 1999 року

щодо захоронення відходів; - Рішення Ради 2003/33/ЄС від 19 грудня 2002 р., що встановлює критерії та процедури прийняття відходів на полігони у відповідності до ст. 16 та додатку II Директиви 1999/31/ЄС. На жаль чинне українське законодавство не враховує цих європейських норм, а отже цілком реальним вбачається їх імплементація у новій редакції відповідних кодифікованих актів.

Нарешті для розвитку законотворчого процесу в Україні уявляється актуальним розгляд сфери дії PGG. Так у ст. 1 останнього встановлено, що закон визначає положення та умови організації, здійснення та припинення діяльності у таких сферах: 1) геологічна діяльність; 2) ВКК; 3) підземне складування порід; 4) підземне захоронення відходів. Крім того закон встановлює вимоги до охорони РКК, підземних вод й інших складових навколишнього середовища у зв'язку із діяльністю з використання надр.

За виключенням розділу 3, положення PGG застосовуються по відношенню до: 1) будівництва, реконструкції та технічному обслуговуванню дренажних систем гірничих підприємств, діяльність яких припинено; 2) робіт, які проводяться у виробках гірничих підприємств, що ліквідуються, у тому числі з туристичною, лікувальною та рекреаційною метою; 3) підземних робіт, що проводяться у науково-дослідних, експериментальних та освітніх цілях з геології та гірничої справи; 4) спорудження тунелів із застосуванням гірничої техніки; 5) ліквідації об'єктів, споруд та обладнання у зв'язку із вище зазначеними видами робіт.

В той же час закон не поширюється на: - використання окремих водних ресурсів; - буріння свердловин глибиною до 30 м з метою використання теплової енергії Землі; - наукові дослідження та освітня діяльність, що здійснюються без проведення геологорозвідувальних робіт; - пошук зразків мінералів, гірничих порід та палеонтологічних об'єктів для наукових, колекційних і навчальних цілей, що здійснюється без проведення гірничих робіт; - проведення робіт, пов'язаних із створенням штучних пісочних пляжів із завезенням піску з морських відкладень Республіки Польща; - ВКК в обсязі,

необхідному для завершення термінових робіт від підтоплення в період стихійного лиха; - визначення геотехнічних умов для фундаментів будівель без проведення геологічних робіт.

Таким чином аналіз структури новели ЗпН у вигляді PGG засвідчив, по-перше, значне відставання аналогічного законодавства України за кількісними показниками, причому як по відношенню до числа статей так і стосовно кола інститутів, що охоплені сферою регулювання. По-друге, якісні показники норм польського кодифікаційного акту проявляються не тільки у більшій глибині та деталізації регулювання надроправових відносин, а й у використанні при цьому положень європейського законодавства. Подібний досвід конче необхідний при проведенні кодифікації вітчизняного ЗпН, що структурно охопить існуючі та нові угруповання гірничого, геологічного та підземного законодавства.

Використана література:

1. Яценко И.С., Василевская Д.В. Зарубежное и российское законодательство о недрах: сравнительно-правовой анализ [Электронный ресурс] URL: <http://www.fpa.su/biblioteka/izdaniya/istoriya-gosudarstva-i-prava-rossiya-i-zarubezhe/zarubezhnoe-i-rossiyskoe-zakonodatelstvo-o-nedrah-sravnitelno-pravovoy-analiz/>.
2. Кірін Р.С. Кодифікаційна конструкція Федерального гірничого закону Німеччини / Роман Станіславович Кірін // Розвиток наук земельного, аграрного, екологічного та природоресурсного права [Електронний ресурс] : Збірник наукових праць Круглого столу (Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 19 жовтня 2012 р.) / за ред. Г.І. Балюк, М.В. Краснової, А.М. Мірошниченка, В.В. Носіка. - 2012.
3. Аналитическая записка к проекту федерального закона "О недрах", ноябрь 2005 г. [Электронный ресурс] URL: <http://iam.duma.gov.ru/node/3/4676/contents>.
4. Елюбаев Ж. Современное состояние правового регулирования недропользования в некоторых странах дальнего зарубежья [Электронный ресурс] URL: <http://www.zakon.kz/206856-sovremennoe-sostojanie-pravovogo.html>.
5. Идрисова А.К. Международный опыт регулирования недропользования // 20 лет независимости Республики Казахстан в свете формирования гражданского общества: Сборник статей II Республиканской научной конференции. – Астана, 23 апреля 2011 г./ Отв. редактор Б.Ж. Эбдирайым. – Астана: Евразийский национальный университет им. Л.Н. Гумилева, 2011. – 291 с. - С. 235 - 238. [Электронный ресурс] URL: <http://repository.enu.kz/.../mezhdunarodnyi-opyt-regulirovaniya-nedropol'zovania>.
6. Кірін Р.С. Досвід Польщі для кодифікації геологічного та гірничого законодавства України / Роман Станіславович Кірін // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Спецвипуск. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – 2012. – С. 276 – 280.