

АДАПТАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄС У СФЕРІ НАДРОКОРИСТУВАННЯ

ADAPTATION OF UKRAINE'S LEGISLATION TO THE EU APPLICATION FOR ECONOMIC ENVIRONMENT

Мачуська І.Б.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри цивільного та трудового права
Навчально-наукового інституту
«Юридичний інститут ДВНЗ «Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана»*

Досліджено правову охорону та використання надр в Україні у контексті адаптації законодавства України до законодавства ЄС; внесені пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання використання та охорони надр; запропоновані шляхи вдосконалення у сфері надрокористування у контексті адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

Ключові слова: надра, корисні копалини, надрокористування, адаптація законодавства України до законодавства ЄС, охорона та використання надр.

Исследована правовая охрана и использование недр в Украине в контексте адаптации законодательства Украины к законодательству ЕС; внесены предложения по совершенствованию правового регулирования использования и охраны недр; предложены пути совершенствования в сфере недропользования в контексте адаптации законодательства Украины к законодательству ЕС.

Ключевые слова: недра, полезные ископаемые, недропользование, адаптация законодательства Украины к законодательству ЕС, охрана и использование недр.

The legal protection and utilization of mineral resources in Ukraine in the context of adapting Ukraine's legislation to EU legislation. Proposals for improving the legal regulation of use and protection of natural resources. The ways of improvement in the subsoil, in the context of approximation of Ukraine to EU legislation.

Key words: bosom, minerals, subsoil, adaptation of Ukraine's legislation to EU, protection and use of mineral resources.

Постановка проблеми. В умовах розростання світової енергетичної кризи збільшується значення ефективного законодавчого регулювання раціонального використання природних ресурсів України. Одним із вагомих чинників подолання кризового становища в економіці України є належне забезпечення потреб економіки в мінерально-сировинних ресурсах та ефективне їх використання.

Стан опрацювання. Серед науковців, які займалися дослідженням окремих питань правової охорони та використання надр, необхідно виділити таких відомих вчених, як: Андрейцев, В.І., Барабаш Н.П., Башмаков Г.С., Боквинова Ю.В., Гетьман А.П., Грицан О.А., Каракаш І.І., Кірін Р.С., Кобецька Н.Р., Курило В.І., Мірошніченко А.М., Медведєва Н.П., Семчик В.І., Світличний О.П., Сурилова О.О., Шемшученка Ю.С., Шем'яков О.П., Шульга М.В., Філатова В.К.

Мета статті полягає в теоретичному дослідженні сучасних проблем у сфері надрокористування, обґрунтуванні пропозицій щодо удосконалення правового регулювання цього інституту у контексті адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

Вклад основного матеріалу. Корисні копалини є одним із найважливіших елементів навколишнього природного середовища, що забезпечує розвиток та належну роботу більшості секторів економіки.

Україна входить до числа провідних мінерально-сировинних держав світу, що має в своїх надрах 5% мінерально-сировинного потенціалу світу. В надрах України виявлено майже 20 000 родовищ і проявів 117 видів корисних копалин, з яких 8 172 родовища за 94 видами мінеральної сировини мають промислове значення і обліковуються Державним балансом запасів. До промислового освоєння залучено 2 868 родовищ [1, с. 157].

Відповідно до Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року, затвердженої Законом України від 21.04.2011 р. № 3268-VI, на сьогодні в Україні у значних обсягах ведеться видобування кам'яного вугілля

(1,7% загального видобутку у світі), товарних залізних (4,5%) та марганцевих (9%) руд, урану, титану, цирконію, графіту (4%) тощо [2].

Незважаючи на значний мінерально-сировинний потенціал країни, інститут надрокористування має значні недоліки. Сучасна ситуація у сфері надрокористування залишається складною і вимагає невідкладного вдосконалення.

З урахуванням загальносвітових тенденцій у використанні корисних копалин основні проблемні питання задоволення на належному рівні потреб економіки в мінерально-сировинних ресурсах пов'язуються з такими факторами: цінність і невідновлюваність природних мінеральних ресурсів зумовлюють необхідність їх раціонального та ощадливого використання. Інтенсивні методи видобутку, переробки і споживання корисних копалин на основі новітніх досягнень науки й техніки є невід'ємною складовою частиною загальносвітової технічної революції; науково-технічний прогрес в усіх підгалузях мінерально-сировинного комплексу та жорстка конкуренція між виробниками мінеральної сировини у країнах з ринковою економікою унеможливають всупереч усім прогнозам перехід до активного використання бідніших руд [2].

Також значною проблемою використання та охорони надр для видобутку мінеральної сировини є те, що більшість корисних копалин в Україні видобувається в межах кількох головних гірничопромислових регіонів – Донецького, Криворізько-нікопольського, Прикарпатського. Довготривале інтенсивне використання ресурсів надр у цих регіонах призвело до значних змін геологічного середовища та виникнення надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру. Головними чинниками негативного впливу є надзвичайно висока концентрація гірничодобувних підприємств, високий рівень виробленості переважної більшості родовищ, недостатній обсяг фінансування робіт, спрямованих на зменшення впливу на навколишнє природне середовище, зумовленого розробкою родовищ.

До того ж негативною тенденцією у сфері надрокористування залишається продовження військових дій на території Донецького регіону, що унеможливило повноцінне використання корисних копалин.

Величезну роль у вирішенні цієї проблеми відіграє законодавство про надра та гірниче законодавство, що регулює гірничі відносини у процесі діяльності гірничих підприємств, а саме: Кодекс України про надра – (далі КУПН) [3]; Гірничий закон України [4] та інші нормативно-правові акти.

КУПН зіграв певну позитивну роль у сфері надрокористування в умовах становлення незалежної держави. Велике значення мало введення таких новел, як ліцензування користування надрами, плата за користування, геологічного вивчення і використання надр [3].

Водночас значне коло питань щодо охорони та використання надр законодавством у сфері надрокористування не було вирішене або потребує суттєвого вдосконалення.

КУПН містить загальні норми і не конкретизує порядок отримання дозволів та особливості ведення господарської діяльності у сфері надрокористування [3]. У цьому контексті доцільно погодитись з думкою Леонової О.В., яка вказує, що сучасна законодавча база, що регулює відносини у сфері надрокористування, безсистемна і не завжди узгоджується з іншими галузями права [5]. Філатова В.К. зазначає, що у законодавстві про надра відсутня низка норм, що стосується геологічного вивчення надр [6, с. 3].

Також, потребує вдосконалення питання, що стосується розширення переліку суспільних потреб випадками викупу земельних ділянок для видобування корисних копалин загальнодержавного значення під будівництво та обслуговування гірничодобувних підприємств, що експлуатують родовища корисних копалин загальнодержавного значення. Виникає необхідність доповнення Земельного кодексу переліком земель, що не можуть передаватися в комунальну й приватну власність для розробки корисних копалин загальнодержавного значення [7].

Слушною є думка Філатової В.К., щодо створення та закріплення на законодавчому рівні державної системи заохочення та санкцій стосовно надрокористувачів під час проведення геологорозвідувальних робіт і розробки родовищ корисних копалин; врегулювання на законодавчому рівні детального порядку надання земельних ділянок, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб, для ведення геологічних робіт [6, с. 6].

Водночас варто зазначити, що охорону та використання надр не слід обмежувати тільки розвідкою та розробкою корисних копалин. Так, значні проблеми виникають під час використання надр, зокрема як території для розміщення відходів.

Вдосконалення потребує також система державного управління у сфері надрокористування. Незважаючи на той факт, що система державного управління у сфері надрокористування становить цілісну дієву систему, проте вона є дуже громіздкою і не досконалою, містить певне дублювання функцій управління.

Доцільно зазначити, що потребують вдосконалення положення щодо екологічної безпеки у зв'язку із розробкою родовищ корисних копалин; надання особливого статусу територіям техногенних родовищ корисних копалин.

Отже наведений перелік питань, які не розкриті належним чином КУПН, свідчить про доцільність створення нової редакції Кодексу України про надра [3].

Вирішення основних екологічних проблем, у тому числі і в сфері надрокористування, неможливе без міжнародного співробітництва. Тому, у сфері національної політики міжнародна діяльність України спрямована на розробку та впровадження погодженої з міжнародними нормами стратегії гармонізації національного природоохоронного законодавства, вимог і стандартів екологічної безпеки господарської діяльності та всебічної їх адаптації до норм країн-членів ЄС.

Адаптація вітчизняного екологічного законодавства до вимог Європейського Союзу (далі – ЄС) зумовлена євроінтеграційними процесами, що відбуваються в Україні. Стратегія інтеграції України до ЄС має забезпечити входження держави до європейського політичного, інформаційного, економічного й правового простору.

Відомо, що в Україні склалося складне екологічне становище після Чорнобильської катастрофи. Отже відтворення природно-ресурсного потенціалу і подальше його збереження потребує тісної співпраці з ЄС у сфері охорони навколишнього середовища, у тому числі і в сфері надрокористування. В історичному аспекті економічний розвиток країн ЄС неможливо уявити без інтенсивного використання власних мінеральних ресурсів. Саме країни Західної Європи свого часу були колыскою розвитку численних шкіл з питань геології, мінералогії, тектоніки, геофізики, геохімії, гірничої справи тощо [8, с. 74].

Пріоритетним чинником формування будь-якого механізму є наявність відповідної законодавчої бази, яка б сприяла розвитку інституту співпраці України та ЄС у сфері надрокористування. Згідно з Законом України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [9] та наказом Кабінету Міністрів України від 26.12.2011 р. № 571 «Пропозиції до Базового плану адаптації екологічного законодавства України до законодавства Європейського Союзу (юридичні аспекти)» [10] визначені завдання щодо приведення нормативно-правових актів України у відповідність до законодавства ЄС.

Головним документом, що визначає основи співпраці України та Європейського Союзу в сфері охорони навколишнього середовища, у тому числі і у сфері надрокористування, є Угода про партнерство і співробітництво між ЄС та його державами-членами й Україною 1994 р [11].

Головна спрямованість сучасних процесів у мінерально-сировинному комплексі ЄС – це створення відповідної стратегії ЄС, основним концептуальним принципом якої є стале забезпечення ЄС мінеральною сировиною. Мінерально-сировинний сектор ЄС є не лише важливим чинником зростання економіки Європи, а й світовим лідером у сфері послуг, технологій, консультативного супроводу, фінансів та виробництва обладнання. Через високі екологічні стандарти та складні геологічні умови, що переважають у Європі, розроблені в ЄС видобувні технології посідають провідні позиції у світі.

Водночас існує нагальна потреба у виконанні на європейському рівні широкого кола спільних проектів з питань охорони довкілля та сталого соціального розвитку із залученням представників промисловості, наукових та освітніх установ.

Видобувна промисловість ЄС достатньо жорстко регулюється екологічними нормами. У тих країнах, звідки ЄС імпортує мінеральну сировину, в тому числі у країнах, що розвиваються, існує нагальна потреба у супроводі видобутку корисних копалин високими соціальними та екологічними стандартами та технологіями, що мають сприяти збільшенню частки вилучення корисних компонентів та зменшенню концентрації шкідливих компонентів у гірничих відвалах, скорочення обсягів забруднення довкілля внаслідок здійснення видобувного та переробного циклів [8, с. 75]. Так, Стратегічним планом ЕТР-SMR у межах країн ЄС пропонується зосередитися на забезпеченні промисловості власними мінеральними ресурсами; удосконаленні законодавчої бази та системи надання дозволів на користування надрами; розробці систем раціонального поєднання видобутку корисних копалин та охорони довкілля [12].

Також Директоратом Промисловості Європейської Комісії в рамках загальної Стратегії сталого розвитку ЄС запроваджена Мінерально-сировинна ініціатива Європейського Союзу (МСІ), що передбачає запровадження сучас-

них європейських та світових технологічних та інвестиційно-фінансових механізмів, що сприяють ефективнішій розбудові мінерально-сировинного комплексу у країнах, що розвиваються [13].

Відповідно до Плану імплементації Директиви 94/22/ЄС Європейського Парламенту та Ради про умови надання та використання дозволів на пошук, розвідування та видобуток вуглеводнів визначені умови надання й використання дозволів на розвідку, дослідження й розробку вуглеводнів. Директива має важливе значення для забезпечення газопостачання й постачання нафтою, оскільки вуглеводні є найважливішими компонентами природного газу й нафти. Гармонізація правил щодо їхньої розвідки й розробки є істотним кроком для підтримки функціонування внутрішнього енергетичного ринку. Директива також чітко визначає регламентовану процедуру надання надр у користування на конкурсній основі.

Заходами плану імплементації Директиви 94/22/ЄС Європейського Парламенту та Ради про умови надання та використання дозволів на пошук, розвідування та видобуток вуглеводнів повинні стати: розроблення проекту нової редакції Кодексу України про надра (запровадження переходу від чинної системи отримання спецдозволів на користування надрами (як документів дозвоільного характеру) до укладення договорів про використання надр, тобто фактично запроваджується інститут угод, що носить цивільно-правовий характер); розроблення проекту постанови Кабінету Міністрів України, якою встановлюватиметься новий порядок надання надр у користування; розроблення проекту постанови Кабінету Міністрів України щодо особливостей провадження державного геологічного контролю під час здійснення суб'єктами господарювання діяльності у сфері надрокористування [14].

Висновки. Україна входить до числа провідних мінерально-сировинних держав світу. Незважаючи на значний мінерально-сировинний потенціал країни, інститут надрокористування має значні недоліки: надзвичайно висока концентрація гірничодобувних підприємств, високий рівень виробленості родовищ, зміна геологічного середовища та виникнення надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру. Негативним явищем у сфері надрокористування залишається продовження військових дій на території Донецького регіону, що унеможливує повноцінне використання корисних копалин. Також, незважаючи на наявність чинного законодавства про надра, значне коло питань щодо охорони та використання надр потребує суттєвого удосконалення, а саме: закріплення на законодавчому рівні державної системи заохочення та санкцій щодо надрокористувачів під час проведення геологорозвідувальних робіт і розробки родовищ корисних копалин; врегулювання на законодавчому рівні детального порядку надання земельних ділянок, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб, для ведення геологічних робіт; врегулювання питання щодо використанні надр, зокрема як території для розміщення відходів; положення щодо екологічної безпеки у зв'язку із розробкою родовищ корисних копалин; надання особливого статусу територіям техногенних родовищ корисних копалин.

Забезпечення сталого просторового розвитку в сфері надрокористування можливе лише за умови комплексного підходу до вирішення проблем у цій сфері.

Розвиток правового регулювання у сфері надрокористування через механізм адаптації законодавства України до правової системи ЄС має забезпечувати виконання вимог європейського енергетичного законодавства та законодавства у сфері надрокористування відповідно до Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС, Програми інтеграції України до Європейського Союзу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Мачуська І.Б. Екологічне право: навчальний посібник. К.: КНЕУ, 2009. 301 с.
2. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року: Закон України від 21 квітня 2011 року. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 44. Ст. 457.
3. Про надра: Кодекс України від 27 липня 1994 року. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 36. Ст. 340.
4. Гірничий закон України: Закон України від 6 жовтня 1999 року. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 50. Ст. 433.
5. Леонова О.В. Нормативно-правове регулювання відносин надрокористування в Україні: сучасний стан і перспективи вдосконалення. URL: C:/Users/%D0%98%D1%80%D0%B0/Desktop/vamsup_2010_2(5)_12.pdf
6. Філатова В.К. Правове регулювання геологічного вивчення надр: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.06. Х., 2008. 17 с.
7. Василенко А., Трохименко В. Проблеми надрокористування на прикладі розробки титанових родовищ в межах західної частини Українського щита. URL: http://geonews.com.ua/userfiles/files/vasilenko_trohimenko_2014.pdf.
8. Гошовський С.В. Мінерально-сировинна стратегія Європейського Союзу. Концептуальні засади. Соціально-економічна та регіональна політика. Стратегічні пріоритети. №1(6). 2008. С.74–79.
9. Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 року. Відомості Верховної Ради. 2004. № 29. Ст. 367.
10. Щодо підготовки Базового плану адаптації екологічного законодавства України до законодавства Європейського Союзу (юридичні аспекти): Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 26 грудня 2011 року. Офіційний вісник України. 2011. № 94. Ст. 3334.
11. Про ратифікацію Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами: Закон України від 10 листопада 1994 року. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 46. Ст. 415.
12. European Technological Platform on Sustainable Mineral Resources. – Leaflet, Dusseldorf: Breuedruk, 2007.
13. TAIEX workshop on Sustainable Mineral Resources. Ljubljana, Slovenia, December 10-11, 2007. URL: <http://www.geo-zs.si/TAIEX/taie.html>.
14. План імплементації Директиви 94/22/ЄС Європейського Парламенту та Ради про умови надання та використання дозволів на пошук, розвідування та видобуток вуглеводнів. URL: www.kmu.gov.ua/document/.../Dir_94_22.pdf.