

Ярина
Гаєцька-Колотило

Природні ресурси як об'єкти права власності Українського народу у контексті розробки і видобутку сланцевого газу в Україні: національний і міжнародно- правовий режими регулювання

Хоча наприкінці ХХ ст. людство дійшло ідеї необхідності забезпечення сталого розвитку суспільства, тобто такого, що базується на збереженні природних екосистем на рівні, що забезпечує реалізацію потреб нинішніх і майбутніх поколінь людей, при одночасному збереженні стійкості самих екосистем (усієї екосфери загалом), досі в Україні залишається актуальною дискусія щодо співвідношення економіки та екології. На жаль, цю дискусію можна охарактеризувати в кращому разі як «тупцювання на місці». Ресурсозатратний шлях економіки України не сприяє її активному розвитку і не забезпечує фундаментальних прав громадян України, а серед них і права на безпечне для життя і здоров'я довкілля тощо.

I. Конституція України [1] у ст. 13 закріплює визначальне для подальшого розвитку Української держави положення про те, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є **об'єктами права власності Українського народу**. Тим не менше, серед науковців-юристів України висловлюється велика кількість критичних зауважень щодо цієї конституційної норми, намагання трактувати її як швидше політичну, аніж юридичну норму (з усіма наслідками). Не вдаючись у подальшу дискусію щодо цього питання, зауважимо, що ця норма повною мірою відповідає міжнародним актам. Так, згідно із Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 1803 (XVII) «Невід'ємний суверенітет над природними ресурсами», прийнятою 14.12.1962 р. на 1194-ому пленарному засіданні [2] чітко зазначається на право саме народів та націй на невід'ємний суверенітет над їх природними багатствами і ресурсами. Це право гармонійно співвідноситься з конституційними деклараціями щодо визнання України демократичною та соціальною державою. Відтак, використання чи розпорядження об'єктами права власності Українського народу повинно відбуватися виключно в інтересах всього українського суспільства, з урахуванням думки Українського народу щодо стратегічних цілей використання природних ресурсів з метою забезпечення соціальної спрямованості економіки всієї держави, а не інтересів окремих осіб, компаній тощо. Вже згадана Резолюція ГА ООН також вказує, що право народів і націй на суверенітет над природними ресурсами повинно здійснюватися в інтересах їх національного розвитку і добробуту населення відповідних держав.

Згідно із п. 2 ст.1 Міжнародних Пактів про економічні, соціальні і культурні права і про громадянські і політичні права всі народи для досягнення своїх цілей можуть вільно розпоряджатися своїми природними багатствами і ресурсами без шкоди для будь-яких зобов'язань, що випливають з міжнародного економічного співробітництва, ґрунтованого на принципі взаємної вигоди, та з міжнародного права. Жоден народ ні в якому разі не може бути позбавлений належних йому засобів існування [3,4].

II. Загалом Україна володіє унікальними природними ресурсами, що дозволяють їй забезпечувати економічну самостійність та розвиток держави. Водночас, поглиблюється залежність держави від енергетичних ресурсів і від держав, які такими ресурсами володіють достатньою мірою. Таким чином, питання енергетичної безпеки України на сьогодні стоїть особливо гостро, що зумовлює потребу пошуку альтернативних рішень та ресурсів. На жаль, до сьогоднішнього дня енергомісткість валового національного продукту в Україні залишається найбільшою серед інших країн колишнього Союзу РСР. Вона у 9 разів вища, ніж у країнах - учасниках Організації Економічного

Співробітництва і Розвитку, та майже у 4 рази вища, ніж у країнах з вищим за середній доходом на душу населення [5]. Тому останніми роками Україна все активніше займається питаннями енергодиверсифікації.

ГАЄЦЬКА-КОЛОТИЛО Ярина Зіновіївна,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри господарсько-правових дисциплін Львівського державного університету внутрішніх справ.

Однією з складових цього процесу є розробка нових родовищ вуглеводнів, зокрема видобуток нетрадиційних видів газу (сланцевий газ, метан вугільних родовищ, газ щільних колекторів тощо). Привабливим є факт формування покладів сланцевого газу в межах більшої частини території України, а також наявність розвиненої мережі газопроводів, які можуть забезпечити оперативну доставку видобутого газу. Крім того, це виключає витрати значних коштів для будівництва нових трубопроводів [5]. Водночас, альтернативні джерела енергоресурсів, зокрема, видобуток сланцевого газу не є беззастережними з точки зору охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної рівноваги регіонів видобутку та екологічної безпеки держави загалом.

Принаймні, два принципові моменти мають значення для вирішення питання необхідності розробки покладів сланцевого газу в Україні. Насамперед, це питання, яке має глобальний характер – безпеки та якості водних ресурсів, інше питання – чи бачить себе Україна надалі «житницею» Європи та світу, аграрною державою, а звідси – проблема збереження сільськогосподарських земель, зокрема, ґрунтів, які неминуче постраждають унаслідок видобутку сланцевого газу.

Охорона водних ресурсів під час розробки сланцевого газу викликає одне з найбільших занепокоєнь в Україні і є одним з найбільш спірних питань у розробці сланцевого газу в світі. Що стосується водних ресурсів, то в Україні їх стан є вкрай незадовільний. Згідно із постановою Верховної Ради України «Про основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» від 5 березня 1998 р., тобто 15 років тому, через природні й антропогенні чинники в цілому ряді регіонів вже були відсутні джерела водопостачання із задовільними характеристиками якості води. Наприклад, за рівнем мінералізації не відповідали вимогам до питної води водойми і підземні води Луганської і Донецької областей, ряду районів Дніпропетровської, Запорізької, Херсонської, Миколаївської, Харківської, Кіровоградської областей і Криму. У ряді регіонів України висока концентрація хімічних та нафтохімічних виробництв призвела до занадто високого рівня забруднення джерел водопостачання. У відкриті водойми хімічні підприємства скидають щорічно 70 млн. куб. метрів неочищених або недостатньо очищених стоків. Порушення норм якості води досягло рівнів, які ведуть до деградації водних екосистем, зниження продуктивності водойм. Значна частина населення України використовує для своїх життєвих потреб недоброякісну воду, що загрожує здоров'ю нації.

Якісний стан підземних вод внаслідок господарської діяльності також постійно погіршується [5].

Унаслідок видобутку сланцевого газу передбачається, по-перше, використання великої кількості води для гідравлічного розриву, по-друге, не викликає сумнівів реальність небезпеки забруднення підземних та поверхневих вод скиданням стічних вод (короткострокове) та видобутою водою (довгострокове) тощо.

У той же час, за прогнозами ООН вважається, що до 2070 року дефіцит водних ресурсів відчуватиметься також в Центральній і Південній Європі і торкнеться тільки в цьому регіоні 44 мільйонів людей.

То чи не передбачається колізії інтересів між якісним і достатнім водопостачанням людей і забезпеченням держави альтернативними енергоносіями, які, на жаль, у силу великої енергоємності економіки України фактично «вилетять у трубу»?

Крім того, питання продовольчої безпеки держави також ставить під сумнів доцільність видобутку в Україні сланцевого газу. За підрахунками ООН до 2050 року очікується зростання на 70% світових потреб в продовольстві, причому особливо зростає попит на продукти тваринництва. Зростання виробництва продуктів харчування приведе до того, що глобальне споживання води в сільському господарстві (на яке вже сьогодні доводиться 70 % ресурсів прісної води) збільшиться, щонайменше, на 19%.

13 лютого 2013 р. в штаб-квартирі Продовольчої і сільськогосподарської організації Об'єднаних Націй (ФАО) в Римі відбулася зустріч, присвячена глобальному плану розвитку після 2015 року. Її учасники дійшли висновку, що продовольча безпека і споживання повинні стати центральною ланкою подальшої стратегії розвитку. Таким чином, напрошується риторичне запитання, чи не виграє економіки України від переорієнтації на пріоритетність аграрного сектору економіки? Варто також нагадати, що саме землі, а також ґрунти України є неоціненним національним багатством, що повинно перебувати під охороною держави, а не жертвуватись у угоду чийсь, наразі примарним, бізнесовим інтересам. Принаймні, зміст проекту договору «Про розподіл вуглеводнів, які видобуватимуться у межах ділянки Юзівська, між державою Україна та компанією «Шелл Експлорейшн енд Продакшн Юкрейн Інвестментс (ІV) Б.В.» та ТОВ «Надра Юзівська» свідчить про превалювання бізнес-інтересів над екологічними інтересами держави, а отже всього Українського народу.

Не можна ігнорувати позицію Українського народу, як суверена природних ресурсів на своїй території, що в свою чергу зумовлює необхідність забезпечення найширшої інформованості громадян про перспективи розробки родовищ сланцевого газу та доступу громадськості до інформації про технології, які будуть застосовуватися при розробці родовищ, щоб у разі сумнівів щодо безпеки попередити їх використання. До речі, вже сьогодні стежити за реалізацією проекту розробки і видобутку сланцевого газу зголосилися 22 екологічні організації.

Ще одне не менш важливе питання - допоки Україна буде сировинною державою, а отже, додатком до чужих економік? Це в свою чергу ставить питання наукового забезпечення розвитку держави, можливість запропонування науковцями новітніх технологій у зменшенні енергоємності економіки держави тощо. Проте, фінансування наукових досліджень, зокрема прикладних, зведено в Україні нанівель. На жаль, Україна не прагне скористатися досвідом економічно успішних економік світу, які базуються на розвитку наукоємних, а не ресурсозатратних технологій.

III. Викликає застереження і юридичний аспект взаємовідносин української сторони із зарубіжними партнерами. Проект Угоди «Про розподіл вуглеводнів, які видобуватимуться у межах ділянки Юзівська, між державою Україна та компанією «Шелл Експлорейшн енд Продакшн Юкрейн Інвестментс (ІV) Б.В.» та ТОВ «НАДРА ЮЗІВСЬКА», що є єдиним доступним джерелом інформації про екологічні наслідки видобутку сланцевого газу в Україні для громадськості, передбачає, що інвестор має право безоплатно здійснювати спеціальне водокористування, що не стимулюватиме його раціонально використовувати видобуту воду. Варто зазначити, що угода передбачає розвідку і видобуток не лише сланцевого газу, але нафти і конденсату з використанням підтримки пластового тиску, що може здійснюватись теж з використанням води. Угодою передбачено використання свердловин для закачування стічних вод, а також нагнітальних свердловин. В угоді не вказано, чи обліковуватиметься спожита вода. Варто зазначити, що у додатку до угоди мова про дотримання водоохоронного законодавства в частині підземних вод не йдеться. Шелл оприлюднює інформацію про хімічні речовини, які планується використовувати при гідророзриві, наскільки це дозволяють їхні постачальники. При цьому перевірки діяльності інвестора мають здійснюватися одним державним органом не частіше, ніж раз на три роки, а їхня тривалість не має перевищувати 10 днів без права пролонгації (мова йде про площу 7 тис. км², що, для порівняння, становить третину Львівської області). Це означає, при терміні буріння свердловин 1 рік Держекоінспекція не зможе контролювати процес буріння, випробування. Окрім того, інформацію, яку контролюють органи отримують під час перевірки, не матимуть права повідомляти суспільству, оскільки така інформація буде конфіденційною і повідомити її можна лише через 5 років по закінченню діяльності Шелл на означеній площі, тобто через 55 років [7]!

Нагадаємо, що згідно із п. 2 Резолюції ГА ООН 1803 (XVII) «Невід'ємний суверенітет над природними ресурсами» розвідка і експлуатація таких ресурсів і розпорядження ними, так само як і ввезення потрібного для цих цілей іноземного капіталу, повинні здійснюватися відповідно до правил і умов, які народи і нації на підставі свого вільно прийнятого рішення вважають необхідними або бажаними для дозволу, обмеження або заборони таких видів діяльності. Це в свою чергу передбачає, що нормативно-правові акти України і договори, які приймаються на їх підставі повинні відповідати об'єктивним потребам держави і не порушувати прав громадян України, зокрема, права на безпечне для життя і здоров'я довкілля (ст. 50 Конституції України). Крім того, природоохоронне законодавство України повинно бути соціально орієнтованим, що передбачає не лише можливість достойного життя громадян України, а й забезпечення їх невід'ємних прав на чисте, безпечне довкілля, безпечні та якісні продукти харчування і, насамперед, інформацію про можливі загрози життю і здоров'ю громадян унаслідок здійснення господарської діяльності, зокрема діяльності, пов'язаної із розробкою і видобутком природних ресурсів.

П. 3 Резолюції ГА ООН 1803 (XVII) "Невід'ємний суверенітет над природними ресурсами» також передбачає, що у разі надання дозволу використання ввезеного капіталу і прибутків з цього капіталу регулюється умовами цього дозволу, чинними національними законами і міжнародним правом. Отримані прибутки повинні в усіх випадках розподілятися у вільно узгодженій пропорції між інвесторами і державою, в якійкладаються інвестиції, причому повинні прийматися належні заходи для того, щоб суверенітет цієї держави над її природними багатствами і ресурсами жодною мірою не порушувався.

Висновки. Цілком очевидно, що питання розробки і видобутку сланцевого газу в Україні є складним і потребує додаткового наукового переосмислення. В той же час громадяни України, весь Український народ мають право на інформацію про вплив цього економічного проекту на навколишнє природне середовище. В іншому разі права Українського народу як суверена природних ресурсів будуть істотно порушені. На жаль, досі доводиться констатувати про неналежне інформування та залучення громадськості до обговорення питання розробки і видобутку сланцевого газу в Україні, що не відповідає не лише чинному законодавству України, а й міжнародно-правовим актам. А це ставить під сумнів декларування України як демократичної, правової і соціальної держави.

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.
2. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 1803 (XVII) «Невід’ємний суверенітет над природними ресурсами», прийнята 14.12.1962 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_819.
3. Міжнародний пакт **про економічні, соціальні і культурні права**, ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР N 2148-VIII від 19.10.73 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_042.
4. Міжнародний пакт **про громадянські і політичні права**, ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР N 2148-VIII від 19.10.73 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
5. Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – N 38-39. – ст.248.
6. Якушенко Л.М., Яковлев Є.О. Перспективи видобутку сланцевого газу в Україні : Екологічні аспекти / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/slanets-19b15.pdf>.
7. Перспективи буріння та експлуатації сланцевого газу по-українськи // «Круглий стіл МБО «Екологія – Право – Людина» та ГО «Бюро екологічних розслідувань» на тему: «Процес буріння та експлуатація сланцевого газу: соціальні й екологічні виклики» для громади Жовківського, Сокальського та Кам’яно-Бузького районів від 6 лютого 2013 року / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.k-z.com.ua/ukrayna/24864-perspektivi-burinnya-ta-ekspluatatsiji-slantsevogo-gazu-po-ukrajinski>.