

УДК 342.9

Надія Максименцева,*канд. юрид. наук, докторант юридичного факультету
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ КОРИСТУВАННЯ І ОХОРОНИ НАДР У КАНАДІ. ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

У статті автором аналізуються основоположні засади правового регулювання державного управління у сфері використання, відтворення та охорони надр у Канаді. Виокремлено основні напрями подальшого застосування позитивного досвіду створення ефективної системи державного управління у цій сфері для України та шляхи його запровадження.

Ключові слова: державне управління; адміністративне право Канади; надкористування.

Постановка проблеми та її зв'язок з важливими науково-практичними завданнями. Натепер очевидно є необхідність створення ефективної, дієвої економічно та безпечної екологічно системи управління у галузі використання, відтворення та охорони надр України.

Так, наприкінці 2016 року Міністерство екології та природних ресурсів оприлюднило інформацію про підписання Меморандуму з Канадою щодо налагодження співпраці із залучення канадських експертів до розроблення проекту концепції реформування системи державного управління у сфері використання і охорони надр. Канада, як держава, яка має великі запаси природних ресурсів та, відповідно, величезний досвід у організації державного управління у сфері надкористування, є досить цікавим партнером щодо вивчення і подальшого застосування досвіду у цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, на які спирається автор. Питаннями функціонування системи управління у галузі видобування надр та гірничого права Канади у свій час плідно займалися та продовжують займатись такі вчені, як Є. В. Моргунов, В. І. Павленко, М. Е. Певзнер та інші.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Водночас нині бракує досліджень щодо порівняльного аналізу адміністративно-правових засад функціонування системи державного управління законодавства у сфері державного управління у галузі користування, охорони надр відповідно до вимог сьогодення.

Викладення основного матеріалу. Нещодавно Україною підписано Угоду про вільну торгівлю між Україною та Канадою (далі – Угода), яка ратифікована Законом України від 14.03.2017 [1]. Ст. 3.4. Угоди передбачає вільний обіг таких товарів, як корисні копалини та інші неживі природні ресурси, добуті або видобуті з морського дна, надр або океанського дна Території, Стороною чи особою Сторони, за умови, що Сторона або особа Сторони має права на розробку цього морського дна, надр або океанського дна.

Тобто налагодження співпраці з Канадою шляхом запровадження режиму вільної торгівлі має стати поштовхом до створення партнерських відносин, підставою для поглибленого вивчення досвіду цієї держави у тому числі щодо визначення адміністративно-правових засад функціонування системи державного управління у сфері використання і охорони надр. Тож вивчення законодавства Канади у сфері адміністративно-правового забезпечення державного управління надкористуванням є необхідним кроком, що дасть змогу запровадити ефективні заходи створення дієвої системи функціонування державних органів у тому числі у сфері охорони і використання надр.

Канада є федерацією, що складається з 13 суб'єктів: десяти провінцій та трьох територій. Відповідно до особливостей федеративного устрою країни, наявне законодавство федеративне та законодавство провінцій.

У володінні провінцій перебуває 80% мінерально-сировинних ресурсів, інші – у федеральній, та незначна частина – у приватній власності [2, с. 503].

Так, Конституція Канади (Конституційний Акт Канади від 1982) проголошує, що всі землі, шахти, корисні копалини і права на розробку надр, даровані королівською владою, на час створення Союзу належали різним провінціям Канади, Нової Шотландії, Нью-Брансуїку, і всі грошові кошти, заборговані і належні до сплати за ці землі, шахти, мінеральні копалини і за право розробки надр, будуть належати різним провінціям – Онтаріо, Квебеку, Новій Шотландії і Нью-Брансуїку, в яких вони розташовані чи виникли з дотриманням покладених на них боргових зобов'язань і пов'язаних із цим інтересів, крім тих, які наявні у провінцій у відношенні цих земель, шахт, мінеральних копалин і прав на розробку надр [3].

Тобто право власності на нафтогазові запаси у Канаді належать, відповідно до законодавства, провінціям.

При цьому провінції відповідно до Конституції мають вищу владу на своїй території в межах своєї компетенції. Такі території мають законодавчі збори (окрім провінції Квебек та Нова Шотландія), органи управління у вигляді місцевих урядів, що залишаються у підпорядкуванні Генерал-Губернатора Канади та уряду Канади в особі комісара, який призначається Палатою общин [4, с. 103].

Ст. 50 Конституційного Акта Канади від року 1982 [5] (відсилочна норма до ст. 92А Конституційного Акта Канади від 1867 [3]) визначається важлива роль місцевих провінцій щодо питань регулювання діяльності у сфері надрокористування. Так, до компетенції законодавчої влади провінцій віднесено право прийняття законів щодо розвідки, розробки невідновлювальних природних ресурсів; експорту в інші частини Канади первинної продукції з невідновлювальних ресурсів, зважаючи на заборону демпінгування цін або умов таких поставок.

При цьому у разі виникнення конфлікту або невідповідностей місцевого та федерального законодавства, останнє має більшу юридичну силу.

Крім того, до повноважень місцевих парламентів належить прийняття законів про створення сприятливого економічного клімату та залучення інвесторів у будь-який не заборонений законом спосіб або за будь-якою системою оподаткування, у тому числі у сфері використання природних невідновлювальних ресурсів.

Виконавча система органів державної влади складається з урядів федерального і урядів провінцій, які мають у своєму складі міністрів, та Генерал-губернатора Канади та лейтенант-губернаторів на місцевому рівні.

Нормативно-правове регулювання державного управління у сфері використання, відтворення і охорони надр здійснюється Законом Канади «Про нафтові ресурси» від 1985 року (Canadian Petroleum Resources Act) (далі – CPRA) [6], що визначає основні засади геолого-розвідувальної діяльності та питання видобутку, переробки та транспортування природних ресурсів, а також підзаконними нормативно-правовими актами, прийнятими на його виконання. Такі акти регулюють різні сфери адміністративного функціонально-правового забезпечення, а саме:

– засади еколого-правового забезпечення (Положення про фонд вивчення навколишнього природного середовища від 06.11.1987 (Environmental Studies Research Fund Regions Regulations № SOR/87-641)) [7],

– функцію економічного розподілу доходів і витрат (Положення про розподіл витрат та доходів з використання нафтових ресурсів на прикордонних землях від 12.12.1991 № SOR/92-26 (Frontier Lands Petroleum Royalty Regulations) [8];

– функцію контролю у реєстраційній сфері на територіях з різним правовим статусом, а саме: на прикордонних територіях (Положення про управління та реєстрацію діяльності у нафтодобувній сфері на прикордонних землях від 14.04.1988 № SOR/88-230 (Frontier Lands Registration Regulations) [9]; історичних територіях (Наказ про заборону видачі будь-яких дозволів та проведення здійснення будь-якої діяльності на території історичного Форт-у Дом Лапьер на території Юкотану від 10.03.1983 № SOR/98-188 (Order Prohibiting the Issuance of Interests at Lapierre House Historic Site in the Yukon Territory) [11]; Наказ про заборону видачі будь-яких дозволів та проведення здійснення будь-якої діяльності на території історичного Форт-у Дом Рампарта на території Юкотану від 04.12.1997 № SOR/97-540 (Order Prohibiting the Issuance of Interests at Rampart House in the Yukon Territory) [12]; природних територіях (Положення про регулювання діяльності на території проливу Ланкастер від 18.06.1998 № SOR / 98-349 (Lancaster Sound Designated Area Regulations) [13].

Крім того, варто назвати Закон Канади «Про нафтогазову діяльність» від 1985 року (Oil and Gas Production and Conservation Act) (далі – OGPCA) [14], що регулює питання видачі ліцензій на користування природними ресурсами, а також підзаконні акти щодо визначення порядку здійснення окремих видів діяльності у цій сфері (Canada Oil and Gas Production and Conservation Regulations 1990) [15].

Відповідно до законодавства основними принципами існування системи державного управління є забезпечення ефективного використання надр; недопущення не виправданого виснаження запасів; забезпечення ефективного експорту з точки зору національних інтересів.

Суб'єктами державного регулювання у сфері охорони і використання надр виступає Міністр природних ресурсів Канади (стосовно будь-яких земель на території Канади) та Міністр у справах індіанців та північних територій щодо земель, розташованих на півночі і у зоні проживання індіанців (далі – Міністр). При цьому поняття Міністр визначене у CPRA та OGPCA як Міністр відповідних територій, стосовно яких він несе адміністративну відповідальність за природні ресурси, розташовані на таких територіях.

На місцевому рівні призначаються міністри природних ресурсів відповідних провінцій (Provincial Minister).

У Положенні про розподіл витрат та доходів з використання нафтових ресурсів на прикордонних землях від 12.12.1991 № SOR/92-26 (Frontier Lands Petroleum Royalty Regulations) [15] визначається такий суб'єкт державного управління, як Міністр енергетики, гірсько-рудної промисловості та природних ресурсів, який також бере участь у затвердженні фінансових витрат та надходжень.

До повноважень Міністра віднесено кадрові питання (може призначити будь-яку особу для реалізації повноважень та виконання обов'язків та функцій, яка відповідає встановленим CPRA вимогам), а також право створювати консультативні органи з метою ефективного виконання покладених функцій.

Крім того, існують громадські ради, до складу яких Міністр може призначити одного або декількох зацікавлених осіб (interest owner – особи, які мають певний інтерес та інтереси яких зачіпаються діями держави у тій чи іншій сфері).

Однією із функцій, які здійснює Міністр у сфері використання, відтворення і охорони надр, є дозвільна, тобто щодо надання дозволів на використання надр, геологічної розвідки, яка розпочинається насамперед із видачі дозволу на використання території.

Міністр погоджує видачу дозволів. Цікавою є норма ст. 2.21 щодо заборони початку будь-якої діяльності до погодження або відмови у погодженні Міністром плану отримання доходів від діяльності, що планується, відповідно до підрозділу 5.2.(2) CPRA.

Дозвіл може містити будь-які умови, що не суперечать законодавству та обов'язково

погоджуються з Міністром. При цьому Міністр за згодою з володільцем відсотків із дозволу може змінювати визначені умови, вносити застереження стосовно прикордонних земель, об'єднувати декілька ліцензій в одну тощо.

У свою чергу Міністр має законодавчо визначені повноваження на здійснення контрольно-ревізійної функції щодо ефективного використання територій відповідно до умов дозволів: вивчає та оцінює подані звіти за результатами діяльності про стан виплат роялті, штрафів, доходів. За результатами вивчення може вживати заходів щодо відмови у продовженні дозволу на проведення робіт та отримання прибутків у сфері надкористування.

Цікавим є факт, що заміна сторони на правонаступника дозволу у разі його зміни серед осіб, що мають дозвіл та отримують доходи у сфері надкористування, неможлива без видачі міністром підтвердження про сплату всіх необхідних виплат відповідно до напряму діяльності (ст. 70 CPRA).

Федеральний уряд також виконує функцію контролю щодо встановлення цій, стану міжнародної торгівлі, здійснює управління природними ресурсами у провінції Юкатан, на території Північно-Західних територій та Нунавуті, а також ресурсів національних парків.

Ще одним суб'єктом, який здійснює державне регулювання у сфері надкористування, є Генерал-губернатор та Губернатор провінції.

Генерал-губернатор може встановлювати правила щодо регулювання розміру зборів або методів їх розрахунку за надання Національною радою з енергетики або Міністром послуг чи продуктів, а також контролює дотримання вимог до здійснення такої діяльності.

У свою чергу, відповідно до п. 1.12., Губернатор провінції може заборонити будь-якій зацікавленій особі почати чи продовжити будь-яку діяльність у разі наявності екологічної або соціальної проблеми, що має серйозний характер, або наявності небезпечних чи екстремальних погодних умов, що впливають на стан здоров'я чи безпеку людей або обладнання, або навіть у разі незгоди з рішенням уряду про зміну розташування міжнародних кордонів.

Повноваження Губернатору у сфері дозвільної діяльності також регламентовані CPRA та встановлюють його права визначати умови до надання дозволу на геологічну розвідку територій.

Генерал-губернатор призначає Національну енергетичну Раду, яка складається

із 9 членів відповідно до Закону Канади «Про Національну енергетичну раду» від 1985 р. (National Energy Board Act) (далі – NEBA) [17].

Однією з функцій Національної енергетичної Ради Канади у сфері надрокористування є дорадча, тобто щодо надання рекомендацій з питань розвідки і видобутку, виробництва, переробки, передачі, транспортування, розподілу, продажу, покупки, обміну і утилізації енергії та джерел енергії в Канаді та за її межами, а також безпеки та надійності трубопроводів і міжнародних ліній електропередач (ст. 26 NEBA).

Крім того, Національна енергетична рада розглядає питання у сфері геологорозвідки щодо визнання та прийняття декларації про значне відкриття (відкриття під час геологічної розвідки територій), відкриття промислових запасів та регламентує пов'язані з цими питання.

При цьому у разі визнання родовища значним відкриттям або родовищем промислових запасів Міністр може змінити ставку відсотків прибутку для осіб, що користуються ліцензією.

Характерною ознакою законодавства Канади є чітко визначений суб'єктний склад осіб – операторів. Ліцензії на видобуток можуть належати лише корпораціям, що зареєстровані на території Канади (ст. 28 CPRA).

Проте основною функцією є дозвільна, тобто щодо надання ліцензії, а саме: погодження умов, встановлення обмежень, затвердження ліцензій на видобування нафти та газу. На підставі положень ст. 5 CPRA Національна Рада може надавати ліцензію на експлуатацію нафтогазових родовищ, дозвіл для продовження окремих робіт чи діяльності у цій сфері. Під час затвердження умов ліцензії обов'язково мають визначатись вимоги щодо встановлення відповідальності за втрати, розмір шкоди, витрати та затрати; вимоги щодо проведення екологічних програм чи досліджень. У разі недотримання визначених вимог Національна енергетична Рада може анулювати ліцензію.

У сфері охорони надр Національна Рада має повноваження обирати зі свого складу працівників Головного співробітника з безпеки та Головного співробітника з охорони навколишнього середовища. За результатами їхньої роботи у разі виявлення неналежного ставлення операторів до навколишнього природного середовища, стану екологічної безпеки на об'єктах сфери охорони та використання надр (наявність відходів, спричинення шкоди довкіллю тощо) та визнання оператора винним можуть закрити відпо-

відні об'єкти та накласти штраф у розмірі до 100 тис. канадських доларів (ста тисяч). При цьому за обвинувальним актом суду за результатами виявлення правопорушень на особу можуть накласти штраф у розмірі не більше 1 млн. (одного мільйона) канадських доларів або ув'язнення на строк не більше 5-ти років (ст. 28 NEBA).

Таким чином, основними засадами функціонального забезпечення діяльності органів державного управління у сфері надрокористування є здійснення дозвільної функції та визначення умов здійснення такої діяльності. Крім того, виконується контрольна функція, яка поряд з іншим полягає також у проведенні контролю за створенням та підтриманням режиму забезпечення безпеки; контрольно-охорона функція щодо охорони навколишнього природного середовища, підтримання умов екологічної безпеки; охорона функція щодо збереження ресурсів нафти і газу та їх використання за умов мінімального спричинення шкоди навколишньому природному середовищу; забезпечується підконтрольність, підзвітність та обов'язковість настання відповідальності за принципом «забруднювач платить»; створюється економічно ефективна інфраструктура та підтримується режим безпечного та сприятливого інвестиційного клімату.

Треба зазначити, що організація державного управління на північних територіях Канади має свої особливості та базується на поєднанні сумісного управління природними ресурсами органів федерального рівня, територіальними урядами (урядами провінцій) та корінним населенням. Це стосується питань розподілу грошових коштів, управління екологічним сектором, відновлювальними ресурсами, управління нафтогазовим сектором, гірськорудним сектором та корисними копалинами. Відносини між урядами різних рівнів, промисловцями (власниками інтересів) та корінним населенням регулюються частково законодавством, але більшою мірою системою угод – від Всеохоплюючих укладених угод про претензії на землі до угод про бенефіції. Спільноти корінних народів отримують багато прав та повноважень у цілій низці угод, у тому числі і право на частину ренти від використання природних ресурсів [2].

Висновки

Проаналізувавши основні засади функціонування органів державного управління у сфері охорони і використання надр, можна визначити основні характерні ознаки діяльності системи:

– врахування національних інтересів під час надання дозволів та ліцензій у сфері над-

рокористування; врахування економічних потреб держави щодо сплати рентних платежів, роялті за користування надрами; визначення суб'єктного складу операторів лише з підприємств, що мають корпоративні права Канади;

– створення інвестиційного клімату та захист прав інвесторів шляхом надання податкових пільг тощо;

– наявність державного контролю за діяльністю у сфері надкористування щодо дотримання вимог ліцензії, вчасності сплати платежів, виплат тощо; наявність компетенції державних органів під час перевірки звітів та у разі виявлення невчасності здійснення розрахунку з державою зупиняти дію дозволу або ліцензії, змінювати умови дозвільних документів тощо;

– можливість проведення перевірок дотримання вимог ліцензії, вимог екологічних та екологічної безпеки, за результатами вжиття заходів до порушників;

– дієвий механізм установлення відповідальності, застосування санкцій до порушників;

– урахування національних інтересів та територіальних особливостей провінцій та територій, вирішення соціальних питань за рахунок ефективної організації управління у системі надкористування на місцевому рівні тощо.

Тобто під час формування нової концепції реорганізації та функціонування системи державного управління у сфері надкористування в Україні доцільно застосовувати досвід Канади щодо ефективного поєднання дотримання національних інтересів, врахування потреб та особливостей розвитку території разом зі створенням економічно вигідного інвесторам сектору економіки та чітким державним контролем за дотриманням вимог екологічної безпеки, безпеки діяльності у сфері надкористування та дієвим механізмом застосування санкцій до порушників.

Список використаних джерел:

1. Про ратифікацію Угоди про вільну торгівлю між Україною та Канадою : Закон України від 14.03.2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1917-19>.

2. Моргунов Е. В. «Управление недропользованием в Канаде» / Е. В. Моргунов. // Народонаселение. – 2014. – № 2. – С. 103.

3. Constitution Act of Canada 1982 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/Const/page-15.html>.

4. Павленко В. И. Регулирование сферы недропользования в приарктических странах (США, Канаде, Норвегии) / В. И. Павленко // Арктика: экология и экономика. – 2013. – № 3. – С. 503.

5. Constitution Act of Canada 1867 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/>.

6. Canadian Petroleum Resources Act [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-8.5/page-1.html>.

7. Environmental Studies Research Fund Regions Regulations № SOR/87-641 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-87-641/page-1.html>.

8. Frontier Lands Petroleum Royalty Regulations 12.12.1991 № SOR/92-26 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-88-230/index.html>.

9. Frontier Lands Registration Regulations 14.04.1988 № SOR/88-230 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-98-188/page-1.html>.

10. Prohibiting the Issuance of Interests at Lapierre House Historic Site in the Yukon Territory 10.03.1983 № SOR/98-188 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-97-540/page-1.html>.

11. Order Prohibiting the Issuance of Interests at Rampart House in the Yukon Territory [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-97-540/page-1.html>.

12. Order Prohibiting the Issuance of Interests at Lapierre House Historic Site in the Yukon Territory 10.03.1983 № SOR/98-188 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-97-540/page-1.html>.

13. Lancaster Sound Designated Area Regulations 18.06.1998 № SOR/98-349 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-98-349/page-1.html>.

14. Oil and Gas Production and Conservation Act 1985 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.laws.justice.gc.ca/eng/acts/O-7/>.

15. Canada Oil and Gas Production and Conservation Regulations 1990 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.laws.justice.gc.ca/eng/Regulations/SOR-90-791/page-1.html>.

16. Frontier Lands Petroleum Royalty Regulations 12.12.1991 № SOR/92-26 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-88-230/index.html>.

17. National Energy Board Act 1985 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/N-7/page-1.html>.

В данной статье автор анализирует основы правового регулирования государственного управления в сфере использования, охраны и воспроизводства недр в Канаде. Выделены основные направления дальнейшего внедрения позитивного опыта создания эффективной системы государственного управления в этой сфере для Украины и пути его реализации.

Ключевые слова: государственное управление; административное право Канады; недропользование.

In this article, the author analyzes the basics of the legal regulation of public administration in the sphere of use, conservation and reproduction of subsurface resources in Canada. The main directions of further introduction of positive experience in creating an effective system of public administration in this sphere for Ukraine and ways of its implementation are singled out.

Key words: public administration; administrative law of Canada; subsoil use.

