

ЕКОЛОГІЧНЕ І ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.9:35.072.2

DOI <https://doi.org/10.32782/klj/2026.1.22>**Баркалов О. О.,**кандидат технічних наук, докторант
Київського національного економічного університету
імені Вадима Гетьмана
ORCID: 0009-0004-8814-2763

МІЖНАРОДНА ПРАКТИКА В СФЕРІ НАДРОКОРИСТУВАННЯ

Анотація. У статті проаналізовано міжнародні практики у сфері надрокористування з акцентом на підходи держав Європейського Союзу, де політика сировинної безпеки поєднується з високими стандартами охорони довкілля та процедурної справедливості. Метою роботи є узагальнення правових та інституційних механізмів доступу до надр і визначення інструментів, що мінімізують екологічні й соціальні ризики видобутку. Дослідження ґрунтується на порівняльно-правовому аналізі права ЄС і національних моделей (ліцензії/концесії) у низці країн ЄС, а також на систематизації практик нагляду й звітності. Встановлено, що «європейська модель» має комплексний характер: гірничий дозвіл не є самодостатнім і реалізується у зв'язці з процедурою оцінки впливу на довкілля, водоохоронними вимогами, режимами охорони біорізноманіття, правилами управління відходами видобувної промисловості та механізмами екологічної відповідальності за шкоду. Показано значення фінансових гарантій рекультивациі та планів закриття, які переводять витрати на відновлення територій у передбачуваний елемент проектної моделі. Обґрунтовано, що прозорість платежів і розкриття інформації про надрокористування підсилюють підзвітність держави й компаній та знижують корупційні ризики. Окрему увагу приділено тренду ЄС щодо критичної сировини, який стимулює прискорення дозвільних процедур через координацію («єдині точки контакту»), цифровізацію та паралелізацію етапів без зниження екологічних стандартів. Зроблено висновок, що ефективне надрокористування в ЄС забезпечується поєднанням стабільних правил, науково обґрунтованих критеріїв допустимості впливів, дієвого контролю та участі громад на ранніх стадіях прийняття рішень. Практичне значення статті полягає у формуванні рекомендацій для удосконалення національного регулювання: прозорі конкурси на ділянки надр, інтегрований моніторинг, відкриті реєстри дозволів і платежів та обов'язкові фінансові гарантії відновлення довкілля. Також окреслено типові інституційні рішення для підвищення якості контролю.

Ключові слова: надрокористування, адміністративно-правовий статус, центральні органи виконавчої влади, права та обов'язки суб'єкта публічної адміністрації, повноваження, контроль, нагляд, контроль діяльність, надра, надрокористування, публічна адміністрація, владні повноваження, адміністративна процедура.

Barkalov O. O. International practices in the field of subsoil use

Abstract. This article analyzes international practices in the field of subsoil use, focusing on approaches adopted by European Union Member States, where raw-material security policies are combined with high standards of environmental protection and procedural fairness. The aim of the study is to synthesize the legal and institutional mechanisms governing access to subsoil resources and to identify tools that minimize the environmental and social risks associated with extraction. The research is based on a comparative legal analysis of EU law and national models (licenses/concessions) in a number of EU countries, as well as on a systematization of oversight and reporting practices. It is established that the "European model" is comprehensive in nature: a mining permit is not self-sufficient and is implemented in conjunction with environmental impact assessment procedures, water-protection requirements, biodiversity conservation regimes, rules on the



management of waste from extractive industries, and mechanisms of environmental liability for damage. The study highlights the significance of financial guarantees for reclamation and mine-closure plans, which transform restoration costs into a predictable element of the project model. It is substantiated that transparency of payments and disclosure of information on subsoil use strengthen the accountability of both the state and companies and reduce corruption risks. Particular attention is paid to the EU trend concerning critical raw materials, which encourages faster permitting through coordination ("single points of contact"), digitalization, and parallelization of stages without lowering environmental standards. The article concludes that effective subsoil use in the EU is ensured by a combination of stable rules, scientifically grounded criteria for the acceptability of impacts, effective supervision, and early public participation in decision-making. The practical value of the article lies in developing recommendations for improving national regulation: transparent tenders for subsoil plots, integrated monitoring, open registers of permits and payments, and mandatory financial guarantees for environmental restoration. Typical institutional solutions for improving the quality of oversight are also outlined.

Key words: *subsoil use; administrative and legal status; central executive authorities; rights and obligations of public administration entities; powers; control; supervision; oversight activities; subsoil; public administration; authoritative powers; administrative procedure.*

Постановка проблеми. Міжнародна практика у сфері надрокористування показує, що головна проблема полягає в пошуку балансу між економічною вигодою від видобутку та захистом довкілля й прав місцевих громад. У різних країнах правила ліцензування, доступу до геологічної інформації, розподілу ренти та екологічного контролю суттєво відрізняються, що створює ризики непрозорості, корупції й нерівних умов для інвесторів. Додатково загострюють ситуацію сучасні виклики: ESG-вимоги, декарбонізація, видобуток критичних мінералів, а також спори між державою і інвесторами через зміну регуляторних правил. Отже, проблематика зводиться до потреби у прозорих, стабільних і справедливих механізмах управління надрами, які одночасно гарантують інвестиційну привабливість, екологічну безпеку та соціальну легітимність проєктів.

Метою статті є узагальнити міжнародну практику регулювання надрокористування та визначити ефективні інструменти, що забезпечують прозорість, екологічну безпеку й справедливий розподіл рентних доходів. Також мета полягає у виявленні кращих практик (ліцензування, фіскальні режими, контроль, участь громад) і формуванні рекомендацій для вдосконалення національного регулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі та аналітиці міжнародних організацій питання надрокористування досліджується переважно в межах ресурсного врядування: моделі надання прав (ліцензії/концесії/угоди про розподіл продук-

ції), фіскальні механізми (роялті, податки, рента) і прозорість доходів. Окремий напрям становлять дослідження екологічних стандартів та процедур ОВД/СЕО, управління ризиками забруднення й рекультивації, а також інтеграції ESG-вимог у видобувні проєкти. Значну увагу приділяють соціальному виміру – участі місцевих громад, механізмам консультацій, запобіганню конфліктам і дотриманню прав людини. Водночас дискусійними залишаються питання балансування стабільності правил для інвесторів і права держави змінювати регулювання, а також ефективності контролю за виконанням ліцензійних умов і відповідальності за порушення.

Виклад основного матеріалу. Надрокористування в державах Європейського Союзу формується на перетині трьох рівнів регулювання: 1) національного гірничого права (власність на надра, ліцензування/концесії, технічна безпека); 2) екологічного права ЄС (оцінка впливу на довкілля, вода, біорізноманіття, відходи, промислові викиди, відповідальність за шкоду); 3) політики ЄС щодо стратегічної сировини та промислової безпеки. Саме поєднання цих рівнів і створює «європейську модель» видобувної діяльності: видобуток допускається, але лише за умови науково обґрунтованого доведення прийнятності впливів, прозорих процедур та реальних механізмів запобігання шкоді й її відшкодування.

Важливою рисою є те, що ЄС не має «єдиного гірничого кодексу» для всіх держав-членів: право надання дозволів та організація видобутку залишаються переважно в ком-

петенції держав. Водночас екологічні директиви та регламенти ЄС задають мінімальні стандарти, які безпосередньо впливають на строки, складність і зміст дозвільних процедур (наприклад, ЕІА/ОВД, Natura 2000, водні стандарти) [1].

У більшості країн ЄС корисні копалини розглядаються як ресурс публічного значення, щодо якого держава встановлює особливий режим доступу. Ілюстративним є приклад Іспанії: її гірниче законодавство прямо підкреслює публічний (державний) характер родовищ і опору на адміністративну концесію як ключовий інструмент допуску до видобутку [2].

На практиці доступ до надр у країнах ЄС організований через комбінацію таких інструментів:

1. дозвіл/ліцензія на геологічне вивчення (exploration);
2. дозвіл/концесія на видобування (extraction);
3. екологічний дозвіл та/або інтегрований дозвіл на викиди/скиди (у залежності від виду діяльності);
4. просторове планування (land-use planning) і спеціальні погодження;
5. фінансові гарантії, плани закриття, рекультивациі та управління відходами.

Європейська практика виходить з того, що «право видобувати» – це не один документ, а ланцюг дозволів, причому екологічні процедури часто є системоутворюючими і визначають долю проекту ще до стадії промислової розробки. Це особливо помітно у країнах Півночі Європи та Центральної Європи, де високий рівень екологічних вимог поєднується з чіткою адміністративною організацією.

Фінляндія демонструє модель, у якій гірничий дозвіл не «поглинає» екологічний. Для відкриття та здійснення видобутку потрібні щонайменше гірничий дозвіл і дозвіл з безпеки, а також інші дозволи, серед яких ключовим є екологічний дозвіл (видається екологічним органом) [3].

Така багатокомпонентність має дві переваги: 1) спеціалізація органів (технічна безпека й надрокористування – одна інституція, екологічні впливи – інша); 2) можливість деталізувати умови та контроль саме там,

де ризики найбільші (вода, хвости, пил, шум, біота).

Додатковий вимір – нагляд: у фінській практиці екологічний контроль і радіаційний нагляд здійснюють різні компетентні органи, що знижує ризик «розмивання» відповідальності та підсилює інституційну стійкість контролю.

Швеція є типовим прикладом, коли для початку видобутку необхідні паралельні рішення: експлуатаційна концесія за Minerals Act та екологічний дозвіл за Environmental Code, причому екологічні дозволи щодо видобувних операцій розглядаються спеціалізованими інституціями (зокрема, земельно-екологічними судами) [4]. Ця «подвійність» не є бюрократичною надмірністю: вона створює механізм взаємної перевірки – гірниче право фіксує титул і рамки користування, а екологічне право забезпечує вимірювані умови допустимості впливу. В англійських джерелах шведського права підкреслюється також зв'язок процедури надання концесії з вимогами щодо оцінки впливів.

Німецьке гірниче право (Bundesberggesetz) демонструє підхід, коли сам «майново-правовий титул» (умовно – ліцензія) не дає автоматичного права розпочати видобуток: для фактичної діяльності необхідне схвалення операційних планів, які уточнюються та адаптуються під хід робіт [5]. Це важливий інструмент управління ризиками: замість одностороннього рішення на десятиліття, держава отримує процедурні «контрольні точки», де можна уточнювати вимоги до технологій, безпеки, моніторингу і рекультивациі.

Польська модель опирається на геолого-гірничий закон, який, окрім процедур доступу до ресурсу, спеціально акцентує вимоги щодо охорони підземних вод та інших елементів довкілля під час ведення регульованої діяльності [6]. На практиці це означає, що екологічне рішення/умови можуть стати «ядром» пакета документів для концесії, а тривалість екологічного етапу істотно впливає на загальну швидкість інвестування (що характерно для багатьох держав-членів ЄС).

Португалія демонструє модель, де ключова компетенція щодо ліцензування зосереджена в профільному державному органі

(DGEG), який відповідає за дозволи на розвідку й видобування для державних родовищ, а також за ліцензії для кар'єрів (quarries) [7]. Такий дизайн адміністративної системи зручний для інвестора (одна «точка» галузевих процедур), але він не скасовує необхідності проходження екологічних процедур відповідно до права ЄС.

Іспанське гірниче право історично спирається на концесійну модель і визнає родовища благом публічного домену. Водночас державний устрій та автономії означають, що практична реалізація дозволів може включати значний регіональний компонент (просторове планування, екологічні погодження, вимоги до рекультивациі), що є типовим для низки країн ЄС із децентралізованою системою управління [8].

Окремі аспекти державного регулювання надрокористування урегульовані спеціальними нормами міжнародного законодавства. Директива про оцінку впливу на довкілля вимагає ідентифікувати та оцінити прямі й непрямі ефекти проектів на людину, флору і фауну, ґрунти, воду, повітря, клімат, ландшафт, матеріальні активи й культурну спадщину, а також взаємодію цих факторів [9]. Єврокомісія підкреслює, що перегляд директиви (введений у дію у 2014 році) мав посилити якість прийняття рішень без «послаблення» екологічних запобіжників. У видобувній сфері це означає: навіть коли держава готова надати титул на надра, проект повинен пройти процедуру, де розглядаються альтернативи, кумулятивні впливи, заходи пом'якшення та моніторинг.

Водна рамкова директива задає орієнтир «доброго» хімічного статусу поверхневих і підземних вод та закріплює логіку зниження й усунення забруднення та підтримання водних екосистем [10]. Для надрокористування практичні наслідки – жорсткіші вимоги до водовідливу, очищення шахтних вод, контролю кислотного дренажу, охорони водозаборів та обмежень у чутливих басейнах.

Директива про оселища створює основу мережі Natura 2000 та вимагає спеціальної оцінки впливів планів/проектів на відповідні території. Єврокомісія у своїх поясненнях щодо дозвільної процедури підкреслює, що

така оцінка повинна спиратися на надійні наукові докази та містити повні й визначені висновки, які усувають обґрунтований науковий сумнів щодо впливів проекту [11].

У практиці держав-членів це часто стає одним із найбільш конфліктних вузлів: видобуток може бути економічно значущим, але якщо він загрожує цілям збереження території Natura 2000, доведення «сумісності» може виявитися надзвичайно складним.

Директива 2006/21/ЄС спеціально присвячена управлінню відходами від видобутку (відвали, хвости, шлами тощо) і запроваджує заходи для запобігання або мінімізації негативних впливів на довкілля та здоров'я [12]. Для проектів це означає обов'язковість планування циклу «відкриття–експлуатація–закриття», включно з інженерною та екологічною безпекою об'єктів зберігання, моніторингом та підготовкою до аварійних ризиків.

Європейська директива про екологічну відповідальність створює режим, за яким особа, що спричинила екологічну шкоду, відповідає за її усунення (remediation) та/або превентивні дії у разі загрози шкоди [13]. Для надрокористування це має системний ефект: у країнах ЄС проектний дизайн і фінансова модель повинні включати витрати на запобігання, моніторинг і потенційну ліквідацію наслідків, а не перекладати ці ризики на державу чи громади.

Коли видобуток пов'язаний із переробкою, збагаченням або металургійними процесами, актуалізується директива про промислові викиди (IED) і підхід найкращих доступних технологій (BAT). ЄС прямо закріплює, що інсталяції повинні запобігати та зменшувати забруднення шляхом застосування BAT, а висновки BAT слугують орієнтиром для дозволів. Це стимулює технологічну модернізацію й уніфікує «екологічну якість» промислової частини видобувних ланцюгів у ЄС.

Відзначу, що Європейська модель надрокористування все частіше оцінюється не лише через «дозволено/не дозволено», а через ступінь довіри до процедур. Одним із інструментів цієї довіри стала вимога прозорості платежів видобувних компаній на користь держави: Директива 2013/34/ЄС передбачає звітування про платежі урядам

для компаній видобувних галузей, з логікою звітності на рівні країни та проекту [14]. Такі механізми знижують ризик «рентного» непрозорого врядування та формують основу для суспільного контролю використання доходів від надр.

Паралельно в багатьох державах-членах (особливо там, де видобуток наближається до територій проживання чи природоохоронних зон) посилюються вимоги до консультацій і процедурної справедливості: інформування власників/користувачів земель, участь у слуханнях EIA, окремі консультації щодо Natura 2000. Хоч конкретні механізми відрізняються, спільним є те, що «соціальна ліцензія» (social licence to operate) фактично стає практичним фактором життєздатності проекту поряд із юридичними дозволами.

Після посилення конкуренції за критичні мінерали (літій, рідкоземельні, нікель, кобальт тощо) ЄС перейшов до більш активної промислової політики у сфері сировини. Важливим прикладом є Critical Raw Materials Act (CRMA), який передбачає організаційні зміни на національному рівні (зокрема «єдину точку контакту») та цільове скорочення строків для стратегічних проектів: орієнтир до 27 місяців для дозволів на видобуток і 15 місяців для переробки/рециклінгу [15]. Ключовий момент: у європейському дизайні прискорення не означає відмову від ОВД чи природоохоронних процедур; навпаки, мова йде про координацію, цифровізацію, «паралелізацію» етапів та ясні календарні рамки.

У 2025 році Єврокомісія публічно рухалася в напрямі переліків «стратегічних» проектів у різних державах-членах та надання їм пріоритетного супроводу, що демонструє практичне втілення CRMA. Водночас, дискусія про рециклінг як інструмент зменшення залежності від імпорту (зокрема від Китаю в сегменті рідкоземельних) на рівні ЄС залишається однією з центральних.

На підставі порівняльного аналізу практик держав-членів ЄС можна виокремити кілька повторюваних «ефективних рішень», які

зменшують конфліктність і підвищують прогнозованість проектів:

по-перше, пакетність і послідовність дозволів: видобуток розглядається як комплекс технологічних і екологічних ризиків; тому рішення розподіляються між спеціалізованими органами (наприклад, Фінляндія);

по-друге, «подвійний ключ» гірничого та екологічного дозволу там, де екологічні ризики високі (наприклад, Швеція);

по-третє, операційні плани та адаптивне управління замість одноразового «дозволу назавжди» (наприклад, Німеччина);

по-четверте, науковий стандарт доведення допустимості щодо Natura 2000 та інших чутливих територій;

по-п'яте, жорстке регулювання хвостів і відвалів як найбільш аварійно-небезпечного компоненту гірничих проектів;

по-шосте, підзвітність платежів і прозорість рентних потоків як інструмент зниження корупційних і соціальних ризиків;

по-сьоме, прискорення через координацію, а не через «урізання» екологічних стандартів (логіка CRMA).

Висновки. Отже, досвід Європейського Союзу показує, що успішні моделі надрокористування не зводяться до «швидких дозволів», а тримаються на якості процедур і довірі до них. Європейська практика поєднує економічну доцільність видобутку з жорсткими екологічними «обмежувачами», серед яких центральними є EIA/OVD, водні стандарти, режим Natura 2000, управління відходами видобутку та принцип «забруднювач платить». Водночас сучасна політика ЄС (CRMA) свідчить про перехід до більш активної сировинної стратегії: прискорення стратегічних проектів має відбуватися через кращу координацію, єдині точки контакту й фінансову підтримку, але без руйнування екологічного каркасу. У підсумку, «європейська модель» – це управління надрами як суспільним благом із високими стандартами безпеки, прозорості та підзвітності, що робить надрокористування легітимним у довгостроковій перспективі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Directive 2011/92/eu of the European parliament and of the council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (codification) (Text with EEA relevance). URL: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ%3AL%3A2012%3A026%3A0001%3A0021%3AEn%3APDF&utm_source=chatgpt.com
2. Consolidated legislation. Law 22/1973 of 21 July 1973 on Mining. URL: https://rmis.jrc.ec.europa.eu/uploads/legislation/SpainMiningAct1973.pdf?utm_source=chatgpt.com
3. Mining activity. URL: https://tukes.fi/en/mining?utm_source=chatgpt.com
4. Minlex – Sweden Country Report. URL: https://rmis.jrc.ec.europa.eu/uploads/legislation/MINLEX_CountryReport_SE_2019UPDATE.pdf?utm_source=chatgpt.com
5. Minlex – Germany Country Report. URL: https://rmis.jrc.ec.europa.eu/uploads/legislation/MINLEX_CountryReport_DE.pdf?utm_source=chatgpt.com
6. Geological and Mining Law. Journal of Laws. Act of 9 June 2011 № 163. URL: https://rmis.jrc.ec.europa.eu/uploads/legislation/POLAND_Geological%26MiningAct.pdf?utm_source=chatgpt.com
7. Minlex – Portugal Country Report. URL: https://rmis.jrc.ec.europa.eu/uploads/legislation/MINLEX_CountryReport_PT_2019update.pdf?utm_source=chatgpt.com
8. Consolidated legislation Law 22/1973 of 21 July 1973 on Mining. URL: https://rmis.jrc.ec.europa.eu/uploads/legislation/SpainMiningAct1973.pdf?utm_source=chatgpt.com
9. Directive 2011/92/eu of the European parliament and of the council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (codification). URL: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ%3AL%3A2012%3A026%3A0001%3A0021%3AEn%3APDF&utm_source=chatgpt.com
10. Directive 2000/60/eu of the European parliament and of the council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy (OJ L 327, 22.12.2000, p. 1). URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A02000L0060-20140101&utm_source=chatgpt.com
11. Council directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora (OJ L 206, 22.7.1992, p. 7). URL: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG%3A1992L0043%3A20070101%3Aen%3APDF&utm_source=chatgpt.com
12. Directive 2006/21/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the management of waste from extractive industries and amending Directive 2004/35/EC – Statement by the European Parliament, the Council and the Commission. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2006/21/oj/eng?utm_source=chatgpt.com
13. Directive 2004/35/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02004L0035-20190626>
14. Directive 2013/34/eu of the European parliament and of the council of 26 June 2013 on the annual financial statements, consolidated financial statements and related reports of certain types of undertakings, amending Directive 2006/43/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directives 78/660/EEC and 83/349/EEC. URL: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ%3AL%3A2013%3A182%3A0019%3A0076%3AEN%3APDF&utm_source=chatgpt.com
15. Critical Raw Materials Act. URL: https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/areas-specific-interest/critical-raw-materials/critical-raw-materials-act_en?utm_source=chatgpt.com

Дата першого надходження статті до видання: 17.12.2025

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 20.01.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 17.04.2026