

УДК 349.6

ОХОРОНА НАДР ЯК ОБ'ЄКТ ЗДІЙСНЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОГО КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ

Формування збалансованої системи природокористування й адекватна структурна перебудова виробничого потенціалу економіки, екологізація технологій у промисловості – це все основні пріоритети охорони довкілля [1, с. 11]. На еколого-правову науку покладається зобов'язання чітко усвідомлювати своє значення для подальшої еволюції екологічного права й законодавства, бути інструментарієм виробництва й організації знань у системі «довкілля – суспільство – людина» на сучасному етапі розвитку української державності [2, с. 145].

Збільшення споживання невідновних природно-мінеральних ресурсів, інтенсивне розроблення родовищ корисних копалин, неефективне використання надр, неналежна їх охорона – глобальні екологічні проблеми сучасності.

Більшість корисних копалин в Україні видобувається в межах кількох головних гірничо-промислових регіонів – Донецького, Криворізько-Нікопольського, Прикарпатського. Тривале інтенсивне використання ресурсів надр у цих областях призвело до значних змін геологічного середовища й виникнення надзвичайних ситуацій природного й техногенного характеру. Головними чинниками негативного впливу є надзвичайно висока концентрація гірничо-видобувних підприємств, високий рівень виробленості більшості родовищ, малий обсяг фінансування робіт, спрямованих на зменшення впливу на навколишнє природне середовище, зумовленого розробленням родовищ [3].

Держава відчуває нестачу нафти й газу, кобальту й нікелю, хрому й ванадію, золота, срібла, кольорових (алюмінію, міді, свинцю, цинку, олова) й рідкісних металів (вольфраму, молібдену). Україна, на жаль, уже ввійшла в етап виснаження надр. Свердловини на вуглеводневу сировину сягнули глибини 5–6 км, багатих залізних руд уже майже немає, видобуток вугілля ведеться в середньому на глибинах понад 700 м. Загроза виснаження надр і погіршення екологічної ситуації на конкретній природній території залежить від запровадження ринкових механізмів економіки й усвідомлення суспільством важливості проблеми охорони надр.

Недостатність нормативного забезпечення надрохоронних заходів підприємствами добувної галузі України, послаблення екологічного нагляду й контролю у сфері надрокористування, брак ефективних правових механізмів попередження надзвичайних ситуацій природного й техногенного характеру зумовлюють актуальність обраної тематики.

Зазначені проблеми викликають значний інтерес правознавців. Ними опікувалися такі вчені, як

Г.С. Башмаков, А.П. Гетьман, О.А. Грицан, В.А. Зуєв, Р.С. Кірін, І.М. Козьяков, Т.В. Лісова, О.М. Олійник, О.І. Перчик, О. Плотнікова, С.В. Разметаєв, О.П. Шем'яков та ін.

Однак більшість їх наукових праць стосується висвітлення окремих питань, а комплексного аналізу зазначеної проблеми фактично не поводилося.

Метою цього дослідження є проведення системного наукового аналізу удосконалення механізму регламентації екологічного управління і, перш за все, у сфері контролю й нагляду за охороною надр. За ст. 5 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. [4], надра підлягають державній охороні й регулюванню використання на території країни. Охорона довкілля має місце шляхом не лише встановлення загальних механізмів, й їх деталізації стосовно кожного виду природних ресурсів. Таким чином, питання правової охорони надр як об'єкта здійснення екологічного контролю й нагляду є одним із найбільш нагальних.

Об'єктами охорони можуть бути як самі надра (тобто частина земної кори, розташована під поверхнею суші й дном водоймищ), що використовуються як просторово-організаційний базис для будівництва й експлуатації підземних споруд – транспортних комунікацій, розміщення підземних складів, газових і нафтових трубопроводів, сховищ, прокладання ліній метрополітену, захоронення шкідливих речовин і відходів і підземного скидання стічних вод, так і найважливіша частина надр – корисні копалини, використовувані у формі їх геологічного вивчення, потім їх видобування. Отже, об'єктами здійснення екологічного контролю й нагляду є: а) стан надр, б) вжиття заходів щодо їх охорони надрокористувачами, в) забезпечення заходів екологічної безпеки, г) дотримання екологічних норм, правил і нормативів надрохоронного законодавства.

Як бачимо, питання правової охорони надр не можна розглядати без охорони навколишнього природного середовища. В юридичній доктрині поняття «правова охорона» розглядаються як складова частина охорони довкілля, сукупність певних заходів, способів або засобів і правових норм, установлені державою права, обов'язки й відповідні правила поведінки.

З огляду на зазначене, охорону надр варто вважати і складовою частиною охорони навколишнього природного середовища, і системою обов'язкових заходів захисту зі збереження надр. Із метою правильного розуміння змісту правового впорядкування відносин з охорони довкілля щодо пошуку й видобування корисних копалин важливо навести трактування категорії «охорона надр», з'ясувати її

правовий зміст. При цьому треба мати на увазі, що зазначене поняття виражає спільність гірничого й екологічного законодавства, підкреслює належність надр до природних багатств країни.

За ст. 2 КУпН предметом правового регулювання виступають гірничі відносини, що виникають із приводу забезпечення й комплексного раціонального використання надр із метою задоволення потреб у мінеральній сировині та інших потреб суспільного виробництва й охорони надр, гарантування під час користування надрами безпеки людей, майна та навколишнього природного середовища, а також охорони прав і законних інтересів підприємств, установ, організацій і громадян [5].

Доктринальне визначення поняття «охорона надр» зосереджується на ознаці системності. Зазвичай науковці розуміють його як систему засобів, закріплених у нормативно-правових актах і спрямованих на відвернення пошкодження, виснаження та іншого негативного впливу на стан надр. Більш розширені визначення включають до цієї системи засобів підтримання надр у належному стані [6, с. 341].

Правове впорядкування відносини у сфері охорони надр, як видається, не маж обмежуватися лише раціональним і комплексним їх використанням. Для такого об'єкта правової охорони, як надра, важливе значення мають не тільки комплексність їх експлуатації, а й охорона, адже, наприклад, безсистемне розроблення родовищ корисних копалин може призвести до незворотних екологічних наслідків [7, с. 40].

З точки зору комплексного підходу до порушеного питання надра не можна розглядати ізольовано від інших природних об'єктів. Охорона й використання надр має відбуватися з урахуванням екологічних наслідків їх сучасної експлуатації. Видобуток мінеральної сировини призводить до створення на значних площах антропогенно-гірничо-промислового ландшафту, для якого характерними є як поверхневі нагромадження гірничих мас, так і кар'єри, зони просадок поверхні над шахтними полями тощо. У цих районах спостерігається: а) перебудова всієї поверхні, б) різко збіднюється склад рослинності, в) падає біологічна продуктивність земель, г) вичерпуються ґрунтові води, г) виводяться з користування великі площі сільськогосподарських угідь, д) завдається шкода ґрунтам, лісам, є) змінюється гідрологічний режим значних територій, (е) знижується їх продуктивність, (ж) зазнають змін рельєф місцевості й навіть рух повітряних потоків.

Під час правового регламентування відносин з екологічного контролю й нагляду у сфері охорони надр треба враховувати екологічний зв'язок надр з іншими елементами природи, а також вплив надрокористування на довкілля. Надрові відносини за своїм змістом є різноманітними, комплексними, проте взаємопов'язаними.

У наукових дослідженнях учені-екологи неодноразово звертали увагу на важливість нормативно-правового закріплення поняття «правова охорона надр». Адже воно само набуває правових властивостей, лише коли буде зафіксовано в законодавчому

акті з відповідним термінологічним позначенням. На нашу думку, правова охорона надр – це врегульована система організаційно-правових, економічних, екологічних та інших заходів, спрямована на (а) збереження природної цінності надр як елемента навколишнього природного середовища, (б) забезпечення раціонального їх використання, попередження виснаження й забруднення, (в) відновлення мінерально-сировинної бази з метою задоволення економічних та екологічних інтересів населення, (г) запобігання негативному впливу природних чинників та антропогенної діяльності на надра, збереження в недоторканному виді окремих ділянок надр, (г) підтримання стабільності геологічних процесів охорони довкілля.

Спираючись на комплексний підхід щодо здійснення надрокористуванням негативного впливу на такі елементи природи, як земля, води, ліси, атмосферне повітря, охорону надр розглядаємо як вагомий складник охорони довкілля.

Як показує обширний аналіз теорії і практики контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування, саме інституційні перетворення забезпечують ефективність контролю й нагляду. Проте постійне реформування в роки незалежності України органів, що здійснюють державне управління в галузі геологічного вивчення й використання надр (зокрема, передача повноважень з управління підприємствами з геологічного вивчення й використання надр від одного державного органу до іншого), призвело до зниження ефективності їх діяльності й погіршення стану експлуатації надр у державі загалом [7, с. 40, 41], а, значить, і до нехтування вимог з їх охорони.

Ретельне вивчення матеріалів слідчої й судової практики показало, що предметом незаконного видобування корисних копалин передусім є: (а) вугілля (Донецька й Луганська області), (б) бурштин як дорогоцінне каміння (Рівненська область), (в) питні підземні води (Херсонська область), (г) вапняк як сировина для пиляних стінових матеріалів (Вінницька область), (д) пісок формувальний. Найчастіше суб'єктами вчинення правопорушень у сфері охорони надр є голови сільських і міських рад, керівники, головні інженери підприємств, установ та організацій із різною формою власності, а також приватні підприємці.

Однією з обставин, що сприяють вчиненню зазначених правопорушень, треба визнати здійснення на неналежному рівні нагляду й екологічного контролю за використанням та охороною надр. У зв'язку із цим підвищення ефективності діяльності контрольно-наглядових органів у царині охорони надр є можливим шляхом посилення ролі цих органів у попередженні й запобіганні шкоди шляхом вживання низки організаційних, економічних, правових та інших заходів [8, с. 16].

Правовий інститут державного екологічного контролю й нагляду в досліджуваній сфері за умов сучасного розвитку держави вимагає подальшого вдосконалення своєї структури, організації кон-

трольно-наглядової діяльності, застосування нових методик, інформаційно-аналітичних технологій, моніторингу стану об'єктів нагляду й контролю.

У питанні правової охорони надр як об'єкта здійснення екологічного контролю та нагляду вважаємо за необхідне використовувати підхід системності, що забезпечує функціонування системи у взаємозв'язку і взаємозумовленості з її елементами. Системність здійснення екологічного контролю та нагляду робить неможливими висновки на підставі лише окремо взятих чинників, без урахування відповідних природних взаємозв'язків.

У сукупності природні ресурси становлять собою навколишнє природне середовище, яке є не арифметичною сумою всіх природних ресурсів, а якісно новою сукупністю – довкіллям, що оточує людину [9, с. 138]. Необхідність розглядати останнє як щось цілісне є рушійною силою комплексного підходу до здійснення контролю й нагляду за недопущенням забруднення промисловим виробництвом навколишнього природного середовища. Екологічна проблема підвищення ефективності контролю й нагляду за охороною надр не матиме належного вирішення, поки всі види надрових відносин не отримають відповідної законодавчої регламентації. На наше переконання, нормативного врегулювання потребують заходи екологічного контролю й нагляду за надрокористуванням та охороною надр, де враховуватимуться наслідки впливу не лише на надра як на об'єкт правової охорони, а й на окремі компоненти довкілля.

Протягом останніх років надра широко використовуються для будівництва й експлуатації підземних споруд, що не пов'язано з видобуванням корисних копалин, зокрема для підземного зберігання нафти, газу, відходів виробництва, захоронення небезпечних речовин, скидання стічних вод тощо.

Правова охорона надр, пов'язана з будівництвом та експлуатацією підземних споруд, відповідно, відрізняється від режиму їхньої правової охорони, що стосується видобування корисних копалин.

Вирубування лісів і порушення наявної рослинності має місце там, де розташовані відкриті розробки, прокладаються дороги, будуються споруди для обслуговування гірничо-видобувних підприємств. З інтенсивним відкачуванням підземних вод, нафти, газу пов'язано значне осідання земної поверхні, що нерідко супроводжується деформацією споруд, заболочуванням місцевості, затопленням прибережних територій тощо. Виїмка пластів вугілля та інших корисних копалин тягне за собою утворення в надрах землі пустот значних розмірів. Порооди, що залягають у покрівлі гірничих виробок, під дією сили тяжіння та тиску рухаються, зумовлюючи зрушення всієї товщі, включаючи земну поверхню, за якого виникає їх порушення з утворенням нових тріщин. Об'єкти, розташовані на земній поверхні, теж деформуються: а) у стінах і фундаментах будівель з'являються тріщини, міжповерхові перекриття втрачають стійкість, спостерігаються перекози віконних і дверних прорізів,

відбувається відшаровування й падіння штукатурки; б) у залізницях для гірничих робіт змінюються ухили полотна, порушується щільність баласту, спостерігається розрив шпал, що скріплюють рейки; в) у підземних трубопроводах (газопроводах, водопроводах) виникають розриви.

Особливою еколого-геологічною проблемою є застосування так званої мокрої консервації відпрацьованих або нерентабельних шахт, через що виникає затоплення гірничого простору з повним водонасиченням зони обрушення і прилеглої зони деформації. Це призводить до гідрогеоміграції соленої води глибоких горизонтів до поверхні з подальшим стоком у річки й ризиком засолення земель, а також послабленням несучих властивостей ґрунтів.

Безконтрольне видобування підземних вод, у свою чергу, тягне за собою просідання земної поверхні, що викликає потребу враховувати негативний вплив цього процесу на надра, їх екологічну систему за подальшого вдосконалення законодавства щодо екологічного контролю й нагляду за охороною останніх. Зниження якості виконуваних робіт у гірничій галузі призводить до виникнення аварійних ситуацій. Причиною цього є застосування видобувними підприємствами застарілого обладнання, низька кваліфікація спеціалістів.

Так, у 2014 р. Держгеонадрами України проведено 752 перевірки діяльності 575 підприємств-надрокористувачів щодо виконання ними особливих умов 724 спеціальних дозволів на користування надрами, зокрема 594 – на розроблення родовищ корисних копалин, 128 – на геологічне вивчення надр і 2 – на будівництво й експлуатацію підземних споруд, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин. За результатами проведених перевірок до адміністративної відповідальності притягнуто 14 посадових осіб – суб'єктів господарювання й накладено адміністративні штрафи у сумі 70 550 грн, які були спрямовані в Державний бюджет [10, с. 178–179].

Розширення гідротехнічного будівництва, зведення значної кількості водогосподарських споруд (каналів, водосховищ) і багатоповерхових будинків, активізація системи автомобільних і залізничних шляхів, функціонування промислових підприємств теж негативно позначається на стані надр [11, с. 77].

Таким чином, основними критеріями здійснення екологічного контролю й нагляду у сфері надрокористування й охорони надр мають бути раціональність і комплексність їх експлуатації.

Спираючись на викладене, вважаємо за необхідне законодавчо закріпити в КУпН поняття «правова охорона надр» як урегульовану систему організаційно-правових, економічних, екологічних та інших заходів, спрямовану на збереження природної цінності надр як елемента навколишнього природного середовища, на забезпечення їх раціонального використання, на попередження їх виснаження й забруднення, на відновлення їх мінерально-сировинної бази й запобігання негативного на них впливу природних чинників та антропогенної діяльності, на збе-

реження в недоторканному виді окремих їх ділянок і підтримання стабільності геологічних процесів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Гетьман А.П. Методологічні засади становлення правових основ охорони довкілля / А.П. Гетьман // Право України. – 2011. – № 2. – С. 11–19.
2. Гетьман А.П. Доктрина науки екологічного права: генеза теоретичних досліджень еколого-правових проблем у ХХ ст. / А.П. Гетьман // Право України. – 2014. – № 12. – С. 143–154.
3. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21.12.2010 р. № 2818-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1264-12>.
4. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1264-12>.
5. Кодекс України про надра від 27.07.1994 р. № 132/94-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.
6. Правова охорона довкілля : сучасний стан та перспективи розвитку : [монографія] / [А.П. Гетьман,

А.К. Соколова, Г.В. Анісімова та ін.] ; за ред. А.П. Гетьмана. – Харків : Право, 2014. – 783 с.

7. Лисовая Т.В. Актуальные вопросы правового обеспечения требований экологической безопасности при использовании недр / Т.В. Лисовая // Пробл. законности. – 2011. – № 113. – С. 40–48.

8. Бондар О.Г. Контрольно-наглядова діяльність у сільському господарстві України: аграрно-правовий аспект : автореф. дис... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» і 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.Г. Бондар. – К., 2015. – 41 с.

9. Шемшученко Ю.С. Земельні відносини та земельне право у правовій доктрині України / Ю.С. Шемшученко, П.Ф. Кулинич // Право України. – 2014. – № 12. – С. 131–142.

10. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2014 р. – К.: М-во екології та природ. ресурсів України, ФОП Грінш Д.С., 2016. – 350 с.

11. Плотнікова О. Нормативно-правові вимоги щодо охорони надр / О. Плотнікова // Юрид. вестн. – 1999. – № 4. – С. 77–80.

Стрельник В.В. ОХОРОНА НАДР ЯК ОБ'ЄКТ ЗДІЙСНЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОГО КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ

У статті розглядається проблема недостатнього нормативного забезпечення надроохоронних заходів підприємствами добувної галузі України, послаблення екологічного нагляду й контролю у сфері надрокористування, брак ефективних правових механізмів попередження надзвичайних ситуацій природного й техногенного характеру. Постійне реформування в роки незалежності України органів, що здійснюють державне управління в галузі геологічного вивчення й використання надр, призвело до зниження ефективності їх діяльності й погіршення стану експлуатації надр у державі загалом і до нехтування вимог з їх охорони. Проведення системного наукового аналізу удосконалення механізму регламентації екологічного управління і, перш за все, у сфері контролю й нагляду за охороною надр дає змогу стверджувати, що основними критеріями здійснення екологічного контролю і нагляду у сфері надрокористування й охорони надр мають бути раціональність і комплексність їх експлуатації.

Ключові слова: правова охорона, об'єкт, правова охорона надр, екологічний контроль, нагляд.

Стрельник В.В. ОХРАНА НЕДР КАК ОБЪЕКТ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА

В статье рассматривается проблема недостаточного нормативного обеспечения мероприятий по охране недр предприятиями добывающей отрасли Украины, ослабление экологического надзора и контроля в сфере недропользования, отсутствие эффективных механизмов предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Постоянное реформирование в годы независимости Украины органов, осуществляющих государственное управление в области геологического изучения и использования недр, привело к снижению эффективности их деятельности, ухудшению состояния эксплуатации недр в государстве в целом и к пренебрежению требований по их охране. Проведение системного научного анализа совершенствования механизма регламентации экологического управления, прежде всего, в сфере контроля и надзора за охраной недр позволяет утверждать, что основными критериями осуществления экологического контроля и надзора в сфере недропользования и охраны недр должны быть рациональность и комплексность их эксплуатации.

Ключевые слова: правовая охрана, объект, правовая охрана недр, экологический контроль, надзор.

Strelnyk V.V. SUBSURFACE RESOURCES PROTECTION AS AN OBJECT OF ENVIRONMENTAL CONTROL AND INSPECTION

In this article a problem of insufficient regulatory measures of subsurface resources protection by Ukrainian mining enterprises is considered, as well as low environmental inspection and control in the field of subsurface resources usage and lack of effective regulatory mechanisms for prevention of natural or man-caused emergency situations. During the period of Ukrainian independence, constant reformations of public authorities in charge of geological studies and usage of subsurface resources led to the decrease of effectiveness of their performance, impaired the conditions of subsurface resources usage generally in the country and caused neglecting of the protection requirements. The ecological aspect of the problem of increasing the effectiveness of control and inspection upon subsurface resources protection will not be properly solved until all types of interactions related to subsurface resources receive an appropriate legislative regulation. We believe that measures of environmental

control and inspection of the subsurface resources usage and protection require regulations taking into account the consequences of the impact on the subsurface resources as an object of legal protection, as well as on certain components of the environment.

In recent years, the subsurface resources are widely used for building and operation of underground constructions that are not related to extraction of mineral resources, including the storage of oil, gas, waste products, hazardous substances and wastewater disposal, etc.

Legal protection of subsurface resources connected with building and operation of underground constructions, respectively, differs from their legal protection mode related to the extraction of mineral resources.

Systemic research analysis of the improvement of regulatory mechanism for environmental management and, first of all, in the field of control and inspection of subsurface resources protection proved that rationality and complexity of the maintenance should be principal criteria for ecological control and inspection in the field of subsurface resources usage and protection.

Key words: legal protection, object, legal protection of mineral resources, ecological control, supervision.