

*Стрельник В. В.,**здобувач кафедри екологічного права**Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ ЗА ОХОРОНОЮ НАДР

Анотація. Стаття присвячена питанню правового регулювання та практичної реалізації дисциплінарної відповідальності у сфері контролю та нагляду за охороною надр.

Ключові слова: дисциплінарна відповідальність, екологічний контроль та нагляд, охорона надр України, дисциплінарний проступок.

Постановка проблеми. На сучасному етапі ситуація в гірничодобувних регіонах України знаходиться в критичному стані. Відсутність ефективно діючих правових засобів регулювання екологізації виробництва, захисту навколишнього природного середовища, низька екологічна свідомість управління, високий рівень концентрації промисловості, непередбачене, екологічно необгрунтоване розміщення й нарощування виробничих потужностей, фінансування і здійснення надрохоронних заходів за залишковим принципом призвели до високого техногенного навантаження на надра.

Видобуток вугілля супроводжується значним негативним впливом на навколишнє середовище і призводить до порушення природної рівноваги, що виявляється у виснаженні і забрудненні підземних вод, рік і водоймищ, затопленні і заболочуванні прилеглих до підприємств територій, зневоднюванні і засоленні ґрунтів, забрудненні атмосфери.

Важливою ефективною правовою гарантією виконання встановлених вимог та засобів, забезпечення контролю та нагляду у сфері охорони надр, визнається юридична відповідальність за порушення норм законодавства про надра України.

Проте в надровому законодавстві відсутні чіткі вимоги, що стосуються необхідності комплексного використання багатств надр, і не встановлена ефективна юридична відповідальність за їх порушення [1, с. 67].

Питання юридичної відповідальності у сфері надрокористування тривалий час є предметом дослідження таких учених, як В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, А.Г. Бобкова, А.П. Гетьман, В.В. Костицький, М.В. Краснова, О.Ю. Макаренко, Н.Р. Малишева, С.В. Разметаєв, М.М. Шафоростова, Ю.С. Шемшученко.

Однак у науковій літературі питанню правового регулювання та практичної реалізації дисциплінарної відповідальності у сфері контролю та нагляду за охороною надр не приділялося достатньої уваги.

Оскільки екологічні проблеми в Україні взаємопов'язані зі зростанням кількості дисциплінарних екологічних правопорушень, метою статті є дослідження питання дисциплінарної відповідальності під час виявлення правопорушень у сфері контролю та нагляду за охороною надр.

Виклад основного положення дослідження. Поширеною в науковій літературі точкою зору є трактування юридичної відповідальності за екологічні правопорушення як один із видів юридичної відповідальності, за допомогою

якого держава забезпечує добровільне або примусове виконання винними особами вимог екологічної безпеки, режиму використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища та інших обов'язків визначених законом.

Застосування заходів юридичної відповідальності за порушення вимог надрового законодавства України на практиці має підпорядковуватись правовим системним началам, які закріплені на законодавчому рівні і є універсальними та обов'язковими щодо всіх суб'єктів, яких вони так чи інакше стосуються.

Так, ст. 65 Кодексу України про надра [2] визначають підстави відповідальності за порушення законодавства про надра. Порушення законодавства про надра зумовлює адміністративну, цивільно-правову, кримінальну та дисциплінарну відповідальність.

Юридична відповідальність у сфері контролю та нагляду за охороною надр має свою специфіку, обумовлену особливостями екологічного правопорушення як обов'язкової підстави для застосування санкцій до порушників надрового законодавства. Ці особливості пов'язані зі специфікою законодавства про надра.

Це насамперед пов'язано з безпекою праці, а також невідтворюваністю надр, недостатнім рівнем знань про процеси, що відбуваються в літосфері, і неможливістю визначити напрями їх змін у разі антропогенного втручання, з неможливістю ефективно впливати на стан надр [3, с. 221].

Тривалі терміни експлуатації шахт призвели до зростання глибини розробки, наслідком чого є підвищення температури порід, висока загазованість, небезпека раптових викидів вугілля, газу і гірничих ударів. Складні гірничо-геологічні умови сприяють зниженню ефективності роботи шахт галузі.

Зі збільшенням глибини розробки зростають об'єктивні передумови небезпечних подій і погіршуються умови праці. Випадки катастрофічних подій, що відбуваються від необережності або внаслідок дії некерованих факторів, наприклад раптових викидів вугілля і газу, що призводять до загибелі значного числа людей, збільшуються [4, с. 110].

У таких умовах застосування дисциплінарної відповідальності вбачається найбільш ефективним порівняно з іншими видами юридичної відповідальності. Вона може бути застосована оперативно щодо всіх категорій працівників та службовців, що вчинили той чи інший проступок [5, с. 276].

Відповідно до ст. 51 Гірничого закону України [6] за порушення гірничого законодавства працівники гірничих підприємств несуть дисциплінарну відповідальність згідно з Положенням про дисципліну працівників гірничих підприємств [7], що затверджується Кабінетом Міністрів України.

Організувати безпечне виробництво на гірничому підприємстві, не вдаючись до дисциплінарної відповідальності,

достатньо складне завдання. Виконання робіт у шкідливих і небезпечних умовах потребує від власників або уповноважених ними органів та виконавців робіт високої організованості, суворого дотримання вимог нормативно-правових актів з охорони праці [7].

Отже, дисциплінарна відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності є особливим елементом у структурі правової системи, важливим фактором, що забезпечує правомірну поведінку. Вона характеризується наявністю підстави – дисциплінарного проступку, особливих санкцій – дисциплінарних стягнень, суб'єкта дисциплінарного проступку та суб'єкта дисциплінарної влади, який уповноважений застосовувати дисциплінарне стягнення в установленому порядку [8, с. 39].

Самостійність та своєрідність дисциплінарної відповідальності у сфері контролю та нагляду за охороною надр обумовлюється низкою обставин. Усі суб'єкти трудових відносин повинні чітко усвідомлювати весь спектр прав, які їм надаються, обов'язків, які на них покладаються, а також можливість притягнення до юридичної відповідальності за протиправні дії.

За своїм спрямуванням дисциплінарна відповідальність має забезпечити дотримання внутрішнього трудового розпорядку і є однією з правових форм примусу, що застосовується до несумлінних працівників за порушення трудового розпорядку та інших обов'язків [9, с. 412].

Дисциплінарні стягнення застосовуються до осіб за невиконання чи неналежне виконання покладених на працівників обов'язків, перевищення повноважень, визначених у законах, нормативних актах, посадових інструкціях, якщо їхні дії містять складу адміністративного проступку або злочину.

Згідно зі ст. 14 Закону України «Про державну службу» [10] дисциплінарні стягнення застосовуються до державного службовця за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних із проходженням державної служби, а також за вчинок, який порочить його як державного службовця або дискредитує державний орган, внаслідок чого він працює.

До службовців, крім дисциплінарних стягнень, передбачених чинним законодавством про працю України, можуть застосовуватися такі заходи дисциплінарного впливу: попередження про неповну службову відповідність; затримка до одного року в присвоєнні чергового рангу або в призначенні на вищу посаду.

На відміну від інших видів відповідальності дисциплінарні стягнення застосовуються лише за ті порушення, які сталися в період робочого часу.

Закон не встановлює складів дисциплінарної провини, як це має місце стосовно адміністративних порушень і злочинів. Тому об'єкт правопорушення тут завжди подвійний: правила внутрішнього трудового розпорядку підприємства і правила охорони надр.

Відмінністю такого виду відповідальності також є те, що її підстави, коло суб'єктів, види та перелік стягнень визначаються численними актами законодавства, проте останнім, на відміну від кримінального чи адміністративного законодавства, не встановлюється конкретний перелік дисциплінарних проступків у галузі охорони надр, за які настає відповідальність.

Крім того, особливістю дисциплінарної відповідальності за екологічні правопорушення є її застосування за одним

лише фактом вчинення правопорушення незалежно від настання екологічних наслідків.

Тобто підставою для застосування дисциплінарного стягнення може виступати виключно факт вчинення дисциплінарного проступку у сфері контролю та нагляду за охороною надр.

Отже, посадові особи екологічного контролю та нагляду у сфері охорони надр можуть нести дисциплінарну відповідальність у порядку, встановленому Законами України, Кодексом законів про працю, відповідно до правил внутрішнього трудового розпорядку для працівників та службовців, на підставі дисциплінарних статутів і спеціальних положень.

Межі застосування дисциплінарної відповідальності за екологічні правопорушення обмежуються сферою взаємовідносин між роботодавцем і працівником виключно в частині настання факту невиконання чи неналежного виконання останнім своїх трудових (посадових, службових) обов'язків, пов'язаних із виконанням функції екологічного контролю чи нагляду за охороною надр, а також порушення вимог екологічного законодавства, дотримання якого є обов'язком такого працівника відповідно до положення, статуту, посадової інструкції, правил внутрішнього трудового розпорядку.

Це стосується невиконання чи неналежного виконання посадовими особами та працівниками підприємств, установ та організацій своїх обов'язків, організаційно-правових, економічних, екологічних та інших заходів, спрямованих на збереження природної цінності надр як елемента навколишнього природного середовища, забезпечення раціонального використання, попередження та виснаження, забруднення, відновлення мінерально-сировинної бази в інтересах задоволення економічних та екологічних інтересів населення, запобігання негативного впливу природних факторів та антропогенної діяльності на надра, збереження в недоторканому вигляді окремих ділянок надр, підтримання стабільності геологічних процесів охорони навколишнього середовища.

Дисципліна часто забезпечується не стільки свідомістю і порядністю осіб, що працюють, скільки усвідомленням можливої відповідальності за порушення трудового розпорядку.

Отже, екологічна безпека підприємства залежить від рівня екологічної свідомості посадовця, що наділений функцією контролю та нагляду, а також від добросовісного ставлення до обов'язків щодо охорони довкілля.

Якщо уважно проаналізувати положення Гірничого закону України [6], то можна констатувати, що в ньому відсутні норми, які б надавали право органу екологічного контролю та нагляду зупиняти чи обмежувати виробничу діяльність на гірничому підприємстві через незадовільний стан екологічної безпеки.

При видобутку корисних копалин, розробці родовища важливим є дотримання екологічних норм, уникнення на території, де запланована діяльність, використання застарілих і неекологічних технологій, що може призвести до негативних екологічних наслідків.

До того ж суттєвою прогалиною Гірничого закону України [6] є невизначеність обов'язків власника (керівника) гірничого підприємства. Перевірка якості контролю та нагляду в діяльності надровидобувного підприємства на відповідність нормам екологічного права повинна проводитися на підприємстві регулярно.

Враховуючи викладене, вважаємо необхідним нормативно зобов'язати керівництво підприємства під час кожної зміни оцінювати ефективність здійснення екологічного контролю та нагляду за виробничим середовищем із метою

забезпечення безпечної експлуатації шахти, виявлення небезпеки та оцінювання рівня впливу на навколишнє середовище.

В Україні спостерігається зниження рівня екологічної безпеки гірничодобувної діяльності, низькими темпами здійснюється реконструкція і модернізація виробництва, впровадження безвідходних, енерго- і ресурсозберігаючих технологій, розмір інвестицій у природоохоронні заходи за останнє десятиріччя суттєво зменшився.

Несприятлива ситуація у сфері дотримання надроохоронного законодавства відображає недосконалість реакції на кризову екологічну ситуацію в країні.

Усвідомлюючи особливе значення відповідального ставлення до виконання обов'язків працівників у сфері контролю та нагляду за охороною надр, дисциплінарна відповідальність у таких умовах набуває важливого значення та потребує більш активного застосування. Її ефективність суттєво впливає на рівень забезпечення контрольно-наглядової діяльності підприємства у сфері охорони надр.

Посилити екологічний контроль і нагляд над зовнішньою та внутрішньою безпекою підприємства, гарантувати працівникам безпеку виробництва можливо за допомогою запровадження на підприємстві аудиту.

Так, за результатами проведених внутрішніх незалежних перевірок може бути ініційоване питання дисциплінарного впливу на посадових осіб, винних у порушенні екологічного законодавства. Надані висновки та рекомендації щодо функціонування системи внутрішнього екологічного контролю та нагляду дозволять запобігти фактам виникнення помилок чи інших недоліків у діяльності структурних підрозділів гірничих підприємств.

Таким чином, застосування аудиту забезпечить належний рівень контролю та нагляду за виконанням вимог законів та інших нормативно-правових актів із промислової безпеки й охорони праці в процесі виробничої та іншої діяльності.

Здійснення екологічної оцінки ефективності повноти та обґрунтованості заходів, що вживаються для забезпечення вимог промислової безпеки та охорони праці на підприємстві посилює функціонування системи його внутрішнього контролю та нагляду, урахування екологічних ризиків у процесі прийняття управлінських рішень.

Створення банку даних про гірничі підприємства, що порушили законодавство у сфері охорони надр дозволить проводити аналіз виконання взятих підприємствами-надрокористувачами зобов'язань перед державою, постанов контролю-наглядових органів за своєчасним усуненням порушень. Це підвищить ефективність заходів з охорони надр та екологічну безпеку виробництва.

Висновки. Аналіз інституту дисциплінарної відповідальності у сфері контролю та нагляду за охороною надр дає підстави зробити висновок, що на заводі його ефективного використання стають такі проблеми, як еколого-правовий нігілізм, недостатній відомчий екологічний контроль та нагляд за дотриманням вимог законодавства з охорони надр.

Дисциплінарна відповідальність у сфері контролю та нагляду за охороною надр – це встановлений на законодавчому рівні особливий правовий стан суб'єктів дисциплінарних правовідносин, що визначає обов'язок правопорушників зазнати юридично не сприятливих наслідків у формі втрат осо-

бистого характеру за скоєння дисциплінарного проступку та направлений на забезпечення реалізації в порядку та на умовах, передбачених законодавством, суб'єктивних прав та обов'язків відповідних суб'єктів.

Головна мета, яка має бути запроваджена в норми про дисциплінарну відповідальність працівників у сфері контролю та нагляду за охороною надр, – це ефективний вплив на стан дисципліни працівників за належного рівня гарантій для них у разі притягнення до відповідальності.

Потребують чіткого законодавчого визначення підстав дисциплінарної відповідальності посадових осіб у сфері екологічного контролю та нагляду за охороною надр, до того ж відсутнє правове закріплення поняття дисциплінарного проступку.

Дисциплінарний проступок як підстава дисциплінарної відповідальності посадової особи є винним протиправним порушенням працівником службової та трудової дисципліни. Крім того, доцільно законодавчо закріпити коло службових обов'язків, винне порушення яких складатиме дисциплінарний проступок.

Разом з посиленням дисциплінарної відповідальності в сфері контролю та нагляду а охороною надр вважаємо доцільним активізувати систему профілактичних заходів, спрямованих на усунення причин та умов, що сприяють вчинення екологічних проступків.

Збалансоване поєднання профілактичної роботи з наглядово-контрольною діяльністю в сфері охорони надр визнається оптимальною формою роботи органів по здійсненню екологічного контролю та нагляду в сфері охорони надр.

Література:

1. Сыродоев Н. А. Правовой режим недр / Н.А. Сыродоев. – М. : Юридическая литература, 1969. – 168 с.
2. Кодекс України про надра // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 36. – Ст. 340.
3. Макаренко О.Ю. Застосування відповідальності за порушення законодавства про використання та охорону надр / О.Ю. Макаренко // Актуальні проблеми держави і права. – 2008. – Вип. 37. – С. 221–224.
4. Шафоростова М.М. Підвищення еколого-економічної ефективності діяльності гірничодобувних підприємств у сфері використання природних ресурсів / М.М. Шафоростова, Є.В. Леженін, Р.М. Колупаєв // Проблеми екології. – 2013. – № 1. – С. 109–120. – [Електронний ресурс] Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pe_2013_1_17.pdf.
5. Мухитдинов Н. Избранные труды : [учебное пособие] : в 9 т. / Н. Мухитдинов. – Изд. 2-е, доп. – Алматы, 2010. – Т. 3 : Горное право Республики Казахстан. – 2010. – 300 с.
6. Гірничий закон України від 6 жовтня 1999 року №1127XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 50. – Ст. 433.
7. Положення про дисципліну працівників гірничих підприємств : затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. № 294 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1347-11>.
8. Петришина-Дюг Г.Г. Дисциплінарна відповідальність у трудовому праві: поняття та принципи / Г.Г. Петришина-Дюг // Науковий вісник Чернівецького національного університету ім. Юрія Федьковича : зб. наук. праць. Серія «Правознавство». – 2008. – Вип. 461. – С. 39–43
9. Прокопенко В.І. Трудове право України : [підручник] / В.І. Прокопенко. – Х. : Консуд, 1998. – 480 с.
10. Про державну службу : Закон України від 16. 12. 1993 № 3723-XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1862-15>.

Стрельник В. В. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности в сфере контроля и надзора за охраной недр Украины

Аннотация. Статья посвящена вопросу правового регулирования и практической реализации дисциплинарной ответственности в сфере контроля и надзора за охраной недр.

Ключевые слова: дисциплинарная ответственность, экологический контроль и надзор, охрана недр Украины, дисциплинарный проступок.

Strelnik V. Legal regulation of disciplinary responsibility in sphere of control and surveillance under subsoil's protection in Ukraine

Summary. This article is devoted to the issue of legal regulation and practical implementation disciplinary responsibility in sphere of control and surveillance under subsoil's protection.

Key words: disciplinary responsibility, ecological control and surveillance, subsoil's protection, offense.