

України. - 2004. - № 45. - Ст. 502.

14. Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки: Закон України від 21.09.2000 р., зі змін. // Відомості Верховної Ради України. - 2000. - № 47. - Ст. 405

15. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., зі змін. // Офіційний вісник України. - 2001. - № 46. - Ст. 2038.

16. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 р., зі змін. // Відомості Верховної Ради України. - 2003. - № 39. - Ст. 349.

17. Про землеустрій: Закон України від 22.05.2003 р., зі змін. // Відомості Верховної Ради України. - 2003. - № 36. - Ст. 282.

18. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19.06.2003 р., зі змін. // Відомості Верховної Ради України. - 2003. - № 39. - Ст. 350.

19. Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності: Закон України від 17.11.2009 р. № 1559-VI // Відомості Верховної Ради України. - 2010. - № 1. - Ст. 2.

20. Про природно-заповідний фонд України: Закон України від 16.06.1992 р., зі змін. // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 34. - Ст. 502.

21. Програма перспективного розвитку заповідної справи в Україні: Постанова Верховної Ради України від 22.09.1994 р. № 177/94 // Відомості Верховної Ради України. - 1994. - № 48. - Ст. 430.

22. Рекомендації комітетських слухань "Природно-заповідний фонд України: стан та перспективи розвитку": Рішення Комітету від 21.05.2008 р. № 14/2. - [Електронний ресурс]: <http://ecoclub.kiev.ua/index.php>.

23. Національна стратегія зміцнення фінансової стійкості природоохоронних територій України: Міністерство охорони навколишнього природного середовища України. - К., 2009. - 35 с.

24. Положення про порядок оголошення заказників, пам'яток природи та заповідних урочищ: Наказ Державної служби заповідної справи від 25.12.2003 р. № 30. - К.: Київський еколого-культурний центр, 2004. - 9 с.

25. Чи варто боятись національних природних парків? // Природа України. - [Електронний ресурс]: <http://pryroda.in.ua/blog/chy-var-to-boyatys-npp>.

26. Про резервування цінних природних територій для наступного заповідання: Указ Президента України від 24.04.1998 р. № 79/94. - [Електронний ресурс]: <http://zakon.rada.gov.ua/>.

27. Коробко М. Об'єкти природно-заповідного фонду, що охороняються місцевою владою, тотально приречені на беззахисність // Природа України. - [Електронний ресурс]: <http://helsinki.org.ua/index.php>.

28. Лісовий кодекс України від 21.01.1994 р., в ред. від 08.02.2006 р., зі змін. // Відомості Верховної Ради України. - 1994. - № 17. - Ст. 99.

29. Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України: Указ Президента України від 13.04.2011 р. № 452 // Урядовий кур'єр. - 2011. - № 83.

30. Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України: Указ Президента України від 23.04.2011 р. № 500 // Урядовий кур'єр. - 2011. - № 89.

31. Положення про Державну екологічну інспекцію України: Указ Президента України від 13.04.2011 р. № 454 // Урядовий кур'єр. - 2011. - № 83.

32. Положення про Державне агентство земельних ресурсів України: Указ Президента України від 08.04.2011 р. № 445 // Урядовий кур'єр. - 2011. - № 80

33. Положення про Державне агентство лісових ресурсів України: Указ Президента України від 13.04.2011 р. № 458 // Урядовий кур'єр. - 2011. - № 88.

Булах І.Г.

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри трудового, земельного та екологічного права Одеського державного університету внутрішніх справ
Надійшла до редакції 22.08.2012*

УДК 351.823.3:622

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ НАДР В УКРАЇНІ

Макаренко О. Ю.

Основний закон України в ст. 13 проголосив землю, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони об'єктами права власності Українського народу. Відповідно до цієї ж статті від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади й органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією. Це положення покладає на відповідних зобов'язаних суб'єктів, носіїв владних повноважень, забезпечувати всі передбачені Конституцією та іншими нормативно-правовими актами відповідно до норм Основного Закону вимоги щодо правового статусу надр і їх охорони. Специфіка адміністративно-правової охорони надр серед іншого зумовлена їх виключною приналежністю Українському народу, що покладає на суб'єктів адміністративно-правової охорони надр забезпечувати не лише охорону надр як невід'ємного елемента навколишнього

© О.Ю. Макаренко, 2012

го природного середовища, а ще як виключного об'єкта права власності українського народу, який відповідно до ст. 4 Кодексу України про надра [1] надається тільки в користування.

Названа специфіка вирізняє надра України як особливий об'єкт адміністративно-правової охорони. Актуальність теми публікації зумовлена відсутністю в Україні комплексного дослідження проблем адміністративно-правової охорони надр. Лише окремі наукові праці в тій чи іншій мірі торкаються теми адміністративно-правової охорони надр України як питання, що опосередковує розгляд основного предмета дослідження. Ця проблема знаходить відображення в працях Н.В. Маєвської, І.В. Хохлової, О.П. Шем'якова та ін. Однак відсутнім є комплексний підхід до розгляду адміністративно-правової охорони надр як комплексного й цілісного явища.

Метою цієї публікації є визначення основних напрямків вдосконалення адміністративно-правової охорони надр України.

Вочевидь, удосконалення потребує сама нормативно-правова база, що встановлює структуру органів управління у сфері охорони надр України. Слід зазначити, що на сьогодні управління у сфері охорони надр, окрім Міністерства екології та природних ресурсів, здійснюється декількома відомствами, які мають самостійний правовий статус. Окремо слід зазначити, що досі невідмінений Закон України “Про державну геологічну службу” від 4 листопада 1999 р. [2], який визначає, що Державна геологічна служба України містить спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з геологічного вивчення й використання надр, державні підприємства, установи й організації, які організують і проводять геологічне вивчення надр, забезпечують реалізацію державної політики в галузі користування надрами, здійснюють планомірне проведення регіональних геологічних досліджень, пошуків і розвідки необхідних і стратегічно важливих корисних копалин, накопичення й зберігання геологічної інформації про надра, встановлення кондицій на мінеральну сировину для підрахування запасів корисних копалин у надрах, проведення наукових досліджень у сфері геологічного вивчення й використання надр, координують і здійснюють геологічний контроль за діяльністю інших суб’єктів геологічної діяльності. Положення про Державну геологічну службу України від 24 вересня 2005 р. втратило чинність на підставі Постанови Кабінету Міністрів від 28 березня 2011 р. “Про ліквідацію урядових органів” [3], що була прийнята на виконання Указу Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. Уявляється необхідним відмінити й названий закон у зв’язку з припиненням діяльності відповідного органу.

Потребує вдосконалення також і нормативно-правове забезпечення здійснення повноважень відповідними органами. Воно повинно охопити декілька принципово важливих питань - таких, як акти управління, необхідно розробити закон, зміст якого чітко визначав би поняття й характеристику актів управління, вимоги щодо їх змісту, оформленню, детальному порядку прийняття із зазначенням загальних характеристик, принципів прийняття того чи іншого адміністративно-правового акта за тих чи інших обставин, порядку й випадків їх зміни, зупинення, припинення чи визнання недійсними (відміни) тощо. Зокрема необхідно чітко відокремити такі акти управління, як припис, розпорядження чи інші розпорядчі документи, про які неодноразово згадується в спеціальних нормативно-правових актах, що визначають повноваження органів державного управління у сфері охорони надр. Критеріями для розмежування таких порушень пропонується обрати ступінь їх небезпечності (шкідливості), характер того чи іншого порушення й зумовлену ним можливість його негайного усунення.

Чіткості нормативно-правового формулювання вимагає й функціональний рівень здійснення адміністративно-правової охорони надр. Тут йдеться про чітке розмежування сфер контролю, який відповідно до покладених на неї повноважень здійснює Державна служба геології та надр України [4], і нагляду (контролю), який реалізує Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України [5]. Так перша з названих Державних служб наділена правом припиняти всі види робіт з геологічного вивчення й використання надр, які проводяться з порушенням стандартів і правил та можуть спричинити псування родовищ, суттєве зниження

ефективності робіт або призвести до значних збитків.

Державна служба гірничого нагляду й промислової безпеки України наділена правом зупиняти, припиняти, обмежувати експлуатацію підприємств, окремих виробництв, цехів, дільниць, робочих місць, будівель, споруд, приміщень та інших виробничих об’єктів, виготовлення й експлуатацію машин, механізмів, устаткування, транспортних та інших засобів виробництва, виконання певних робіт, також пов’язаних з користуванням надрами, застосуванням нових небезпечних речовин, реалізацію продукції шляхом видачі розпорядчого документа про заборону зазначеного у випадках, передбачених законодавством, а також анулювати видані дозволи й ліцензії до усунення порушень, які створюють загрозу життю працівників.

Порівнюючи ці два повноваження різних за своєю функціонально спрямованістю державних служб, можна прийти до певних висновків: розглядуване право Державної служби геології та надр України охоплює лише припинення, тобто повністю припиняється експлуатація підприємства чи окремих його цехів (дільниць) і одиниць обладнання. Положенням про державну службу геології та надр України [4] не надано право обмежувати, тимчасово зупиняти роботи з геологічного вивчення та використання надр. Це значно звужує можливість обирати Державною службою геології та надр України відповідні заходи впливу залежно від конкретних життєвих обставин.

Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України при реалізації свого права зупиняти, припиняти, обмежувати експлуатацію підприємств, окремих виробництв та інших виробничих об’єктів виходить насамперед з тих порушень встановлених вимог, умов, які створюють загрозу життю працівників. Вочевидь, ті ж самі порушення, які створюють загрозу життю працівників, одночасно можуть спричинити псування родовищ, суттєве зниження ефективності робіт або призвести до значних збитків. Отже, виникає потреба в припиненні такої діяльності незалежно від того, чи будуть усунуті порушення, що створюють загрозу життю працівників, чи ні. Зважаючи на це, необхідним є чіткіше узгодження повноважень органів державного гірничого контролю стосовно реалізації ними своїх повноважень.

Упровадження екологізації правових норм, що регулюють порядок виникнення, здійснення й припинення користування надрами, має важливе значення для адміністративно-правової охорони надр України. Екологізація законодавства є одним з важливих засобів регулювання суспільних стосунків у сфері взаємодії суспільства й природи, цей процес є історичною необхідністю, а екологічні вимоги - необхідним атрибутом регулювання таких стосунків [6]. Розглядаючи екологізацію земельного законодавства, В. Мунтян зазначає, що екологізація земельного законодавства відбувається шляхом упровадження в правову матерію земельного-правових актів екологічного підходу до вирішення антропогенних проблем, що виникають у процесі взаємодії суспільства й землі [7, 31]. Важливим чинником для охорони надр України можна вважати процес поширення екологічних вимог у джерелах гірничого права.

До системи державного управління екологізацією надрокористування в літературі відносять правові обмеження, серед яких для охорони надр можна виділити:

- адміністративні заходи запобіжного характеру (дозвільна система й ліцензування, погодження, узгоджен-

Проблеми земельного, аграрного та екологічного законодавства

ня, екологічна експертиза й оцінки впливу на довкілля, моніторинг, контроль і аудит);

- економічні заходи обмеження (економічне оподаткування й податкове стимулювання, страхування) [8, 281].

Метою екологізації гірничого законодавства є поширення екологічних вимог на правила й норми, що регламентують виникнення, здійснення й припинення відносин з використання надр та здійснення інших видів діяльності, що можуть негативно вплинути на стан надр.

Вважаємо, що екологізація законодавства у сфері охорони надр України має включати підвищення місця екологічної експертизи у сфері надрокористування. Щодо необхідності запровадження екологічної експертизи як передумови виникнення окремих видів надрокористування з метою охорони надр було висловлено й у законодавстві Російської Федерації. Так Федеральне агентство з надрокористування (РФ) направило в уряд і в президентську комісію з паливно-енергетичного комплексу пропозиції про введення обов'язкової державної екологічної експертизи технологічної документації й проектів розробки родовищ, як повідомив журналістів глава відомства О. Попов [9]. Вважаємо за доцільне впровадження в Україні обов'язкової екологічної експертизи як умови набуття права надрокористування при втіленні масштабних проектів видобування корисних копалин загальнодержавного значення, при будівництві й експлуатації підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, також споруд для підземного зберігання нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва та інших видах використання надр, які створюють потенційну небезпеку такої діяльності для надр як елемента довкілля й навколишнього природного середовища загалом. Уявляється, що запропоноване більше відповідатиме положенню п. 1, ч. 1, ст. 34 Закону України "Про екологічну експертизу" від 9 лютого 1995 р. [10], згідно з яким державна екологічна експертиза проводиться в разі наявної або можливої потенційної небезпеки об'єктів екологічної експертизи для навколишнього природного середовища.

Посилення значення екологічного страхування серед гірничовидобувних підприємств та інших користувачів надрами, чия діяльність суттєво впливає на стан надр, перелік яких має бути визначений законодавством. Страхування є засобом запобігання наслідкам екологічного ризику в господарській діяльності, оскільки його мета полягає в забезпеченні захисту від непередбачених випадків [11, 227]. На сьогодні у світовій практиці переважають екологічне страхування відповідальності та екологічне майнове страхування. Норма страхування діяльності певних типів установок, що створюють загрозу для довкілля, з метою гарантування фінансового забезпечення можливої відповідальності за шкоду, заподіяну забрудненням довкілля, міститься й у законі Німеччини про матеріальну відповідальність за шкоду, заподіяну екологічними правопорушеннями. Страхування потенційної відповідальності за шкоду як наслідок екологічних правопорушень здійснюється також у Бельгії, Великобританії, Нідерландах, Італії, США, Швейцарії, Японії та в інших країнах світу [12, 342]. У РФ під час парламентських слухань "Актуальні проблеми формування законодавчої бази в області надрокористування" комітету з природних ресурсів, природокористування й екології Державної Думи ФС РФ 10 квітня 2008 р. була доповідь Л.В. Степічевої (Асоціація екологічно-

го страхування (АЕККОС), керівник Департаменту по зв'язках з держорганами) "Про впровадження механізмів страхування ризиків у сфері надрокористування", в якій запропоновано введення таких різновидів страхування у сфері надрокористування й охорони надр:

- страхування можливих ризиків держави й надрокористувачів від втрат родовищ корисних копалин (ділянки, частини, покладу родовища) у результаті їх неправильної експлуатації;

- страхування відповідальності за спричинення шкоди життю, здоров'ю, майну третіх осіб і довкіллю в результаті аварії на гірському виробництві;

- страхування ризиків, пов'язаних з можливим закриттям гірських виробництв (наприклад, у результаті банкрутства) і відсутністю засобів на ліквідацію гірських підприємств і рекультивацію порушених земель [13].

Враховуючи особливу важливість екологічного страхування як засобу попередження екологічної шкоди й відновлення відповідного стану після її настання, у літературі висловлювалася значна кількість думок з цього приводу. Так Х.Р. Васишин та І.А. Дубовіч запропонували прийняти Закон України: "Про обов'язкове екологічне страхування" (страхування відповідальності осіб-власників джерел підвищеної екологічної небезпеки) [14, 71]. Доцільно підкреслити важливість введення обов'язкового екологічного страхування в галузі використання джерел підвищеної екологічної небезпеки саме у сфері надрокористування з метою охорони надр України як особливо важливого не відтворюваного природного ресурсу.

Отже, до основних напрямків вдосконалення адміністративно-правової охорони надр можна віднести:

1) удосконалення системи управління охороною надр: упорядкування чинної нормативно-правової бази, вилучення з неї шляхом визнання втрати чинності окремих норм і нормативно-правових актів;

удосконалення функціонального рівня здійснення адміністративно-правової охорони надр;

удосконалення законодавчого забезпечення реалізації суб'єктами адміністративно-правової охорони надр своїх повноважень стосовно чіткої нормативно-правової характеристики правових актів управління - основи правозастосовчої діяльності відповідних суб'єктів.

2) екологізація правових норм у сфері надрокористування з метою забезпечення їх охорони.

3) посилення ролі громадського контролю за використанням і охороною надр.

У межах однієї статті неможливо більш детально розглянути всі аспекти вдосконалення адміністративно-правової охорони надр, тому кожний окремий з вказаних напрямів потребує окремого й детального наукового розгляду.

Література

1. Кодекс України про надра від 27 липня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1994. - № 36. - Ст. 340.

2. Про державну геологічну службу: Закон України від 4 листопада 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1999. - № 51 - Ст. 456.

3. Про ліквідацію урядових органів: Постанова Кабінету Міністрів від 28 березня 2011 р. // Офіційний вісник України. - 2011. - № 26. - Ст. 1054.

4. Про Положення про Державну службу геології та надр України: Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. // Офіційний вісник Президента України. - 2011. - № 9. - Ст. 65.

5. Про Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України: Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. // Офіційний вісник Президента України. - 2011. - № 10. - Ст. 61.

6. Тахватуліна Н.К. Экологизация правового регулирования: Теоретико-правовое исследование: дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. - Коломна, 2006. - [Электронный ресурс]: <http://www.dslib.net/teoria-prava/jekologizacija-pravovogo-regulirovanija-teoretiko-pravovoe-issledovanie.html>.

7. Мунтян В. Актуальність екологізації земельного законодавства України // Право України. - 2012. - № 7. - С. 28-32.

8. Маєвська Н.В. Державне управління екологізацією надрокористування у вугільній промисловості України // Університетські наукові записки. - 2005. - № 1.-2 (13-14). - С. 276-284.

9. Офіційний сайт Комітета з енергетичної політики та енергоефективності Російської Федерації. - [Електронний ресурс]: <http://www.rsppenergy.ru/main/con>

tent.asp?art_id=13524.

10. Про екологічну експертизу: Закон України від 9 лютого 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1995. - № 8. - Ст. 54.

11. Екологічне управління: Підручник / В.Я. Шевчук, Ю.М. Саталкін, Г.О. Білявський та ін. - К.: Либідь, 2004. - 432 с.

12. Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. - К.: Юридична думка, 2008. - 720 с.

13. Степічева Л.В. Про впровадження механізмів страхування ризиків у сфері надрокористування. - [Електронний ресурс]: <http://www.aekos.ru/news/10.04.08/2/>.

14. Василишин Х.Р., Дубовіч І.А. Формування ринку послуг екологічного страхування в Україні // Науковий вісник НЛТУ України. - 2009. - Вип. 19.7. - С. 65-72.

Макаренко О.Ю.

кандидат юридичних наук, здобувач Харківського національного університету внутрішніх справ
Надійшла до редакції 27.08.2012

УДК 349.6

ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ (НА ПРИКЛАДІ ОДЕЩИНИ)

Кононенко С. Г.

Гарантування екологічної безпеки України як умови виживання держави передбачає зміну існуючих пріоритетів на екологічні в усіх аспектах державної політики, що неможливо без відповідної зміни свідомості людей, системи цінностей суспільства в цілому, розуміння суті екологічних проблем і відповідальної участі кожної людини у їх вирішенні. Формування відповідального ставлення громадян до середовища існування пов'язане зі зміною споживчого стереотипу поведінки, тривалого за часом, воно має бути системним і може бути забезпечено в міру підвищення екологічної культури людей різного віку, соціальних верств і професійних груп українського суспільства засобами безперервної екологічної освіти та просвіти, що дозволить на будь-якому рівні приймати й здійснювати екологічно грамотні управлінські рішення, засновані на достатній обізнаності про екологічні наслідки господарської діяльності в конкретній місцевості або регіоні. Дефіцит екологічних знань у всіх верствах суспільства лежить в основі більшої частини порушень природоохоронного законодавства й є причиною бездіяльності влади й неадекватної реакції населення.

У багатьох країнах світу проблема виживання стає дедалі більш пріоритетною. В Україні, навпаки, політичні й соціальні проблеми відтіснили далеко на задній план екологічні проблеми, хоча без вирішення екологічних проблем неможлива економічна, а отже, і соціально-політична стабільність і цілісність держави. Екологічна безпека є найважливішою складовою національної безпеки, про що було заявлено на найвищому рівні, і могла б стати національною ідеєю, яка згуртує народ України.

Вивченням питань гарантування екологічної й техногенної безпеки займалася значна кількість учених, однак необхідно виокремити таких дослідників, як Б.М. Данилишин, А.В. Степаненко, Є.В. Хлобистов, праці яких мають фундаментальний характер і закладають

основи розроблення теоретичних і прикладних засад гарантування природної, екологічної й техногенної безпеки. Закладено основні підвалини до окремих наукових визначень прогнозування природно-техногенної (екологічної) безпеки [1]. У контексті цього було запропоновано теоретичні й прикладні підходи до розуміння безпеки, а також до її територіального виміру. Висвітлено екологічні аспекти дотримання безпеки в праці [2]. Охарактеризовано безпеку здебільшого стосовно її стратегічних засад забезпечення з реальними прикладами процесу [3].

У контексті зазначеної проблематики важливим є наукове завдання розроблення стратегій дотримання безпеки на рівні конкретного регіону України. Подібні розроблення можуть використовуватися центральними й місцевими органами виконавчої влади, науковими установами для оптимізації процесу гарантування безпеки. Відповідно, метою статті є оцінка рівня екологічної безпеки конкретного територіального формування в межах держави як складової стратегії її гарантування. За приклад візьмемо Одеську область.

Одеська область є найбільшою за площею, це приморський і прикордонний регіон, розташований на південному заході України, займає територію 33,3 тис. кв. км (5,5% території України). Територія межує з Вінницькою, Кіровоградською, Миколаївською областями, а також із Республікою Молдова та Румунією. Належить до регіонів з високою ймовірністю проявів надзвичайних ситуацій природно-техногенного характеру [4]. Стан природно-техногенної безпеки життєдіяльності населення Одещини визначається історичними умовами становлення й розвитку її суспільно-географічного комплексу. Без узагальнення з потребами в безпеці її населення споруджувались надскладні технологічні об'єкти - електростанції, заводи важкої індустрії, хімічної й нафтохімічної промисловості, магістральні трубопроводи тощо. Сформований в їх межах техногенний комплекс складний, небезпечний, іне-