

Радзівська Л.К. К., 1993. 9. <http://directory.findlaw.com> . 10. <http://www.rada.kiev.ua>. 11. [http://www.adr.org/financial\\_planning\\_med\\_rules.html](http://www.adr.org/financial_planning_med_rules.html). 12. <http://public.findlaw.com>. 13. <http://public.findlaw.com.adr/articles.htm>. 14. Урядовий кур'єр. 1998. N226-227. 15. <http://www.adrlawer.net>.

*Надійшла до редколегії 16.03.04*

*Н.В. Маєвська*

## **ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ НАДР В УМОВАХ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ (ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)**

Шахти України являють собою об'єкти підвищеної екологічної небезпеки внаслідок складування породи у великих обсягах в териконах, схильних до самозаймання з забрудненням при цьому атмосфери і поверхні землі; відкачки підземних вод із викидом їх у поверхневі відстійники з подальшим скиданням у річки; викидів супутнього вугіллю газу (метан) в атмосферу; деформацій та просідання земної поверхні [1]. Останній фактор є одним з найважливіших в екологічному порушенні навколишнього природного середовища, оскільки вироблена площа поверхні в Донбасі досягає 15000 км<sup>2</sup>, а її просідання сягає від сантиметрів до 4÷5 метрів (Центральний район Донбасу), загрожуючи цілісності цивільним та промисловим спорудам, комунікаціям, залізниці, продуктопроводам, а також псуючи поверхневий родючий шар сільськогосподарської землі. Це сталося через недосконалість правової бази в урегулюванні використання та охорони надр; неефективний організаційний та економічний вплив на надрокористувачів тощо.

Видання низки постанов державного значення «Про стан дотримання вимог природоохоронного законодавства при здійсненні діяльності, пов'язаної з надрокористуванням в Україні» (ВР № 1310-ІУ, 20.11.03 р.); «Концепція Державної програми запобігання і боротьби з підтопленням земель» (КМ України № 606-р, 15.10.03 р.); «Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів» (Указ Президента України № 1039/2003, 15.09.03 р.); «Про внесення зміни у додаток 1 до Порядку збору за забруднення навколишнього природного середовища і стягнення цього збору» (Постанова КМ України № 2053, 26.12.03 р.) свідчить про актуальність дослідницької тематики щодо державного регулювання охороною надр при видобутку вугілля підземним способом.

Мета нашого дослідження полягає в розробці теоретичних і методичних положень, практичних рекомендацій щодо розширення бази економіко-правової відповідальності надрокористувачів при підземному відпрацюванні вугільних копалин в системі удосконалення державного управління охороною навколишнього природного середовища в умовах сталого розвитку вугільної промисловості.

Сталий розвиток держави забезпечується виконанням норм і вимог, що обмежують шкідливий вплив антропогенної діяльності на навколишнє середовище, а також раціональним використанням природних ресурсів з наступним їх відтворенням. З цих позицій проблема розвитку вугільної

промисловості України являє собою стратегічну частину економіки адже вугілля є єдиним енергоносієм, котрим забезпечена держава у виді корисної копалини для використання в електроенергетиці, гірничій і кольоровій металургії, хімічній промисловості, для комунально-побутових потреб та населення. Частка продукції галузі у внутрішньому валовому продукті дорівнює 6% і забезпечується роботою 190 шахт, трьома розрізами з річною продуктивною потужністю до 110 млн т., в котрій працюють понад 400 тис. працівників. В Україні запасів вугілля – 45 трлн т., що при видобутку вугілля близько 100 млн т./рік свідчить про забезпеченість держави цим енергоносієм на довгострокову перспективу. Однак видобуток вугілля у розмірі 100 млн т./рік є проблематичним внаслідок обмеження державного бюджету, оскільки вугільна промисловість дотується з бюджету, то рівень видобутку з 2000 р. до 2004 р. становить близько 80 млн т./рік.

НАН України і Мінапалівенерго України [2] було розроблено програму стратегії розвитку паливно-енергетичного комплексу держави до 2030 р., яка містила залежно від рівня фінансування чотири варіанти перспективного видобутку вугілля з урахуванням потреб держави в необхідній її кількості і належної якості. В таблиці 1 наведена динаміка видобування вугілля для усіх чотирьох варіантів на період до 2030 р., а також вугледобування в Україні з 1960 р. (значення вугледобування у середині за десятиріччями).

Таблиця 1

Середньорічний видобуток вугілля в Україні за період 1960-2030 рр.

Період за роками	Середньорічний видобуток вугілля, млн.т./рік						
	За фактом	Планований за варіантами фінансування					
		1	2	3	4		
1960 – 1969	187						
1970 – 1979	211						
1980 – 1989	191						
1990 – 1999	103						
2000 – 2009		64	78	83	89		
2010 – 2019		47	87	97	107		
2020 – 2030		33	80	107	111		

\*) – 1, 2, 3, 4 – варіанти фінансування вугільної промисловості: 1,9; 5,4; 5,8; 6,15 млрд. грн./рік відповідно до 2030 р.

Незалежно від варіантів розрахунків у вугільній промисловості планується закриття близько 40 шахт і одного розрізу, що спричинить концентрацію шахт до великих міст і селищ та до інтенсифікації їх діяльності і, відповідно, до додаткового екологічного навантаження на навколишнє природне середовище. Екологічні чинники гірничого виробництва в першу чергу визначаються впливом на надра, природний ландшафт, водний та повітряний басейни [3].

Гірничі відносини в Україні регулюються «Конституцією України», Законом «Про охорону навколишнього природного середовища», «Кодексом України про надра» та іншими законами природноресурсового права, а також іншими актами законодавства України. Основними правовими напрямками регулювання гірничих відносин належать: 1) законодавче регулювання гірничих відносин; 2) визначення основних напрямів державної політики у галузі геологічного вивчення, використання і охорони надр; 3)

повноваження державної виконавчої влади, місцевих Рад народних депутатів щодо використання та охорони надр, які видаються Верховною Радою України.

Надрокористувачами можуть бути спеціалізовані підприємства організації і громадяни, які мають відповідну кваліфікацію, матеріально-технічну та економічну можливість для користування надрами при одержанні ними спеціального дозволу (ліцензії) на користування ділянкою надр (гірничим відводом), засвідченого актом відводу, а також, у разі необхідності, і земельну ділянку, надання котрої проводиться в порядку, встановленому земельним законодавством України.

До адміністративних обмежень належать обмеження запобіжного характеру, у тому числі і ліцензування надрокористування. У ліцензії вказуються відомості про цільове призначення робіт, межі земельного і гірничого відводів, строк дії ліцензії, вимоги, пов'язані зі сплатою за користування надрами, узгодження про розподіл джерел фінансування, охорону надр, а також, згідно з кодексом України про надра, вказується на те, що її дія може бути припинена при порушенні правил та норм користування надрами внаслідок застосування методів і способів, що негативно впливають на стан надр, призводять до забруднення навколишнього природного середовища.

Державне управління в галузі геологічного вивчення, використання та охорони надр являє собою засновану на правових нормах діяльність Кабінету Міністрів України, Міністерства охорони навколишнього природного середовища, Державного комітету природних ресурсів України, Державного комітету України по геології і використанню надр, Державного комітету України по нагляду за охороною праці, місцевих рад і органів виконавчої влади, а також міжгалузевих і галузевих (відомчих) органів спеціальної компетенції, однією з основних функцій яких є геологічний контроль і гірничий нагляд за використанням і охороною надр.

В загальному плані охорона надр являє собою частину природноресурсового права, яка разом з природоохоронним правом складає екологічне право [5], в якому екологічні правопорушення, як і всі юридичні правопорушення містять у собі властивість протиправності, яка розуміється як порушення правил поведінки, обов'язково закріплених у відповідній правовій нормі, що має кримінально-правовий, цивільно-правовий, адміністративний та дисциплінарний характер. Разом з тим, вона може бути й змішаною, коли склад правопорушення та відповідальність за нього регулюються нормами різних галузей права. Останній випадок характерний для екологічних правопорушень, встановлених нормами природоохоронного права, а забезпечуваних санкціями юридичного права (кримінального, адміністративного, або іншого права). Зараз еколого-правова політика в цілому забезпечує відповідність суспільної небезпеки й протиправності діянь у складі правопорушень. Однак співвідношення загальної небезпеки екологічного вчинку і техніко-юридичних правил встановлення його протиправності тільки на підставі відомчих нормативних актів може привести до того, що останні виявляться більш значимим джерелом права, ніж сам закон (для

кримінальних правопорушень це питання вирішено безумовно – їх проти-правність фіксується тільки кримінальним законом).

Порушення надкористувачами законодавства про надра, згідно зі ст.56 «Кодексом України про надра» спричиняє правову відповідальність з відшкодуванням завданих збитків у розмірах і порядку, встановлених зако-нодавством України (ст.67), а також сплату зборів до екологічних фондів за забруднення довкілля (Постанова КМ № 303 від 01.03.99 р.), за вимогами закону про охорону навколишнього природного середовища.

«Кодекс України про надра» у ст.56 передбачає: основні вимоги в галузі охорони надр; забезпечення повного і комплексного геологічного вивчення надр; додержання встановленого законодавством порядку надання надр у користування і недопущення самовільного користування надрами; раціо-нальне вилучення і використання запасів корисних копалин і наявних у них компонентів; недопущення шкідливого впливу робіт, пов'язаних з користу-ванням надрами, на збереження запасів корисних копалин, гірничих вироб-ок і свердловин, що експлуатуються чи законсервовані, а також підземних споруд; охорона родовищ корисних копалин від затоплення, обводнення, пожеж та інших факторів, що впливають на якість корисних копалин і про-мислову цінність родовищ або ускладнюють їх розробку; запобігання необ-грунтованій та самовільній забудові площ залягання корисних копалин і додержання встановленого законодавством порядку використання цих площ для інших цілей; запобігання забрудненню надр при підземному збе-ріганні нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захороненні шкідливих речовин і відходів виробництва, скиданні стічних вод; додержання інших вимог, передбачених законодавством про охорону навколишнього природ-ного середовища».

Із наведеного видно, що охорона надр зведена до охорони корисних ко-палин при геологічному вивченні надр та їх видобутку, а також запобіганню забрудненню надр. Разом з тим у п.9 ст. 63 Кодексу вказано, що перевіря-ються «правильність і своєчасність проведення заходів, що гарантують без-пеку людей, майна і навколишнього природного середовища, гірничих вироб-ок і свердловин від шкідливого впливу робіт, пов'язаних з користуванням надрами». Більш того, ст.65 передбачено, що за невиконання п.9 ст.63 може бути застосована дисциплінарна, адміністративна, цивільно-правова і кримі-нальна відповідальність при відсутності цього пункту у основній ст.56 і над-користувач може нести покарання аж до кримінального. Ця невідповід-ність стала можливою через відсутність загального поняття «охорона надр» в кодексі, яке б містило в собі правові, організаційні та технологічні вимоги до охорони надр.

Спроба сформулювати поняття «охорона надр» на базових термінах «надра», «навколишнє природне середовище» «довкілля», «геологічне се-редовище» не мали успіху внаслідок статичності понять і потреби додатко-вого введення антропогенної дії людини на навколишнє природне середо-вище. Цих недоліків позбавлений загальноприйнятий і введений у обіг тер-мін «геосистема» [6], який дозволяє сформулювати поняття «охорона надр» і подати ст. 56 Кодексу у такому вигляді:

«Стаття 56. Охорона надр.

«Охорона надр це комплекс правових, організаційних, економічних та технологічних вимог щодо запобігання порушенням надрокористувачами встановленого законодавства, норм, вимог та правил збереження та поновлення сформованих геосистем.

Основними вимогами в галузі охорони надр є»..., і далі за текстом ст. 56.

Згідно з загальноприйнятим визначенням «геосистема – сукупність взаємодіючих природних (геологічні тіла, гідрогеологічний режим, земля, вода, рослинність, ліс, ландшафт – природне середовище) та штучних (наземні і підземні споруди, водосховища, об'єкти культурно-побутового призначення та інші) підсистем, у яких характер та режим наслідків антропогенного впливу проявляються в динаміці потоків речовини та енергії між підсистемами і можуть бути руйнівними, збуджуючими, регулюючими та керуючими» [7, с.556].

Введення поняття «геосистеми» в формулювання визначення «охорона надр» розширює коло вимог до охорони надр, в тому числі, знання характеристик природного об'єкта до і після цільового техногенного втручання в нього, а також прогноз їх змін у часі. Це має особливе значення для правової відповідальності за порушення законодавства про охорону надр у вугільній промисловості, оскільки для її сучасного стану елемент порушення надр часто накладається на ретропорушення, а нечітко визначена значимість порушення, без знання ситуації в минулому, може привести до більш жорстких мір покарання. Найбільш привабливим чинником у визначенні поняття «охорона надр» є можливість доповнювати ст. 56 факторами практичної і правової значимості в охороні надр на умовах підзаконних актів без суперечності з основним формулюванням.

Так, для посилення відповідальності надрокористувачів за незворотні деформації земної поверхні і за які не передбачена відповідальність у Кодексі, треба скористатися загальною частиною пропонованого закону, внаслідок чого будемо мати: вплив виробленого простору призвів до порушення сформованої геосистеми, що виявилось у деформації надр від виробленого простору у межах гірничого відводу, до земної поверхні, і при цьому було порушено гідрогеологічний режим надр та поверхневий шар землі, що підпадає під відповідальність статей «Водного кодексу України» та «Земельного кодексу України».

Таким чином, цей приклад свідчить, що негативні наслідки як частина екологічної шкоди настають через ряд проміжних етапів при сукупній дії послідовних факторів, які опосередковано спричиняють порушення, і що дозволяє за допомогою введеного поняття «охорона надр» поєднати сукупність причинно-спричинених та причинно-насталих негативних наслідків, у єдиний ланцюжок.

Наведений вище комплекс вирішування проблеми охорони надр для вугільної промисловості України дає змогу характеризувати її розвиток, який відповідатиме сталому, оскільки екологічне навантаження внаслідок зниження видобутку вугілля на нинішній момент і на ближчу перспективу (30 років) майже у два рази нижчий ніж за такий же минулий період. Оскільки на екологічний стан найбільшою мірою впливає деформування гірни-

чого масиву, термін дії якого сягає понад 20 років, то встановлення екологічної рівноваги можна охарактеризувати двома часовими процесами:

1) релаксацийний процес затухання екологічного впливу від накопичених змін;

2) постійність негативного впливу на довкілля внаслідок функціонування вугільних підприємств.

Незважаючи на те, що екологічні впливи мають часовий і територіальний характер, у нашому розумінні, треба говорити про екологічний стан галузі, оскільки для вугільної промисловості фінансування пов'язано в першу чергу з бюджетним станом, що й визначає можливість галузі управляти охороною навколишнього природного середовища. Так, фінансування закриття шахт і боротьби з підтопленням вироблених територій здійснюється державною компанією «Укрвуглереструктуризація» з бюджетом понад 1 млрд грн. на рік.

Часовий та територіальний характер гірничодобувних процесів впливає також на політику управління землекористуванням, яка повинна передбачати: довгострокове планування використання земель для розміщення нових підприємств, модифікацій існуючих, розміщення нових споруд, комунікацій та інших об'єктів поблизу житлових районів, що підвищує ризик аварій та їх соціальних наслідків; здійснення обліку та контролю за ними; дотримання процедур консультацій з питань ризиків із громадськістю та державними інституціями з метою забезпечення у процесі прийняття відповідальних рішень; вимог безпеки для населення і навколишнього природного середовища [8]. Саме поняття «ризик» у міжнародно-правовому значенні означає ймовірність відповідної події, що відбувається за певних обставин та часу, тобто ризик інтерпретується як природна необхідність, яка має відбутися залежно від обставин стихійно-природного чи вольового, усвідомленого техногенного характеру, тобто об'єктивно-суб'єктивної категорії, яка за своїм походженням не залежить від джерел, що її провокують, але яка корелює з ними. У випадку деформаційних процесів поверхні землі при вийманні вугілля різко зростає ймовірність техногенних аварій внаслідок втрати міцнісних властивостей споруд та обладнання, що мають екологічно-небезпечні наслідки для довкілля при їх руйнуванні, загальний розрахунок яких можливий математичними методами теорії випадкових функцій для прогнозування ймовірних аварій для конкретних випадків, що дозволяє вжити запобіжних заходів щодо їх виникнення та обмеження наслідків.

**Висновки:**

1. Вплив гірничих робіт при видобуванні вугілля підземним способом проявляється в деформуванні земної поверхні на значних територіях і з перспективою розвитку галузі майже у два рази зменшуватиметься за рахунок зниження видобутку вугілля порівняно з 1990 р.

2. Визначене поняття «охорона надр» дозволяє значно розширити коло відповідальності надкористувачів.

3. Правове поняття «екологічний ризик» слід поширити на наслідки гірничих робіт, що провокують деформаційні процеси, і супроводжуються для землекористувачів техногенними негативними наслідками.

**Список літератури:** 1. Певзнер М.Э., Костовецкий В.П. Экология горного производства. М., 1990. 2. Амоша А.И., Янко С.В., Ященко Ю.П. и пр. Экономический механизм стратегии топливно-энергетического комплекса Украины. Київ – Донецк, 2002. 3. Янукович В.Ф., Азаров Н.Я., Алексеев А.Д. та др. Решение геоэкологических и социальных проблем при эксплуатации и закрытии угольных шахт. Донецк, 2002. 4. Правила охраны сооружений и природных объектов от вредного влияния подземных разработок на угольных месторождениях / Под общей ред. Ф.М. Маевского. М., 1981. 5. Шемшученко Ю.С. Правовые проблемы экологии. К., 1989. 6. Барановский В.А. Концепция перехода Украины к модели постоянного развития // Экономика Украины, № 7. 2001. 7. Горная энциклопедия. Т.1. М., 1984. 8. Андрейцев В.И., Баллок Г.И., Бобкова А.Г. Экологическое право. К., 2001.

*Надійшла до редколегії 05.04.04*