

гу одній із статей, вимагання від осіб, які влаштовуються на роботу, відомостей про їхнє особисте життя, планів щодо народження дітей тощо.

Список літератури: 1. Звіт Міжнародної правозахисної організації Human Rights Watch за 2004 рік. К., 2005. 2. Правительство Испании планирует ввести позитивную дискриминацию // Голос. № 45 (131). 2005. 14 августа 2005 года. 3. Руднева О. М., Гончарова Г. С. Теоретичні основи правового регулювання праці жінок. Гарантії при влаштуванні на роботу // Харьковський центр женских исследований http://kcws.kharkov.ua/gon_trud.htm#trud. 4. Франдук І., Анішина Н., Родина С. Пріоритет державної політики. Про забезпечення продуктивної зайнятості в колективних договорах Праця і зарплата. № 10. 1994.

Надійшла до редколегії 13.03.07

І. В. Хохлова

УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО НАДРА

Гірнична промисловість як базова галузь народного господарства формує промисловий потенціал держави і забезпечує її економічну та сировинну безпеку. Продукція гірничої промисловості в Україні є джерелом майже 97% електричної і теплової енергії, близько 90% продукції важкої індустрії, більше, ніж 50% валового продукту країни, майже 17% обсягу предметів споживання, що виробляються [1, с. 17].

Особливістю надрокористування є те, що корисні копалини належать до категорії ресурсів, які не відновлюються, а видобування багатьох видів корисних копалин не компенсується природою відкритих та розвіданих запасів. Зважаючи на те що при підвищенні загального рівня соціально-економічного розвитку суспільства неминуче збільшується споживання природно-мінеральної сировини та підвищується інтенсивність розробок родовищ корисних копалин, що призводить до виснаження надр та погіршення екологічного стану промислових регіонів держави, ефективне використання надр і охорона природного середовища при цьому є однією з глобальних проблем сучасності.

Подана стаття присвячена висвітленню проблем вдосконалення правової регламентації відносин користування і охорони надр, нормативного забезпечення раціоналізації й екологізації надрокористування в процесі реформування гірничодобувної галузі та інтенсивного використання надр як складової частини еколого-економічної безпеки України.

Результати перевірок екологічною інспекцією Держуправління екологічної безпеки в Донецькій області гірничодобувних підприємств виявили, що основними порушеннями природоохоронного законодавства, характерними для багатьох користувачів надрами, є відсутність затвердженої в установленому порядку дозвільної документації на розробку родовищ корисних копалин, дозволів на спецвдодокористування, самовільне користування надрами,

не виконуються плани природоохоронних заходів та рекультивації порушених земель. Найчастіше при розробці корисних копалин місцевого значення має місце самовільне користування надрами. На багатьох гірничовидобувних підприємствах відсутній дозвіл на спецводокористування, на викид забруднюючих речовин в атмосферу, не виконуються плани природоохоронних заходів, рекультивації порушених земель, не дотримується технологія очищення стічних вод та викидів в атмосферу при розробці родовищ корисних копалин.

У ході виконання Державної програми закриття нерентабельних вугільних шахт (всього в області відповідно до Програми підлягає закриттю 51 шахта та 2 ЦЗФ) виявлені негативні наслідки, що знижують техногенно-екологічну безпеку регіонів області і порушують життєдіяльність населення. Відбуваються процеси погіршення інженерно-геологічного стану території, що спричиняють руйнування споруд цивільного і промислового будівництва, комунікаційних і транспортних мереж, порушення гідрологічного режиму, підняття рівня підземних вод і забруднення раніше збезводнених горизонтів, підтоплення територій шахтними водами. Небезпека може також загрожувати і водозаборам, які забезпечують водою населені пункти, промислові і транспортні підприємства, сільське господарство. Залишається небезпека виходу шахтного газу – метану (86,7 % вугільних шахт області є газообільними) не тільки для людей, працюючих на шахті, але і для тих, що проживають на територіях, прилеглих до вугледобувних підприємств, в тому числі і тих, що закриваються.

Незадовільне становище із виконанням природоохоронних заходів, які передбачені проектами ліквідації, склалося практично на усіх шахтах, що закриваються. Виконання природоохоронних заходів, передбачених проектами ліквідації шахт Донецької області, з початку ліквідаційних робіт (1996 р.) станом на 1.01.2006 р. складає лише 10%, тоді як виконання фізичних обсягів ліквідації шахт складає 35%, витрати на подолання наслідків ліквідації шахт – 65%, витрати на утримання шахт – 92% [1, с. 20].

Аналіз заходів, які використовуються для забезпечення екологічної безпеки з приводу припинення діяльності нерентабельних вугільних шахт східного регіону, виявив, що роботи по ліквідації і консервації шахт були початі і продовжуються з порушенням законодавчих і нормативних документів по охороні навколишнього природного середовища і забезпеченню екологічної безпеки населення, що пояснюється не лише ігноруванням суб'єктами надзорного користування вимог законодавства про надра, а й суттєвими прогалинами в галузевій нормативно-правовій базі. Причому сучасною проблемою є відсутність системного підходу до розробки і реалізації законодавчої бази державного регулювання суспільних

відносин в галузі користування і охорони надр, що особливо відчувається в правозастосовчій практиці державних органів під час вирішення питань обмеження, зупинення та припинення права надрокористування.

Таким чином, у зв'язку з процесом закриття неперспективних гірничих підприємств, що почався в 1996–1997 рр., існуючі екологічні проблем, зумовлені виробничою діяльністю гірничовидобувних підприємств, вимагають комплексної розробки економіко-правової бази щодо забезпечення мінімізації негативних наслідків закриття вугільних шахт як складової частини гарантії еколого-економічної безпеки України в сучасних умовах.

Розвиток же законодавства про надра певною мірою уповільнюється відсутністю в правових джерелах та наукових дослідженнях єдиного підходу до юридичного визначення поняття надр як об'єкта правового регулювання, що призводить до труднощів правозастосування при використанні таких об'єктів, як підземні води, запасів мінеральних ресурсів техногенного походження та ін. Проблема ускладнюється тим, що в Україні до 2000 р. були зовсім відсутні фундаментальні дослідження з питань правового регулювання використання і охорони надр, а питання правового регулювання припинення, зупинення і обмеження права надрокористування зовсім не розглядалися.

Історично склалося так, що правове регулювання надрокористування розглядалось в юридичній літературі радянського періоду як правове забезпечення суспільних відносин з приводу розробки родовищ корисних копалин (В. П. Балезін, А. М. Бибочкин, П. А. Манукян, Н. Б. Мухітдінов, М. Т. Осипов, Ю. А. Чешенко). Лише деякі автори розглядали відносини надрокористування як більш широке коло відносин, ніж гірничі відносини (Г. С. Башмаков, Ю. О. Вовк, А. О. Заславська, А. М. Мороз, І. В. Павлов, В. В. Петров). Однак, у вітчизняній юридичній науці в останні десятиріччя ХХ ст. спеціальних досліджень проблем правового регулювання використання і охорони надр не проводилось.

Особливості правового регулювання окремих видів надрокористування також не отримали докладного висвітлення в юридичній літературі минулого століття. При цьому необхідно зазначити, що деякі окремі аспекти зазначених суспільних відносин вже досліджувались на дисертаційному (А. Р. Мухамедов, В. Г. Плахута,) та монографічному (Б. В. Єрофеев, О. С. Колбасов, Є. М. Колотинська, Б. А. Лисковець, Л. Г. Навроцька, Н. А. Сиродоев) рівнях, але вони були розроблені в період існування СРСР на основі законодавства, яке вже втратило свою силу, а тому виведені теоретичні положення або неприйнятні в сучасних умовах в Україні, або потребують адаптації і подальшого розвитку з погляду на перспективи вдосконалення сучасного законодавства про надра.

Починаючи з 2000 р., українські науковці-правознавці звертають увагу на проблемний стан правового регулювання використання і охорони надр і дисертаційне дослідження О. П. Шем'якова присвячено саме цьому питанню [2]. Окремі аспекти правової охорони надр розглядалися в публікаціях сучасних авторів (В. І. Андрейцев, І. І. Каракаш, О. Плотнікова-Сурілова), а також у підручниках з екологічного права (під ред. В. К. Попова, А. П. Гетьмана, С. В. Разметаєва [3]; В. І. Андрейцева; І. А. Дмитренко).

Затримка в розвитку законодавства, що регулює праввідносини користування та охорони надр, впливає на темпи впровадження в життя прогресивних ідей екологічного законодавства. Ті зміни та доповнення в законодавстві про надра, які вже відбулися стосовно окремих видів надрокористування, компенсують відставання у реформуванні механізмів реалізації законних прав і інтересів суб'єктів надрокористування, але не дозволяють повною мірою вирішувати правові конфлікти як з точки зору забезпечення природоохоронної спрямованості законодавства про надра, так і державних гарантій реалізації встановлених цим законодавством можливостей для надрокористувачів.

Екологічне законодавство нашої держави базується на Конституції України, де закріплені положення, за якими кожен громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності українського народу (ст. 13) і кожен має право на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище та на відшкодування заподіяної порушенням цього права шкоди (ст. 50). Конституційні екологічні права знаходять своє відображення та розвиток в галузевому законодавстві, зокрема в законодавстві про надра.

Незважаючи на те що ст. 65 Кодексу України про надра (далі – КУпН) [4, с. 11] передбачена відповідальність за такі дії, як: самовільне користування надрами; пошкодження родовищ корисних копалин, які виключають повністю або суттєво обмежують можливість їх подальшої експлуатації; невиконання правил охорони надр та вимог щодо безпеки людей, майна і навколишнього природного середовища від шкідливого впливу робіт, пов'язаних з користуванням надрами; невиконання вимог щодо приведення гірничих виробок і свердловин, які ліквідовано або законсервовано, в стан, який гарантує безпеку людей, а також вимог щодо збереження родовищ, гірничих виробок і свердловин на час консервації та при наявності вказаних правопорушень у Донецькій області кількість випадків притягнення до юридичної відповідальності, а також відшкодування збитків від них, вражаюча. Так, за самовільне використання і забруднення надр Держуправлінням охорони навколишнього природного середовища в Донецькій області в 2005 р. було пред'явлено 40 претензій на суму 194 тис. грн,

стягнуто – 61 тис. грн, притягнуто до адміністративної відповідальності 61 посадову особу та громадян на суму 6 тис. грн, стягнуто – 3,9 тис. грн.

Вищевказане пов'язане з існуючим протиріччям у природоохоронному законодавстві про надра, коли склад правопорушення передбачено, але юридичний механізм реалізації права припинення, зупинення та обмеження права надрокористування із встановленням гарантій, що забезпечують стягнення збитків (як, наприклад, в галузях водного та повітряного законодавства) відсутній.

До речі, сучасною проблемою стає не тільки шкода, яку наносять природокористувачі державі, та відсутність невідворотності відповідальності за всі правопорушення у сфері охорони надр і взагалі навколишнього природного середовища, безпеки людей та майна, але й об'єктивна неспроможність підприємств відшкодувати нанесені збитки навіть за рішенням суду.

Проблема ускладнюється тим, що сучасне екологічне законодавство України – галузь права, що тільки знаходиться у стані розвитку в державі, а тому йому притаманні такі риси, як непослідовність, незавершеність, нерідко й неузгодженість з іншими галузями права, відсутність чітких юридичних гарантій притому, що екологічний стан України визнаний катастрофічним серед держав Європи [5, с. 113].

Так, на підставі діючого законодавства ст. 54 КУпН передбачено, що у разі повної або часткової ліквідації чи консервації гірничо-добувного об'єкта гірничі виробки і свердловини повинні бути приведені у стан, який гарантує безпеку людей, майна і навколишнього природного середовища, а в разі тільки консервації – гарантує також і збереження родовищ, гірничих виробок та свердловин на весь період консервації. У разі ліквідації гірничо-добувних об'єктів повинно бути вирішено також питання про можливе використання гірничих виробок і свердловин для інших цілей суспільного виробництва. До того ж законодавством передбачено обов'язкове проведення заходів, що гарантують безпеку гірничих робіт на гірничо-добувних об'єктах, суміжних з об'єктами, які ліквідуються чи консервуються. Але відсутність правового механізму реалізації цих положень КУпН залишає вказані норми майже декларативними.

Слід зазначити, що сучасне законодавство про надра в Україні знаходиться у стані дуже повільного та несистемного розвитку, а тому не випадково йому притаманні такі риси, як непослідовність, незавершеність, деяка неузгодженість з іншими галузями права, відсутність чітких юридичних визначень, правових механізмів та гарантій.

Подальший такий незадовільний стан розвитку законодавства про надра при кризі техногенної екологічної безпеки в умовах набираючого темпу процесу закриття шахт призведе до виникнення надзвичайних ситуацій техногенно-екологічного характеру із серйозними наслідками. Для відвернення цього необхідна діюча правова база удосконалення механізму регулювання, управління та контролю суспільних відносин у процесі використання та охорони надр, зокрема щодо припинення, зупинення та обмеження права надрокористування. Крім того, потребують свого вирішення існуючі суттєві проблеми в частині законодавчого визначення та закріплення компетенції численних державних органів, які здійснюють управління та контроль діяльності суб'єктів надрокористування.

Таким чином, можна констатувати, що як для теорії, так і для практики, є актуальним визначення підстав і порядку виникнення, реалізації, припинення та змісту права надрокористування, обсягу прав і обов'язків суб'єктів надрокористування, гарантій державної охорони їх прав та механізму впровадження природоохоронних пріоритетів при користуванні надрами. Чітке визначення механізму реалізації певних складових правового регулювання використання та охорони надр має сприяти захисту екологічних, економічних і майнових інтересів держави, громадян, підприємств, установ і організацій, а також своєчасному відновленню їх порушених прав.

Отже, оскільки питання теоретичного і практичного характеру, пов'язані з правовим регулюванням припинення права надрокористування в Україні не були об'єктом спеціального вивчення українських вчених, а розвиток суспільних відносин в галузі використання і охорони надр потребує відповідного правового забезпечення, дослідження цих питань є необхідним і надзвичайно актуальним.

Список літератури: 1. Звіт про стан навколишнього природного середовища в Донецькій області за 2006 р./Держуправління екобезпеки Міністерства України в Донецькій обл. Донецьк, 2007. 2. Шем'яков О. П. Правове регулювання використання і охорони надр: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.06. Х., 2003. 3. Екологічне право України: Підручник для студентів юрид. вищ. навч. закладів / В. К.Попов, А. П.Гетьман, С. В.Разместас та ін. / За ред. В. К.Попова та А. П.Гетьмана. Х., 2001. 4. Кодекс України про надра від 27 липня 1994 р. (із змінами та доповненнями на 20 грудня 2006 р. № 2905-III) // Відомості Верховної Ради України. 1994. №36. Ст.340. 5. Шем'яков О. П. Правова охорона надр: поняття та проблеми // Право України. К., 2002. № 2.

Надійшла до редколегії 20.04.07