

ЗАСТОСУВАННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНУ НАДР

У правовій літературі минулих років робилися спроби обґрунтування самостійного і відособленого існування соціально-правового інституту екологічної відповідальності. При цьому під екологічною відповідальністю малося на увазі настання обов'язку зазнавати негативні наслідки за спричинення шкоди природному середовищу. Більш того, екологічна відповідальність як самостійний вид відповідальності підрозділяється на два різновиди: еколого-економічну і еколого-правову. Проте ні відособленість і самостійність інституту екологічної відповідальності, ні її підрозділ на еколого-економічну (економічну) і еколого-правову (юридичну) не одержали широкого визнання в правовій літературі. Такий підхід до трактування відповідальності за екологічні правопорушення не впливає із змісту чинного українського законодавства.

Плідним і обґрунтованим є не пошук нової форми юридичної відповідальності в екологічному законодавстві, а розвиток концепції настання традиційних видів юридичної відповідальності за екологічні правопорушення з урахуванням специфіки характеру цих правопорушень і особливостей вживання, відомих нашому законодавству видів відповідальності за їх здійснення. З цього виходить, що в українському законодавстві не існує відособлена і самостійна форма екологічної відповідальності, а має місце вживання традиційних видів кримінальної, адміністративної, майнової цивільно-правової і дисциплінарної відповідальності за екологічні правопорушення [1, 173].

Важливим елементом правового регулювання використання і охорони надр, забезпечення раціонального надрокористування є юридична відповідальність за порушення встановленого порядку використання надр і мінеральних ресурсів, а також вимог охорони надр і навколишнього природного середовища.

Щодо надрокористування, особливе значення має екологічна відповідальність в перспективному аспекті, яку слід розуміти як відповідальне, усвідомлене виконання обов'язків по відношенню до природи. Це пов'язано з невідтворюваністю ресурсів надр, недостатнім рівнем знань про процеси, що відбуваються у літосфері, і неможливістю визначити напрями їх змін у разі антропогенного втручання, з неможливістю ефективно впливати на стан надр.

При роботі в глибинах землі дуже важливим уявляється дотримання норм безпеки праці. Позитивна відповідальність щодо використання надр — це відповідальність, як правило, посадових осіб. Коло обов'язків посадових осіб щодо забезпечення раціонального надрокористування значно ширше, ніж інших осіб. Тому екологічна безпека надрокористування в більшій мірі залежить від рівня їх екологічної свідомості, від ставлення до обов'язків щодо оточуючого середовища.

У ст. 65 Кодексу України про надра визначені підстави відповідальності за

порушення законодавства про надра. Порушення законодавства про надра тягне за собою адміністративну, цивільно-правову, кримінальну і дисциплінарну відповідальність.

Законодавство України передбачає адміністративну відповідальність за самовільне користування надрами і укладення угод, які в прямій або прихованій формі порушують право державної власності на надра.

Під самовільним надрокористуванням слід розуміти використання надр без отримання ліцензії і гірничого відводу у випадках, коли надання гірничого відводу визнається необхідним. Самовільним визнається користування надрами незалежно від мети надрокористування при зазначених умовах. Тому не можна погодитися з тим, що недоліком механізму охорони надр засобами адміністративного права є те, що у сферу адміністративної відповідальності не увійшло використання надр для цілей, не пов'язаних з видобутком корисних копалин [2, 66].

При проведенні аналізу змісту ст. 47 Кодексу України про адміністративні правопорушення виникає питання про розмежування адміністративної і кримінальної відповідальності, передбаченої ст. 240 Кримінального кодексу України за незаконне, тобто з порушенням встановленого законом порядку, видобування громадянами корисних копалин, крім загальнопоширених [3; 4]. Порушення встановленого законом порядку видобування корисних копалин слід розуміти як порушення вимог щодо порядку надання надр в користування. Інакше кажучи, виникає колізія правових норм, що не можна вважати прийнятним.

У ч. 1 ст. 240 встановлена відповідальність за видобуток громадянами корисних копалин загальнодержавного значення (корисні копалини поділяються на два види — загальнодержавного і місцевого значення. Останні, як вже було зазначено, тотожні загальнопоширеним корисним копалинам). Однак здійснення видобутку корисних копалин загальнодержавного значення потребує застосування складних технологій і устаткування, значних матеріальних коштів. Організувати такий видобуток практично не можливо для громадян, у зв'язку з чим ч. 1 ст. 240 фактично не працює.

Слід погодитися з тим, що незастосування кримінальної відповідальності в частині незаконної розробки надр примушує думати чи потрібна криміналізація цього діяння, тим більш що практика віддає перевагу засобам адміністративно-правового характеру [5], і виключити «...незаконне видобування корисних копалин загальнодержавного значення» зі складу ст. 240 Кримінального кодексу України. Кримінальну відповідальність слід залишити у випадках здійснення видобутку корисних копалин на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду, якщо вони спричинили або загибель людей, їх масове захворювання, або інші тяжкі наслідки, порушення встановлених правил охорони надр, якщо це створило небезпеку для життя, здоров'я людей чи довкілля [4]. Визначені обставини свідчать про підвищену громадську небезпеку правопорушення.

Однак необхідно передбачити кримінальну відповідальність за видобуток

корисних копалин як загальнодержавного, так і місцевого значення при наявності обставин, що перелічені. Стаття 57 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачає адміністративну відповідальність за порушення вимог щодо охорони надр [3]. Об'єктом їх виступають екологічна безпека і правопорядок в галузі надрокористування. Ця стаття передбачає не тільки відповідальність за порушення вимог щодо охорони надр, але і вимог щодо охорони довкілля, будівель і споруд від шкідливого впливу робіт, пов'язаних з користуванням надрами.

Тому слід вдосконалити зміст визначеної статті. У ч. 1 перелічуються різноманітні підстави адміністративної відповідальності. Це самовільна забудова площ залягання корисних копалин, невиконання правил охорони надр і вимог з охорони навколишнього природного середовища, будівель і споруд від шкідливого впливу робіт, пов'язаних з користуванням надрами, знищення або пошкодження спостережних режимних свердловин на підземні води, а також маркшейдерських і геодезичних знаків. Суб'єктами правопорушення визнаються як громадяни, так і посадові особи.

Забезпечувати безпеку гірничих робіт та охорону довкілля зобов'язані відповідно ст. 30, 38 Гірничого Закону України, власники (керівники) гірничого підприємства, які персонально відповідають за стан техніки безпеки і охорони праці. Саме керівники або уповноважені ними особи здійснюють контроль за додержанням правил і норм безпеки. Працівники гірничого підприємства зобов'язані знати і виконувати вимоги гірничого законодавства та технічної документації, а у випадку виявлення ознак виникнення аварії або нещасного випадку, повідомити керівника робіт або гірничого диспетчера (чергового по підприємству), який і зобов'язаний вжити необхідних заходів.

Тому суб'єктами адміністративної відповідальності за вищезгадані правопорушення повинні визнаватися тільки посадові особи. Доцільно передбачити зазначені діяння самостійною частиною ст. 57 Кодексу України про адміністративні правопорушення і визнати їх суб'єктами тільки посадових осіб. При цьому слід мати на увазі, що роботи, пов'язані з надрокористуванням, охоплюють всі його види, а не тільки видобуток корисних копалин. Вважаємо також, що стосовно робітників гірничих об'єктів повинна застосовуватися не адміністративна, а дисциплінарна відповідальність. Видобуток корисних копалин, інші види використання надр тягнуть за собою найбільш значну і різноманітну економічну і екологічну шкоду порівняно з усіма іншими видами природокористування. Питання відшкодування заподіяних збитків є найбільш проблемним і цікавим теоретичним і практичним питанням надрового права.

Поняття шкоди в найбільш повному обсязі розроблено цивільним законодавством. Однак законодавство про цивільно-правову відповідальність не враховує і повною мірою не оцінює всі наслідки спричинення збитку, який по відношенню до природи має всепроникаючі властивості, вражає всю екологічну систему [6]. С. М. Кравченко відзначала, що норми цивільного законодавства застосовуються при відшкодуванні шкоди, спричиненої неправомірним використанням ґрунтів, вод, надр тільки в ролі відправних положень. За її думкою,

визначення розміру збитків на підставі норм цивільного права надзвичайно утруднено через специфіку його компонентів, обумовлену особливостями економічної ролі і правового статусу природних об'єктів [7, 6]. Саме з цієї причини говорити про відшкодування екологічних збитків можна лише умовно. Можна вважати, що лише умовно можливо визначити і структуру екологічних збитків. Надто спрощена така їх структура: не отримані прибутки від нормальної експлуатації природних об'єктів; не використані витрати матеріальних коштів і труда, які були вкладені в природні об'єкти (що відповідає втраті майна); витрати на відновлення природних об'єктів [2, 66]. По-перше значна частина природних об'єктів є невідновлювальною. Тому грошові суми відшкодування не можуть бути еквівалентними дійсним збиткам, які зазнало навколишнє середовище і які не можливо визначити в повному обсязі. Екологічні збитки відрізняються довготривалим характером.

Ще одним фактором, який обумовлює труднощі визначення екологічних збитків, є недостатнє пізнання природних законів і особливостей впливу на стан довкілля антропогенної діяльності. Тому дуже складно спрогнозувати напрямки розвитку подій, визначити всі можливі компоненти екологічних збитків. При встановленні відповідальності за екологічні правопорушення треба враховувати екологічні фактори, оскільки розвиток природних об'єктів відбувається під впливом як людських, так і природних чинників. Втім не можна не погодитися з тим, що одним з засобів боротьби з недоліками в галузі надкористування є встановлення матеріальної відповідальності за шкоду, спричинену порушенням технологічних процесів, помилками і прорахунками проектування. Завдання полягає у визначенні випадків притягнення до відповідальності, розробленні науково обґрунтованих методик підрахунку збитків.

Література

1. Экологическое право Украины: Курс лекций / Под ред. И. И. Каракаша. — О.: Латстар, 2001.
2. Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды / Г. С. Башмаков, Ю. П. Беличенко, С. А. Боголюбов и др. — М.: Наука, 1985.
3. Кодекс Украины об административных правонарушениях. — Х.: Одиссей, 2007.
4. Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 25–26. — Ст. 131.
5. Повикова Е. В. О соотношении публично-правовых и частноправовых начал в экологическом законодательстве // Государство и право. — 2000. — № 3. — С. 59.
6. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 40–44. — Ст. 356.
7. Кравченко С. Н. Имущественная ответственность за нарушение природоохранительного законодательства. — Л.: Вища шк., 1979.