

УДК 343.97:343.77:349.6; 349.4 (477).



Макаренко Олександр Юрійович,
доктор юридичних наук, доцент
(Донецький юридичний інститут МВС України,
м. Кривий Ріг)

Макаренко Наталія Анатоліївна,
кандидат юридичних наук
(Донецький юридичний інститут МВС України,
м. Кривий Ріг)

ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ СУБ'ЄКТАМИ НАДРОКОРИСТУВАННЯ

Наведено основні наукові та практичні результати щодо можливості підвищення екологічної безпеки в промислових регіонах України надрокористувачами під час проведення видобутку корисних копалин.

Вивчено особливості здійснення надровикористання, сучасний стан правового забезпечення конституційного права на безпечне для життя та здоров'я навколишнє природне середовище.

Запропоновано впровадження механізму геолого-екологічних досліджень у складі комплексного моніторингу навколишнього природного середовища суб'єктами надрокористування до початку проведення відповідних робіт (геологічного вивчення надр), для чого необхідно розробити та затвердити окреме положення про порядок здійснення екологічного моніторингу навколишнього природного середовища суб'єктами надрокористування, та внести відповідні зміни до Кодексу України про надра, що дозволить одночасно захистити інтереси держави, окремих громадян та громад, самих надрокористувачів.

Ключові слова: *надра, корисні копалини, надрокористувачі, суб'єкт, моніторинг, довкілля, джерела забруднення, геолого-екологічні дослідження, екологічне право.*

Автори зазначеної статті впродовж 10 років спільно опрацьовують проблеми екологічної безпеки в промислових регіонах України, з урахуванням специфіки здійснення видобутку корисних копалин (у тому числі вуглеводнів), постанови Верховної Ради України № 188/98-вр «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки», Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 577-р., постанови Кабінету Міністрів України від 28.08.2013 р. № 808 «Про затвердження переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку», Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року», які найбільш повно висвітлені в наукових роботах [1; 2; 3].

Постановка проблеми. У галузі забезпечення екологічної безпеки під час видобутку корисних копалин дуже гостро стоїть проблема забезпечення екологічної безпеки у ході здійснення надрокористувачами їхньої діяльності, побудови збалансованої системи правових та організаційних аспектів відповідної діяльності.

Слід підкреслити, що поняття екологічної безпеки у ході здійснення діяльності з видобування корисних копалин носить багатоаспектний характер і не обмежується лише забез-

печенням екологічної безпеки геологічного середовища, натомість дане поняття пов'язане з екологічною безпекою земельних ресурсів, підземних вод, атмосферного повітря (в окремих випадках), а тому і безпосередньо пов'язане з конституційним правом на безпечне для життя та здоров'я навколишнє природне середовище.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання правового регулювання екологічної безпеки під час видобутку корисних копалин (у тому числі екологічного моніторингу) в теорії екологічного права є досить новим і було предметом наукових праць таких українських вчених-правознавців, як В. І. Андрейцев [4], Г. І. Балюк [5], Н. Р. Малишева [6; 7], Ю. А. Краснова [8], М. В. Краснова [9], О. А. Шомпол [10] та інших. Ще у 2002 році на базі Національної юридичної академії ім. Ярослава Мудрого було захищено кандидатську дисертацію на тему «Правове забезпечення екологічного моніторингу в Україні» (автор — С. В. Шарапова), у якій було запропоновано з метою усунення прогалин, що мають місце в законодавстві, а також задля вдосконалення системи екологічного моніторингу в Україні розробити і прийняти новий нормативно-правовий акт — Закон України «Про екологічний моніторинг». Однак до теперішнього часу вказаний нормативно-правовий акт прийнятий не був.

Слід також зазначити, що екологічне право як наука пов'язане з не правовими науками (дисциплінами в освітньому процесі), однак як галузь права екологічне право займається врегулюванням відповідних правовідносин, здебільшого не враховуючи в повному обсязі екологічну науку, що апріорі не може стовідсотково забезпечити ефективну реалізацію навіть «якісних» правових норм.

Мета статті: підвищення екологічної безпеки в промислових регіонах на основі наукового обґрунтування та розробки профілактичних заходів щодо мінімізації негативних наслідків на навколишнє природне середовище, а отже, і на здоров'я мешканців відповідних регіонів, де проводяться роботи надрокористувачами, шляхом впровадження змін до діючого законодавства.

Вважаємо також за доцільне здійснити виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 28.08.2013 р. № 808 «Про затвердження переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку» передбачено, що видобування корисних копалин (за винятком корисних копалин місцевого значення, які видобуваються землевласниками і землекористувачами в межах наданих їм земельних ділянок для господарських і побутових потреб) відноситься до видів діяльності, що становлять підвищену екологічну небезпеку. Проте як у практичній площині питання, так і суто в теоретичному аспекті виникають проблеми з організаційними та правовими аспектами забезпечення екологічної безпеки надрокористувачам у ході здійснення відповідної діяльності. На сьогоднішній день не впроваджений чіткий та ефективний механізм, котрий дозволяв би фіксувати стан навколишнього природного середовища (в обов'язковому порядку) до початку видобутку корисних копалин та відповідно в процесі законної діяльності з видобутку, а також фіксування стану навколишнього природного середовища після завершення робіт з видобутку, що цілком можливо було б реалізовувати через механізм екологічного моніторингу.

За відсутності зазначеного механізму неможливо своєчасно отримувати інформацію екологічного характеру загалом по Україні та окремим територіям, а також неможливо ні фактично, ні юридично зафіксувати погіршення стану навколишнього середовища в наслідок видобування корисних копалин (у тому числі і з урахуванням особливостей видобутку окремих груп корисних копалин (наприклад вуглеводнів).

Завдання дослідження:

- дати комплексну оцінку сучасного стану забезпечення екологічної безпеки суб'єктами надрокористування;
- здійснити аналіз нормативно-правової бази, що може бути застосована щодо врегулювання відповідних відносин із видобутку корисних копалин та забезпечення екологічної безпеки;
- на основі аналізу сучасного стану організаційних та правових аспектів забезпечення екологічної безпеки під час здійснення видобутку корисних копалин запропонувати якісно нові механізми забезпечення екологічної безпеки у промислових регіонах.

Методи дослідження. Дослідження проблеми правових та організаційних аспектів підвищення рівня екологічної безпеки суб'єктами надрокористування проводилося шляхом вивчення та аналізу:

- нормативно-правової бази України;
- теоретичних досліджень науковців у галузі екологічного права;
- статистичних даних (аналізу діяльності) Газопромислового управління «Шебелинкагазвидобування» ПАТ «Укргазвидобування»;
- статистичних даних Газопромислового управління «Полтавагазвидобування» ПАТ «Укргазвидобування».

Викладення основного матеріалу та отримання наукових результатів. Вирішення проблеми підвищення рівня екологічної безпеки суб'єктами надрокористування цілком можливе через запровадження екологічного моніторингу в обов'язковому та чітко визначеному з точки зору організаційно-правових аспектів форматі. Здійснення екологічного моніторингу базується на Конституційних засадах екологічного характеру (ст. ст. 3, 16, 50, 66 Конституції України) та окремих концепціях, державних програмах, які є джерелами державної екологічної політики. Фактично ще 05.03.1998 року Верховною Радою України була прийнята Постанова № 188/98-вр «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки», якою передбачалось завершення створення державної системи моніторингу навколишнього природного середовища в якості завдання для реалізації основних пріоритетів охорони навколишнього природного середовища і раціонального використання природних ресурсів (розділ II); створення системи досконалого, повного та адекватного контролю за екологічним станом довкілля з одночасним запровадженням елементів комплексного міжвідомчого екологічного моніторингу в якості заходів щодо обмеження шкідливого впливу на довкілля найбільш небезпечних джерел забруднення (розділ V).

У відповідності до п. 24 зазначеної вище постанови передбачено, що екологічний моніторинг довкілля є сучасною формою реалізації процесів екологічної діяльності за допомогою засобів інформатизації, яка забезпечує регулярну оцінку і прогнозування стану середовища життєдіяльності суспільства та умов функціонування екосистем з метою прийняття управлінських рішень щодо екологічної безпеки, збереження природного середовища та раціонального природокористування.

Законом України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» до інструментів реалізації національної екологічної політики також віднесено саме моніторинг стану довкілля та контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища і забезпечення екологічної безпеки.

На виконання вказаного вище Закону був прийнятий Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 577-р., де серед напрямів підвищення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки передбачалось, зокрема, підготовка та подання на розгляд Кабінету Міністрів України проекту акта про порядок проведення моніторингу за станом навколишнього природного середовища та рівнем його забруднення суб'єктами господарювання, діяльність яких може призвести до погіршення стану навколишнього природного середовища та інформування громадськості про результати таких спостережень (п. 48).

Визначення моніторингу навколишнього природного середовища подано і в ст. 22 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», де передбачено можливість проведення такого моніторингу не лише органами державної влади, а й підприємствами, установами та організаціями, діяльність яких призводить або може призвести до погіршення стану навколишнього природного середовища.

Необхідно звернути увагу на те, що на теперішній час Кодексом України про надра не приділяється увага питанню правового регулювання моніторингу геологічного середовища, як і не розроблено окремого положення про порядок проведення моніторингу геологічного середовища. Так, лише п. 6 ч. 1 ст. 62 Кодексу України про надра серед повноважень органу державного геологічного контролю щодо здійснення контролю за геологічним вивченням

надр визначено контроль за повнотою вивчення геологічної будови надр, гірничо-технічних, інженерно-геологічних, геолого-екологічних та інших умов вивчення родовищ корисних копалин.

Хоча дослідження може бути продовжено з урахуванням особливостей окремих корисних копалин, вважаємо за доцільне звернути увагу на той факт, що під час забезпечення екологічної безпеки шляхом запровадження чітких, прозорих та зрозумілих організаційно-правових аспектів вирішуватимуться не тільки власне проблеми екологічної безпеки, а й значна кількість проблем — від забезпечення енергонезалежності України (у випадку розвитку державних підприємств газовидобувного спрямування) до захисту конституційних прав окремих громадян (право на безпечне для життя та здоров'я навколишнє природне середовище).

Важливість питання необхідності підвищення стандартів екологічної безпеки надрокористувачами може бути підтверджена як мінімум показниками діяльності підприємств газовидобувної галузі. Так, відповідно до інформації, що знаходиться на офіційних сайтах підприємств ПАТ «Укргазвидобування», газопромислове управління «Полтавагазвидобування» має частку видобутку управління у загальному обсязі виробництва ПАТ «Укргазвидобування» за 2017 рік — майже 40 % природного газу та понад 70 % рідких вуглеводнів. Видобуток у 2017 році склав: природного газу — 6,076 млрд кубометрів; рідких вуглеводнів — 325,8 тис. т. ГПУ «Полтавагазвидобування» здійснює розробку 42 родовищ вуглеводнів у східній і центральній частині України (Полтавській, Харківській, Сумській і Дніпропетровській областях). Експлуатаційний фонд управління становить 712 свердловин.

Газопромислове управління «Шебелинкагазвидобування», як підприємство з видобутку природного газу, забезпечує понад 40 % видобутку блакитного палива в Україні. Підрозділи ГПУ щороку видобувають понад 8400 млн м³ газу, понад 140 тис. тонн газового конденсату та нафти, понад 14,5 тис. тонн скрапленого пропан-бутану. Видобуток ГПУ «Шебелинкагазвидобування» становить 55 % від загального видобутку ПАТ «Укргазвидобування» (15,25 млрд м³). Філія здійснює розробку 57 нафтогазоконденсатних родовищ з експлуатаційним фондом, який налічує 1561 свердловину, розташовану на території Харківської, Дніпропетровської, Полтавської, Луганської та Донецької областей. Загальна кількість виробничих об'єктів — 97 одиниць. Загальна протяжність міжпромислових трубопроводів та шлейфів — 3571 тис. км. У 2017 році видобуто 8 480,35 млн м³ природного газу, 141 873 т рідких вуглеводнів (газовий конденсат + нафта): 122 621 т газового конденсату, 19 252 т нафти.

На підставі комплексного дослідження розроблені пропозиції відносно необхідності впровадження змін до діючих нормативно-правових актів з питань видобування корисних копалин, забезпечення екологічної безпеки надрокористувачам промислових регіонів.

Результати роботи було представлено на Всеукраїнській науково-практичній конференції «Актуальні проблеми цивільного та господарського права», яка проходила на базі Донецького юридичного інституту МВС України 7 жовтня 2016 року, Міжнародному конгресі «Правові проблеми державно-приватного партнерства в умовах Євроінтеграції», присвяченого 20-річчю Національного університету «Одеська юридична академія» 2–4 червня 2017 року, Міжнародному екологічному форумі «Kryvyi Rih GREEN Strategy» 11 листопада 2017 року, використовуються в навчальному процесі на кафедрах господарсько-правових дисциплін, адміністративно-правових дисциплін Донецького юридичного інституту МВС України, у процесі викладання курсів «Земельне право України», «Екологічне право України», «Адміністративне право та процес», «Кримінальне право України», «Кримінально-процесуальне право України», розроблені відповідні рекомендації щодо вивчення вказаних курсів (у частині відповідних розділів).

Висновки:

1. Встановлено, що поняття екологічної безпеки під час здійснення діяльності з видобування корисних копалин носить багатоаспектний характер і не обмежується лише забезпеченням екологічної безпеки геологічного середовища, оскільки пов'язане з екологічною безпекою земельних ресурсів, підземних вод, атмосферного повітря (в окремих випадках) тощо.

2. Ураховуючи висвітлене дослідження, видається обґрунтованим передбачити необхідність проведення геолого-екологічних досліджень у складі комплексного моніторингу на-

вколишнього природного середовища суб'єктами надрокористування до початку проведення відповідних робіт (геологічного вивчення надр), що, у свою чергу, дозволить комплексно вирішити значне коло питань як окремих громадян України, так і громад.

3. Доведено, що з метою створення правових та організаційних підстав для забезпечення екологічної безпеки суб'єктами, що здійснюють видобуток корисних копалин, необхідно розробити та затвердити окреме положення про порядок здійснення екологічного моніторингу навколишнього природного середовища суб'єктами надрокористування.

4. Запропоновано внести зміни до ч. 2 ст. 24 Кодексу України про надра, де серед обов'язків надрокористувачів закріпити обов'язок проведення комплексного екологічного моніторингу навколишнього природного середовища в межах відповідної ділянки надр.

5. Підтверджено, що у разі впровадження запропонованих до законодавства змін буде відсутня необхідність у фінансуванні з Державного бюджету України, оскільки проведення вказаного вище моніторингу здійснюватиметься за кошти суб'єктів надрокористування, що, у свою чергу, з одного боку, дозволить державі безкоштовно отримати об'єктивну інформацію про стан навколишнього природного середовища та захистити інтереси громадян у разі погіршення якості навколишнього природного середовища з вини надрокористувачів, а з іншого боку — убезпечити сумлінних надрокористувачів від необґрунтованих звинувачень в погіршенні якості природного середовища.

Список використаних джерел

1. Макаренко О. Ю. Забезпечення екологічної безпеки при здійсненні видобутку сланцевого газу в Україні. *Правові та інституційні механізми забезпечення сталого розвитку України* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Одеса, 15–16 травня 2015 р. Одеса : Національний університет «Одеська юридична академія», 2015. С. 616–618.

2. Макаренко О. Ю. Проблеми забезпечення правомірної поведінки суб'єктів екологічних правовідносин. *Актуальні проблеми цивільного та господарського права* : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Кривий Ріг, 07 жовтня 2016 р.). Кривий Ріг : Донецький юридичний інститут МВС України, 2016. 214 с.

3. Макаренко О. Ю., Макаренко Н. А. Щодо механізму впровадження дослідження стану навколишнього природного середовища до початку проведення робіт з видобування корисних копалин суб'єктами надрокористування. *Збірник матеріалів Міжнародного Конгресу «Правові проблеми державно-приватного партнерства в умовах Євроінтеграції», присвяченого 20-річчю Національного університету «Одеська юридична академія», м. Одеса, 2–4 червня 2017 року* / відп. ред.: Є. О. Харитонов, О. І. Харитонova, Т. Є. Харитонova; Нац. ун-т. «Одес. Юрид. акад.». Одеса : Юридична література, 2017. 280 с.

4. Андрейцев В. І., Хряпінський П. В. Антропозахист в системі екологічного права та системі права України. *Гуманітарний журнал*. 2014. № 3–4. С. 142–155. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/gumj_2014_3-4_19.

5. Балюк Г. І. Концептуально-правові «реформи» в сфері екології в Україні та сучасні виклики. *Екологічне право України*. 2016. № 1–2. С. 80–87. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/eklprukr_2016_1-2_21

6. Малишева Н. Р., Олещенко В. І. Актуальні проблеми розвитку екологічного права та перспективи їх розв'язання. *Правова держава*. 2014. Вип. 25. С. 167–181. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/PrDe_2014_25_12.

7. Малишева Н. Р. та ін. Джерела міжнародного права екологічної безпеки // Проблеми права екологічної безпеки : навч. посіб. / під заг. ред. М. В. Краснової та Р. С. Кіріна; відп. ред. В. І. Андрейцев; М-во освіти і науки України; Київ. Нац. ун-т, Нац. гірн. ун-т. Дніпро : НГУ, 2016. С. 527–542.

8. Краснова Ю. А. Міжнародно-правове регулювання забезпечення екологічної безпеки. *Адміністративне право і процес*. № 1 (15). 2016. С. 96–105.

9. Краснова М. В. Принцип екологізації національної правової системи України : науково-методологічні аспекти. *Екологічне право України*. 2016. № 1–2. С. 106–108. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/eklprukr_2016_1-2_32.

10. Шомпол О. А. Вдосконалення законодавства України про екологічну безпеку в контексті міжнародно-правових зобов'язань: автореф. ... дис.... канд. юр. наук за спец.: 12.00.06. Київ : КНУ, 2013. 18 с.

Макаренко Александр Юрьевич,
доктор юридических наук, доцент
(Донецкий юридический институт МВД Украины, г. Кривой Рог)

Макаренко Наталья Анатольевна,
кандидат юридических наук
(Донецкий юридический институт МВД Украины, г. Кривой Рог)

ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СУБЪЕКТАМИ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

На основании комплексного исследования разработаны предложения относительно необходимости внесения изменений в действующие нормативно-правовые акты по вопросам добычи полезных ископаемых, обеспечения экологической безопасности недропользователями промышленных регионов. Научная новизна заключается в определении организационных и правовых аспектов повышения экологической безопасности субъектами недропользования.

Ключевые слова: недра, полезные ископаемые, недропользователи, субъект, мониторинг, окружающая среда, источники загрязнения, геолого-экологические исследования, экологическое право.

Makarenko Alexander Yuryevich,
Doctor in Law, Associate Professor
(Donetsk Law Institute, MIA of Ukraine, Kryvyi Rih)

Makarenko Natalya Anatolievna,
PhD in Law
(Donetsk Law Institute, MIA of Ukraine, Kryvyi Rih)

LEGAL AND ORGANIZATIONAL ASPECTS OF ENVIRONMENTAL SAFETY LEVELS ENHANCEMENT BY SUBSOIL USE SUBJECTS

Purpose. Increase environmental safety in industrial regions by subsoil users on the basis of scientific justification and the development of preventive measures to minimize the negative impact on the environment, and then on the residents' health of the respective regions, by amending the current legislation.

Methodology. The problem study of the legal and organizational aspects of increasing the level of environmental safety by subsoil use subjects was carried out by studying and analyzing:

- the regulatory and legal framework of Ukraine;
- theoretical scientists' research in the field of environmental law;
- statistical data (analysis of activities) of the gas industry department of Shebelinkagazdobycha of PJSC Ukrkazvobycha.
- statistical data of the gas industrial management of Poltavagazdobycha of PJSC Ukrkazvydobuvannia.

Findings. On the basis of a comprehensive study, proposals have been developed regarding the need to amend existing regulatory and legal acts on the extraction of minerals, ensuring environmental safety for subsoil users of industrial regions.

Scientific novelty lies in organizational and legal aspects of enhancing environmental security by subsoil use subjects.

Practical value. The results of the work were discussed at the International Scientific and Practical Conference «Actual Problems of Civil and Commercial Law», on the basis of the Donetsk Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine on October 7, 2016, the International Congress «Legal Problems of Public-Private Partnership in the Conditions of Eurointegration» dedicated to the 20th Anniversary of the National University «Odessa Law Academy» June 2-4, 2017, the International Environmental Forum «Kryvyi Rih GREEN Strategy» November 11, 2017, are used in the educational process at the departments of economic and legal disciplines, the administrative and legal disciplines of the Donetsk Law Institute, MIA of Ukraine, while teaching courses «Land Law of Ukraine», «Environmental Law of Ukraine», «Administrative Law and Process», «Criminal Law of Ukraine», «Criminal Procedural Law of Ukraine», the relevant recommendations for the study of these courses (in the relevant sections), which in turn allowed not only to strengthen the scientific and theoretical basis of the above-mentioned problem issues, but also to develop practical recommendations for individual subsoil users, proposals for amending the current legislation.

Key words: subsoil, minerals, subsoil users, subject, monitoring, environment, sources of pollution, geological and ecological studies, environmental law.

Надійшла до редколегії 24.04.2018