

*Максіменцева Н. О.,
кандидат юридичних наук, докторант
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара*

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ НАДР

Анотація: У статті аналізуються основні засади нормативно-правового забезпечення державного управління у галузі охорони надр в Україні. Досліджена система органів державного управління у цій сфері, їх компетенція і повноваження.

Ключові слова: державне управління, охорона надр, система законодавства.

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науково-практичними завданнями. Проблематика державного управління охороною надр завжди викликала інтерес не тільки у науковців, але й у практиків, адже розмежування управлінських функцій між екологічними органами та установами державного управління надродобуванням завжди мало досить тонку грань. З одного боку економічне зростання не можливе без матеріального базису, пов'язаного із добуванням природних ресурсів, з іншого боку існування людства неможливе без збереження природи. А тому розмежування екологічного та ресурсодобувного аспектів державного управління потребує ретельної уваги з боку законотворця з метою встановлення відповідного балансу інтересів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, на які спирається автор. Питаннями правового забезпечення управління в галузі охорони надр, а також загальними управлінськими дослідженнями в свій час займалися такі науковці, як Авер'янов В.Б.; Атаманчук Г.В.; Бакуменко В.Д., Битяк Ю.П.; Коренев О.П., Курило В.І., Лазарев Б.М., Малиновський В.Я.; Тихоміров Ю.О., Юсупов В.А.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Проте у існуючій літературі спеціально не концентрувалася увага саме на правовому забезпеченні державного управління у сфері охорони надр. Окрім того, адміністративне законодавство в частині визначення компетенції різноманітних управлінських органів завжди піддається швидкоплинним змінам, а тому завжди потребує нових досліджень.

Формування цілей (постановка завдання). Основною метою даної статті є розмежування компетенції державних органів у сфері охорони надр відповідно до їх функціонального призначення – екологічних та органів управління в сфері надродобування, з метою встановлення балансу між компетенціями у цих двох сферах державного управління.

Викладення основного матеріалу. На нормативному рівні охорона надр визначається, як сукупність заходів, які забезпечують найповніше комплексне вилучення корисних копалин, збереження або припустимі зміни геоморфологічних структур, властивостей та екологічного стану верхнього шару літосфери [1].

Норми, що стосуються державного управління охороною надр, наявні як у галузевих спеціальних надрових нормативних актах, так і в актах інших галузей законодавства. Основні

вимоги щодо охорони надр закріплені у ст. 56 Кодексу України про надра та до них належать:

- забезпечення повного і комплексного геологічного вивчення надр;

- дотримання встановленого законодавством порядку надання надр у користування і недопущення самовільного користування надрами;

- раціональне вилучення і використання запасів корисних копалин і наявних у них компонентів;

- недопущення шкідливого впливу робіт, пов'язаних із користуванням надрами, на збереження запасів корисних копалин, гірничих виробок 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 промислову цінність родовищ або ускладнюють їх розробку;

- запобігання необґрунтованій та самовільній забудові площ залягання корисних копалин і дотримання встановленого законодавством порядку використання цих площ для інших цілей;

- запобігання забрудненню надр при підземному зберіганні нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захороненні шкідливих речовин і відходів виробництва, скиданні стічних вод;

- додержання інших вимог, передбачених законодавством про охорону навколишнього природного середовища.

З наведеного вбачається частково бланкетний характер даної норми, яка відсилає нас, зокрема, до:

- законодавства про охорону навколишнього природного середовища (Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища»[2], Закон України «Про природно-заповідний фонд України» [3] тощо);

- законодавства, що регулює поведження з відходами (Закон України «Про відходи»[4], Закон України «Про поведження з радіоактивними відходами»[5], Наказ Державного комітету ядерного регулювання України від 29.05.2007 № 81 «Про затвердження Загальних положень забезпечення безпеки захоронення радіоактивних відходів у геологічних сховищах» [6] тощо);

- водного законодавства (Водний кодекс України[7], Наказ Держпромгірнагляду МНС України від 24 березня 2006 р. № 51 «Методичні рекомендації зі здійснення державного нагляду за охороною надр при розробці родовищ мінеральних підземних вод» [8], тощо);

- законодавства, що регулює діяльність із будівництва (Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про порядок забудови площ залягання корисних копалин загальнодержавного значення» [9]).

Так, відповідно до ст. 58 Кодексу України про надра, забороняється проектування і будівництво населених пунктів,

промислових комплексів та інших об'єктів без попереднього геологічного вивчення ділянок надр, що підлягають забудові. Забудова площ залягання корисних копалин загальнодержавного значення, а також будівництво на ділянках їх залягання споруд, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин, допускаються у виняткових випадках лише за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці. При цьому повинні здійснюватися заходи, які забезпечать можливість видобування з надр корисних копалин. Забудова площ залягання корисних копалин місцевого значення, а також розміщення на ділянках їх залягання підземних споруд, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин, допускаються за погодженням із Радою міністрів Автономної Республіки Крим, відповідними місцевими радами.

«Правилами охорони внутрішніх морських вод і територіального моря від забруднення та засмічення» [10] п. 15 встановлено, що у разі проведення робіт, пов'язаних із будівництвом гідротехнічних споруд, поглибленням дна для судноплавства, видобуванням корисних копалин, прокладанням кабелів, трубопроводів, інших комунікацій, а також проведенням бурових та геологорозвідувальних робіт, повинні передбачатися заходи щодо запобігання забрудненню внутрішніх морських вод і територіального моря стічними водами, забруднюючими речовинами, включаючи радіоактивні, відходами та сміттям.

Стаття 59 Кодексу України про надра визначає рідкісні геологічні відслонення, мінералогічні утворення, палеонтологічні об'єкти та інші ділянки надр, які становлять особливу наукову або культурну цінність, можуть бути оголошені у встановленому законодавством порядку об'єктами природно-заповідного фонду. У разі виявлення при користуванні надрами рідкісних геологічних відшарувань і мінералогічних утворень, метеоритів, палеонтологічних, археологічних та інших об'єктів, що становлять інтерес для науки і культури, користувачі надр зобов'язані зупинити роботи на відповідній ділянці і повідомити про це зацікавлені державні органи.

Прикладами визнання об'єктів геологічними пам'ятками природи можна навести: «Новокатеринівське відслонення бешівського вапняку» [11], «Відслонення Грушанської світи» [12].

Вимоги щодо охорони природних комплексів та заповідників містяться, зокрема, у ст. 16 Закону України «Про природно-заповідний фонд», згідно із яким: на території природних заповідників забороняється будь-яка господарська та інша діяльність, що суперечить цільовому призначенню заповідника, порушує природний розвиток процесів та явищ або створює загрозу шкідливого впливу на його природні комплекси та об'єкти, а саме: геологорозвідувальні роботи, розробка корисних копалин, порушення ґрунтового покриву та гідрологічного і гідрохімічного режимів, руйнування геологічних відслонень, застосування хімічних засобів, що призводять до порушення природних комплексів.

Слід зазначити, що вимоги до державного управління у галузі використання, відтворення і охорони надр в частині, що стосується охорони надр, наявні також у нормативних актах, що стосуються використання та відтворення надр. Зокрема, вимоги до охорони надр, що визначені у ст. 56 Кодексу України про надра, мають своє відображення під час здійснення видобування корисних копалин, геологічного вивчення та промислової розробки надр, здійснення діяльності гірничих підприємств,

здійснення діяльності, що не пов'язана з видобування корисних копалин тощо.

Таким чином особливістю нормативно-правового забезпечення державного управління охороною надр є те, що відсутня окрема інтегрована спільність законодавства, яка була б присвячена даному питанню. Норми права, які врегульовують державне управління охороною надр, закріплені у нормативних актах різної галузевої спрямованості, мають, передусім, декларативний характер та не передбачають порядку здійснення конкретних заходів, спрямованих на охорону надр.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Із огляду на викладене, вбачається, що адміністративне законодавство у сфері державного управління у галузі охорони надр є складним комплексом норм законодавства, що розташовані у нормативно-правових актах різної галузевої спрямованості, а тому з метою концептуалізації даного напрямку видається за доцільне прийняття на рівні Кабінету Міністрів України «Концепції (Основних засад) реформування галузі використання, відтворення та охорони надр», як політико-програмного документу, спрямованого на інтеграцію усіх адміністративно-управлінських норм у даній сфері.

Література:

1. Про затвердження Методики визначення розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок самовільного користування надрами: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 29.08.2011 № 303 // Офіційний вісник України. – 2011 р. – № 73. – С. 160. – Ст. 2766.
2. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41(08.10.91). – Ст. 546.
3. Закон України «Про природно-заповідний фонд України» від 16 червня 1992 року № 2456-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34 (25.08.92). – Ст. 502.
4. Закон України «Про відходи» від 5 березня 1998 року № 187/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 36-37. – Ст. 242.
5. Закон України «Про поводження з радіоактивними відходами» від 30 червня 1995 року № 255/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 27 (04.07.95). – Ст. 198.
6. Наказ Державного комітету ядерного регулювання України від 29.05.2007 р. № 81 «Про затвердження Загальних положень забезпечення безпеки захоронення радіоактивних відходів у геологічних сховищах» // Офіційний вісник України. – 2007. – № 43(22.06.2007). – Ст. 1740.
7. Водний кодекс України від 6 червня 1995 року № 213/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24(13.06.95). – Ст. 189.
8. Наказ Держпромгірнагляду МНС України від 24 березня 2006 р. № 51 «Методичні рекомендації зі здійснення державного нагляду за охороною надр при розробці родовищ мінеральних підземних вод» [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.dnopr.gov.ua/index.php/uk/dovidkova-informatsiya/metodichna-dopomoga-inspektora/851-569>.
9. Постанова КМ України «Про затвердження Положення про порядок забудови площ залягання корисних копалин загальнодержавного значення» // Постанова КМ України «Про затвердження Положення про порядок забудови площ залягання корисних копалин загальнодержавного значення».
10. Постанова КМ України від 29 лютого 1996 р. № 269 «Про затвердження Правил охорони внутрішніх морських вод і територіального моря від забруднення та засмічення» // Зібрання постанов Уряду України. – 1996. – № 8. – Ст. 241.
11. Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 12 грудня 2012 року № 644 «Про затвердження Положення про геологічну пам'ятку природи загальнодержавного значення «Новокатеринівське відслонення бешівського вапняку» [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN82391.html.
12. Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 19 жовтня 2012 року № 528 «Про затвердження Положення

про геологічну пам'ятку природи загальнодержавного значення «Відслонення Грушанської світи» [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.menr.gov.ua/normakty/60-9/acts/744-nakaz-vid-19-10-2012-528-pro-zatverdzhennia-polozhennia-pro-heolohichnu-pam-iatku-pryrody-zahalnoderzhavnoho-znachennia-vidslonennia-hrushanskoi-svity>.

Максименцева Н. А. Актуальные проблемы нормативно-правового обеспечения государственного управления в сфере охраны недр

Аннотация. В статье анализируются основы нормативно-правового обеспечения государственного управления в сфере охраны недр в Украине. Исследована система

органов государственного управления в этой сфере, их компетенция и полномочия.

Ключевые слова: государственное управление, охрана недр, система законодательства.

Maksimantseva N. Urgent issues of regulatory support for state administration in the field of subsoil protection

Summary. The article presents a system analysis of legislation that determines the basics of governance in the sphere of use and reproduction of subsurface resources, suggests ways of its improvement and harmonization with international standards.

Key words: governance, use and reproduction of subsoil, system of legislation.