

³ Spatial development study of the polish – czech border region: synthesis of national documents. – Warsaw, Wroclaw, Praga: Ministry of Construction of The Republic of Poland, Ministry of Regional Development of The Czech Republic, 2006. – 81 с.

⁴ Spatial development study of the polish – czech border region: synthesis of national documents. – Warsaw, Wroclaw, Praga: Ministry of Construction of The Republic of Poland, Ministry of Regional Development of The Czech Republic, 2006. – 81 с.

⁵ Izdebski Hubert Land use and development: polish regulatory framework and democratic rule of law standards / Izdebski Hubert, Nelicki Aleksander, Zachariasz Igor. – Warsaw: Ernst & Young, 2007. – 80 с.

⁶ Wright Robert R. Land use in a nutshell / Robert R. Wright, Morton Gitelman. – St. Paul, Minn: West Group, 2000. – С. 53.

Резюме

Бусуйок Д. В. Правове регулювання планування використання земель: зарубіжний досвід.

У статті проведено дослідження зарубіжного досвіду правового регулювання планування використання земель. Визначено законодавство, органи та документи у сфері планування використання земель. Запропоновані заходи з удосконалення планування використання земель за законодавством України.

Ключові слова: плани, прогнози, зони, земля, територіальне планування, дозволи на будівництво.

Резюме

Бусуйок Д. В. Правовое регулирование планирования использования земель: зарубежный опыт.

В статье проведено исследование зарубежного опыта правового регулирования планирования использования земель. Определено законодательство, органы и документы в сфере планирования использования земель. Предложены мероприятия по усовершенствованию планирования использования земель по законодательству Украины.

Ключевые слова: планы, прогнозы, зоны, земля, территориальное планирование, разрешения на строительство.

Summary

Busuiok D. Legal adjusting of land use planning: foreign experience.

A study of foreign experience of the legal adjusting of land use planning has been done in the article. A legislation, organs and documents in the sphere of land use planning have been taken out. There are propositions how to improve land use planning according to Ukrainian legislation.

Key words: plans, prognoses, zones, land, territorial planning, building permissions.

Отримано 20.06.2014

УДК 349.6 (477)

А. С. ЄВСТІГНЄЄВ

Андрій Сергійович Євстігнєєв, кандидат юридичних наук, доцент, доцент Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ) ЗА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕЧНОСТІ СПЕЦІАЛЬНОГО НАДРОКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ

Ефективне комплексне правове забезпечення екологічної безпеки (далі – ЕБ) у процесі спеціального надрокористування неможливе без удосконалення чинних правових приписів, які визначають порядок здійснення державного нагляду (контролю) за екологічної безпечністю (тобто безпечністю для життя і здоров'я людини) вказаного користування.

Різні аспекти правового забезпечення екологічної безпеки були предметом наукових досліджень вчених – представників вітчизняної науки екологічного права, як от: В. І. Андрейцев, Г. І. Балюк, А. П. Гетьман, Т. Г. Ковальчук, М. В. Краснова, Н. Р. Малишева, Т. О. Третяк, М. О. Фролов, М. В. Шульга, Ю. С. Шемшученко та ін.

Особливості державного контролю у сфері господарської діяльності, в тому числі при здійсненні природокористування, досліджуються науковцями з адміністративного права (І. Г. Андрущенко, Т. О. Кичилюк, В. О. Невядовський), а також представниками наук з державного управління (Н. М. Карпенко, А. Г. Панченко), економічних наук (Н. С. Залуцька) та ін.

Водночас спеціальні правові дослідження здійснення державного нагляду (контролю) за забезпечення екологічної безпечності діяльності щодо спеціального надрокористування в Україні у юридичній літературі не здійснювались, що обумовлює актуальність проведеного в цій статті дослідження.

Важливо зазначити, що навіть за умови наявності в чинному гірничому законодавстві ефективних норм, які б передбачали обов'язки користувачів надр, за умови виконання яких забезпечувалась би ЕБ, цього

очевидно було б недостатньо, адже будь-які, навіть юридично грамотно й чітко сформульовані обов'язки, можуть не виконуватись належним чином зобов'язаними особами. Дієвими гарантіями виконання таких обов'язків слід, на нашу думку, визнати наявність: 1) здійснення дієвого контролю (насамперед – державного, а також реального, а не декларативного громадського) за дотриманням таких обов'язків, за наслідками якого своєчасно виявлялася б більшість випадків невиконання обов'язків, за що на винних осіб покладалась 2) адекватні суспільній небезпечності порушення санкції юридичної відповідальності (аж до кримінальної) та 3) правового механізму оперативно припинити право спеціального надрокористування у випадку невиконання відповідних обов'язків. Наявність вказаних гарантій виконуватиме насамперед превентивну функцію – тобто стимулюватиме надрокористувачів до дотримання обов'язків, адже вони розумітимуть, що за умови їх невиконання це буде виявлено (шляхом здійснення контрольних заходів), а самі надрокористувачі можуть бути притягнуті до відповідальності аж до припинення спеціального права. Розглянемо детальніше першу із виділених гарантій за чинного стану вітчизняного законодавства.

Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010¹ шляхом реорганізації Міністерства охорони навколишнього природного середовища України створено Міністерство екології та природних ресурсів України, Державну екологічну інспекцію України (далі – Держгеонадра України), Державну службу геології та надр України.

Основними завданнями Держгеонадр України, відповідно до п. 3 Положення про цей орган, затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 391/2011², є внесення пропозицій щодо формування державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр та реалізація державної політики у сфері геологічного вивчення й раціонального використання надр. Крім того, Держгеонадра України наділені окремими повноваженнями щодо здійснення контролю у відповідній сфері на етапі використання надр. Так, згідно з пп. 18, 21 та 22 п. 4 вказаного положення цей орган здійснює державний контроль за геологічним вивченням надр (державний геологічний контроль) та раціональним і ефективним використанням надр України, зокрема: виконанням вимог щодо охорони надр під час ведення робіт з їх вивчення; дотриманням нормативів, стандартів та інших вимог щодо геологічного вивчення і використання надр, умов спеціальних дозволів на користування надрами та угод про умови користування надрами; дотриманням під час дослідно-промислової експлуатації родовищ корисних копалин технологій, які б забезпечували необхідне їх вивчення, не знижуючи при цьому промислову цінність, а також контролює додержання ліцензіатами ліцензійних умов з видобування дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння та додержання користувачами нафтогазоносних надр умов дозволів на введення родовища або окремого покладу нафти та газу в дослідно-промислому та промислову розробку. Жодних конкретних норм, які б визначали порядок реалізації контрольних повноважень, Держгеонадр, положення про них не містить.

Порядок здійснення державного геологічного контролю Держгеонадрами України та його територіальними органами, які визначено органами державного геологічного контролю, деталізовано на рівні положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14 грудня 2011 р. № 1294³. Основним завданням органів державного геологічного контролю є забезпечення дотримання надрокористувачами встановленого порядку, норм і правил проведення геологозйомочних, пошукових, розвідувальних, гідрогеологічних, геохімічних, інженерно-геологічних, геофізичних та інших робіт, пов'язаних із геологічним вивченням та використанням надр, комплексного вивчення родовищ корисних копалин, включаючи континентальний шельф України і виключну (морську) економічну зону.

Незважаючи на декларування в п. 1 Порядку здійснення державного геологічного контролю визначення ним механізму проведення такого контролю з метою виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства у сфері геологічного вивчення і раціонального використання надр, насправді слід констатувати, що конкретних дієвих механізмів здійснення державного геологічного контролю він також не містить. У ньому є значна кількість загальних положень та бланкетних норм. При цьому останні відсилають як до процедурних норм законодавства про загальні засади здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, так і до матеріальних норм, якими визначено порядок і правила проведення окремих видів надрокористування. Тому очевидно, що контроль у відповідній сфері буде ефективною гарантією недопущення порушень ЕБ за двох умов: 1) наявності чітких дієвих приписів щодо забезпечення ЕБ на рівні матеріальних норм та 2) впровадження детально визначеної процедури реалізації контрольних заходів, у межах яких можна було б ефективно перевіряти дотримання таких матеріальних норм надрокористувачами. Слід врахувати також об'єктивні потреби у забезпеченні матеріально-технічної бази контролюючих органів, яка б дозволяла виявляти можливі порушення або загрози порушення ЕБ за допомогою відповідних технічних пристроїв.

Відсутні конкретні приписи щодо здійснення контрольних заходів, спрямованих на забезпечення ЕБ, і в затвердженому Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 408/2011 положенні (далі – Положення 408/2011)⁴ про інший спеціально уповноважений орган державної виконавчої влади з питань здійснення державного гірничого нагляду – Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України (далі – Держгірпромнагляд України). При цьому визначення терміна «гірничий нагляд» чинне законодавство не містить, що вже само по собі ускладнює застосування відповідних положень, вносячи складнощі із розумінням обсягу цього поняття та підстав для його розмежування з такою категорією, як «геологічний контроль».

Слід вказати, що до повноважень Держгірпромнагляду України, які спрямовані на надрокористувачів, відповідно до пп. 11 п. 4 вказаного положення віднесено нагляд за безпечним веденням гірничих робіт на

підприємствах вугільної, гірничорудної та нерудної, нафтогазової промисловості під час будівництва й експлуатації, ліквідації або консервації гірничих об'єктів та підприємств, на об'єктах метробудівництва та підземних спорудах; веденням робіт з геологічного вивчення надр під час дослідно-промислової розробки, їх використання та охорони, а також використання і переробки мінеральної сировини; повнотою вивчення родовищ корисних копалин, гірничотехнічними, інженерно-геологічними, гідрогеологічними та іншими умовами їх розробки, будівництва та експлуатації підземних споруд, захоронення в надрах шкідливих речовин і відходів виробництва; виконання вимог з охорони надр під час ведення робіт з їх вивчення, визначення кондицій мінеральної сировини та експлуатації родовищ корисних копалин, відповідності розробки родовищ корисних копалин встановленим вимогам, повноти видобування оцінених запасів корисних копалин і наявних у них компонентів; відповідністю визначеним вимогам та своєчасністю здійснення заходів, що гарантують безпеку людей, майна та навколишнього природного середовища, гірничих виробок і свердловин від шкідливого впливу робіт, пов'язаних із користуванням надрами. Найбільш наближеним до питань ЕБ є останнє із названих повноважень, і у випадку деталізації на рівні «вимог, що гарантують безпеку людей та НПС» приписів, виконання яких не допускати порушення ЕБ, аналізоване повноваження Держгірпромнагляду України зможе вважатись гарантією дотримання ЕБ у відповідній сфері. Водночас будь-яких процедурних положень щодо порядку здійснення державного гірничого нагляду Положення 408/2011 не містить.

Не містить жодних спеціальних положень щодо порядку забезпечення екологічної безпеки під час здійснення контрольних заходів у сфері надрокористування і основний законодавчий акт з питань здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності – однойменний Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877-V (далі – Закон про нагляд)⁵. При цьому першим серед основних принципів державного нагляду (контролю) є принцип пріоритетності безпеки у питаннях життя і здоров'я людини, функціонування і розвитку суспільства, середовища проживання і життєдіяльності перед будь-якими іншими інтересами і цілями у сфері господарської діяльності, який жодним чином не уточнюється та не реалізовується по тексту цього нормативного акту. Більш того, аналіз Закону про нагляд дає підстави для висновку про його спрямованість передусім на обмеження державного втручання у приватну господарську діяльність, адже він містить конкретні обмеження щодо здійснення відповідних контрольних заходів, чітко визначаючи їх види, порядок і умови проведення. Крім того, на перший погляд норми екологічного спрямування (тобто спрямовані на недопущення порушення екологічного законодавства підконтрольними суб'єктами) насправді не виконують такого призначення, а навпаки – обмежують можливості державного втручання. Наприклад, ст. 5 Закону про нагляд визначено, що з урахуванням значення прийнятного ризику всі суб'єкти господарювання, що підлягають нагляду (контролю), належать до одного з трьох ступенів ризику: з високим, середнім та незначним. При цьому залежно від ступеня ризику органом державного нагляду (контролю) визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю).

На виконання зазначених приписів закону про нагляд постановою Кабінету Міністрів України від 19 березня 2008 р. № 212 (далі – Постанова 212)⁶ визначено критерії розподілу суб'єктів господарювання за ступенем ризику їх господарської діяльності для навколишнього природного середовища та періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю).

При цьому п. 5 вказаної постанови передбачається проводити планові заходи державного нагляду (контролю) за діяльністю суб'єктів господарювання: з високим ступенем ризику – не частіше одного разу на рік, із середнім ступенем ризику – не частіше одного разу на два роки, з незначним ступенем ризику – не частіше одного разу на три роки.

У силу п. 2 цього ж нормативного акта, критеріями віднесення суб'єктів господарювання до групи суб'єктів з високим ступенем ризику є наявність в них об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, або потенційно небезпечних об'єктів, в обігу яких перебувають небезпечні речовини I і II класу небезпеки, або таких, що забезпечують перевезення небезпечних вантажів, а також забезпечують життєдіяльність населених пунктів, зокрема водопровідно-каналізаційні господарства та підприємства, що провадять діяльність у сфері поводження з відходами. Крім того, до цієї ж групи суб'єктів віднесено також суб'єкти при поводженні ними діяльності, що: 1) спричиняє викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря в обсязі більш як 5 тис. тонн на рік, водоспоживання і водовідведення – більш як 25 тис. куб. метрів на рік чи призводить до утворення та розміщення відходів I і II класу небезпеки – більш як 100 тонн на рік або інших відходів – більш як 1 тис. куб. метрів на рік; 2) пов'язана з вирубкою лісу, використанням водних живих ресурсів, веденням мисливського господарства та збереженням природно-заповідного фонду; 3) пов'язана з видобуванням корисних копалин та геологічним вивченням надр, у тому числі дослідно-промисловою розробкою родовищ корисних копалин загальнодержавного значення.

Очевидно, всі перераховані об'єкти та види діяльності є напрочуд небезпечними для НПС, і не зважаючи на це, планові заходи державного нагляду (контролю) можуть здійснюватись максимум один раз на рік (вжите у аналізованій Постанові 212 словосполучення «не частіше» взагалі створює правові підстави для здійснення таких заходів рідше, ніж раз на 12 місяців), тоді як можливість прояву екологічного ризику, пов'язаного з такими об'єктами та діяльністю, існує щоденно. За таких умов навряд чи є можливість для ефективного попередження можливого порушення ЕБ через реалізацію заходів державного нагляду (контролю), регулярність яких обмежена законодавчо.

Крім того, запропоновані в Постанові 212 кількісні критерії високого ступеня ризику певного об'єктів або діяльності також не є досконалими та такими, що можуть ефективно слугувати меті забезпечення ЕБ.

Наприклад, формально-юридично за умови здійснення особою викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря в обсязі 5 тис. тон на рік така діяльність не буде належати до високого ступеня ризику, а за умови збільшення викидів хоча б на один грам – належатиме. Зрозуміло, що з позицій реальних негативних впливів на НПС та ЕБ різниця в один грам чи навіть кілограм суттєвого значення не має. Натомість недобросовісні суб'єкти господарювання за таких умов, враховуючи недосконалість порядку обліку викидів, матимуть можливість штучно зменшувати (шляхом незначного приховування) свої показники викидів, внаслідок чого потраплятимуть до переліку осіб, щодо яких планові перевірки дозволені ще рідше, ніж раз на рік.

Зазначена ситуація може бути виправлена, зокрема, шляхом напрацювання більш об'єктивних критеріїв (ознак) того чи іншого ступеня ризику, а також через запровадження спрощеної процедури проведення позапланових контрольних заходів (щодо яких відсутні обмеження з кількості за певний період часу) за наявності обґрунтованих підстав вважати, що діяльність певного суб'єкта створює загрозу заподіяння шкоди НПС чи порушення ЕБ.

Проведене в цій статті дослідження дає підстави для висновку про необхідність суттєвого удосконалення чинного законодавства у досліджуваній сфері, яке слід розпочати із визначення й закріплення конкретних обов'язків спеціальних надкористувачів щодо забезпечення ними ЕБ під час здійснення використання надр. Після цього слід закріпити конкретні ефективні правові механізми контролю за дотриманням таких обов'язків, чому будуть присвячені подальші дослідження автора.

¹ Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.

² Про Положення про Державну службу геології та надр України : Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 391/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1228.

³ Про затвердження Порядку здійснення державного геологічного контролю : постанова Кабінету Міністрів України від 14 грудня 2011 р. № 1294 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 97. – Ст. 3554.

⁴ Про державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки : Указ Президента України від 6 квітня 2011 року № 408/2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 10. – Ст. 561.

⁵ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877-V // Офіційний вісник України. – 2007. – № 44. – Ст. 1771.

⁶ Про затвердження критеріїв розподілу суб'єктів господарювання за ступенем ризику їх господарської діяльності для навколишнього природного середовища та періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю) : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 березня 2008 р. № 212 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 23. – Ст. 686.

Резюме

Євстигнєв А. С. Правові проблеми здійснення державного нагляду (контролю) за забезпеченням екологічної безпечності спеціального надкористування в Україні.

У статті проведено аналіз доктринальних позицій та положень національного законодавства щодо здійснення державного нагляду (контролю) за забезпеченням екологічної безпечності діяльності спеціального надкористування в Україні. Даються авторські зауваження щодо проаналізованих правових норм.

Ключові слова: державний контроль, екологічна безпека, спеціальне надкористування, попередження порушення екологічної безпеки.

Резюме

Євстигнєв А. С. Правовые проблемы осуществления государственного надзора (контроля) за обеспечением экологической безопасности специального недропользования в Украине.

В статье проведен анализ доктринальных позиций и положений национального законодательства по осуществлению государственного надзора (контроля) за обеспечением экологической безопасности деятельности специального недропользования в Украине. Даются авторские замечания по проанализированным правовым нормам.

Ключевые слова: государственный контроль, экологическая безопасность, специальное недропользование, предупреждение нарушения экологической безопасности.

Summary

Yevstigneyev A. Legal problems of state supervision (control) for the provision of ecological safety during special subsoil use in Ukraine.

This article analyzes the doctrinal positions and national legislation concerning state supervision (control) for provision of ecological safety during special subsoil use in Ukraine. Contributed author's comments on the analyzed law.

Key words: government control, environmental safety, special subsoil, preventing violations of environmental safety.

Отримано 15.05.2014