


<https://doi.org/10.15407/econlaw.2020.01.037>

УДК 622.23:349.6

А.Ю. ПЛЮХОВА, аспірантка кафедри екологічного права
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків, Україна
 orcid.org/0000-0002-9984-6836

ІНСТИТУЦІЙНА СКЛАДОВА ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ВИДОБУВАННЯ ВУГІЛЛЯ

Ключові слова: інституційне забезпечення, повноваження, принципи формування, екологічна безпека, видобування вугілля.

Проаналізовано особливості інституційної складової правового забезпечення екологічної безпеки у процесі видобування вугілля. Представлено авторську класифікацію суб'єктного складу інституційного забезпечення екологічної безпеки в діяльності добувних підприємств вугільної галузі, що ґрунтується на пріоритетності вимог екологічної безпеки, обов'язковості додержання екологічних стандартів, нормативів та лімітів використання природних ресурсів під час здійснення господарської, управлінської та іншої діяльності. Запропоновано систему принципів, на основі яких необхідно формувати повноваження суб'єктів інституційного забезпечення екологічної безпеки видобування вугілля.

Вступ. Вугільна галузь — надзвичайно складний багатогалузевий виробничо-господарський комплекс, який представляє собою важку промисловість не лише за змістом, але й за рівнем підвищеної небезпеки для навколишнього природного середовища (НПС). Видобуток вугілля пов'язаний із деструктивним впливом на атмосферу, земельні та водні ресурси, флору та фауну, який проявляється в обваленні гірського масиву над виробками, в осушенні водоносних горизонтів, зниженні рівня ґрунтових вод, засоленні та забрудненні ґрунтів, ґрунтових і поверхневих вод тощо [1].

Донецький вуглепромисловий район є одним із найзабрудненіших в екологічному плані у світі через застаріле обладнання і способи видобутку кам'яного вугілля [2, с. 127]. Також важливим є той чинник, що кам'яне вугілля на Донбасі видобувають уже досить тривалий час. Ситуація ускладнюється наявністю значної кількості вугледобувних підприємств на тимчасово непідконтрольних українській владі частинах територій Донецької та Луганської областей та повною відсутністю інформації щодо їхнього технічного, екологічного стану, поточної та перспективної господарської діяльності, гірничої інформації про пройдені виробки та їхній стан, затоплення покинутих виробок і навіть цілих шахт. Усе це формує передумови майбутнього екологічного лиха з непрогнозованими наслідками не тільки для цих територій, а і для прилеглих регіонів, басейнів Азовського та Чор-

Цитування: ПЛЮХОВА А.Ю. Інституційна складова правового забезпечення екологічної безпеки видобування вугілля. *Економіка та право*. 2020, № 1. С. 37—45. <https://doi.org/10.15407/econlaw.2020.01.037>

ного морів. Вугільна галузь на окупованих територіях є також джерелом засобів тіньової економіки [3, с. 65—68].

Зазначені обставини в умовах соціальної, економічної та екологічної кризи зумовлюють подальше зростання негативних соціальних явищ порушення конституційних приписів щодо прав і свобод людини у сфері екологічної безпеки, за якими обов'язком держави є забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, а також права кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

Дотримання всієї сукупності цінностей людини, суспільства і держави має стати центральним концептом, навколо якого повинна структуруватися діяльність усіх гілок влади на всіх її рівнях, бо саме гарантування екологічної безпеки є необхідною передумовою позитивного сприйняття суспільством діяльності державних інституцій та зростання довіри до них, а також успішної реалізації проголошених в Україні реформ. Трансформація соціалізації та екологізації моделі управління під впливом глобалізаційних процесів потребує підвищеної уваги до інституційної складової правового забезпечення екологічної безпеки використання природних ресурсів загалом та видобування вугілля зокрема.

Актуальність зазначених питань підсилюється ще й тим, що одним із очікуваних результатів стратегії державної екологічної політики є досягнення Україною у 2030 р. такого рівня збалансованого (сталого) розвитку, за якого залежність від використання невідновлюваних природних ресурсів і забруднення НПС будуть зведені до екосистемно прийнятних рівнів. Інституційну спроможність центрального органу виконавчої влади (ЦОВВ), що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони НПС та екологічної безпеки, буде посилено шляхом реформування та удосконалення державного управління і наближення природоохоронного законодавства до екологічного права Європейського Союзу див. Закон України від 28.02.2019 № 2697-VIII «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема екологічної безпеки процесів видобування вугілля, у силу своєї комплексності, традиційно має міждисциплінарний характер, тому

природно, що її дослідженню присвячені роботи не тільки фахівців юриспруденції, а й публікації екологів, геологів, гірників, економістів, управлінців тощо.

Так, провівши аналіз загальної та спеціальної літератури у сфері тектоєкології, чинного законодавства та практики його застосування, В.І. Андрейцев справедливо резюмує, що функціональне забезпечення переважно пов'язується з інституційними системами у формі дослідження та оцінювання реалізації ними конкретних функціональних повноважень, що з погляду потреб ефективності практики очевидно є недостатнім, оскільки призводить до констатації здебільшого статичного, формально-юридичного стану певної інституційної структури, тобто розкриття задекларованих формально-юридичних можливостей, досягнення мети відповідної діяльності [4, с. 218].

У дисертаційному дослідженні Ю.А. Краснова встановила, що залучення великої кількості державних органів до врегулювання питань забезпечення екологічної безпеки, з одного боку, є показником можливої ефективності реалізації принципу екологізації усіх сфер матеріального виробництва, а з іншого, практичного боку, свідчить про недосконалість виконання покладених повноважень. Дослідниця запропонувала реформувати систему державного нагляду (контролю) у сфері охорони НПС у частині закріплення цих повноважень за єдиним органом державної виконавчої влади — Державною природоохоронною службою України, а у межах узгодженості місця екологічної безпеки у системі природоохоронних правовідносин запропоновано центральний орган виконавчої влади, який забезпечуватиме формування та реалізацію державної екологічної політики, називати Міністерством екологічної безпеки України [5, с. 17—18].

Утім, попри достатню теоретичну обґрунтованість наведених положень, практичні реалії нормотворчості виявилися не такими послідовними, адже урядове рішення про утворення Державної природоохоронної служби України та відповідну ліквідацію територіальних і міжрегіональних територіальних органів Державної екологічної інспекції згідно із постановою Кабінету Міністрів України (КМУ) від 14.08.2019 № 750 так і не було реалізовано, оскільки новий Уряд своєю постановою від

12.10.2019 № 873 визнав постанову № 750 такою, що втратила чинність.

Крім того, не було створено оновлене Міністерство екологічної безпеки України, а Міністерство екології та природних ресурсів України не було збережене, його реорганізовано у Міністерство енергетики та захисту довкілля України (Мінекоенерго) постановою КМУ від 18.09.2019 № 847 шляхом приєднання до Міністерства енергетики та вугільної промисловості України.

Н.А. Макаренко присвятила один із підрозділів свого дослідження механізму правового регулювання екологічної безпеки у сфері видобування нафти та газу в Україні — «Інституційно-правове регулювання екологічної безпеки у сфері видобування нафти та газу», зробивши у ньому такий висновок: інституційно-правове регулювання — це складна система органів, яка потребує відповідного реформування з метою досягнення рівності трьох складових розвитку (економічної, екологічної, соціальної), а також зумовлює орієнтування на пріоритети сталого розвитку як одного з принципів національної екологічної політики [6, с. 11].

Натомість А.Е. Омаров, як видається, залишив у своїй роботі протиріччя, використовуючи як тотожні поняття «інституційний» та «інституціональний». Наприклад, у четвертому розділі дисертації («Інституціональні особливості формування та реалізації державної політики екологічної безпеки в Україні») він охарактеризував сучасний стан екологічної безпеки України, визначив основні загрози національній безпеці України в екологічній сфері та інституціональний механізм державної політики у сфері екологічної безпеки. Але, відповідно до поставленої мети, одним із основних завдань дослідження було розроблення організаційних, інформаційних та інституційних механізмів забезпечення екологічної безпеки для основних рівнів об'єктів управління [7, с. 3, 18]. Подібна помилка спричинена неправильним розумінням вихідних термінів, якими є «інституція» (установа, заклад) та «інституціоналізм» (вчення, концепція, напрям).

Серед інших помітних результатів за обраною темою варто згадати дослідження: гідрогеологічних та геомеханічних факторів екологічної безпеки геологічного середовища в умовах зняття вугільних шахт з експлуатації

(О.А. Улицький [8]); підвищення екологічної безпеки діяльності вугільних шахт України (В.О. Чернобривець [9]); наукових основ забезпечення екологічної безпеки урбоекосистем навколо вуглевидобувних підприємств України (В.М. Єрмаков [10]); рівня відповідності нормативно-правових вимог, що висувають до розробки родовищ корисних копалин у разі здійснення користування надрами, гірничого нагляду та притягнення до відповідальності і створення передумов для встановлення юридичних гарантій охорони прав розробників родовищ (Р.С. Кірін [11]), стану і перспективи вирішення еколого-економічних проблем на територіях закритих (затоплених) вугільних шахт (О.Ю. Ілларіонов [12]).

Мета статті полягає в подальшому розвитку положень про механізм правового забезпечення екологічної безпеки у сфері видобування вугілля на основі дослідження особливостей і принципів формування повноважень суб'єктного кола його інституційної складової.

Виклад основного матеріалу. Сучасне екологічне законодавство України, зокрема, Закон України від 25.06.1991 № 1264-ХІІ «Про охорону навколишнього природного середовища» (далі Закон про охорону НПС) встановлює, що завданням законодавства про охорону НПС є регулювання відносин у галузі:

- 1) охорони, використання і відтворення природних ресурсів;
- 2) забезпечення екологічної безпеки;
- 3) запобігання і ліквідації негативного впливу господарської та іншої діяльності на НПС.

Крім того, у преамбулі закону про охорону НПС зазначено, що охорона НПС, раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини є невід'ємною умовою сталого економічного та соціального розвитку України. Однак, регламентуючи повноваження рад, Закон про охорону НПС виокремлює лише галузь охорони НПС, ймовірно включаючи у цю загальну категорію й дві інші складові — використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки. Детальний аналіз наведених у розділі III зазначеного Закону компетенцій і повноважень Верховної та місцевих рад свідчить про практично повну відсутність серед них безпосередньо сфери екологічної безпеки.

У цьому аспекті не можна погодитися з позицією Н.А. Макаренко [6, с. 11], яка, пред-

ставляючи класифікацію органів державного регулювання й управління з урахуванням їхніх повноважень і напрямів роботи, а також територіальних масштабів діяльності, зазначає, що вищі органи державної влади безпосередньо не здійснюють державного управління в сфері регулювання екологічної безпеки під час видобування нафти та газу, але в силу своїх конституційних повноважень здійснюють загальний регулювальний вплив на правовідносини у згадуваній сфері. По-перше, комбінації словосполучень «державне управління в сфері регулювання» та «регулювальний вплив на правовідносини у сфері» здаються не тільки не вдалими, а й некоректними щодо цієї групи інституцій. По-друге, Закон про охорону НПС однозначно розмежовує органи регулювання та органи управління у сфері охорони НПС, тож ці групи суб'єктного складу інституційного забезпечення екологічної безпеки пропонуємо представити як: 1) суб'єкти державного регулювання у галузі забезпечення екологічної безпеки; 2) суб'єкти державного управління у галузі забезпечення екологічної безпеки.

Водночас треба зазначити, що деякі суб'єкти, а саме — КМУ, Рада міністрів Автономної Республіки Крим (АРК), місцеві ради, належать одночасно до цих двох груп, здійснюючи повноваження регулювання і управління у галузі забезпечення екологічної безпеки. Таке їхнє положення обумовлено тим, що не управління є частиною регулювання, а навпаки — регулювання є частиною управління, тобто його функція, оскільки суть регулювання полягає в упорядкуванні, координації, визначенні напрямів діяльності й розвитку, у підпорядкуванні певному порядку, в установленні правильної взаємодії, у створенні умов нормальної роботи суб'єктів певної сфери. У такому розумінні регулювання тотожно управлінню, що природно, бо із загально-філософської точки зору частина не може не виражати основні ознаки цілого, тому регулювання треба вважати найяскравішим проявом того комплексу дій, які здійснюються в процесі управління.

Ці якості останнього визначені тим, що державне регулювання здійснюється переважно шляхом: а) встановлення найзагальніших правил державного управління, якими повинні керуватися його суб'єкти; б) внесення змін і доповнень до цих правил у зв'язку зі змінами

суб'єктного кола та повноважень у сфері управління; в) дотримання встановлених законодавством умов процесу управління.

Власне управління охороною НПС, і, відповідно, у певному обсязі й екологічною безпекою, полягає у здійсненні в цій галузі функцій спостереження, дослідження, стратегічної екологічної оцінки, оцінки впливу на довкілля, контролю, прогнозування, програмування, інформування та іншої виконавчо-розпорядної діяльності.

Закон про охорону НПС відносить до суб'єктів державного управління у галузі забезпечення екологічної безпеки КМУ, Раду міністрів АРК, місцеві ради та виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, державні органи з охорони НПС і використання природних ресурсів та інші державні органи відповідно до законодавства України.

Серед державних органів управління в галузі охорони НПС і використання природних ресурсів той таки закон про охорону НПС виділяє: 1) ЦОВВ, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони НПС; 2) ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері охорони НПС; 3) обласні, Київську та Севастопольську міські державні адміністрації; 4) орган виконавчої влади АРК з питань охорони НПС; 5) інші державні органи, до компетенції яких законами України віднесено здійснення зазначених функцій; 6) громадські організації (якщо участь в управлінні галуззю охорони НПС передбачена їхніми статутами, зареєстрованими відповідно до законодавства України).

Нині в Україні склалася ситуація, за якої Мінекоенерго є тим ЦОВВ, діяльність якого спрямовує і координує КМУ та який є головним органом у системі ЦОВВ, що забезпечує і формування, і реалізацію державної політики, серед іншого, у сфері охорони НПС та екологічної безпеки, а також в електроенергетичному, ядерно-промисловому, вугільно-промисловому, торфодобувному, нафтогазовому та нафтогазопереробному комплексах (далі паливно-енергетичний комплекс — ПЕК) [13]. Крім того, Мінекоенерго є головним органом у системі ЦОВВ, що забезпечує формування державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, а також формування державної політики щодо здійснення державного нагляду (контролю) у

сфері охорони НПС, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів.

Остання функція Мінекоенерго потребує спеціального розгляду, адже, як зазначено в Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони НПС (див. розпорядження КМУ від 31.05.2017 № 616-р «Про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища»), на сьогодні система організації нагляду (контролю) за додержанням вимог природоохоронного законодавства є недосконалою, наглядові (контрольні) функції дублюються ЦОВВ, відсутній єдиний підхід до виконання функцій. Серед суб'єктів державного нагляду (контролю) у галузі забезпечення екологічної безпеки такі повноваження на даний час здійснюють такі ЦОВВ: Державна екологічна інспекція України (далі Держекоінспекція, див. постанову КМУ від 19.04.2017 № 275 «Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України»), Державна служба геології та надр України (далі Держгеонадра, див. постанову КМУ від 30.12.2015 № 1174 «Про затвердження Положення про Державну службу геології та надр України»), Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (далі Держгеокадастр, див. постанову КМУ від 14.01.2015 № 15 «Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру») та інші (Держлісагентство, Держрибагентство, Держпродспоживслужба, Укртрансбезпека).

У цій ситуації необхідно забезпечення поетапного приведення законодавства України у відповідність із законодавством ЄС, що має здійснюватися шляхом: 1) реформування системи нагляду (контролю) з метою зменшення кількості перевірок і підвищення їхньої ефективності, реалізації принципу «забруднювач платить», а також створення дієвої системи притягнення до відповідальності за заподіяну шкоду НПС та відшкодування збитків; 2) утворення єдиного інтегрованого державного органу природоохоронного моніторингу і нагляду (контролю) та передання йому всіх контрольних функцій, визначення його повноважень відповідно до вимог Директиви від 24.11.2010 № 2010/75/ЄС (див.: Директива Європейського Парламенту та Ради «Про

промислові викиди (інтегроване запобігання та контроль промислового забруднення)»).

За сучасного інституційного забезпечення екологічної безпеки при видобуванні вугілля функції державного геологічного контролю реалізує Держгеонадра, державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства, зокрема щодо охорони надр та екологічної безпеки, — Держекоінспекція (у межах повноважень, передбачених законом), державного гірничого нагляду — Державна служба України з питань праці (див. постанови КМУ від 21.02.1995 № 134 «Про затвердження Положення про порядок здійснення державного гірничого нагляду» та від 11.02.2015 № 96 «Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці»), державної експертизи геологічних матеріалів із вивчення і використання надр та оцінки запасів корисних копалин — Державна комісія України по запасах корисних копалин (див. постанову КМУ від 10.11.2000 № 1689 «Про затвердження Положення про Державну комісію України по запасах корисних копалин»).

Значну увагу інституційному забезпеченню екологічної безпеки під час гірничих робіт приділяє Гірничий закон України від 06.10.1999 № 1127-XIV (далі ГЗУ). Відповідно до ст. 8 ГЗУ державне регулювання гірничої справи здійснюють Верховна Рада України, КМУ, міністерства та інші ЦОВВ відповідно до їхніх повноважень, визначених Конституцією та законами України, а ст. 11 ГЗУ визначає повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері гірничих відносин.

Цікавими в аспекті теми дослідження видаються приписи розділу VI ГЗУ «Особливості екологічної безпеки гірничих робіт», якими, по-перше, регламентується запобігання шкідливому впливу гірничих робіт на стадіях проектування, будівництва та експлуатації гірничих підприємств. Тобто, йдеться про забезпечення екологічної безпеки у часі. По-друге, ГЗУ виділяє виробничий рівень управління екологічною безпекою та персональний рівень його забезпечення, серед суб'єктів якого виділені власник і керівник гірничого підприємства. По-третє, забезпечення екологічної безпеки у просторі регламентовано приписами про запобігання шкідливому впливу гірничих робіт на життя та здоров'я насе-

лення, майно, довкілля та природні ресурси (ст. 34—36 ГЗУ).

Таким чином, для кожної країни можна виділити кілька рівнів забезпечення екологічної безпеки у процесі видобування вугілля (залишаючи поза увагою міждержавний, міжнародний та глобальний (світовий, планетарний) рівні): загальнодержавний, регіональний (басейновий), територіальний (муніципальний, місцевий), виробничий (об'єктний, локальний), індивідуальний (персональний), громадський. Включення останнього рівня виправдано не тільки фактом віднесення громадських інституцій до суб'єктів впливу на ухвалення нормативно-правових актів, у т. ч. й у сфері екологічної безпеки, а й загальною метою управління в галузі охорони НПС, що визначена як реалізація законодавства, контроль за додержанням вимог екологічної безпеки, забезпечення ефективних і комплексних заходів щодо охорони НПС, раціонального використання природних ресурсів, досягнення узгодженості дій державних і громадських органів у галузі охорони НПС (ст. 16 Закону України від 25.06.1991 № 1264-ХІІ «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Отже, як основний елемент системи управління розглядаємо орган управління, наділений певною компетенцією. Для встановлення компетенції органу управління екологічною безпекою важливим моментом є досягнення необхідної відповідності між його функціями і повноваженнями, адже зміст повноважень повною мірою повинен впливати і бути обумовленим змістом функцій відповідного органу управління. До того ж, обсяг повноважень повинен відповідати обсягу функцій, що ним здійснюються, та забезпечувати ефективну реалізацію кожної функції відносно кожного об'єкта управління.

Треба вказати, що розподіл компетенції між різними органами визначений функціональним призначенням і характером виконуваних завдань. Відповідно до компетенції відбувається класифікація органів управління екологічною безпекою. Як і функції управління, ці інституції поділяються на: 1) органи загальної компетенції; 2) органи спеціальної компетенції. Характерною рисою органів спеціальної компетенції є те, що зміст їхньої компетенції визначено в основному функціями управління, які покладаються виключно на них, щодо

екологічної безпеки або НПС загалом чи одного (декількох) природних ресурсів та об'єктів, або ж щодо екологічної безпеки відповідних видів господарської діяльності. Залежно від цього критерію можна виокремити: 1) органи управління комплексної (міжвідомчої) компетенції (Мінекоенерго, МНС); 2) органи управління галузевої (відомчої) компетенції (Держгеонадра, Держводагенство, Держгеокадастр); 3) органи функціональної компетенції (МВС, Держпраці).

За критерієм розподілу державної влади виділяють органи законодавчі (представницькі), виконавчі, судові. Цей принцип охоплює певну систему вимог, а саме:

- розподіл функцій і повноважень (компетенції) між державними органами відповідно до вимог поділу праці;
- закріплення певної самостійності кожного органу влади під час здійснення власних повноважень, неприпустимість втручання у прерогативи один одного та їх злиття;
- наділення кожного органу можливістю протиставити свою думку рішення іншого органу держави та виключення зосередження всієї влади в одній гілці;
- наявність у органів влади взаємного контролю та неможливості зміни компетенції органів держави неконституційним шляхом.

Наприклад, суб'єкти державного управління екологічною безпекою на регіональному (басейновому) рівні як правосуб'єктні особи з управління цією сферою мають розглядатися як один із керівних елементів системи, який має певні особливості: а) обмежене суб'єктне коло; б) наявність спеціального суб'єкта; в) обов'язкова участь державного органу, що володіє спеціальною компетенцією в області екологічної безпеки.

Вищевикладене свідчить про те, що державне управління екологічною безпекою має будуватися на основі ряду специфічних принципів:

- законність управління;
- комплексність підходу до вирішення питань екологічної безпеки;
- розділення господарсько-експлуатаційних і контрольних-наглядових функцій для організації діяльності спеціально уповноважених державних органів;
- багаторівневність і розгалуженість системи органів державного управління у цій сфері (наявність горизонталі та вертикалі органів).

Крім того, систему принципів, на основі яких необхідно формувати повноваження суб'єктів інституційного забезпечення екологічної безпеки видобування вугілля, варто доповнити такими основними принципами екологічного законодавства: 1) принцип пріоритету; 2) принцип рівності учасників екологічних відносин; 3) принцип відповідальності учасників екологічних відносин; 4) принцип незалежності професійної діяльності (господарської, управлінської та іншої) в екологічній сфері; 5) принцип застережності в екологічній сфері; 6) принцип екологічної відповідності; 7) принцип заборони; 8) принцип гарантій; 9) принцип гласності; 10) принцип доступності; 11) принцип прозорості.

Для розроблення класифікації суб'єктного складу інституційного забезпечення екологічної безпеки в діяльності добувних підприємств вугільної галузі потрібно виходити з пріоритетності вимог екологічної безпеки, обов'язковості додержання екологічних стандартів, нормативів і лімітів використання природних ресурсів у процесі господарської, управлінської та іншої діяльності.

Щодо посилення інституційної складової правового забезпечення екологічної безпеки у процесі видобування вугілля варто зазначити, що цей процес має відбуватися передовсім шляхом модернізації діючих та створення нових екологічних і соціальних інститутів, які забезпечуватимуть не тільки підвищення безпеки вугільної галузі на якісно новій основі, а й її економічне зростання. У протилежному разі екологічний стан вугледобувних регіонів буде порушено незворотно. Доповнення потребує також формування інституційно-правового забезпечення на різних рівнях ієрархії управління екологічною безпекою, що реалізується шляхом виконання інститутами функцій ухвалення рішень, інформування та мотивування.

Функція забезпечення належного та прозорого функціонування ринку вугілля, захист українського виробника від впливу неконтрольованого імпорту, а також сталого забезпечення потреб вітчизняних споживачів у дефіцитних марках вугілля покладена на державне підприємство «Укрвугілля» [13]. Відповідно, позиція Мінекоенерго щодо зосередження (монополізації) практично усієї сукупності управлінських функцій в одній інституції, яка зумовлена «вимогами сучасності» або ж «еко-

логізацією енергетики», видається не тільки не достатньо обґрунтованою, але й хибною — такою, що порушує принцип розділення господарської та контрольної функцій.

Отже, як інституційне забезпечення екологічної безпеки видобування вугілля пропонуємо розглядати систему уповноважених органів та їхніх дій відповідно до встановлених законом повноважень щодо попередження, відвертання виникнення та розвитку екологічно небезпечних ситуацій на всіх стадіях існування вугледобувного об'єкта, а також ліквідації внутрішніх і зовнішніх наслідків.

Висновки. 1. Відповідно до авторської класифікації суб'єктний склад інституційного забезпечення екологічної безпеки в діяльності добувних підприємств вугільної галузі представлений такими групами органів: 1) за рівнем забезпечення екологічної безпеки: загальнодержавні, регіональні (басейнові), територіальні (муніципальні, місцеві), виробничі (об'єктні, локальні), громадські; 2) за характером компетенції: органи регулювання, органи управління, організаційно-регулювальні органи; 3) за обсягом компетенції: загальної компетенції, спеціальної компетенції (органи комплексної (міжвідомчої) компетенції, органи галузевої (відомчої) компетенції, органи функціональної компетенції; 4) за розподілом державної влади: законодавчі (представницькі), виконавчі, судові.

2. Установлено, що сучасний стан системи органів забезпечення екологічної безпеки в сфері видобування вугілля та розподіл їхніх повноважень не можна визнати оптимальним, оскільки: 1) утворення єдиного інтегрованого державного органу природоохоронного моніторингу і нагляду (контролю) та передача йому всіх контрольних функцій, визначення його повноважень відповідно до вимог Директиви № 2010/75/ЄС в Україні не відбулось; 2) правовий статус Мінекоенерго, у якому зосереджені (монополізовані) практично всі управлінські функції, є таким, що порушує принцип розділення господарських, дозвільних і контрольних повноважень.

3. Запропоновано систему принципів, на основі яких необхідно формувати повноваження (компетенції) суб'єктів інституційного забезпечення екологічної безпеки видобування вугілля: 1) владні принципи: розподіл функцій і повноважень (компетенції) між дер-

жавними органами; закріплення певної самостійності кожного органу влади під час здійснення власних повноважень; виключення зосередження всієї влади в одній гілці; наявність у органів влади взаємного контролю; 2) управлінські принципи: законність управління; комплексність підходу до вирішення питань екологічної безпеки; розділення господарсько-експлуатаційних і контрольно-наглядових функцій; багаторівневість і розгалуженість системи органів; 3) законодавчі принципи: пріоритету; рівності учасників відносин; відповідальності учасників відносин; незалеж-

ності професійної діяльності; застережності в екологічній сфері; екологічної відповідності; заборони; гарантій; гласності; доступності; прозорості.

4. Як інституційне забезпечення екологічної безпеки видобування вугілля запропоновано розглядати систему уповноважених органів та їхніх дій відповідно до встановлених законом повноважень щодо попередження, відвертання виникнення та розвитку екологічно небезпечних ситуацій на всіх стадіях існування вугледобувного об'єкта, а також ліквідації внутрішніх і зовнішніх наслідків.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Gorova A., Pavlychenko A. & Kulyna S. Ecological problems of post-industrial mining areas. Geomechanical processes during underground mining. Leiden, The Netherlands: CRC Press. Balkema, 2012. P. 35—40.
2. Рудько Г.І., Плахотній С.А. Екологічна безпека вугільних родовищ Донецького вугільного басейну. *Екологічні науки*. 2015. № 2 (9). С. 121—128.
3. Ілларіонов О.Ю. Тінювий енергетичний простір (на прикладі вугільної галузі). Економіко-правові аспекти сталого розвитку: держава, регіон, місто: матеріали Першої міжнар. наук.-практ. конф. (7 червня 2019 р., м. Київ). Наук. ред. В.А. Устименко. НАН України. Ін-т економіко-правових досліджень. Київ, 2019. 208 с.
4. Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки: Навчальний та науково-практичний посібник. Київ: Знання-Прес, 2002. 332 с.
5. Краснова Ю.А. Право екологічної безпеки в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06. НАН України; Інститут економіко-правових досліджень. Київ, 2018. 31 с.
6. Макаренко Н.А. Правове регулювання екологічної безпеки в сфері видобування нафти і газу в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2015. 18 с.
7. Омаров А.Е. Механізми формування та реалізації державної політики екологічної безпеки України: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.05. Нац. ун-т цивіл. захисту України. Харків, 2019. 41 с.
8. Улицький О.А. Гідрогеологічні та геомеханічні фактори екологічної безпеки геологічного середовища в умовах зняття вугільних шахт з експлуатації: автореф. дис. ... д-ра геол. наук: 21.06.01. НАН України, Держ. установа «Ін-т геохімії навколиш. середовища НАН України». Київ, 2014. 40 с.
9. Чернобрицев В.О. Підвищення екологічної безпеки діяльності вугільних шахт України: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.06. Донец. держ. ун-т упр. Донецьк, 2012. 20 с.
10. Єрмаков В.М. Наукові основи забезпечення екологічної безпеки урбокосистем навколо вугледобувних підприємств України: автореф. дис. ... д-ра техн. наук: 21.06.01. Держ. екол. акад. післядиплом. освіти та упр. Київ, 2018. 36 с.
11. Kirin R. Statutory and regulatory requirements in the process of mineral mining in Ukraine. Review and analysis. *Mining of Mineral Deposits*. 2019. Vol. 13 (2). P. 59—65. <https://doi.org/10.33271/mining13.02.059>
12. Ілларіонов О.Ю. Стан та перспективи нормативного забезпечення ліквідації надзвичайних ситуацій на територіях закритих (затоплених) вугільних шахт. Об'єкти екологічного і суміжних галузей права: теоретичні та практичні аспекти в умовах сталого розвитку: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (29 лист. 2019 р., м. Київ). Наук. ред. В.А. Устименко. НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. Київ, 2019. С. 82—86.
13. Мінекоенерго створює держпідприємство «Укрвугілля». Інформаційне агентство «Інтерфакс-Україна». 20.01.2020. URL: <https://ua.interfax.com.ua/news/economic/636561.html> (дата звернення: 20.01.2020).

Надійшла 20.01.2020

REFERENCES

1. Gorova A., Pavlychenko A. & Kulyna S. Ecological problems of post-industrial mining areas. Geomechanical processes during underground mining. Leiden, The Netherlands: CRC Press. Balkema, 2012. P. 35-40.
2. Rudko H.I., Plakhotnii S.A. Ekologichna bezpeka vuhilnykh rodovyshch Donetskoho vuhilnoho baseinu. *Ekologichni nauky*. 2015. No. 2 (9). P. 121-128 [in Ukrainian].

3. Illarionov O.Yu. Tinovi enerhetychni prostir (na prykladi vuhilnoi haluzi). Ekonomiko-pravovi aspekty staloho rozvytku: derzhava, rehion, misto: materialy Pershoi mizhnar. nauk.-prakt. konf. (7 chervnia 2019 r., m. Kyiv). Nauk. red. V.A. Ustyomenko. NAN Ukrainy. In-t ekonomiko-pravovykh doslidzhen. Kyiv, 2019. 208 p. [in Ukrainian].
4. Andreitsev V.I. Pravo ekolohichnoi bezpeky: Navchalnyi ta naukovo-praktychnyi posibnyk. Kyiv: Znannia-Pres, 2002. 332 p. [in Ukrainian].
5. Krasnova Yu.A. Pravo ekolohichnoi bezpeky v Ukraini: avtoref. dys. ... d-ra yuryd. nauk: 12.00.06. NAN Ukrainy; Instytut ekonomiko-pravovykh doslidzhen. Kyiv, 2018. 31 p. [in Ukrainian].
6. Makarenko N.A. Pravove rehuliuвання ekolohichnoi bezpeky v sferi vydobuvannya nafty i hazu v Ukraini: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.06. Kyivskiy natsionalnyi universytet imeni Tarasa Shevchenka. Kyiv, 2015. 18 p. [in Ukrainian].
7. Omarov A.E. Mekhanizmy formuvannya ta realizatsii derzhavnoi polityky ekolohichnoi bezpeky Ukrainy: avtoref. dys. ... d-ra nauk z derzh. upr.: 25.00.05. Nats. un-t tsvil. zakhystu Ukrainy. Kharkiv, 2019. 41 p. [in Ukrainian].
8. Ulytskyi O.A. Hidroheolohichni ta heomekhanichni faktory ekolohichnoi bezpeky heolohichnoho seredovyscha v umovakh zniattia vuhilnykh shakht z ekspluatatsii : avtoref. dys. ... d-ra heol. nauk: 21.06.01. NAN Ukrainy, Derzh. ustanova «In-t heokhimii navkolysh. seredovyscha NAN Ukrainy». Kyiv, 2014. 40 p. [in Ukrainian].
9. Chernobryvets V.O. Pidvyshchennia ekolohichnoi bezpeky diialnosti vuhilnykh shakht Ukrainy: avtoref. dys. ... kand. ekon. nauk: 08.00.06. Donets. derzh. un-t upr. Donetsk, 2012. 20 p. [in Ukrainian].
10. Yermakov V.M. Naukovi osnovy zabezpechennia ekolohichnoi bezpeky urboekosystem navkolo vuhlevydobuvnykh pidpriemstv Ukrainy: avtoref. dys. ... d-ra tekhn. nauk: 21.06.01. Derzh. ekol. akad. pisladyplom. osvity ta upr. Kyiv, 2018. 36 p. [in Ukrainian].
11. Kirin R. Statutory and regulatory requirements in the process of mineral mining in Ukraine. Review and analysis. *Mining of Mineral Deposits*. 2019. Vol. 13 (2). P. 59-65. <https://doi.org/10.33271/mining13.02.059>
12. Illarionov O.Yu. Stan ta perspektyvy normatyvnoho zabezpechennia likvidatsii nadzvychainykh sytuatsii na terytoriiakh zakrytykh (zatoplenykh) vuhilnykh shakht. Obiekty ekolohichnoho i sumizhnykh haluzei prava: teoretychni ta praktychni aspekty v umovakh staloho rozvytku: materialy Vseuk. nauk.-prakt. konf. (29 lyst. 2019 r., m. Kyiv). Nauk. red. V.A. Ustyomenko. NAN Ukrainy, In-t ekonomiko-pravovykh doslidzhen. Kyiv, 2019. P. 82-86 [in Ukrainian].
13. Minekoenerho stvoriue derzhpidpriemstvo "Ukrvuhillia". Informatsiine ahentstvo "Interfaks-Ukraina". 20.01.2020. URL: <https://ua.interfax.com.ua/news/economic/636561.html> [in Ukrainian].

Received 20.01.2020

A.Yu. Plokhova

Yaroslav Mudryi National Law University, Kharkiv, Ukraine

orcid.org/0000-0002-9984-6836

INSTITUTIONAL COMPONENT OF LEGAL PROVISION OF ECOLOGICAL SAFETY OF COAL MINING

The article is concerned with the analysis of the features of the institutional component of the legal provision of ecological safety in coal mining. The author's classification of the subject composition of the institutional provision of ecological safety in the activities of mining enterprises of the coal industry is presented, which is based on the priority of ecological safety requirements, the mandatory compliance with ecological standards, norms and limits for the use of natural resources in the carrying out of economic, management and other activities.

The specified subject composition is represented by the following groups of authorities: 1) according to the level of provision of ecological safety: national, regional (basin), territorial (municipal, local), industrial (object, local), public; 2) according to the kind of competence: regulatory authorities, management authorities, organizational and regulatory authorities; 3) according to the scope of competence: general competence, special competence (authorities of complex (interdepartmental) competence, authorities of industrial (departmental) competence, authorities of functional competence); 4) according to the distribution of state power: legislative (representative), executive, judicial ones.

It was established that the current state of the system of ecological safety authorities in the field of coal mining and the distribution of their powers cannot be considered optimal, since: the formation of the sole integrated state authority for environmental monitoring and supervision (control) with the transfer of all control functions to it did not take place in Ukraine; the legal status of the Ministry of Energy and Environmental Protection, in which almost all management functions are concentrated (monopolized), violates the principle of separation of economic, permissive and control powers.

A system of principles is offered on the basis of which it is necessary to form the powers of the subjects of institutional provision of ecological safety of coal mining.

Keywords: institutional provision, ecological safety, powers, formation of principles, coal mining.