

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

СТРЕЛЬНИК ВІКТОРІЯ ВАЛЕРІЇВНА

УДК 349.6

**ПРАВОВІ ПИТАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ
ЕКОЛОГІЧНОГО КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ
У СФЕРІ ОХОРОНИ НАДР**

12.00.06 «Земельне право; аграрне право;
екологічне право; природоресурсне право»

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2017

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі екологічного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України.

Науковий керівник – кандидат юридичних наук, доцент
Разметаєв Сергій Володимирович,
Національний юридичний університет імені
Ярослава Мудрого,
доцент кафедри екологічного права.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, доцент
Кірін Роман Станіславович,
Державний вищий навчальний заклад
«Національний гірничий університет»,
професор кафедри цивільного, господарського
та екологічного права;

кандидат юридичних наук
Савчук Олена Олександрівна,
Науково-дослідний інститут правового
забезпечення інноваційного розвитку
НАПрН України, науковий співробітник.

Захист відбудеться 31 жовтня 2017 р. о 13.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.04 у Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 84-а).

Автореферат розіслано 28 вересня 2017 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради

В. Ю. Уркевич

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Україна є однією з держав, які мають найвищі у світі показники витрат сировинних та енергетичних ресурсів на умовну одиницю національної промислової продукції. Надра, як мінерально-сировинна база країни, становлять собою основу виробництва понад 90% продукції вітчизняної важкої промисловості. Унаслідок нарощування обсягів виробництва, одночасно з уникненням при цьому значних інвестицій на модернізацію обладнання і впровадження інноваційних технологій, надра зазнають дедалі більшого навантаження. Переважаючим видом надкористування залишається масштабний видобуток корисних копалин, які практично не відновлюються.

Негативний вплив антропогенної діяльності на процеси, що проходять у надрах, має не лише геологічне значення, а й опосередковано відбивається на стані гідросфери, атмосфери й біосфери. До того ж діяльність підприємств видобувної галузі є постійним джерелом техногенної небезпеки, виникнення аварій, які нерідко створюють надзвичайні екологічні ситуації й забруднюють навколишнє природне середовище.

Проблеми раціонального й ефективного використання надр, зменшення рівня навантаження на довкілля, а також важливість упровадження в Україні міжнародних стандартів екологічного управління на підприємствах видобувної галузі (ISO 14000), що спонукатимуть товаровиробників до раціоналізації способів господарювання, потребують негайного розв'язання на державному рівні комплексу правових питань у сфері охорони надр. За таких умов принципового значення набуває вдосконалення таких правових засобів охорони надр країни, як екологічний контроль і нагляд у цій сфері, від яких залежить забезпечення екологічних інтересів не тільки окремих суб'єктів господарювання, а й усього суспільства.

Екологічний контроль і нагляд – найважливіші функції держави у сфері охорони надр, що водночас забезпечують право кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля й на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди, що передбачено ст. 50 Конституції України. Прогалини в законодавстві, яке регулює контрольні й наглядові функції відповідних органів гірничого контролю й нагляду, його суперечливість породжують недоліки в діяльності контролюючих органів щодо забезпечення екологічної безпеки. У той же час належна регламентація контрольної й наглядової діяльності у сфері охорони надр може стати запорукою додержання норм екологічного права,

суттєво збалансувати відносини між суб'єктом та об'єктом контролю або нагляду.

Указані обставини зумовлюють необхідність поглибленого аналізу екологічного законодавства, що впорядковує відносини екологічного контролю й нагляду щодо охорони надр, виявлення недоліків і розроблення пропозицій з їх удосконалення з урахуванням позитивного досвіду європейських країн, доктринальних поглядів і правозастосовної практики в зазначеній сфері, що й визначає актуальність цього наукового дослідження та його висновків.

Науково-теоретичним підґрунтям дисертаційної роботи послужили наукові праці з проблем екологічного права таких провідних радянських, українських і російських учених-правознавців, як В. І. Андрейцев, Г. І. Балюк, А. Г. Бобкова, С. О. Боголюбов, Г. С. Башмаков, М. М. Бринчук, Ю. О. Вовк, А. П. Гетьман, О. К. Голіченков, Б. В. Єрофеев, В. М. Єрмоленко, І. І. Каракаш, Н. В. Кичигін, Н. Р. Кобецька, М. І. Козир, О. С. Колбасов, В. М. Комарницький, В. В. Круглов, М. В. Краснова, В. В. Костицький, В. І. Лозо, Н. Р. Малишева, Л. Н. Мороз, В. Л. Мунтян, Н. Б. Мухітдінов, В. В. Носік, Н. А. Сиродоев, В. І. Семчик, М. О. Серов, А. К. Соколова, А. М. Статівка, В. В. Петров, Б. Г. Розовський, В. Ю. Уркевич, Ю. С. Шемшученко, М. В. Шульга та ін.

Дослідженню окремих загальнотеоретичних питань, пов'язаних з контролем і наглядом у сучасний період, у тому числі і в сфері охорони надр, приділяли увагу такі юристи-науковці, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Головкін, В. М. Горшеньов, О. А. Грицан, В. А. Зуєв, Л. М. Здоровко, Р. С. Кірін, Ю. М. Козлов, Н. Д. Красіліч, О. М. Олійник, М. О. Орлов, С. В. Разметаєв, Ю. О. Тихомиров, В. К. Філатова, І. В. Хохлова, І. Б. Шахов, О. П. Шем'яков та ін.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано відповідно до цільових комплексних програм: «Правове забезпечення реалізації політики держави на пріоритетних напрямках економічного розвитку та у сфері екологічної безпеки» (державна реєстрація № 0111U000962) і «Проблеми вдосконалення правового регулювання користування природними ресурсами та комплексами в Україні» (державна реєстрація № 0116U006161).

Мета й завдання дослідження. Метою дисертації є комплексне наукове розроблення питань правового регулювання екологічного контролю й нагляду у сфері охорони надр, формулювання теоретичних положень, наукових висновків і пропозицій.

Відповідно до поставленої мети окреслено такі завдання дослідження:

- надати історико-правову характеристику становлення й розвитку законодавства щодо здійснення екологічного контролю й нагляду у сфері охорони надр і навести наукову періодизацію;

- розкрити правовий зміст правових понять «екологічний контроль» і «нагляд» у сфері охорони надр, виокремити їх спільні ознаки і критерії розмежування;

- обґрунтувати класифікацію екологічного контролю, тобто поділ його на форми й види;

- з'ясувати сутність нагляду у сфері охорони надр, його доцільність і призначення на сучасному етапі, провести розмежування функцій гірничого нагляду й геологічного контролю;

- виявити особливості правового регулювання екологічного контролю у сфері охорони надр у законодавстві країн-членів Європейського Союзу;

- охарактеризувати сучасний стан системи контролюючих органів у царині охорони надр і навести пропозиції щодо її вдосконалення;

- розкрити екологічний контроль як елемент запровадження системи екологічного управління підприємством за стандартом ISO у сфері охорони надр;

- дослідити правові питання екологічного аудиту надрокористування;

- окреслити шляхи вдосконалення й перспективи розвитку законодавства України щодо правового регулювання екологічного контролю й нагляду у досліджуваній царині;

- сформулювати науково обґрунтовані пропозиції для вдосконалення законодавчої і правозастосовної практики з екологічного контролю й нагляду у сфері охорони надр.

Об'єктом дослідження виступають суспільні відносини, що виникають з приводу здійснення екологічного контролю й нагляду у сфері охорони надр.

Предметом дослідження послужили правові питання здійснення екологічного контролю й нагляду у сфері охорони надр.

Методи дослідження. Відповідно до вищезазначених мети й завдань, у дисертації були задіяні як загальнонаукові методи (діалектичний, системний, метод аналізу й синтезу, формально-логічний тощо), так і спеціальні наукові (історико-правовий, порівняльно-правовий, формально-юридичний та ін).

Використання діалектичного методу дозволило визначити стан, тенденції й перспективи розвитку наукових досліджень правового регулювання екологічного контролю й нагляду, а також шляхи вдосконалення законодавства в розглядуваній царині. Системний метод було залучено у процесі комплексного дослідження системи законодавства про екологічний контроль і нагляд у сфері охорони надр. Метод аналізу й синтезу послуговувався при дослідженні теоретичних передумов екологічного контролю й нагляду у сфері охорони надр. Формально-логічний застосовувався для виявлення зв'язків і суперечностей у понятійно-термінологічному апараті, що має місце в теорії екологічного права та відповідному законодавстві. За допомогою історико-правового методу вивчалися становлення й розвиток правових засад екологічного контролю й нагляду в досліджуваній сфері. Порівняльно-правовий метод став у нагоді у процесі розкриття наукових джерел, де розглядаються питання розвитку екологічного контролю й нагляду, їх окремих видів. Формально-юридичний сприяв проведенню аналізу положень нормативно-правових актів України і країн ЄС, що стосуються порушеної проблематики.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що подана на захист дисертаційна робота є першим в українській юридичній науці комплексним науковим розробленням правових питань здійснення екологічного контролю й нагляду у сфері охорони надр. Основні теоретичні і практичні результати цього наукового дослідження конкретизуються в нижченаведених положеннях.

Уперше:

– здійснено періодизацію законодавства у сфері екологічного контролю й нагляду за охороною на теренах сучасної України, що дозволило виділити 4 основних етапи: перший – період козацької доби (XVII ст.); другий – імперський період (XVIII – початок XX ст.); третій – радянський період (XX ст.); четвертий – національний період (з 1991 р. – до сьогодення);

– визначені тотожні і спеціальні риси державного геологічного контролю й гірничого нагляду в розглядуваній сфері сучасного періоду державотворення з огляду на їх зміст. Державний геологічний контроль спрямований на перевірку результатів геологічного вивчення надр, а гірничий нагляд – щодо процесу вивчення останніх;

– з'ясовано, що державний нагляд є самостійним видом управлінської діяльності із забезпечення законності, додержання спеціальних норм, виконання загальнообов'язкових правил, і сформульовано авторську дефініцію поняття «державний гірничий

нагляд»;

– висловлено пропозицію класифікувати види екологічного контролю у сфері охорони надр на загальний, регіональний і локальний (за територіальним критерієм);

– обґрунтовано висновок, що контролюючими органами у сфері охорони надр повинні бути всі державні служби, органи державної виконавчої влади й органи місцевого самоврядування, що мають право перевіряти дотримання законодавчих вимог щодо охорони надр, припиняти, зупиняти або давати обов'язкові для виконання вказівки (приписи) з метою усунення недоліків і порушень, самостійно притягати винних до юридичної відповідальності, що не виключає можливості з боку деяких з них в окремих, обумовлених законодавством, випадках мати неповні контрольні повноваження. Наглядові ж повноваження (зокрема, державний гірничий нагляд) залишаються тільки за центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці;

– проаналізовано рекомендації країн-членів ЄС, запозичення яких законодавством України дозволить покращити правове регулювання екологічного контролю у сфері охорони надр, підвищити його ефективність і забезпечити відповідність європейським екологічним стандартам;

– доведено, що виробничий екологічний самоконтроль сприятиме формуванню екологічної політики й системи управління охороною навколишнього природного середовища відповідно до стандартів серії ISO 14000 на рівні кожного підприємства;

– запропоновано закріпити на законодавчому рівні (в Законі України «Про екологічний аудит») таке положення: при проведенні конкурсу проектів на отримання на умовах рівності державної підтримки надавати перевагу тим підприємствам, що сертифіковані за ДСТУ ISO 14001:2015;

– зроблено висновок про необхідність запровадження для підприємств, що видобувають корисні копалини для державних потреб, вимоги наявності сертифіката відповідності ДСТУ ISO 14001:2015 з метою розширення сфери застосування національних стандартів;

– обґрунтовано висновок про доцільність законодавчого встановлення вимоги проведення екологічного аудиту надрокористування бюджетних підприємств, які негативно впливають на надра, з метою вдосконалення системи управління якістю навколишнього природного середовища, зниження екологічних ризиків, забезпечення екологічної безпеки гірничих підприємств,

сприяння розвитку підприємницької діяльності у сфері виконання надроохоронних послуг.

Удосконалено:

– аргументацію про потребу закріплення в національному законодавстві такого визначення правової конструкції «виробничий екологічний самоконтроль за використанням та охороною надр»: це вид недержавного контролю, що становить собою систему перевірки, моніторингу, оцінювання й консультування з правових, економічних, фінансових і технологічних питань, що дозволяє встановлювати пріоритети між економічними інтересами власників об'єктів господарської діяльності й екологічними інтересами суспільства в зазначеній сфері;

– правову конструкцію «дисциплінарна відповідальність у сфері екологічного контролю й нагляду за охороною надр», під якою пропонується розуміти встановлений на законодавчому рівні для забезпечення належної охорони надр при їх використанні особливий порядок застосування дисциплінарних дієвих юридично негативних заходів до суб'єктів дисциплінарних правовідносин, який полягає в обов'язку правопорушників зазнати втрат особистого характеру за вчинення дисциплінарного проступку.

Набули подальшого розвитку:

– положення щодо категорії «правова охорона надр», яку пропонується розглядати як урегульовану систему організаційно-правових, економічних, екологічних та інших заходів, спрямовану на збереження природної цінності надр як елемента навколишнього природного середовища, на забезпечення їх раціонального використання, попередження виснаження й забруднення, на відновлення їх мінерально-сировинної бази й запобігання негативного впливу на них природних чинників та антропогенної діяльності, на збереження в недоторканному виді окремих їх ділянок і підтримання стабільності геологічних процесів;

– аргументи про необхідність вдосконалення екологічного законодавства у сфері застосування дисциплінарної відповідальності при здійсненні контролю й нагляду за охороною надр як найбільш ефективного виду юридичної відповідальності порівняно з іншими.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані в дисертації теоретичні положення, пропозиції, висновки і практичні рекомендації можуть бути використані і враховані: у науково-дослідницькій роботі – як підґрунтя для подальших наукових розробок правових питань здійснення екологічного контролю й нагляду у сфері охорони надр; у

нормотворчій діяльності – як теоретичний матеріал при розробленні й удосконаленні законодавства України, що стосується охорони надр; у навчальному процесі – при викладанні навчальних курсів «Екологічне право України», «Гірниче право України», при підготовці навчальних посібників і методичних матеріалів із цієї проблематики.

Апробація результатів дисертації. Теоретичні висновки і практичні рекомендації, що містяться в цій науковій роботі, обговорювались і були схвалені на засіданнях кафедри екологічного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Основні положення дисертації були оприлюднені в доповідях на таких міжнародних і всеукраїнських наукових і науково-практичних конференціях, як: «Сучасні проблеми аграрного та природоресурсного права» (м. Київ, 30-31 жовтня 2009 р.); «Актуальні проблеми правового регулювання аграрних, земельних, екологічних відносин і природокористування в Україні та країнах СНД» (м. Луцьк, 10-11 вересня 2010 р.); «Сучасні екологічні проблеми та методика викладання еколого-правових дисциплін» (м. Харків, 25-26 листопада 2010 р.); «Співвідношення екологічного, природоресурсного, земельного та аграрного права» (м. Харків, 9 грудня 2011 р.); «Актуальні питання кодифікації екологічного законодавства України» (м. Харків, 9 листопада 2012 р.); «Сучасні тенденції розбудови правової держави в Україні та світі» (м. Житомир, 10 квітня 2014 р.); «Právna veda a prax: výzvy moderný cheurópsky chintegračnýh procesov» (м. Братислава, 27-28 листопада 2015 р.);

Публікації. Основні положення й результати дослідження викладено у 9-ти статтях, опублікованих у фахових періодичних виданнях, у тому числі в одному зарубіжному науковому юридичному журналі, а також у тезах доповідей та наукових повідомлень на 6-ти науково-практичних конференціях.

Структура дисертації обумовлена предметом, метою й завданнями дослідження. Робота складається зі вступу, 2-х розділів, які містять 9 підрозділів, висновків і списку використаних джерел (265 найменувань). Загальний обсяг дисертації – 207 сторінок, з яких основного тексту – 177 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовані актуальність теми дисертації, її зв'язок з науковими планами та програмами, визначено мету й завдання, встановлено об'єкт, предмет і методи дослідження, наукову новизну і

практичне значення одержаних результатів, наведено дані про апробацію розкритих у роботі результатів дисертації.

Розділ 1. «Загальні правові засади здійснення екологічного контролю й нагляду у сфері охорони надр» складається з 5-ти підрозділів, присвячених особливостям становлення й розвитку правового регулювання здійснення екологічного контролю й нагляду у сфері охорони надр в їх історико-правовій характеристиці, аналізу сутності, юридичної природи й формуванню термінологічно-понятійного апарату екологічного контролю та нагляду в зазначеній сфері.

У підрозділі 1.1. «Історико-правова характеристика екологічного контролю й нагляду у сфері охорони надр» проведено узагальнення історичного матеріалу, що стосується правових джерел у царині охорони надр на теренах сучасної України.

За результатами детального аналізу законодавства здійснено періодизацію розвитку екологічного контролю й нагляду у галузі охорони надр, що мав місце на територіях сучасної України, і запропоновано виділити в ньому 4 основних етапи: перший – період козацької доби (XVII ст.); другий – імперський період (XVIII – початок XX ст.); третій – радянський період (XX ст.); четвертий – національний період (з 1991 р. – до сьогодні.).

Основними критеріями такої періодизації визначено: (а) суб'єкт здійснення екологічного контролю й нагляду у цій царині; (б) об'єкт регулювання у сфері екологічного контролю й охорони надр; (в) рівень розвитку національного законодавства, нормами якого здійснювалось нормативно-правове впорядкування контрольно-наглядових відносин у досліджуваній сфері.

У підрозділі 1.2. «Співвідношення нагляду й державного контролю за додержанням законів у сфері охорони надр» здійснено системний аналіз наукових праць, національного законодавства щодо нагляду й державного контролю, визначено їх роль у забезпеченні правової охорони надр, виокремлено спільні ознаки й підстави розмежування цих правових категорій.

Співвідношення термінів «контроль» і «нагляд» проаналізовано з огляду на їх зміст; зроблено висновок, що їх функції, повноваження, цілі й завдання служать підґрунтям для розмежування цих понять. З'ясовано, що нагляд у сфері охорони надр – це самостійний вид управлінської діяльності із забезпечення законності, додержання спеціальних норм, виконання загальнообов'язкових правил, що містяться в законах і підзаконних нормативно-правових актах

екологічного спрямування. Проведено розмежування функцій гірничого нагляду й геологічного контролю.

У підрозділі 1.3. «*Поняття, види, форми і принципи екологічного контролю у сфері охорони надр*» проаналізовано наукові праці, присвячені дослідженню поняття «контроль», визначено його сутність, завдання, здійснено науково-порівняльний аналіз видів, форм і принципів контролю, уточнено правову конструкцію «екологічний контроль у сфері охорони надр».

З урахуванням теоретичних положень еколого-правової доктрини запропоновано класифікувати види екологічного контролю в розглядуваній сфері на загальний, регіональний і локальний (за територіальним критерієм).

Наголошується на потребі закріплення в національному законодавстві визначення конструкції «виробничий екологічний самоконтроль за охороною надр» як вид недержавного контролю, що становить собою систему перевірки, моніторингу, оцінювання та консультування з правових, економічних, фінансових і технологічних питань, що дозволяє встановлювати пріоритети між економічними інтересами власників об'єктів господарської діяльності й екологічними інтересами суспільства в зазначеній сфері.

У підрозділі 1.4. «*Правові аспекти здійснення нагляду за охороною надр*» розглянуто законодавчі засади здійснення нагляду за охороною надр, розкрито його сутність, доцільність і призначення на сучасному етапі.

Обґрунтовується важливість включення до Кодексу України про надра поняття «державний гірничий нагляд», що становить собою проведення центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці, цільового спостереження, аналізу і прогнозування стану дотримання обов'язкових вимог при законодавчому встановленні порядку ведення робіт з геологічного вивчення надр, їх використання й охорони, а також з перероблення мінеральної сировини.

У підрозділі 1.5. «*Охорона надр як об'єкт здійснення екологічного контролю й нагляду*» наведено доктринальні підходи щодо сутності охорони надр, проаналізовано питання правової охорони надр з позиції системності, що забезпечує функціонування системи у її взаємозв'язку і взаємозумовленості з її елементами.

Проблема підвищення ефективності екологічного контролю й нагляду за охороною надр не матиме належного вирішення до моменту, доки всі види надрових відносин не отримають відповідної законодавчої регламентації з урахуванням наслідків впливу не лише на

надра як на об'єкт правової охорони, а й на окремі компоненти навколишнього природного середовища.

Ретельний аналіз наукових підходів, урахування їх змісту дозволило навести авторську дефініцію поняття «правова охорона надр»: це врегульована система організаційно-правових, економічних, екологічних та інших заходів, спрямована на збереження природної цінності надр як елемента навколишнього природного середовища, забезпечення їх раціонального використання, на попередження виснаження й забруднення, на відновлення їх мінерально-сировинної бази, запобігання негативного на них впливу природних чинників та антропогенної діяльності, на збереження в недоторканному вигляді окремих їх ділянок і підтримання стабільності геологічних процесів.

Розділ 2. «Особливості правового регулювання екологічного контролю й нагляду у сфері охорони надр» складається з 4-х підрозділів, у яких розглядається чинне законодавство в досліджуваній сфері, визначаються основні проблеми здійснення екологічного контролю й нагляду в галузі охорони надр, наводяться розроблені рекомендації щодо їх вирішення.

У підрозділі 2.1. «Правова регламентація екологічного контролю у сфері охорони надр за законодавством ЄС» розкрито специфіку законодавчого врегулювання питання впровадження в законодавство України системи екологічного менеджменту й аудиту (EMAS).

Підкреслюється, що вивчення досвіду у сфері охорони надр тих держав, що входять у ЄС, має важливе значення в силу євроінтеграційних прагнень України й необхідності подолання існуючої залежності стану національної економіки від видобутку й використання наявних сировинних ресурсів. Доведено доцільність застосування розроблених рекомендацій ЄС стосовно здійснення превентивної політики, яка повинна забезпечити прийнятний рівень техногенного ризику, контролю над загрозою великих аварій з небезпечними речовинами, які спрямовані на підвищення ефективності дотримання екологічного законодавства у сфері охорони надр.

У підрозділі 2.2. «Питання правового забезпечення виробничого контролю у сфері охорони надр» присвячено виявленню існуючих недоліків правового регулювання підприємницької діяльності в досліджуваній царині, що спрямовано на їх подолання, на зменшення контрольованого впливу, обмеження перевірок, збільшення самостійності підприємств в умовах сучасного виробництва.

Для підприємств, що займаються видобутком корисних копалин для державних потреб, належить запровадити вимогу щодо наявності сертифіката відповідності ДСТУ ISO 14001:2015 з метою розширення сфери застосування національних стандартів. Наголошується на обов'язковості закріплення в Законі України «Про екологічний аудит» такого положення: при проведенні конкурсу проектів на отримання на умовах рівності державної підтримки надавати перевагу тим підприємствам, що сертифіковані за версією ДСТУ ISO 14001:2006, ДСТУ ISO 14001:2015.

У підрозділі 2.3. «Екологічний аудит надрокористування: правові питання» наводиться перелік недоліків національного законодавства у досліджуваній царині і вносяться пропозиції з їх усунення.

Обґрунтовано доцільність законодавчого встановлення вимоги обов'язкового проведення екологічного аудиту надрокористування бюджетних підприємств, які негативно впливають на надра, з метою вдосконалення системи управління якістю навколишнього природного середовища, зниження екологічних ризиків, забезпечення екологічної безпеки гірничих підприємств, сприяння розвитку підприємницької діяльності у сфері виконання надроохоронних послуг.

Наводиться аргументація щодо необхідності включення до Закону України «Про екологічний аудит» норми, яка б містила вимоги проведення обов'язкового екологічного аудиту надрокористування для всіх підприємств і організацій, діяльність яких призводить або може призвести до негативних наслідків для надр з певною періодичністю у часі.

У підрозділі 2.4. «Особливості юридичної відповідальності при здійсненні контролю й нагляду за охороною надр» аналізується специфіка дисциплінарної відповідальності у сфері екологічних порушень як найбільш ефективного виду юридичної відповідальності порівняно з іншими. Акцентується увага на тому, що належний виробничий екологічний самоконтроль зможе вдосконалити виробничий процес надрокористувачів, забезпечити безупинний його цикл, і посилить відповідальність окремих заінтересованих осіб.

Результат аналізу наукових підходів до порушеної проблематики та відповідне законодавство дали змогу сформулювати авторську дефініцію конструкції «дисциплінарна відповідальність у сфері контролю й нагляду за охороною надр»: це встановлений на законодавчому рівні для забезпечення належної охорони надр при їх використанні особливий порядок застосування юридично негативних наслідків до суб'єктів дисциплінарних правовідносин, що полягає в

обов'язку правопорушників зазнати втрат особистого характеру за вчинення дисциплінарного проступку.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення й запропоновано вирішення наукового завдання, яке полягає в комплексному науковому розробленні питань правового регулювання екологічного контролю й нагляду у сфері охорони надр. Виявлено недоліки і прогалини у правовій регламентації охорони надр, наведено пропозиції з удосконалення чинного законодавства і практики його застосування. Результати дослідження зводяться до нижченаведених основних положень:

1. Розвиток екологічного контролю й нагляду у сфері охорони надр, що мав місце на теренах сучасної України, умовно поділено на 4 етапи, що пов'язано з певною трансформацією об'єктів нормативно-правового регулювання в цій царині й зумовлено задекларованим Україною переходом до ринкової економіки, втратою державою монопольного права власності на засоби виробництва, скороченням наявного адміністративно-управлінського апарату та його повноважень.

2. За своєю юридичною природою нагляд – це самостійний вид управлінської діяльності із забезпечення законності, додержання спеціальних норм, виконання загальнообов'язкових правил, що містяться в законах і підзаконних нормативно-правових актах.

3. Контроль у сфері надрокористування й охорони надр здійснюють державні служби, органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, які перевіряють дотримання законодавчих вимог щодо охорони надр, припиняють, зупиняють або дають обов'язкові для виконання вказівки (приписи) з метою усунення недоліків і порушень, самостійно притягують винних до юридичної відповідальності, що не виключає можливості з боку деяких з них в обумовлених законодавством випадках мати неповні контрольні повноваження. Наглядові ж повноваження (зокрема, державний гірничий нагляд) залишаються тільки за центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці.

4. Зважаючи на системний характер дослідження, виявлено умови й можливості комплексного врахування соціальних, економічних та екологічних чинників при реалізації екологічного

контролю за охороною надр. Запропоновано класифікувати види екологічного контролю у цій сфері за територіальним критерієм – на загальний, регіональний і локальний.

5. З метою вдосконалення правової регламентації охорони надр запропоновано включити до Кодексу України про надра поняття «державний гірничий нагляд», сформулювавши його як проведення центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці, цільового спостереження, аналізу і прогнозування стану дотримання обов'язкових вимог при законодавчому встановленні порядку ведення робіт з геологічного вивчення надр, їх використання й охорони, а також з перероблення мінеральної сировини.

6. Відповідно до результатів аналізу наукових підходів і з урахуванням особливостей досліджуваного явища вбачається доцільним законодавчо закріпити в Кодексі України про надра категорію «правова охорона надр»: це врегульована система організаційно-правових, економічних, екологічних та інших заходів, спрямована на збереження природної цінності надр як елемента навколишнього природного середовища, на забезпечення їх раціонального використання, попередження виснаження й забруднення, на відновлення їх мінерально-сировинної бази й запобігання негативного впливу на них природних чинників та антропогенної діяльності, на збереження в недоторканному виді окремих їх ділянок і підтримання стабільності геологічних процесів.

7. Становлення України як розвиненої правової держави, її спроможність забезпечувати свої національні інтереси залежать від її повноцінного приєднання до європейських процесів. З огляду на європейський досвід правового регулювання у справі розв'язання глобальних проблем охорони надр і раціонального використання корисних копалин пропонується запровадити в національне законодавство Систему екологічного менеджменту й аудиту (EMAS).

8. Виробничий екологічний самоконтроль на підприємствах гірничо-видобувної галузі сприятиме формуванню екологічної політики й системи управління охороною навколишнього природного середовища відповідно до ДСТУ ISO 14001:2015. Він зможе забезпечити безупинний цикл удосконалення виробничого процесу надрокористувачів і посилити відповідальність окремих заінтересованих осіб.

9. З урахуванням екологічних чинників при проведенні конкурсу проєктів на отримання на умовах рівності державної

підтримки надавати перевагу підприємствам, сертифікованим за ДСТУ ISO 14001:2015.

10. Доцільно для підприємств, що видобувають корисні копалини для державних потреб, законодавчо закріпити вимогу наявності сертифіката відповідності ДСТУ ISO 14001:2015 з метою розширення сфери застосування національних стандартів.

11. Удосконалення системи управління довкілля, зниження екологічних ризиків, забезпечення екологічної безпеки гірничих підприємств, розвиток підприємницької діяльності в царині виконання надроохоронних послуг потребують законодавчо встановленого проведення екологічного аудиту надрокористування бюджетних підприємств, діяльність яких негативно впливають на надра.

12. Дисциплінарну відповідальність у сфері контролю й нагляду за охороною надр треба розглядати як установлений на законодавчому рівні для забезпечення належної охорони надр при їх використанні особливий порядок застосування дисциплінарних, юридично дієвих негативних заходів до суб'єктів дисциплінарних правовідносин, який полягає в обов'язку правопорушників зазнати втрат особистого характеру за вчинення дисциплінарного проступку.

СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Стрельник В. В. Правові питання вдосконалення регіонального екологічного контролю в Україні / В. В. Стрельник // Держава і право: зб. наук. пр. : Юрид. і політ. науки. – К.: ІДП НАН України, 2010. – Вип. 49. – С. 432 – 436 .

2. Стрельник В. В. Проблеми вдосконалення законодавства про екологічний аудит в Україні / В. В. Стрельник // Держава і право: зб. наук. пр. : Юрид. і політ. науки. – К.: ІДП НАН України, 2011. – Вип. 52. – С. 400– 404.

3. Стрельник В. В. Правове вдосконалення форм екологічного контролю в Україні / В. В. Стрельник // Держава та регіони : наук.-виробн. жур. : Серія «Право». – Запоріжжя: Класич. приват. ун-т, 2011. – №4. – С.60 – 63.

4. Стрельник В. В. Правові питання визначення екологічного контролю та нагляду у сфері охорони надр / В. В. Стрельник // Наук. вісн. Ужгород. Нац. ун-ту : Серія «Право». – Ужгород. нац. ун-т, 2013. – № 21. – Ч.2, Том II. – С. 102 – 106.

5. Стрельник В. Экологический контроль как элемент управления по стандартам ISO в сфере охраны недр / В. Стрельник //

Закон и жизнь (Legea și viața, г. Кишенев, Республика Молдова). – 2013. – №10. – С.197 – 201.

6. Стрельник В. В. Правові аспекти регулювання міжнародного екологічного контролю в сфері охорони надр / В. В. Стрельник // Наук. вісн. Херсон. держ. ун-ту: Серія «Юридичні науки», 2014. – Вип. 2. Том 2. – С.149 – 153.

7. Стрельник В. В. Правове регулювання дисциплінарної відповідальності в сфері контролю та нагляду за охороною надр / В. В. Стрельник // Наук. вісн. міжнар. гуман. ун-ту : Серія «Юриспруденція», 2014. – №10-2. Том 2. – С. 43 – 48.

8. Стрельник В. В. Історико-правова характеристика екологічного контролю та нагляду в сфері охорони надр / В. В. Стрельник // Порівняльно-аналітичне право. – Ужгород, 2015. – №4. – [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.par.in.ua>

9. Стрельник В. В. Класифікація контрольної діяльності у сфері охорони надр / В. В. Стрельник // Прикарпат. юрид. вісн.: зб. наук. пр. – Івано-Франківськ, 2016. Вип. 1(10). – С.193 – 196.

10. Стрельник В. В. Незалежний екологічний контроль як правова форма / В. В. Стрельник // Сучасні проблеми аграрного і природоресурсного права : зб. наук. праць Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 30-31 жовт. 2009 р.) / за заг. ред. В. М. Єрмоленка та ін. – К.: ІРІДУМ, 2009. – С. 279 – 281.

11. Стрельник В. В. Екологічний аудит як самостійний вид незалежного екологічного контролю / В. В. Стрельник // Актуальні проблеми правового регулювання аграрних, земельних, екологічних відносин і природокористування в Україні та країнах СНД : зб. наук. пр. Міжнар. наук.-практич. конфер. – Луцьк : РВВ ЛНТУ, 2010. – С. 354 – 357.

12. Стрельник В. В. Щодо вдосконалення законодавства про екологічну експертизу / В. В. Стрельник // Сучасні екологічні проблеми та методика викладання еколого-правових дисциплін: республ. наук.-практ. конф., 25–26 листоп. 2010 р.: тези доп. – Х.: НЮАУ ім. Ярослава Мудрого, 2010. – С.43 – 44.

13. Стрельник В. В. Правове вдосконалення виробничого екологічного самоконтролю / В. В. Стрельник // Актуальні питання кодифікації екологічного законодавства України: зб. тез наук. доп. учасн. «круглого столу», 9 листоп. 2012 р. / за заг. ред. А. П. Гетьмана – Х.: Нац. ун-т «ЮОАУ», 2012. – С.189 – 191.

14. Стрельник В. В. Правове регулювання принципів екологічного контролю і нагляду в сфері охорони надр України / В. В. Стрельник // Сучасні тенденції розбудови правової держави в

Україні та світі : зб. наук. ст. за матеріалами II Міжнар. наук.-практ. конф., 10 квіт. 2014 р. / Мін-во аграр. політики та прод-ва України ; Жит. нац. агроеколог. ун-т . – Ж. : ЖНАЕУ, 2014. – С. 293 – 295.

15. Стрельник В. В. Європейсько-правові інструменти екологічного контролю в сфері охорони надр / В. В. Стрельник // *Právna veda a prax: výzvy moderných európskych integračných procesov: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie.* – Paneurópska vysoká škola, Bratislava, 27 – 28 novembra 2015. – С.86 – 88.

АНОТАЦІЯ

Стрельник В. В. Правові питання здійснення екологічного контролю та нагляду у сфері охорони надр. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право». – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2017.

У роботі на підставі вивчення наукової юридичної літератури, законодавчих та інших нормативно-правових актів комплексно досліджуються правові питання здійснення екологічного контролю й нагляду у сфері охорони надр.

Проаналізовано історико-правові аспекти еволюції законодавства в цій царині, здійснено науково-порівняльний аналіз понять, видів і форм екологічного контролю й нагляду, виокремлено спільні ознаки і критерії розмежування цих правових категорій; сформульовано поняття «державний гірничий нагляд», розкрито юридичний зміст категорії «правова охорона надр».

Обґрунтовано доцільність застосування розроблених рекомендацій ЄС для проведення екологічного контролю у досліджуваній сфері; запропоновано вдосконалити застосування дисциплінарної відповідальності в сфері контролю й нагляду за охороною надр.

Зроблено теоретичні висновки, окреслено низку проблем, що потребують розв'язання і сформульовано пропозиції щодо змін чинного законодавства, що дозволить удосконалити правове врегулювання екологічного контролю й нагляду у сфері охорони надр.

Ключові слова: надра, правова охорона надр, користування надрами, екологічний контроль, державний геологічний контроль, гірничий нагляд, виробничий екологічний самоконтроль, правове регулювання екологічного контролю й нагляду у сфері охорони надр.

АННОТАЦИЯ

Стрельник В. В. Правовые вопросы осуществления экологического контроля и надзора в сфере охраны недр. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.06 «Земельное право; аграрное право; экологическое право; природоресурсное право». – Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Харьков, Министерство образования и науки Украины, Харьков, 2017.

В работе на основании изучения научной литературы, законодательных и иных нормативно-правовых актов комплексно исследованы особенности правового регулирования экологического контроля и надзора в сфере охраны недр.

Осуществлен историко-правовой анализ процесса зарождения и развития экологического контроля и надзора в этой сфере и предложена научная периодизация его правового регулирования. Исследован понятийный аппарат, проведен сравнительный анализ типов и форм экологического контроля. Выделены общие признаки и критерии для разграничения контроля и надзора как правовых категорий.

Предложена авторская дефиниция понятия «правовая охрана недр»: это система организационных, экономических, экологических и иных мер, направленных на сохранение природной ценности недр как элемента окружающей природной среды, на обеспечение их рационального использования, предупреждение истощения и загрязнения, на восстановление минерально-сырьевой базы и предотвращение негативного воздействия на них природных факторов и антропогенной деятельности, на сохранение в неприкосновенном виде отдельных их участков и поддержание стабильности геологических процессов.

Проанализированы особенности правового регулирования экологического контроля в сфере охраны недр в законодательстве Европейского Союза. Обоснована необходимость заимствования европейского законодательного опыта в исследуемой сфере с целью его использования в Украине в ее правотворческой и правоприменительной практике.

На основании проведенного исследования сделаны теоретические выводы, обозначен ряд проблем, требующих разрешения, и сформулированы предложения по изменению действующего законодательства, что позволит усовершенствовать

правовое регулирование экологического контроля и надзора в сфере охраны недр.

Ключевые слова: недра, правовая охрана недр, недропользование, экологический контроль, государственный геологический контроль, горный надзор, производственный экологический самоконтроль, правовое регулирование экологического контроля и надзора в сфере охраны недр.

SUMMARY

Strelnyk V. V. Legal issues for implementation of ecological control and inspection in the field of bowels' protection. – On right for a manuscript.

Dissertation for a Candidate Degree in Juridical Sciences, specialty 12.00.06 «Land Law; Agrarian Law; Ecological Law; Natural Resources Law». – Yaroslav Mudryi National University of Law, Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, 2017.

This work fully investigates the legal issues of ecological control and inspection in the field of bowels' protection based on studying the scientific legal literature, legislative and other regulatory legal acts.

Historical and legal aspects of legislation evolution in this realm are analyzed. Scientific and comparative analysis of notions, types and forms of ecological control and inspection is conducted. Common features and criteria for distinction of those legal categories are distinguished. The notion of 'state mines inspection' is introduced. The juridical meaning of 'legal protection of bowels' category is revealed.

The expediency of using developed E.U. guidelines for implementation of ecological control in the analyzed field is validated. It's proposed to improve implementation of disciplinary responsibility in the field of control and inspection of bowels' protection.

Theoretical conclusions are drawn, and number of unsolved problems is outlined. There are made proposals for changing current legislation that will improve the legal regulation of ecological control and inspection in the field of bowels' protection.

Keywords: bowels, legal protection of bowels, use of bowels, ecological control, state geological control, mines inspection, industrial ecological self-control, legal regulation of ecological control and inspection in the field of bowels' protection.

Відповідальний за випуск:
кандидат юридичних наук, доцент
Бредіхіна В.Л.

Підп. до друку 07.09.2017 р. Формат 60x90 1/16
Папір офсетний. Віддрук. на різнографі.
Умов. друк. арк. 0.7. Обл.-вид. арк. 0,9.
Тираж 100 прим. Зам. №1734.

Друкарня
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77