

ГЛАДІЙ О. В.,
здобувач кафедри адміністративного
та господарського права
(ДВНЗ «Запорізький
національний університет»)

УДК 342.9+349.6+553.3/9

СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ, ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ТЕХНОГЕННИХ РОДОВИЩ

Стаття присвячена проблемам удосконалення правового регулювання здійснення публічного управління у сфері регулювання, використання та охорони техногенних родовищ. У статті обґрунтована доцільність розширення повноважень суб'єктів публічної адміністрації у сфері надрокористування, зокрема, шляхом запровадження завдання обов'язкової паспортизації техногенних родовищ в Україні, виконання якого слід покласти на Державну службу геології та надр України.

Ключові слова: відходи, надрокористування, паспортизація, публічне управління, техногенні родовища.

Стаття посвячена проблемам совершенствования правового регулирования осуществления публичного управления в области регулирования, использования и охраны техногенных месторождений. В статье обоснована целесообразность расширения полномочий субъектов публичной администрации в сфере недропользования, в частности, путем введения задачи обязательной паспортизации техногенных месторождений в Украине, выполнение которой следует возложить на Государственную службу геологии и недр Украины.

Ключевые слова: отходы, недропользование, паспортизация, публичное управление, техногенное месторождение.

The article deals with the problems of improving the legal regulation of the public administration in the field of regulation, use and protection of man-made deposits. The article substantiates the advisability of expanding the powers of public administration entities in the sphere of subsoil use, in particular by introducing a mandatory certification task for technogenic deposits in Ukraine, the implementation of which is put on the State Service of Geology and subsoil of Ukraine.

Key words: waste, use of mineral resources, certification, public administration, technological fields.

Вступ. Мінерально-сировинна база України є достатньо вагомою у світовому вимірі. У надрах нашої країни виявлено майже 20 тис. родовищ і проявів 117 видів корисних копалин, з яких 8290 родовищ і 1110 об'єктів обліку за 98 видами мінеральної сировини мають промислове значення і обліковуються в державному балансі запасів корисних копалин, 3349 родовищ розробляється. Мінерально-сировинний комплекс забезпечує вагомому частку валового національного продукту. З видобутком і використанням корисних копалин пов'язано 48 відсотків промислового потенціалу країни і до 20 відсотків її трудових ресурсів. Ці показники наближаються до показників розвинутих країн із потужною гірничодобувною промисловістю, де зосереджено від 20 до 40 відсотків загальних інвестицій та до 20 відсотків трудових ресурсів [1, с. 7–8]. Однак за наявності дійсно розвинутої системи гірничо-промислової розробки природних родових корисних копалин в Україні спостерігається ситуація занедбаного «безхазяйного» використання техногенних родовищ корисних копалин, що передусім пов'язується з недосконалістю системи публічного адміністрування у сфері надрокористування.

Проблеми надрокористування в цілому і у сфері використання техногенних родовищ корисних копалин зокрема, питання публічного управління та адміністрування в цій галузі є предметом досліджень представників науки адміністративного, земельного та екологічного права. Відмітимо праці Г.І. Балюк, Л.О. Бондаря, Н.С. Гавриш, Р.С. Кіріна, А.Т. Комзюка, М.В. Краснової, Ю.О. Легези, О.А. Леонової, Р.С. Мельника, О.О. Погрібного, С.В. Разметаєва, В.І. Семчика, Ю.С. Шемшученка, В.З. Янчука та інших вітчизняних вчених-юристів.



Постановка завдання. Пошук організаційно-правових шляхів оптимізації системи суб'єктів у сфері надрокористування, вирішення проблеми дублювання їх повноважень, а також прогалин у сфері суспільно-правового регулювання використання природних ресурсів в Україні є метою цієї роботи.

Результати дослідження. Гірничо-промислові відходи, що утворюються під час видобутку, збагачення та металургійного переділу мінеральної сировини, накопичуються у відвалах, хвосто-, шлако- і шламосховищах. У даний час їх прийнято називати техногенними утвореннями, техногенно-мінеральними об'єктами або техногенними родовищами. За масштабом і цінністю ресурсів гірничо-промислові відходи можуть бути розділені на дві групи: відходи, тимчасово складовані в невеликих обсягах, і власне техногенні утворення (відвали, хвосто- і шлакосховища). Серед останніх виділяються перспективні техногенні об'єкти і потенційно перспективні, представлені комплексними хвостосховищами, нерудними і рудними спецвідвалами.

Промислову цінність можуть представляти не тільки відходи безпосередньої переробки руд і концентратів, але також відвали розкривних, вміщуючих порід і забалансових руд для вилучення з них корисних компонентів або використання в якості будівельних та інших матеріалів.

Незважаючи на тривалий інтерес до техногенних утворень, об'єктами спеціального вивчення й оцінки вони почали ставати тільки в останні роки. До теперішнього часу ще не визначилася єдина методологія таких робіт і розуміння їх пріоритетних цілей і завдань; відсутня загальноприйнята систематизація відомостей про них, тобто немає єдиної класифікації техногенно-мінеральних об'єктів, утворених у результаті видобутку і переробки корисних копалин; неоднозначно трактуються і багато питань, що стосуються проблеми їх раціонального комплексного освоєння.

Реформування відносин у сфері охорони навколишнього природного середовища в цілому і, зокрема, у сфері забезпечення вимог екологічної безпеки потребує підвищення значення державних органів шляхом здійснення ними функцій у сфері використання техногенних родовищ корисних копалин в Україні. Керівництво, зокрема, у сфері техногенно забруднених земель якраз і визначають екологічну функцію держави [2, с. 95–101].

Останнім часом особливої актуальності набуває питання оптимізації механізму здійснення управління в різних сферах, у тому числі у сфері використання природних ресурсів та забезпечення охорони навколишнього природного середовища. Однак триваючою є дискусія щодо розмежування понять «державне» та «публічне управління». Як зазначає В.М. Єрмоленко, саме суб'єкти державного управління здійснюють державне регулювання відносин із метою забезпечення належного виконання законодавства та реалізації державної політики в тій чи іншій галузі суспільної діяльності [3, с. 163]. Однак суспільно-політична ситуація, яка склалася в Україні останніми роками, виявила неспроможність механізму державного управління (або його низьку ефективність) у вирішенні задач та функцій, які стоять перед органами державної влади. Це підтверджується і результативністю волонтерського руху, який став елементом адміністративно-правового механізму забезпечення режиму проведення антитерористичної операції, про що зазначено в дисертаційній роботі О.В. Маковської [1]. Отже, варто приділити особливу увагу не лише застосуванню державних засобів впливу, а і поєднанню функцій громадського контролю, міжнародного співробітництва, що є особливо актуальним у вирішенні завдань, які складають зміст екологічної функції держави [2, с. 100].

На підставі визначення поняття техногенних родовищ як складової частини Державного фонду родовищ корисних копалин [1] варто підкреслити, що реалізація функцій публічного управління своєю підставою має відповідні норми Кодексу України про надра (ст. 11), які встановлюють систему органів, що здійснюють державне управління в галузі геологічного вивчення, використання і охорони надр [6]. Отже, державне управління в галузі геологічного вивчення, використання і охорони надр здійснюють Кабінет Міністрів України, Міністерство екології та природних ресурсів України, Державна служба геології та надр України, Державна служба України з питань праці, органи влади Автономної Республіки Крим, місцеві органи виконавчої влади, інші державні органи та органи місцевого самоврядування відповідно до законодавства України. Окрім того, статтею 12 Кодексу України про надра встановлено, що громадяни та їх об'єднання мають право на участь у розробленні та здійсненні заходів із питань раціонального використання та охорони надр, які здійснюють органи виконавчої влади, органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування [6].

Публічне управління в галузі використання техногенних родовищ корисних копалин умовно поділяється на : 1) залежно від суб'єкта реалізації – державне (здійснюється органами державної виконавчої влади), місцеве (реалізується органами місцевого самоврядування) та громадське (є результатом правової активності громадян та їх об'єднань); 2) залежно від рівня – відповідно до п. 16 «Регіональна екологічна політика» постанови Верховної Ради України «Про основні напрями державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» від 5 березня 1998 р. № 188/98-ВР – національне, регіональне [1] та місцеве;



3) залежно від обсягу компетенції та сфери реалізації повноважень – управління, здійснюване органами загальної, міжгалузевої, галузевої та спеціальної компетенції [8, с. 79].

До органів публічного управління, які здійснюють державне регулювання відносин у галузі використання техногенних родовищ в Україні, які мають загальну компетенцію, належать: Верховна Рада України (ст. 7 Кодексу України про надра України) [6]; Кабінет Міністрів України (ст. 8 Кодексу України про надра України) [6]; місцеві державні адміністрації (ст. 10 Кодексу України про надра України) [6], статті 16, 21 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [9]; Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10].

Міжгалузевим органом публічного управління в галузі використання техногенних родовищ в Україні, компетенція яких має певний функціональний міжгалузевий напрямок, є Міністерство екології та природних ресурсів України (ст. 14 ЗК України [11], ст. 17 Закону України «Про охорону земель» [12], ст. 20 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [13], ст. 7 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [14], Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України» від 21.01.2015 № 32 [15] тощо); Державна служба з надзвичайних ситуацій [16]; Державна служба України з питань праці [17].

До галузевих органів публічного управління в галузі використання техногенних родовищ в Україні, що здійснюють окремі повноваження у визначенні особливостей використання та охорони таких об'єктів, належать: 1) Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (ст. 20 Закону України «Про планування і забудову територій»); 2) Міністерство інфраструктури України (Указ Президента України (указ Президента України від 12 травня 2011 року № 581)); Державне агентство водних ресурсів України (Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державне агентство водних ресурсів України» від 20.08.2014 № 393); Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру (ст. 15 ЗК України, Постанова Кабінету Міністрів України «Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру» від 14.01.2015 № 15).

Спеціальними органами публічного управління з питань використання техногенних родовищ в Україні є: Державна служба геології та надр України (Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну службу геології та надр України» від 30.12.2015 № 1174); Державне виробничо-наукове підприємство «Геоінформ України» (Наказ Міністерства екології та природних ресурсів «Про затвердження Порядку обліку робіт і досліджень, пов'язаних із геологічним вивченням надр» від 14.06.2013 р. за № 262).

Визначення змісту публічного управління у сфері використання техногенних родовищ в Україні вимагає характеристики спеціальних управлінських функцій.

Відповідно до Кодексу України про надра визначено, що у сфері регулювання гірничих відносин до компетенції Верховної Ради України належить: 1) законодавче регулювання гірничих відносин; 2) визначення основних напрямів державної політики в галузі геологічного вивчення, використання й охорони надр та інші повноваження, передбачені Конституцією України [6]. Як суб'єкт механізму публічного управління, Верховна Рада України має реагувати на звернення громадян [18, с. 11]. І так само керуючись положеннями Закону України «Про звернення громадян», передбачена можливість подання проекту Закону України до комітетів Верховної Ради України з відповідною інформацією, і у встановлений законодавством строк має бути на адресу суб'єкта звернення надіслано відповідь у письмовій або електронній формі.

До відання Кабінету Міністрів України в галузі використання й охорони техногенних родовищ належить: реалізація державної політики у сфері регулювання гірничих відносин; здійснення державного контролю за геологічним вивченням, використанням та охороною надр, а також за утворенням та використанням техногенних родовищ і переробкою мінеральної сировини; створення єдиної системи Державного інформаційного геологічного фонду та визначення порядку розпорядження геологічною інформацією; організація державної експертизи та оцінки запасів корисних копалин; визначення критеріїв щодо визнання запасів корисних копалин незначними; укладення угод про розподіл продукції; публікація та поширення інформації про загальнодержавні та місцеві податки і збори та інші платежі, у тому числі контекстної інформації (загального огляду) по видобувних галузях, для збільшення прозорості видобувних галузей у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України (ст. 8 Кодексу України про надра) [6].

Основні засади здійснення громадського контролю за використанням та охороною техногенно забруднених земель в Україні передбачені актами спеціального еколого-правового спрямування, зокрема ЗК України (ст. 190), Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища», Наказом Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля» від 5 квітня 2002 р. № 88, а також актами галузевого



характеру (наприклад, Законом України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22 червня 2000 р. № 1835-III).

Разом із тим особливості здійснення контролю за використанням та охороною земель, що забруднені важкими металами, іншими хімічними елементами, окремим спеціальним законом не визначені. На нашу думку, доцільно в запропонованому Законі України «Про правовий режим використання й охорони техногенно забруднених земель» в окремому розділі, присвяченому проблемам реалізації контролю за дотриманням законодавства про правовий режим техногенно забруднених земель, закріпити поняття, порядок здійснення та органи, які здійснюють контроль за використанням та охороною земель, забруднених важкими металами, іншими хімічними елементами тощо.

Низька ефективність врегулювання відносин у сфері використання техногенних родовищ зумовлена, передусім, «млявим» процесом паспортизації техногенно забруднених земель, що пояснюється відсутністю прямо встановленого обов'язку органів публічної адміністрації із забезпечення такого процесу. Тому вбачається за доцільне в умовах зростаючої еколого-економічної кризи зобов'язати не господарюючих суб'єктів провести паспортизацію техногенних родовищ природних копалин, а покласти виконання такої управлінської функції на орган державної влади. Виявляється можливим розглянути доцільність розширення повноважень Державної служби геології та надр України, передбачивши серед завдань, виконання яких на неї покладено (п. 8 Постанови Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1174 «Про затвердження Положення про Державну службу геології та надр України»), необхідність проведення паспортизації техногенних родовищ корисних копалин [19, с. 67].

Висновки. Забезпечення потреб раціонального використання природних ресурсів вимагає розроблення проєктів, спрямованих на збереження та відновлення мінерально-сировинної бази України. Одним із шляхів розвитку мінерально-сировинної бази України вбачається вдосконалення адміністративно-правового режиму експлуатації техногенних родовищ, якими є в тому числі відходи гірничодобувного виробництва. Однак правове регулювання використання техногенних родовищ має низьку правову ефективність, що зумовлено недосконалою системою їх обліку. Станом на 1 листопада 2016 року в Україні зареєстровано лише 15 техногенних родовищ. Утім, в умовах реформування законодавства, що пов'язується з дотриманням вимог Угоди про Асоціацію з Європейським Союзом, вимагається реформування системи поводження з відходами, державного контролю та нагляду за їх використанням, у тому числі за використанням відходів, що утворюють техногенні родовища корисних копалин.

З метою вдосконалення системи державного обліку, реєстрації, контролю та нагляду за використанням техногенних родовищ в Україні, оптимізації діяльності органів державної влади, спрямованої на розвиток мінерально-сировинної бази, доцільним є розширення повноважень суб'єктів публічної адміністрації у сфері надрокористування, зокрема, шляхом запровадження завдання обов'язкової паспортизації техногенних родовищ в Україні, виконання якого слід покласти на Державну службу геології та надр України.

Тому вимагається ввести зміни до Кодексу України про надра, в якому – розширити повноваження центрального органу виконавчої влади з питань надрокористування, а також передбачити відповідальність за порушення правового режиму використання техногенних родовищ без спеціального дозволу.

Відповідно пропонується чинну редакцію Постанови Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1174 «Про затвердження Положення про Державну службу геології та надр України» доповнити пунктом 8 абз. 4 такого змісту: «Паспортизації техногенних родовищ корисних копалин». Крім того, вимагається внесення змін до Указу Президента України від 6 квітня 2011 року № 408/2011 «Про Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України» з питань встановлення розширення повноважень з питань проведення державного нагляду за дотриманням безпеки виробництва під час розробки техногенних родовищ.

Список використаних джерел:

1. Гнеушев В.О. Формування та розробка техногенних родовищ / В.О. Гнеушев. – Рівне : Волинські обереги, 2013. – 152 с.
2. Легеза Ю.О. Визначення змісту екологічної функції держави / Ю.О. Легеза // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2012. – № 1. – С. 95–101.
3. Єрмоленко В.М. Аграрне право України / В.М. Єрмоленко, О.В. Гафурова, М.В. Гребенюк [та ін.] ; за заг. ред. В.М. Єрмоленка. – К. : ЮрінкомІнтер, 2010. – 608 с.
4. Маковська О.В. Адміністративний режим антитерористичної операції : дис. к.ю.н. : 12.00.07 / О.В. Маковська. – Запоріжжя : ЗНУ, 2016. – 220 с.
5. Про Державний фонд родовищ корисних копалин України : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 березня 1993 р. № 150 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/150-93-п>.



6. Кодекс України про надра : Закон України від 27 липня 1994 року № 132/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994 р. – № 36. – Ст. 340.
7. Про основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: постанова Верховної Ради України від 05 березня 1998 року // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38-39. – Ст. 248.
8. Кобецька Н.Р. Екологічне право України / Н.Р. Кобецька. – К. : ЮрінкомІнтер, 2007. – 352 с.
9. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-V // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.
10. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997 року. – № 24. – Ст. 170.
11. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.
12. Про охорону земель : Закон України від 19 червня 2003 року // Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 349.
13. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 року № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
14. Про державний контроль за використанням і охороною земель : Закон України від 19 червня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 350.
15. Про затвердження Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України : Кабінет Міністрів України; Постанова, Положення від 21.01.2015 № 32 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 10. – Ст. 266.
16. Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій : Указ Президента України від 16.01.2013 № 20/2013 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 5. – Ст. 154.
17. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці : від 11.02.2015 № 96 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 21. – Ст. 584.
18. Мельник Р.С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації / Р.С. Мельник // Адміністративне право і процес. – 2013. – № 1(3). – С. 8–14.
19. Легеза Ю.О. Публічне адміністрування у сфері використання техногенних родовищ в Україні / Ю.О. Легеза // *Visegrad journal on human rights*. – 2015. – № 6. – С. 63–67.

ГУБАНОВ О. О.,

кандидат юридичних наук, провідний юрист програми з вивчення проблем адаптації законодавства України до законодавства ЄС юридичного факультету (Київський національний університет імені Тараса Шевченка)

УДК 342.9

ОСОБЛИВОСТІ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ У КРАЇНАХ ЄС

У статті проаналізовано положення кримінального законодавства провідних країн ЄС, виокремлено перелік злочинів, в яких спеціальним суб'єктом виступають публічні службовці, проаналізовано санкції статей, на підставі чого автором визначено ключові особливості кримінальної відповідальності зазначеної категорії осіб.

Ключові слова: публічні службовці, кримінальна відповідальність, Кримінальний кодекс Австрії, Кримінальний кодекс ФРН, Кримінальний кодекс Польщі, Кримінальний кодекс Данії.

