

Орленко М. І.,

аспірант кафедри екологічного права юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ЕКОЛОГІЗАЦІЯ ВИРОБНИЦТВА ЯК ПРАВОВИЙ ПРИНЦИП ДОЗВІЛЬНОЇ СИСТЕМИ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ НАДР В УКРАЇНІ

THE ECOLOGIZATION OF PRODUCTION AS THE NATIONAL PRINCIPLE OF PERMITTING SYSTEM IN MINERAL RESOURCES USE AND PROTECTION IN UKRAINE: LEGAL ASPECTS

Статтю присвячено аналізу екологізації виробництва як національному правовому принципу дозвільної системи у сфері використання та охорони надр в Україні. Визначено співвідношення суті та значення екологізації законодавства, діяльності та виробництва в контексті забезпечення сталого розвитку. Запропоновано авторське бачення змісту такого принципу та його проявів у межах дозвільної системи у сфері використання та охорони надр.

Ключові слова: надра, дозвільна система, правовий принцип, екологізація, сталий розвиток.

Статья посвящена анализу экологизации производства как национальному правовому принципу разрешительной системы в сфере использования и охраны недр в Украине. Раскрыта суть и значение экологизации законодательства, деятельности и производства в контексте обеспечения устойчивого развития. Предложено авторское видение содержания такого принципа и его проявлений в пределах исследуемой разрешительной системы.

Ключевые слова: недра, разрешительная система, правовой принцип, экологизация, устойчивое развитие.

The paper highlights the analysis of the ecologization of production as the national legal principle of the permitting system in the sphere of use and protection of mineral resources in Ukraine. The essence and importance of the ecologization of activity, ecologization of legislation and production ecologization in the context of sustainable development implementation are disclosed. The author suggests her own vision of such principle content and its reflections within the limits of the researched permitting system.

Key words: mineral resources, permitting system, legal principle, ecologization, sustainable development.

Постановка проблеми. Екологічні проблеми сьогодення, в т. ч. пов'язані з подіями на сході України, обумовлюють виникнення численних осередків екологічних катастроф по всій території України. Поряд із вказаним, актуальними постають питання мінімізації заподіяння шкоди навколишньому природному середовищу надрокористувачами. Так, за даними Державного науково-виробничого підприємства «Геоінформ України», всього в Україні розвідано 20 000 родовищ, видобувається 117 видів корисних копалин із 200 відомих людству, близько 8 700 родовищ мають промислове значення та підлягають подальшому використанню [1], що несе потенційну небезпеку для довкілля. З цього випливає, що процес видобування корисних копалин, які мають важливе економічне і екологічне значення, потребує здійснення на засадах екологізації. Екологізація виробництва є частиною впровадження системи інтегрованого екологічного управління всіма природними ресурсами, в т. ч. і надрами. Оскільки надра – вичерпний природний ресурс, здатність якого до відновлення є дуже низькою, процеси використання надр повинні бути збалансовані з метою забезпечення компромісу між потребами минулих, теперішніх і майбутніх поколінь людей.

Актуальність дослідження питань екологізації виробництва як правового принципу дозвільної системи в означеній сфері обумовлена кількома факторами. По-перше, для створення цілісної та єдиної системи управління надрокористуванням необхідно

виокремити сутнісні орієнтири, ціннісні установки, головні вказівники надання надр у користування з метою врівноваження всіх складових частин сталого розвитку. По-друге, мінімізація негативного екологічного впливу під час використання надр можлива лише за умови спрощення та удосконалення дозвільної системи, запровадження механізму екологізації правових норм щодо використання та охорони надр в Україні на рівні видачі дозволів. По-третє, використання надр має приносити економічну вигоду в тій частині, в якій воно відповідає сталому розвитку людства, створює умови для використання цих природних ресурсів майбутніми поколіннями.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. До питання принципів у сфері використання та охорони природних ресурсів в Україні та світі зверталися такі відомі вчені-правники, як В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, А.П. Гетьман, А.С. Євстигнєєв, Н.В. Ільків, Р.С. Кірін, Н.Р. Кобецька, В.М. Комарницький, М.В. Краснова, О.П. Шем'яков, О.С. Тимошенко, А.К. Соколова, О.А. Шомпол, Ш. Цорн, Дж. Шелтон та ін. Однак, чіткого визначення екологізації виробництва в межах правових принципів дозвільної системи у сфері використання та охорони надр в Україні ще немає, тому дане питання потребує більш ґрунтовного дослідження.

Метою статті є визначення складових частин та механізму впровадження екологізації виробництва як правового принципу дозвільної системи у сфері використання та охорони надр з метою науково-

практичного обґрунтування необхідності збалансування трьох складових частин сталого розвитку.

Виклад основного матеріалу. Питання принципів будь-якої сфери є ключовим у формуванні основних керівних засад, ідей, які визначають зміст і спрямованість реалізації відповідних правовідносин [2, с. 38]. Розглядаючи те чи інше поняття в якості правового принципу, необхідно визначити умови, за яких відбувається вплив цього поняття на відносини, що виникають між відповідними суб'єктами.

Розуміння поняття «екологізація» у науковій літературі є доволі неоднозначним, що пов'язано із тлумаченням екологізації як методу екологічного права, методу екологічного законодавства, цілі державної екологічної політики, процесу впровадження екологічно сприятливих методів екологічного менеджменту.

Р.С. Кірін справедливо зазначає, що переосмислення людством ролі екології в цілому і літосфери зокрема для його подальшої життєдіяльності зумовило об'єктивну необхідність суб'єктивного переорієнтування системи законодавства в бік її екологізації [3, с. 326]. Проте в літературі екологізацію можуть визначати і як метод екологічного права [4, с. 12], і як метод екологічного законодавства [5, с. 122]. З метою осмислення ролі екологізації виробництва, яку їй відводить законодавець у національній системі права, важливо визначити наукове підґрунтя розуміння понять «екологізація діяльності», «екологізація виробництва» та «екологізація законодавства».

В.І. Андрейцев вважає процес екологізації окремих галузей законодавства тісно пов'язаним із впровадженням у матеріально-правові й процесуально-правові норми та приписи різних вимог, правил і нормативів екологічної безпеки [6, с. 60]. На наш погляд, екологізація законодавства є активним процесом впровадження екологічних вимог у окремі приписи, норми законодавства різних галузей, і не обмежується лише екологічним правом. Так, екологізуватися має господарське законодавство в частині впровадження окремих екологічних вимог до здійснення виробничої діяльності. У межах адміністративного права екологізація впливає на процедури прийняття екологічно виважених рішень державних органів тощо.

Однак, якщо впровадження певних екологічно сприятливих вимог у нормативні приписи – це екологізація законодавства, то екологізація виробництва як діяльності – це процес впровадження еколого-правових вимог у господарську діяльність, що є наслідком екологізації законодавства. Зауважимо, що виробництво є одним із різновидів діяльності як активного процесу і має фундаментальне значення для нашого дослідження, адже здійснення використання надр є також виробничою діяльністю. Так, В.І. Петров зазначав, що завдання екологізації – це «прив'язати» вимоги природоохоронних норм, звернені до всіх природокористувачів, до конкретних умов господарської діяльності підприємств та інших виробничо-господарських об'єктів. Натомість,

значення екологізації, на думку цього вченого-правника, полягає в практичній реалізації моделі взаємодії екологічних і економічних інтересів, закладеної в нормах природоохоронного законодавства, в умовах господарської діяльності [7, с. 70–71].

Однак, незважаючи на це, екологізація не обмежується сферою тільки матеріального виробництва, поширюючись також на правосвідомість, управління, культуру, будь-які елементи правової системи, правотворчу та правозастосовчу діяльність, будь-яку діяльність, що пов'язана із безпосереднім чи опосередкованим впливом на природу, окремі об'єкти навколишнього природного середовища тощо. Тобто, доцільніше не обмежувати екологізацію як таку саме матеріальним виробництвом, і визначати екологізацію як матеріального, так і нематеріального виробництва. Тому в межах нашого дослідження ми розглядаємо екологізацію виробництва в цілому, а не матеріального виробництва зокрема.

Так, наповнення екологічним змістом відносин природокористування, які традиційно вважалися економічними (господарськими), відбувалося шляхом екологізації природоресурсних галузей законодавства – земельного, водного, лісового, – і полягало в подальшому вдосконаленні існуючих норм щодо охорони природного об'єкта, що використовується, та в розвитку норм щодо охорони суміжних об'єктів, на які здійснюється вплив у процесі використання конкретного природного ресурсу [8, с. 128]. У межах законодавства про дозвільну систему у сфері використання та охорони надр екологізація виражається у багатьох правових приписах. Так, екологізація торкнулася всього природоресурсного законодавства. Н.Р. Кобецька зазначає, що основоположними для формування і вдосконалення правового режиму використання природних ресурсів є принципи екологізації та сталого розвитку [9, с. 90].

Однак, для того, щоб визначити принцип екологізації саме як правовий принцип дозвільної системи, необхідно визначити її нормативно-правову основу. Так, у п «г» ч. 1 ст. 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [10] визначено такий принцип охорони навколишнього середовища: «екологізація матеріального виробництва на основі комплексності рішень у питаннях охорони навколишнього природного середовища, використання та відтворення відновлюваних природних ресурсів, широкого впровадження новітніх технологій».

Екологізація виробництва (матеріального та нематеріального) як національний принцип охорони навколишнього природного середовища закріплена в положеннях інших нормативно-правових актів, що наводить на думку про системність застосування цього поняття законодавцем. Так, у Законі України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 р.» [11] екологізації як принципу приділено багато уваги. У цьому Законі у розділі I «Загальні положення» визначено, що «екологізація господарської діяльності є шляхом до сучасної секторальної екологічної політики,

що реалізується у країнах Західної та Центральної Європи», а одним із завдань цілі 4 «Інтеграція екологічної політики та вдосконалення системи інтегрованого екологічного управління» визначено: «впровадження систем екологічного управління та підготовка державних цільових програм з екологізації окремих галузей національної економіки, що передбачають технічне переоснащення, запровадження енергоефективних і ресурсозберігаючих технологій, маловідходних, безвідходних та екологічно безпечних технологічних процесів».

Яскравим вираженням дії принципу екологізації виробництва є такі положення дозвільного та надрового природоресурсного законодавства:

1) момент припинення надрокористування пов'язується із використанням надр не за тією метою, на яку був виданий спеціальний дозвіл (ст. 26 Кодексу України про надра (далі – КУпН) [12]);

2) серед вимог до геологічного вивчення надр визначено такі вимоги, як: а) ведення робіт методами і способами, які б виключали невинуваті втрати корисних копалин, зниження їх якості, надмірне руйнування ґрунтового покриву та забруднення навколишнього природного середовища (п. 5 ч. 1 ст. 38 КУпН); б) збереження геологічної і виконавчо-технічної документації, зразків гірських порід і руд, дублікатів проб корисних копалин, які можуть бути використані для подальшого вивчення надр, розвідці та розробці родовищ корисних копалин, а також у разі користування надрами для цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин (п. 8 ч. 1 ст. 38 КУпН);

3) дозвіл без проведення аукціону не може бути надано особі, яка не виконує програми робіт на ділянках надр, на користування якими їй вже надано дозвіл, або щодо якої виявлені порушення правил користування надрами на таких ділянках, що зафіксовані в актах перевірок, приписах або розпорядженнях відповідних органів у сфері надрокористування до моменту їх усунення (п. 8 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами» [13] (далі – Порядок № 615));

4) дія дозволу припиняється за наявності обставин: порушення надрокористувачем умов користування надрами, передбачених дозволом або угодою про умови користування ділянкою надр; виникнення внаслідок проведення робіт, пов'язаних із користуванням ділянкою надр, безпосередньої загрози життю чи здоров'ю працівників або населення; невиконання в установленій строк приписів уповноважених органів щодо усунення порушень законодавства у сфері надрокористування або охорони навколишнього природного середовища (п. 1, п. 2, п. 4 Порядку № 615) тощо.

Перелік проявів принципу екологізації виробництва в межах дозвільної системи щодо використання та охорони надр в Україні не є вичерпним. Принцип екологізації виробництва, на наш погляд, передбачає і впровадження заходів позитивної юридичної відповідальності надрокорис-

тувачів та органів державної влади за здійснення дій, що можуть призвести до погіршення надр як природних ресурсів, до заподіяння шкоди навколишньому природному середовищу та створення несприятливої екологічної ситуації.

У межах дозвільної системи екологізація виробництва набирає значення принципу у зв'язку з тим, що, по-перше, вона спрямована на впровадження в надрове законодавство превентивних приписів із метою охорони навколишнього природного середовища під час використання надр, відновлення земель, біогеоценозу; по-друге, екологізація передбачає отримання економічної вигоди одночасно із впровадженням екологічно безпечних приписів, методів, норм у сфері використання та охорони надр; по-третє, екологізація виробництва передбачає створення ефективної системи екологічного менеджменту, необхідного для забезпечення стабільного використання надр; по-четверте, екологізація виробництва є засобом забезпечення сталого розвитку, щоб як теперішні, так і майбутні покоління людей могли з тією ж користю, ефективністю, безпечністю, із заподіянням мінімальної шкоди довкіллю використовувати надра.

Однак, об'єктивно аналізуючи приписи національного надрового та дозвільного законодавства, ми вимушені констатувати, що екологізація виробництва як правовий принцип дозвільної системи у сфері використання та охорони надр в Україні потребує розробки механізму свого впровадження в українському законодавстві. Так, ідеями екологізації мають бути просякнуті як регулятивні, так і охоронні норми надрового та дозвільного законодавства.

Як видно із наведених нами прикладів, на практиці суб'єкти господарювання мають справу з екологізацією лише тоді, коли притягуються до негативної юридичної відповідальності за порушення порядку використання надр чи правил дозвільної системи у цій сфері. На наш погляд, основною метою екологізації має бути встановлення позитивної юридичної відповідальності в частині забезпечення дотримання потенційними та реальними надрокористувачами правил та умов використання і охорони надр в Україні.

Екологізація виробництва як національний правовий принцип повинна відігравати ключове значення під час надання надр у користування саме на етапі отримання відповідного документу дозвільного характеру потенційними надрокористувачами. Так, у п. «д» ст. 41 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначено такий економічний захід забезпечення охорони навколишнього природного середовища, як надання підприємствам, установам і організаціям, а також громадянам, податковим, кредитним та інших пільг у разі впровадження ними маловідходних, енерго- і ресурсозберігаючих технологій та нетрадиційних видів енергії, здійсненні інших ефективних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища. Але для сфери використання надр Податковий кодекс України (далі – ПК України) таких пільг не закріплює. Хоча п. 253.5 ст. 253 ПК України перед-

бачає, що ставки рентної плати за користування надрами в цілях, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин, встановлюються залежно від корисних властивостей надр і ступеня екологічної безпеки під час їх використання. Однак у таблиці з розмірами ставок рентної плати не відображено екологічно-безпечних методів використання надр, на які б поширювалися зменшені ставки рентної плати.

Загалом, для гірничовидобувних підприємств, які використовують маловідходні, енерго- і ресурсозберігаючі технології та нетрадиційні види енергії, не встановлено будь-яких податкових пільг. На наш погляд, таких суб'єктів не варто повністю звільняти від оподаткування, але для них, із метою екологізації їх виробництва, варто встановити зменшені ставки рентної плати, що сплачується ними за користування надрами. Доцільно було б доповнити розділ IX ПК України «Рентна плата» положеннями таблиці у п. 253.5 ст. 253 ПК України із зазначенням видів екологічно-безпечної діяльності з видобування надр, для яких діють зменшені ставки рентної плати. Так, в гірничовидобувній галузі промисловості Європейська комісія сформувала т. зв. Бреф (Довідник, Методичні рекомендації) із застосування найкращих доступних технологій під час видобування кольорових металів [14], де викладені основні методи та процеси, які є найбільш доступними під час здійснення відповідної діяльності надрокористувачами та управління такою діяльністю з метою мінімізації негативних наслідків. Застосування саме таких

технологій можна було б покласти в основу видів екологічно-безпечної діяльності з видобування надр, на які поширюється зменшена ставка рентної плати за користування надрами, що пов'язане чи не пов'язане з видобуванням корисних копалин.

На підставі вищевикладеного, з урахуванням аналізу нормативно-правових вимог, проявів досліджуваного поняття, ми можемо визначити принцип екологізації виробництва як керівну засаду та положення дозвільної системи у сфері використання та охорони надр в Україні, яка є процесом впровадження еколого-правових нормативних вимог у господарську діяльність та новітніх екологічно безпечних технологій та процесів за допомогою збалансованості та комплексності рішень із метою наповнення екологічним змістом відносин використання, охорони і відтворення навколишнього природного середовища поряд із забезпеченням балансу з економічними та соціальними інтересами та створенням фундаменту для сталого розвитку.

Таким чином, екологізація виробництва як національний правовий принцип дозвільної системи у сфері використання та охорони надр в Україні є наслідком екологізації господарського, адміністративного, податкового та іншого галузевого законодавства та застосовується у нормотворенні та правозастосуванні з метою превенції, мінімізації негативних наслідків для забезпечення раціонального використання, охорони та відтворення надр як природних ресурсів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Офіційний сайт Державного науково-виробничого підприємства «Геоінформ України». Мінерально-сировинна база України. URL: <http://geoinf.kiev.ua/mineralno-syrovynna-baza-ukrayiny/stan-zapasivrodovyshch-korysnykh-kopalyn-ukrayiny/>.
2. Краснова М.В., Позняк Е.В., Коваленко Т.П. Правові форми екологічного контролю: навч. посіб. / за ред. М.В. Краснової. К.: Алерта, 2012. 760 с.
3. Кірін Р.С. Кодифікація законодавства про надра: дис. ... док. юрид. наук: 12.00.06; НАН України, Ін-т екон.-правових дослідж. К., 2016. 439 с.
4. Комарницький В.М., Шевченко В.І., Єлькін С.В. Екологічне право: навч. посіб. К.: Центр навчальної літератури, 2006. 224 с.
5. Ільків Н.В. Екологізація законодавства як міждисциплінарний процес. Сучасні досягнення наук земельного, аграрного та екологічного права: зб. матер. Круглого столу (24 травня 2013 р.) / за ред. М.В. Шульги, Д.В. Саннікова. Х.: Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого», 2013. С. 122–124.
6. Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки: навч. та наук.-практ. посіб. К.: Знання-Прес, 2002. 332 с.
7. Петров В.В. Экология и право. М.: Юрид. лит., 1981. 224 с.
8. Краснов Н.И., Аксененок Г.А., Башмаков Г.С. Право природопользования в СССР / отв. ред. И.А. Иконникая. М.: Наука, 1990. 196 с.
9. Кобецька Н.Р. Дозвільне і договірне регулювання використання природних ресурсів в Україні: питання теорії та практики: дис. док. юрид. наук: 12.00.06; Національна академія наук, Інститут держави і права імені В.М. Корецького. К., 2016. 424 с.
10. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон від 25 червня 1991 р. № 1264-XII. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1991 р. № 41. Ст. 546.
11. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 р.: Закон від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 26. С. 1284. Ст. 218.
12. Кодекс України про надра: Закон від 27 липня 1994 р. № 132/94-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради. 1994. № 36. Ст. 340.
13. Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 липня 2011 р. № 615 / Кабінет Міністрів України. Урядовий кур'єр. 2011. № 130.
14. Reference Document on Best Available Techniques for Management of Tailings and Waste-Rock in Mining Activities: European Commission COM. 2009. URL: http://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference/BREF/mmr_adopted_0109.pdf