



О. М. Олійник

аспірант Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України (м. Київ)

УДК 349.6

РАЦІОНАЛЬНЕ ТА КОМПЛЕКСНЕ ВИКОРИСТАННЯ НАДР: ПРОБЛЕМИ ТЕРМІНОЛОГІЇ

Порушується питання про необхідність законодавчого закріплення визначення понять раціонального та комплексного використання надр. Проведено аналіз застосування цих термінів у чинному законодавстві України та їх розуміння у радянській та сучасній доктрині гірничого права. На підставі отриманих висновків розкрито зміст та сформовано визначення понять раціонального та комплексного використання надр, визначено їх місце в системі гірничого права.

Поднимается вопрос о необходимости законодательного закрепления определения понятий рационального и комплексного использования недр. Проведено анализ применения данных терминов в действующем законодательстве Украины и их понимание в советской и современной доктрине горного права. На основании полученных выводов раскрыто содержание и сформировано определение понятий рационального и комплексного использования недр, определено их место в системе горного права.

The article discusses the necessity of defining legislatively what an efficient and comprehensive use of the subsoil is. The article analyzes how these terms of art are used in the current legislation of Ukraine, as well as their meaning under the soviet and modern doctrines of mining law. Based on the conclusions obtained, the essence of the efficient and comprehensive use of the subsoil has been identified, the definition of these terms of art has been given, and their place in the system of mining law has been determined

Ключові слова: надра, охорона надр, раціональне, комплексне використання надр, принципи раціонального та комплексного використання надр.

Використання надр як сировинного та просторового базису, має стратегічно важливе значення для економіки України. Так, мінерально-сировинна база є основою виробництва понад 90 відсотків продукції важкої промисловості. На частку мінерально-сировинного комплексу припадає третина виробничих фондів, близько 40 % капітальних вкладень, майже п'ята частина трудових ресурсів [1].

Разом з цим, корисні копалини, на відміну від інших природних ресурсів, є невідновними, а діяльність по їхньому видобуванню (та іншому використанню надр) пов'язана з негативним впливом на довкілля (шкідливі викиди в атмосферне повітря, скидання стічних вод, утворення відходів, вирубка лісів, порушення якості ґрунту тощо).

Такий стан речей зумовлює, з одного боку, необхідність використання надр для задоволення потреб економіки, а з іншого — необхідність їхньої охорони для забезпечення конституційного права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

Відповідно до ст. 2 Кодексу України про надра (КУпН) завданням Кодексу є регулювання гірничих відносин з метою забезпечення *раціонального, комплексного*

© Олійник О. М., 2010



використання надр для задоволення потреб у мінеральній сировині та інших потреб суспільного виробництва, охорони надр [2].

Зі змісту ст. 2 КУпН випливає, що вимоги щодо раціонального і комплексного використання надр, по-перше, законодавцем ставляться до всіх без виключення видів користування надрами передбачених чинним законодавством, а отже — є основою такої діяльності, тобто принципами використання надр; по-друге, спрямовані на задоволення потреб у мінеральній сировині та інших потреб суспільного виробництва, охорону надр.

Незважаючи на те, що раціональність та комплексність є основними вимогами при використанні надр, за умови дотримання яких забезпечується їх охорона, ні КУпН, ні інші нормативно-правові акти України не містять визначення даних понять. Така нормативна невизначеність створює можливість обходу встановлених законом вимог, що провокує корупційні діяння та знижує ефективність охорони надр.

В даній статті автор, не претендуючи на всеохопність, спробує розкрити зміст і дати визначення поняттям раціонального та комплексного використання надр.

Аналіз застосування термінів раціонального і комплексного використання надр у КУпН показує, що вони вживаються лише щодо видів користування надрами, так чи інакше пов'язаних з видобуванням корисних копалин, і їхній зміст змінюється в силу особливостей кожного з видів користування надрами.

Так, термін “раціональне користування надрами” вживається стосовно: *проведення робіт, пов'язаних з геологічним вивченням надр* (п. 1 ч. 1 ст. 38 КУпН), і полягає у застосуванні таких технологій та способів ведення робіт, які б забезпечили повноту геологічного вивчення надр; *видобування корисних копалин* (п. 1 ч. 1 ст. 53 КУпН), і полягає у недопущенні наднормативних втрат і погіршення якості корисних копалин, а також вибіркового відпрацювання багатих ділянок родовищ, що призводить до втрат запасів корисних копалин; *використання розкритих порід і відходів виробництва* (п. 6 ч. 1 ст. 53 КУпН), і полягає у максимальному вилученні з них корисних компонентів; *переробки мінеральної сировини* (п. 1 ч. 2 ст. 53 КУпН), і полягає у максимальному вилученні з мінеральної сировини її корисних компонентів.

Термін “комплексне користування надрами” вживається стосовно: *видобування корисних копалин* (п. 2 ч. 1 ст. 50 КУпН), і полягає у недопущенні вибіркового вилучення з надр корисних копалин та наявних у них компонентів; *переробки мінеральної сировини* (п. 1 ч. 2 ст. 50 та п. 1 ч. 2 ст. 53 КУпН), і полягає у недопущенні вилучення з видобутої мінеральної сировини лише основних корисних копалин та компонентів і залишення супутніх корисних копалин та компонентів (поняття основних та супутніх корисних копалин і компонентів визначено у Класифікації запасів і ресурсів корисних копалин державного фонду надр, затвердженою Постановою Кабінету Міністрів України від 05.05.1997 р. № 432 [3]); *геологічного вивчення надр* (п. 1 ч. 1 ст. 56 та п. 3 ч. 1 ст. 62 КУпН), і полягає у забезпеченні повного і раціонального використання системи виробничих, економічних, соціальних і науково-технічних заходів, спрямованих на геологічне вивчення надр.

Такий стан речей пояснюється, на наш погляд, тим, що структура та положення чинного КУпН були скопійовані нашим законодавцем з Основ законодавства союзу РСР і союзних республік про надра 1975 року [4].

В той історичний період на теоретичному рівні надра здебільшого розглядалися лише як місце розташування корисних копалин. Як зазначив дослідник радянського гірничого права Н. Б. Мухітдінов: “надра виступають у правовідносинах лише в одній якості — як джерело видобутку мінеральної сировини” [5, с. 220]. Це цілком природно з огляду на те, що в умовах коли основну статтю доходу Радянської держави становив експорт корисних копалин, а економіці була притаманна висока питома вага ресурсомістких та енергоємних технологій [1], держава постійно вела політику направлену на збільшення обсягу видобування корисних копалин.

Разом з тим, пропорційно до розвитку науково-технічної революції у світі посилювались природоохоронні ідеї, які досягли свого апогею після публікації першої



довіді Римському Клубу “Межі росту” [6]. У таких умовах радянські науковці почали активно обґрунтовувати охорону надр у взаємозв’язку з їхнім використанням.

Заступник голови Всеросійського товариства охорони природи, професор М. О. Гладков у 1968 році у своїх лекціях, присвячених проблемам охорони природи обґрунтовував, що охорона природи і її використання не лише не суперечать одне одному, але й тісно пов’язані між собою, як дві сторони одного й того ж явища [7, с. 7]. Науковець зазначав, що охорона природи є однією з форм її використання [7, с. 7].

Водночас, згідно з радянською доктриною, формою використання корисних копалин у контексті охорони надр було їхнє раціональне використання. Аналізуючи сутність раціонального використання надр, О. А. Грицан правильно відзначає, що в 50–70 роках XX ст. охорона надр беззаперечно передбачала їх обов’язкову експлуатацію, залучення до господарської діяльності держави та суспільства, сам термін “користування” апіорі означав “раціональне користування” [8, с. 31].

Таким чином, у той час термін “раціональне” в першу чергу стосувався користування надрами. Разом з тим, даний термін завжди вживався в сукупності з терміном “комплексне”. Забезпечення раціонального і комплексного використання надр відповідно до ст. 1 Основ законодавства Союзу РСР і союзних республік про надра 1975 року було одним із завдань радянського законодавства про надра [4, с. 6]. Одна з перших радянських вчених, яка захистила дисертацію по гірничому праву М. Є. Коган, зазначала, що користування надрами означає правильну, планомірну експлуатацію природних багатств і всі необхідні для неї підготовчі дії [9, с. 9]. Під правильною експлуатацією якраз і розумілося комплексне і раціональне використання надр.

Що ж означало — використовувати надра раціонально і комплексно? В доктрині гірничого права того часу під раціональним використанням надр розуміли таке користування надрами, яке передбачає найменшу втрату корисних копалин під час їх видобування, під комплексним — яке передбачає недопущення вибіркової розробки тих чи інших видів корисних копалин [10, с. 97–98; 11, с. 90–105; 12, с. 159; 5, с. 220]. Фактично таке розуміння раціонального та комплексного використання надр нічим не відрізнялося від сформованого у XIX ст. принципу заборони “хижацької” експлуатації родовищ корисних копалин [13, с. 5].

Першим з радянських вчених, хто розглянув раціональне і комплексне використання надр у взаємозв’язку з іншими природними ресурсами був Н. Б. Мухітдінов. У своїй праці “Правові проблеми користування надрами” 1972 року дослідник відзначав, що завдання раціонального і комплексного використання надр не зводяться лише до забезпечення повного вилучення корисних копалин. У своєму первісному стані всі природні багатства пов’язані між собою і в процесі використання як корисно так і негативно впливають одне на одного. Неправильна розробка надр хоч і забезпечує повне вилучення корисних копалин, та може викликати, наприклад, зниження рівня ґрунтових вод, обвал земної поверхні, руйнування родючого шару ґрунту та інші небажані наслідки. Своєю чергою, неправильне планування використання земельної ділянки, водних, лісових і інших природних ресурсів може затримати освоєння родовищ або взагалі зробити непридатною їхню розробку. Тому раціональне і комплексне використання надр передбачає таку організацію користування ними, при якій враховувалася б взаємодія різних видів природних багатств і розробка родовищ не мала би наслідком погіршення стану землі, вод і лісів [5, с. 221].

Таким чином, — констатує в тій же роботі Н. Б. Мухітдінов, — раціональне і комплексне використання надр полягає, перш за все, в забезпеченні найбільш повного вилучення наявної в них мінеральної сировини з урахуванням взаємодії різноманітних видів об’єктів природи [5, с. 222].

У своїй пізнішій праці Н. Б. Мухітдінов називає забезпечення раціонального і комплексного використання надр важливим принципом радянського гірничого права [14, с. 106–107].

Сформований радянськими вченими підхід до розуміння раціонального користування надрами відобразила в своїх висновках із цього питання О. А. Грицан.



Так, вона зазначає, що раціональне використання надр — це їх охорона в процесі правомірного користування [8, с. 33]. “Мета раціонального використання надр, — зазначає дослідниця, — це зведення негативного впливу людини на довкілля в процесі надрокористування до мінімуму та одночасне максимальне та ефективне залучення одержаних природних ресурсів у соціально-виробничу сферу” [8, с. 36]. Таким чином, раціональне використання надр розглядається нею, як і радянськими вченими, лише в якості одержання природних ресурсів (корисних копалин). У кожному разі, проведений О. А. Грицан аналіз раціонального використання надр [8, с. 30–36], не дає нам підстав зробити інший висновок.

О. В. Плотнікова, аналізуючи принцип комплексного використання надр, не зважаючи на положення ст. 2 КУпН, розглядає даний принцип лише за тими видами користування надрами, стосовно яких він вживається в інших статтях КУпН [15, с. 84–86].

Таким чином, як у радянській, так і в сучасній доктрині гірничого права вимоги раціонального і комплексного використання надр розглядаються лише щодо видів користування надрами, так чи інакше пов’язаних з видобуванням корисних копалин.

Разом з тим, абсолютно вірним, на нашу думку, є твердження О. П. Шем’якова, який зазначає, що користування надрами не можна обмежувати гірничовидобувним виробництвом. Дія принципів раціонального і комплексного використання надр має поширюватися на всі види користування надрами, незалежно від того, пов’язані вони з видобуванням корисних копалин чи ні [16, с. 111]. Дана позиція повністю узгоджується з ст. 2 КУпН. Проте, О. П. Шем’яков також не дає визначення принципів раціонального і комплексного використання надр прийнятого для усіх видів користування ними.

Даючи визначення принципу раціонального використання надр слід з’ясувати значення слова “раціональний”.

В універсальному тлумачному словнику української мови СЛОВНИК.net., раціоналізм означає, зокрема, розсудливість у вчинках [17]. Застосовуючи раціоналізм до користування надрами, можна відзначити, що він полягає у розсудливому (тобто — обґрунтованому, розумному [18]) користуванні ними.

Своєю чергою, розсудливість у користуванні надрами визначається рядом економічних, політичних, екологічних та юридичних умов, які існують у певний історичний період. Так, вибір виду користування тією чи іншою ділянкою надр (видобування корисних копалин, будівництво підземних споруд, не пов’язаних з видобуванням, створення геологічних заповідників тощо) має базуватися на раціональному, тобто розсудливому і обґрунтованому підході, який би враховував, з одного боку приватні інтереси а з іншого — інтереси всього суспільства. Саме принципом раціонального використання надр пояснюється положення ч. 1 ст. 58 КУпН [2], яке містить заборону проектування і будівництва населених пунктів, промислових, комплексів та інших об’єктів без попереднього геологічного вивчення ділянок надр, що підлягають забудові. Адже саме геологічне вивчення ділянки надр, відповідно до ч. 1 ст. 37 КУпН [2], дозволяє одержати дані про геологічну будову надр, процеси, які відбуваються в них, виявити та оцінити корисні копалини, встановити умови їхнього залягання та розміщення. Принципом раціонального використання надр обумовлюється і закріплений у ч. 2 ст. 59 КУпН обов’язок надрокористувачів зупинити роботи на ділянці надр та повідомити зацікавлені державні органи у випадку виявлення при користуванні надрами на цій ділянці рідкісних геологічних відшарувань і мінералогічних утворень, метеоритів, палеонтологічних, археологічних та інших об’єктів, що становлять інтерес для науки і культури.

З огляду на взаємозв’язок природних ресурсів, раціональність у користуванні надрами (як зазначав і Н. Б. Мухітдінов [5, с. 222]) передбачає таку організацію користування ними, при якій враховувалася б взаємодія різних видів природних ресурсів і користування надрами не мало б наслідком погіршення стану інших об’єктів природи. У вузькому сенсі — раціональність користування надрами передбачає недопущення шкідливого впливу робіт, пов’язаних з користуванням надрами, на збереження запасів



корисних копалин, гірничих виробок і свердловин, що експлуатуються чи законсервовані, а також підземних споруд.

На підставі викладеного можна зробити висновок, що *принцип раціонального використання надр полягає в розсудливому, обґрунтованому використанні надр при якому забезпечується дотримання балансу економічних, культурних та екологічних інтересів суспільства, враховується взаємодія різних видів природних ресурсів, а негативний антропогенний вплив на довкілля зводиться до мінімуму.*

З'ясовуючи суть принципу комплексного використання надр, слід зазначити наступне.

В універсальному тлумачному словнику української мови СЛОВНИК.net., термін “комплексний” означає: той, який охоплює групу предметів, явищ, дій, властивостей; який становить комплекс чого-небудь [19].

Таким чином, комплексне використання повинно передбачати взаємопов'язане використання групи певних заходів, спрямованих на досягнення певної мети.

В довіднику з охорони надр 1980 року зазначалося, що комплексний характер використання надр передбачає систему виробничих, економічних, соціальних і науково-технічних заходів, спрямованих на повне і раціональне використання та охорону корисних копалин, запобігання забрудненню навколишнього природного середовища під час їх видобутку, утилізацію усіх відходів виробництва, реконструкцію порушених територій [15, с. 84].

Дана характеристика комплексного характеру використання надр повністю узгоджується з приведеним вище тлумаченням терміну “комплексний”. Разом з цим, відзначаючи в цілому правильний підхід до розуміння комплексного характеру використання надр, вважаємо, що в ньому неправильно було обрано спрямованість даного принципу. Наріжним каменем тут було поставлено, серед іншого, повне і раціональне використання та охорону корисних копалин. Проте слід зазначити, що:

по-перше, комплексність використання надр стосується всіх надр, а не лише окремих їх частин — корисних копалин;

по-друге, комплексний характер використання надр спрямований на задоволення потреб у мінеральній сировині, інших потреб суспільного виробництва, науки та культури (мається на увазі використання надр з метою, не пов'язаною з видобуванням корисних копалин), охорону надр. Дана спрямованість комплексного характеру використання надр впливає з положень ст. 2 та ст. 14 КУпН;

по-третє, комплексність як система певних заходів передбачає, в тому числі, раціональне (розсудливе, обґрунтоване) виконання даних заходів з метою досягнення поставленої мети.

Перед формулюванням визначення принципу комплексного використання надр слід відзначити, що ми повністю погоджуємося з твердженням Н. Б. Мухітдінова про те, що комплексне використання надр має здійснюватися з урахуванням взаємодії різноманітних видів об'єктів природи [5, с. 222].

Отже, *принцип комплексного використання надр полягає у такому використанні надр, яке*

1) передбачає взаємопов'язане і раціональне використання системи виробничих, економічних, правових, соціальних, і науково-технічних заходів;

2) спрямоване на задоволення потреб у мінеральній сировині, інших потреб суспільного виробництва, науки та культури, охорону надр;

3) здійснюється з урахуванням взаємодії різноманітних природних ресурсів.

Оскільки в чинній редакції КУпН раціональність та комплексність прямо пов'язуються лише з виявленням та вилученням корисних копалин і наявних у них компонентів, з метою правильного розуміння суб'єктами гірничих правовідносин зазначених принципів вважаємо за необхідне закріпити запропоновані нами визначення на законодавчому рівні.



Список використаних джерел

1. Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки : постанова Верховної Ради України від 05.03.1998 р. № 188/98-ВР [Текст] // ВВР. — 1998. — № 38. — Ст. 248.
2. Кодекс України про надра від 27.07.1994 р. [ВВР. — 1994. — № 36. — Ст. 340] [зі змінами та доповненнями станом на 19.06.2009 р.] [Електронний ресурс] Законодавство України. Офіційний сайт Верховної Ради України. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=132%2F94-%E2%F0>.
3. Про затвердження Класифікації запасів і ресурсів корисних копалин державного фонду надр : постанова Кабінету Міністрів України від 05.05.1997 р. № 432 [ОВУ. — 1997. № 19. — Ст. 104] [зі змінами і доповненнями станом на 26.03.2008 р.] [Електронний ресурс] Законодавство України. Офіційний сайт Верховної Ради України. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=432-97-%EF/>.
4. Основы законодательства союза ССР и союзных республик о недрах. Приняты на третьей сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 09.07.1975 г. [Текст]. — М. : Госюриздат, 1975. — 35 с.
5. Мухитдинов, Н. Б. Правовые проблемы пользования недрами [Текст] / Н. Б. Мухитдинов. — Алма-Ата : Наука, 1972. — 334 с.
6. Гвишиани, Д. М. Пределы роста — первый доклад Римскому Клубу [Электронный ресурс] / Д. М. Гвишиани. — Режим доступа : <http://alt-future.narod.ru/Future/predel.htm>.
7. Гладков, Н. А. Проблема ораны природы и ее народнохозяйственное значение [Текст] / Н. А. Гладков. — М. : Изд-во Москов. ун-та, 1968. — 28 с.
8. Грицан, О. А. Правові засади екологічного контролю за використанням та охороною надр [Текст] : дис. ... канд. наук : 12.00.03 / Грицан Ольга Анатоліївна. — К., 2009. — 197 арк.
9. Коган, М. Е. Право государственной собственности на недра земли в СССР [Текст] : автореф. дис. на соискание научной степени канд. юрид. наук / М. Е. Коган. — М., 1955. — 11 с.
10. Коган, М. Е. О кодификации советского горного законодательства [Текст] / М. Е. Коган // Советское государство и право. — 1957. — № 6. — С. 91–100.
11. Лисковец, Б. А. Правовое регулирование разведок и разработок месторождений полезных ископаемых в СССР [Текст] / Б. А. Лисковец. — М. : Госюриздат, 1960. — 119 с.
12. Башмаков, Г. С. Право пользования недрами в СССР [Текст] / Г. С. Башмаков. — М. : Наука, 1974. — 156 с.
13. Яновский, А. Е. Основные начала горного законодательства и пересмотр его в России [Текст] / А. Е. Яновский. — С.-Пб. : Тип. М-ва фин. (В. Киршбаума), 1900. — 166 с.
14. Мухитдинов, Н. Б. Основы горного права [Текст] / Н. Б. Мухитдинов. — Алма-Ата : Наука, 1983. — 248 с.
15. Плотникова, О. Комплексність використання надр, як основний принцип надрового законодавства [Текст] / О. Плотникова // Право України. — 2000. — № 4. — С. 84–86.
16. Шем'яков, О. П. Правова охорона надр: поняття та проблеми [Текст] / О. П. Шем'яков // Право України. — 2002. — № 2. — С. 111–114.
17. Рационализм [Електронний ресурс] СЛОВНИК.net: універсальний тлумачний словник української мови. — Режим доступу : <http://www.slovyk.net/?swrd=%D0%A0%D0%90%D0%A6%D0%86%D0%9E%D0%9D%D0%90%D0%9B%D0%86%D0%97%D0%9C>.
18. Розсудливий [Електронний ресурс] СЛОВНИК.net: універсальний тлумачний словник української мови. — Режим доступу : <http://www.slovyk.net/?swrd=%D0%CE%D1%D3%D0%9C%D0%9B%D0%86%D0%97%D0%9C>.
19. Комплексний [Електронний ресурс] СЛОВНИК.net: універсальний тлумачний словник української мови. — Режим доступу : <http://www.slovyk.net/index.php?swrd=%EA%EE%EC%EF%EB%E5%EA%F1%ED%E8%E9>.

Надійшла до редакції 12.10.2010

