

УДК 349.6

*Т.В. Лісова, канд. юрид. наук, доцент
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, м. Харків*

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИМОГ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ПРИ ВИКОРИСТАННІ НАДР

Мінерально-сировинний комплекс становить сьогодні фундамент соціально-економічного розвитку України. Галузі промисловості, пов'язані з користуванням надрами, роблять вагомий внесок у забезпечення соціально-економічної стабільності держави, впливають на темпи зростання її економіки. Держава, як їх власник, установлює публічну відповідальність за належну експлуатацію надр, їх охорону, відтворення мінерально-сировинної бази. Отже, користування цим ресурсом відіграє надзвичайно важливу роль у розвитку вітчизняної економіки, що вимагає посилення уваги держави й суспільства до правових проблем у цій царині.

Правова охорона надр полягає у забезпеченні всього комплексу соціально-економічних, екологічних, правових, технічних, організаційних заходів, спрямованих на найбільш повне й ефективно вилучення з них корисних копалин з одночасним збереженням належної якості довкілля, що має уможливити

безпеку здоров'я й життя людей, задоволення їх екологічних та економічних інтересів, економічну безпеку держави в цілому.

Аналіз змісту Кодексу України про надра (далі – КУпН) [5; 1994. – № 36. – Ст. 340], Законів України – Гірничого від 6 жовтня 1999 р. [5; 1999. – № 50. – Ст. 433], «Про угоди про розподіл продукції» від 14 вересня 1999 р. [5; 1999. – № 44. – Ст. 391], «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2010 року» від 22 лютого 2006 р. [5; 2006. – № 28. – Ст. 241], а також постанов – Верховної Ради «Про стан дотримання вимог природоохоронного законодавства при здійсненні діяльності, пов'язаної з надкористуванням в Україні» від 20 листопада 2003 р. [5; 2004. – № 11. – Ст. 148], Кабміну «Про затвердження порядку надання у 2010 році спеціальних дозволів на користування надрами» від 23 червня 2010 р. [12; 2010. – № 54. – Ст. 1815], «Про затвердження порядку прове-

дення у 2010 році аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами» від 21 липня 2010 р [12; 2010. – № 58. – Ст. 2012] (як і правозастосовчої практики) свідчить про те, що в країні немає необхідних правових гарантій з охорони навколишнього природного середовища й раціонального використання природних ресурсів при користуванні надрами й ефективного державного контролю в цій сфері.

Окремі науковці вважають, що надра – це верхня частина літосфери, якій властиві специфічні прояви небезпеки, не притаманні геосферам (атмосфері, гідросфері тощо) [8, с. 480]. Серед видів такої небезпеки можна виділити: а) просідання й провали поверхні землі; б) її забруднення й пошкодження, обвали виробок, раптові викиди газу й корисних копалин; в) скупчення в гірничих виробках і підземних спорудах небезпечних для людини газів радонової групи; г) затоплення гірничих виробок і споруд; д) гірничі пожежі; е) вибухи газу при проведенні гірничих робіт; є) гепатогенна небезпека, що полягає в негативному впливі на здоров'я і життєдіяльність людини полів біоактивного діапазону геоелектричного походження, генетично пов'язаних з мережею тектонічних розломних структур верхньої частини

земної кори, та ін. Отже, будучи результатом дії природних геологічних сил або антропогенного негативного впливу, небезпечні прояви надр потребують еколого-правового осмислення, оцінки й розробки заходів щодо їх попередження й усунення.

Для такого об'єкта правової охорони, як надра, дуже важливе значення мають комплексність їх експлуатації й охорона, оскільки саме безсистемна розробка родовищ корисних копалин може призвести до незворотних наслідків.

Сьогодні на цей важливий природний ресурс дуже впливає в тому числі й негативно господарська діяльність людини. Як неодноразово підкреслювалося вченими, розширення гідротехнічного будівництва, значних водогосподарських споруд (каналів, водосховищ), зведення багатоповерхових будинків, активізація системи автомобільних і залізничних шляхів, функціонування промислових підприємств теж негативно позначається на стані надр [16, с. 77]. Варто зауважити, що плани розвитку тієї чи іншої місцевості затверджуються без проведення всебічних геологічних досліджень, без урахування стану надр і процесів, які відбуваються в них. Як наслідок – змінюються природні

геологічні процеси, що, у свою чергу, призводить до змін інженерно-геологічних умов даної території.

На жаль, чинне законодавство не містить відповідних правових гарантій щодо охорони довкілля й раціонального використання природних ресурсів при експлуатації надр. Зміст рішення Ради національної безпеки й оборони лише підтверджує наявність системних проблем у сфері надровикористання, які становлять реальну загрозу економічній безпеці держави, і тільки підкреслює недосконалість і невідповідність потребам сьогодення законодавства про надра [12; 2010. – № 8. – Ст. 381]. Крім того, чинне законодавство не забезпечує належного державного контролю в зазначеній царині, не надає чіткого визначення правової охорони надр. Постійне реформування в роки незалежності органів, що здійснюють державне управління у сфері геологічного вивчення й використання надр (зокрема, передача повноважень з управління підприємствами з геологічного вивчення й використання надр від одного державного органу до іншого) призвело до зниження ефективності їх діяльності й погіршення стану експлуатації надр у державі в цілому, а отже, й до нехтування вимогами екологічної безпеки в процесі надрокористування.

Є сенс погодитися з точкою зору М. Вебер, що створення якісного правового підґрунтя для забезпечення раціонального й ефективного використання надр на даний час має бути одним з основних завдань держави, хоча чинне гірниче законодавство України не залишається стабільним у питанні регулювання відносин з їх користування й охорони [4, с. 164]. В умовах ринкової економіки державної політиці належить бути спрямованою на забезпечення довгострокових публічних інтересів народу, адже багатства надр – це надбання не лише сучасного, а й майбутнього поколінь.

З огляду на викладене актуальність дослідження названих проблем забезпечення вимог екологічної безпеки у сфері надрокористування не викликає жодних сумнівів. Об'єктивно існуючі суспільні відносини в цій галузі вимагають всесторонньої правової регламентації.

Зазначені проблеми викликають значний інтерес правознавців. Ними опікувалися такі вчені, як Г.С. Башмаков, Д.В. Василевська, М. Вебер, Р.С. Кірін, І.М. Козьяков, О.І. Кривцов, М. Люшенко, М.Є. Певзнер, О.І. Перчик, О. Плотнікова, М.О. Сиродоев, Ю.К. Шафраник, О.П. Шем'яков [Див.: 1-4; 7-11; 13-19] та ін. Однак більшість їх наукових праць стосується ви-

світлення лише якихось окремих питань, а комплексного аналізу зазначеної проблеми фактично не існує.

Мета даної статті — поглиблене вивчення низки сучасних питань правового забезпечення вимог екологічної безпеки у сфері надрокористування й розроблення пропозицій стосовно їх розв'язання.

Відповідно до ст. 56 КУпН основними вимогами до охорони надр є:

— забезпечення їх повного й комплексного геологічного вивчення;

— додержання встановленого законодавством порядку надання їх у користування й заборона самовільного користування надрами;

— раціональне вилучення й використання запасів корисних копалин і наявних у них компонентів;

— недопущення шкідливого впливу робіт, пов'язаних з експлуатацією надр, збереження запасів корисних копалин, гірничих виробок і свердловин, які функціонують або законсервовані, а також підземних споруд;

— охорона родовищ корисних копалин від затоплення, обводнення, пожеж та інших чинників, що негативно впливають на їх якість і промислову цінність родовищ або ускладнюють їх розробку;

— запобігання необґрунтованій і самовільній забудові площ залягання корисних копалин і додержання встановленого законодавством порядку їх використання для інших цілей;

— відвертання забруднення надр при підземному зберіганні нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захороненні шкідливих речовин і відходів виробництва, скиданні стічних вод та ін.

До того ж, законодавство про надра містить вимоги із забезпечення заходів, що гарантують безпеку людей, майна й довкілля при реалізації проєктів гірничодобувних та з переробки мінеральної сировини об'єктів і при розробці родовищ корисних копалин та переробці мінеральної сировини (статті 50, 53 КУпН).

Отже, вищеназвані заходи є формами превентивної діяльності, спрямованими на запобігання, своєчасне виявлення й усунення геологічної й техногенної небезпеки в зазначеній царині.

Ми підтримуємо позицію І.М. Козьякова стосовно існування й іншої групи заходів, пов'язаних з проявом реального екологічного ризику й настанням небезпеки, необхідністю проведення невідкладних аварійно-рятувальних, ліквідаційних і відновлювальних робіт [9, с. 128]. Так, керівники підпри-

емств, діяльність яких пов'язана з користуванням надрами, інші уповноважені посадові особи при виникненні безпосередньої загрози життю і здоров'ю своїх працівників зобов'язані негайно транспортувати людей у безпечне місце й терміново проінформувати про це органи державної влади й органи місцевого самоврядування.

В останні роки значно підвищився рівень агресивного впливу техногенного чинника на стан довкілля. Інтенсивна експлуатація надр суперечить вимогам екологічної безпеки держави. Порушення норм законодавства щодо їх охорони завдає шкоди й іншим природним об'єктам, а головне — здоров'ю й життю людей, економічним інтересам суспільства. Активна розробка родовищ корисних копалин, їх переробка призводять, по-перше, до зміни властивостей і складу ґрунтів (адже експлуатація цього ресурсу неможлива без використання земельної ділянки), по-друге — до погіршення якості поверхневих і підземних вод. Безконтрольне видобування останніх тягне за собою просідання земної поверхні, що зумовлює потребу при подальшому вдосконаленні законодавства з використання й охорони надр ураховувати негативний вплив цього процесу на них, на всю екологічну систему.

Зараз спостерігається зниження якості виконуваних робіт у зазначеній галузі, що викликає виникнення аварійних ситуацій. Породжує ці проблеми застосування видобувними підприємствами застарілого обладнання, зношеність якого становить 50–70 %, а також низька кваліфікація спеціалістів. Наголосимо, що охорону надр і довкілля зобов'язані забезпечувати насамперед власники (керівники) гірничих підприємств, яким особисто належить відповідати за стан техніки й охорону праці й постійно контролювати додержання правил і норм безпеки.

Як бачимо, основними критеріями дотримання вимог до охорони надр є раціональність і комплексність їх експлуатації. З погляду багатьох учених, таке їх використання при видобуванні корисних копалин з метою задоволення суспільного виробництва і збереження багатства треба здійснювати при суворому додержанні науково-технічних правил із застосуванням досконалих технологій [6, с. 228]. М.О. Сиродоев обстоює думку, згідно з якою, раціональне й комплексне використання цього природного ресурсу пов'язано з вилученням з родовищ максимально повно, з найменшими збитками не лише основних корисних копалин, а й тих, що залягають поруч з ними, їх цінних компонентів, які вони

містять [17, с. 26]. Аргументованою є й позиція Г.С. Башмакова, який пов'язує мету експлуатації надр з повним вилученням з них усіх запасів виявлених корисних копалин, що мають промислове значення [2, с. 78, 120, 121]. Доцільно підтримати й точку зору О.П. Шем'якова, що дія принципу раціонального й комплексного користування надрами повинна поширюватися на всі види їх експлуатації, незалежно від того, пов'язані вони з видобуванням корисних копалин чи ні [19, с. 111].

Отже, проблема співвідношення між видобуванням основних і супутніх корисних копалин тісно пов'язана з раціональним і комплексним використанням та охороною надр. Нехазяйське ставлення до останніх є тим чинником, який може призвести до появи териконів і техногенних відходів гірничодобувних, збагачувальних і переробних підприємств. Раціональність і комплексність в експлуатації надр стосуються як відомих родовищ корисних копалин, так і тих ділянок, щодо яких бракує відомостей про наявність на них останніх, а також тих, що становлять наукову або культурну цінність.

Відмітимо, що за ч. 4 ст. 26 КУпН експлуатація надр із застосуванням методів і способів, негативно впливаючих на стан надр, є однією з підстав

припинення права надрокористування, що свідчить про обов'язковість їх раціонального і комплексного використання, а також необхідність установлення відповідальності за порушення цих норм. Зазначене свідчить, що потреба в особливому підході до вивчення й розробки надр – універсальна вимога до всіх видів і стадій користування ними, починаючи від їх геологічного вивчення й закінчуючи переробкою видобутих мінеральних ресурсів.

Протягом останніх років у правових джерелах дістала широкого обговорення проблема мінерально-сировинної безпеки держави як одного зі значущих елементів національної безпеки [10, с. 11-14]. Сьогодні конструкція «мінерально-сировинна безпека» не є загальноприйнятою. Деякі дослідники оперують поняттями «енергетична безпека», «сировинна безпека» [Див.: 10, с. 11-14; 18, с. 28-31]. Ми ж погоджуємося із пропозицією Д.В. Василевської про доцільне вживання саме категорії «мінерально-сировинна безпека» [3, с. 293], бо «енергетична безпека» є надмірно широким, оскільки включає також і правовідносини із забезпечення електро- й теплоенергетики, а «сировинна безпека» не є достатньо чітким і не дозволяє зробити висновок, про яку саме сировину йдеться.

Як вважає О.І. Перчик, мінерально-сировинна безпека становить собою комплекс заходів, здійснюваних державою і спрямованих на раціональне використання й охорону надр в інтересах сучасного й майбутнього поколінь [14, с. 7]. Він має включати заходи з визначення стратегії вивчення, освоєння й реалізації мінеральних ресурсів держави, її континентального шельфу, створення резерву Державного фонду родовищ корисних копалин з метою забезпечення мінеральною сировиною сьогодення й майбуття.

Вбачаємо за необхідне закріпити дефініцію категорії «мінерально-сировинна безпека» в КУпН України як одну з основних.

Спираючись на викладене, можемо зробити деякі висновки і пропозиції.

Правовідносини у сфері безпеки надрокористування вимагають: (а) окреслення видів небезпечної діяльності в процесі використання надр; (б) установлення комплексу вимог до забезпечення безпеки при здійсненні цієї діяльності й експлуатації небезпечних об'єктів; (в) прогнозування й попередження небезпеки, пов'язаної з експлуатацією надр; (г) впровадження організаційних, інформаційних, інноваційних, наукових, технологічних та інших

заходів попередження небезпеки у цій царині; (д) законодавчого закріплення системи вимог до персоналу об'єктів, пов'язаних із надрокористуванням; (е) затвердження правил безпеки гірничих та інших робіт, пов'язаних з використанням надр; (є) забезпечення дозвільного порядку виконання господарської, наукової, культурної та іншої діяльності, що стосується використання простору надр. Найголовнішим же вбачається створення дійового механізму дотримання вказаних вимог, норм і правил державою, надрокористувачами та іншими суб'єктами правовідносин у цій царині.

З метою забезпечення інтересів національної безпеки, а також усунення загрозової ситуації, що склалася у сфері експлуатації надр, пропонується найближчим часом опрацювати «Основи державної політики в галузі мінеральної сировини і надрокористування», де закріпити комплекс заходів, спрямованих на мінімізацію негативного впливу господарської діяльності гірничодобувних підприємств на навколишнє природне середовище. Крім того, варто розпочати підготовку «Стратегії вивчення й освоєння нафтогазоносного потенціалу континентального шельфу України на період до 2020 року». Необхідним вважаємо: (1) на

загальнодержавному рівні вдосконалити державне управління в досліджуваній царині; (2) запровадити екологічно безпечні технології видобутку й переробки мінеральної сировини; (3) стимулювати комплексне використання надр у процесах видобутку й переробки корисних копалин; (4) якнайшвидше забезпечити ефективний дер-

жавний контроль за дотриманням користувачами надр своїх зобов'язань згідно із законодавством.

Перспективою подальших наукових розвідок у напрямку обговорюваних проблем може стати поглиблене вивчення окремих питань правової охорони надр.

Список літератури: 1. *Башмаков Г.С.* Право пользования недрами. – М.: Наука, 1974. – 156 с. 2. *Башмаков Г.С.* Правовое регулирование разведки и разработки общераспространенных ископаемых. – М.: Наука, 1978. – 136 с. 3. *Василевская Д.В.* Правовое регулирование отношений недропользования в Российской Федерации и зарубежных странах: теория и практика. – М.: ООО «Нестор Академик», 2007. – 352 с. 4. *Вебер М.* Деякі сучасні проблеми та шляхи вдосконалення гірничого законодавства України // Підпр-во, госп-во і право. – 2009. – № 9. – С. 164 – 166. 5. Відомості Верховної Ради України. 6. *Дмитренко І.А.* Екологічне право України: Підруч. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 352 с. 7. *Кірін Р.С.* Правове забезпечення видобування корисних копалин: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2007. – 19 с. 8. *Козьяков И.Н.* Недропользование в странах СНГ: сравнительно-правовой анализ. – В 2 кн. – К.: ООО «Имидж Принт», 2009. – Кн. 1. – 523 с. 9. *Козьяков І.М.* Сутність правового забезпечення безпеки надрокористування: Матер. міжнар. наук.-практ. конф., 9-10 жовтня 2010 р. – Х.: НЮАУ, 2010. – С. 126 – 128. 10. *Кривцов А.И., Беневольский Б.И., Мигачев И.Ф.* Проблемы национальной минерально-сырьевой безопасности // Отечеств. геология. – 2001. – № 1. – С. 11 – 14. 11. *Люшенко М.* Надра потребують захисту // Вісн. Прокуратури. – 2003. – № 6 (24). – С. 13 – 16. 12. Офіційний вісник України. 13. *Певзнер М.Е.* Современные правовые проблемы недропользования // Гос-во и право. – 2001. – № 4. – С. 36 – 42. 14. *Перчик А.И.* Есть только миг между нефтью и будущим // Нефть России. – 2001. – № 2. – С. 5 – 11. 15. *Плотнікова О.* Комплексність використання надр як основний принцип надрового законодавства // Право України. – 2000. – № 4. – С. 84 – 86. 16. *Плотнікова О.* Нормативно-правові вимоги щодо охорони надр // Юрид. вестн. – 1999. – № 4. – С. 77 – 80. 17. *Сыродоев Н.А.* Правовой режим недр. – М.: Юрид. лит., 1969. – 168 с. 18. *Шафраник Ю.К.* Вопрос энергетической безопасности. Роль и место нефтегазового комплекса в развитии экономики России // Нефть России. – 2004. – № 4. – С. 28 – 31. 19. *Шем'яков О.* Правова охорона надр: поняття та особливості // Право України. – 2002. – № 2. – С. 111 – 114.

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТРЕБОВАНИЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ИСПОЛЬЗОВАНИИ НЕДР Лисовая Т.В.

Проанализированы существующие проблемы правового обеспечения требований экологической безопасности при использовании недр. Предложены возможные варианты их разрешения путем усовершенствования действующего законодательства в данной сфере.

Ключевые слова: недра, правовая охрана недр, рациональное и комплексное использование недр, требования в сфере охраны недр.

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

CURRENT ISSUES ON LEGAL REGULATION OF REQUIREMENTS OF ECOLOGICAL SAFETY BY USING OF ENTRAILS

Lisova T.V.

The article focuses on the analysis of actual problems on legal regulation of requirements of ecological safety by using of entrails. The potential versions of their solution by means of improvement of current legislation in this sphere are offered.

Key words: entrails, legal protection of entrails, the rational and complex use of entrails, requirements in the sphere of entrails protection.

Надійшла до редакції 26. 11. 2010.

УДК 349.6:504.74

Л.В. Лейба, канд. юрид. наук
*Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, м. Харків*

ПРОБЛЕМИ Й ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ТВАРИННОГО СВІТУ

Правова охорона тваринного світу в екологічному праві й природоохоронному законодавстві в межах традиційного підходу вітчизняної правової доктрини ґрунтується на тому, що тваринний світ є одним з компонентів навколишнього природного середовища, національним багатством України, джерелом духовного й естетичного збагачення й виховання людей, об'єктом наукових досліджень, а також важливою базою для одержання промислової й лікарської сировини, харчових продуктів та інших матеріальних цінностей. Саме з урахуванням такого підходу на законодавчому рівні визначається зміст охо-

рони об'єктів тваринного світу, який включає систему правових, організаційних, економічних, матеріально-технічних, освітніх та інших заходів, спрямованих на його збереження, відтворення й використання. Інакше кажучи, охорона тваринного світу передбачає комплексний підхід до вивчення стану, розроблення і втілення в життя заходів щодо збереження й поліпшення екологічних систем, у яких знаходиться і складовою частиною яких він є.

Проблеми, що стосуються правового режиму й порядку використання фауни, реалізації права власності на її об'єкти, в більшій чи меншій мірі вже пору-