

LEGAL PROBLEMS OF OBSERVANCE
ENVIRONMENTAL SAFETY REQUIREMENTS
IN PROVIDING CIVILIANS WITH DRINKING WATER
Anisimova A.V.

The complex research of legal categories and problems concerning the realization of environmental safety requirements in providing the population with drinking water has been carried out. The expediency to change the conceptual approaches of water usage minding the natural legal doctrine provisions has been grounded. The necessity of environmental legislation improvement has been argued.

Key words: environmental safety, natural ecological rights, drinking water.

Надійшла до редакції 30.06.2010 р.

УДК 349.6

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

ПРАВОВА ОХОРОНА НАДР: СУТНІСТЬ І ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ

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. Проголошення надр надбанням народу України є надзвичайно прогресивним законодавчим принципом. Держава, як їх власник, установлює публічну відповідальність за належну експлуатацію надр, їх охорону, відтворення мінерально-сировинної бази. Надра є особливим об'єктом права

власності народу, унікальним і невідновлювальним природним ресурсом держави.

На початковому етапі становлення природоохоронного законодавства в юридичній літературі панувала думка, що надра є тотожними корисним копалинам [2, с. 5], а їх права охорона обмежувалася тільки раціональним використанням родовищ останніх, розвивалася як захист від самовільної забудови їх площ залягання й вибіркового видобування.

Правові норми сучасного законодавства спрямовані насамперед на охорону надр від їх нераціонального використання. Згідно зі ст. 2 Кодексу України

про надра (далі – КУпН) вимага-лося забезпечення раціонально-го, комплексного використання надр для задоволення потреб у мінеральній сировині, інших потреб суспільного виробни-цтва й охорони надр [5; 1994. – № 36. – Ст. 340]. Аналіз норм сучасного природоохоронного законодавства свідчить, що ви-користання природних ресурсів і охорона навколишнього природ-ного середовища перебувають у нерозривному зв'язку. Варто підтримати позицію окремих на-уковців, які підкреслюють, що для такого об'єкта правової охорони, як надра, дуже важливе значення мають комплексність їх експлуатації й охорона [25, с. 111], оскільки саме некомплек-сна розробка родовищ корисних копалин може призвести до нео-боротних наслідків.

На сьогодні на надра дуже впливає господарська діяль-ність, в тому числі й негативно. Як неодноразово підкреслювалося окремими вченими, розширен-ня гідротехнічного будівництва, значних водогосподарських спо-руд (каналів, водосховищ), ба-гатоповерхових будинків, систе-ми автомобільних і залізничних шляхів, функціонування промис-лових підприємств теж негатив-но позначається на стані надр [22, с. 77]. Варто зауважити, що плани розвитку відповідної місцевості затверджуються без

проведення всебічних геологіч-них досліджень, без урахування стану надр і процесів, які від-буваються в них. Як наслідок – змінюються природні геологічні процеси, що, у свою чергу, при-зводить до змін інженерно-гео-логічних умов даної території. У зв'язку із цим вважаємо за до-цільне погодитися з О. Плотні-ковою, що у висновку державної екологічної експертизи проектів генеральних планів населених пунктів, промислових підпри-ємств та в іншій передпроектній документації необхідно оцінюва-ти об'єкт такої експертизи перш за все з точки зору його впливу на стан надр [22, с. 78].

На жаль, чинне законодав-ство не містить відповідних пра-вових гарантій щодо охорони довкілля й раціонального ви-користання природних ресурсів при експлуатації надр. Зміст рі-шення Ради національної безпе-ки й оборони лише підтверджує наявність системних проблем у сфері надровикористання, які становлять реальну загрозу еко-номічній безпеці держави, і тіль-ки підкреслює недосконалість і невідповідність потребам сьо-годення законодавства про надра [17]. Крім того, чинне законодав-ство не забезпечує ефективного державного контролю в зазна-ченій царині, не надає чіткого визначення правової охорони надр. Постійне реформування

в роки незалежності органів, що здійснюють державне управління у сфері геологічного вичення й використання надр (зокрема передача повноважень з управління підприємствами, що належать цій царині, від одного державного органу до іншого) призвело до зниження ефективності діяльності таких підприємств і погіршення стану експлуатації надр у державі в цілому.

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 щодо регулювання відносин з їх користування й охорони [4, с. 164]. КУпН, Гірничий Закон України від 6 жовтня 1999 р. [5; 1999. – № 50. – Ст. 433], Закон «Про угоди про розподіл продукції» від 14 вересня 1999 р. [5; 1999. – № 44. – Ст. 391] та низка інших законодавчих актів не створюють належних підвалин для правової охорони цієї народної власності. В умовах ринкової економіки державна політика має бути спрямована на забезпечення довгострокових публічних інтересів народу, адже багатства надр є надбанням не лише сучасного, а й майбутнього покоління.

З огляду на викладене актуальність дослідження існуючих проблем правової охорони надр і визначення напрямків його вдосконалення з метою забезпечення відповідного рівня раціонального й комплексного надрокористування не викликає жодних сумнівів.

Ці проблеми викликають значний інтерес правознавців. Ними опікувалися такі вчені, як Г.С. Башмаков, Д.В. Василевська, М. Вебер, Л.О. Заславська, Р.С. Кірін, Б.Д. Ключін, Є.М. Колотинська, О.І. Кривцов, М. Люшенко, П.А. Манукян, Л.М. Мороз, Н.Б. Мухітдінов, В.П. Орлов, М.Є. Певзнер, О.І. Перчик, В.Г. Плахута, О. Плотнікова, М.О. Сиродоев, К.М. Ситник, Ю.К. Шафраник, О.П. Шем'яков [Див.: 1-4; 7-16; 18-26] та ін. Однак більшість їх наукових праць стосується висвітлення лише якихось окремих питань, а комплексного аналізу зазначеної проблеми фактично не існує.

Мета даної статті – поглиблене вивчення низки сучасних питань правового забезпечення охорони надр і розроблення пропозицій стосовно їх розв'язання.

В останні роки значно підвищився рівень агресивного впливу техногенного фактору на стан довкілля. Інтенсивна експлуатація надр суперечить вимогам екологічної безпеки держави.

Порушення норм законодавства в галузі їх охорони завдає шкоди й іншим природним об'єктам, а також здоров'ю й життю людей, економічним інтересам держави. Активна розробка родовищ корисних копалин, їх переробка призводять, по-перше, до зміни властивостей і складу ґрунтів, адже користування надрами є неможливим без використання земельної ділянки, по-друге, до погіршення якості підземних і поверхневих вод. Безконтрольне видобування підземних вод тягне за собою просідання земної поверхні, що зумовлює потребу урахувати негативний вплив цього процесу на надра, їх екологічну систему при подальшому вдосконаленні законодавства щодо використання й охорони останніх.

Незважаючи на те, що надання земельної ділянки в користування є підставою виникнення правовідносин, пов'язаних з її використанням, надрам і землі властивий самостійний правовий режим. Набуття права на таку ділянку не є набуттям виникнення права власності й на надра. Відведення ділянок для потреб гірничої промисловості відбувається з урахуванням черговості їх освоєння за умови рекультивациі земельних ділянок, стосовно яких відпала потреба їх експлуатації, й повернення їх попереднім власникам або користувачам.

Зараз спостерігається зниження якості виконання робіт у зазначеній галузі й 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 довіклля зобов'язані забезпечувати насамперед власники (керівники) гірничих підприємств, які особисто відповідають за стан техніки й охорону праці, а також постійно контролювати дотримання правил і норм безпеки.

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

- забезпечення повного й комплексного геологічного вивчення надр;

- дотримання встановленого законодавством порядку надання їх у користування й недопущення самовільного користування надрами;

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

- недопущення шкідливого впливу робіт, пов'язаних з експлуатацією надр, на 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 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;

– запобігання забрудненню надр при підземному зберіганні нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захороненні шкідливих речовин і відходів виробництва, скиданні стічних вод та ін.

Як бачимо, основними критеріями дотримання вимог щодо охорони надр є раціональність і комплексність їх експлуатації.

З погляду багатьох учених, таке використання надр при видобуванні корисних копалин з метою задоволення суспільного виробництва і збереження багатства належить здійснювати при суворому додержанні науково-технічних правил, із застосуванням досконалих технологій [6, с. 228]. О. Плотнікова підходить до поняття “комплексне використання надр” більш поглиблено, аналізуючи його за окремими видами користування ними [21, с. 84-86]. М.О. Сиродоев обстоює думку, згідно з якою, раціональне й комплексне використання надр пов'язано з

вилученням із родовища максимально повно і з найменшими збитками не лише основних корисних копалин, а й тих, що залягають разом з ними, їх цінних компонентів, які вони містять [23, с. 26]. Аргументованою є й позиція Г.С. Башмакова, який пов'язує мету користування надрами з повним вилученням з них усіх запасів виявлених корисних копалин, які мають промислове значення [2, с. 78, 120, 121]. Аналогічної точки зору дотримується й П.А. Манукян [13, с. 5]. Доцільно підтримати й точку зору О.П. Шем'якова, що дія принципу раціонального і комплексного користування надрами має поширюватися на всі види користування ними, незалежно від того, чи пов'язані вони з видобуванням корисних копалин [25, с. 111].

Отже, проблема співвідношення між видобуванням основних і супутніх корисних копалин має тісний зв'язок з раціональним і комплексним використанням та охороною надр. Саме 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 надр,

щодо яких бракує відомостей про наявність корисних копалин, а також тих, що становлять наукову або культурну цінність.

Відмітимо, що за ч. 4 ст. 26 КУпН користування надрами із застосуванням методів і способів, негативно впливаючих на стан надр, є однією з підстав припинення права надрокористування, що говорить про обов'язковість їх раціонального і комплексного використання, а також установа відповідальності за порушення цих норм. Зазначене свідчить, що необхідність особливого підходу 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 [11, с. 11-14]. Зауважимо, що сьогодні конструкції «мінерально-сировинна безпека» не є загальноприйнятими. Деякі дослідники оперують поняттями «енергетична безпека», «сировинна безпека» [Див.: 11, с. 11-14; 24, с. 28-31]. Ми ж погоджуємося пропозицією Д.В. Василевської про доцільне вживання саме поняття «мінераль-

но-сировинна безпека» [З. 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 щодо того, про яку саме сировину йдеться.

А, як вважає О.І. Перчик, «мінерально-сировинна безпека» становить собою комплекс заходів, які здійснюються державою і спрямовані на раціональне використання й охорону надр в інтересах сучасного й майбутнього поколінь [19, с. 7]. Він має включати заходи з визначення стратегії вивчення й освоєння мінеральних ресурсів держави, її континентального шельфу, створення й реалізації резерву Державного фонду родовищ корисних копалин з метою забезпечення мінеральною сировиною майбутніх поколінь тощо.

Вбачаємо за необхідне закріпити дефініцію категорії «мінерально-сировинна безпека» в КУпН як одне з основних понять. Підкреслимо, що досвід зарубіжних країн, які володіють запасами корисних копалин, демонструє, що принципи державної політики у сфері надрокористування, які дозволяють забезпечити національну безпеку в цій царині, розробляються й закріплюються на рівні спеціальних державних програм. Так,

у США розроблено програму мінерально-сировинної політики, якою визнається: (а) вирішальне значення мінеральної сировини в економіці країни, її національної безпеки й підтримання належного життєвого рівня; (б) вагома роль уряду в загостренні уваги населення до проблем мінеральних ресурсів; (в) необхідність перспективних науково-дослідницьких розробок в надрокористуванні.

Спираючись на викладене, можемо зробити деякі висновки і пропозиції. Правова охорона надр полягає у правовому забезпеченні всього комплексу економічних, екологічних, правових, технологічних, науково-дослідних заходів, спрямованих на найбільш повне й ефективне вилучення з надр корисних копалин з одночасним збереженням належної якості довкілля, що має забезпечити безпеку здоров'я і життя людей, задоволення їх екологічних та економічних інтересів, економічну безпеку держави.

З метою забезпечення інтересів національної безпеки, а також усунення загрозливої ситуації, що склалася у сфері геологічного вивчення й експлуатації надр, пропонується найближчим часом опрацювати «Основи державної політики в галузі мінеральної сировини й надрокористування», де чітко закріпити принципи створення

резерву Державного фонду родовищ корисних копалин, урегулювати питання надання надр у користування іноземним юридичним особам і громадянам, визначити пріоритетні напрямки розвитку мінерально-сировинної бази України, а також 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) забезпечення на загальнодержавному рівні вдосконалення державного управління в досліджуваній царині; (2) впровадження екологічно безпечних технологій видобутку й переробки мінеральної сировини; (3) стимулювання комплексного використання надр у процесах видобутку й переробки корисних копалин; (4) якнайшвидше забезпечення ефективного державного контролю за дотриманням користувачами надр своїх зобов'язань згідно із законодавством.

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

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

Список літератури: 1. *Башмаков Г.С.* Правопользование 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. *Заславская Л.А.* Действующее горное законодательство и пути его совершенствования. – М.: Учен. зап. ВНИИСЗ. – Вып. 16. – 1968. – С. 13 – 18. 8. *Кірін Р.С.* Правове забезпечення видобування корисних копалин: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2007. – 19 с. 9. *Клюкин Б.Д.* Горные отношения в странах Западной Европы и Америки. – М.: Городец-издат, 2000. – 443 с. 10. *Колотинская Е.М.* Правовая охрана природы в СССР. – М.: Изд-во МГУ, 1962. – 196 с. 11. *Кривоцов А.И., Беневольский Б.И., Мигачев И.Ф.* Проблемы национальной минерально-сырьевой безопасности // Отечеств. геология. – 2001. – № 1. – С. 11 – 14. 12. *Люшенко М.* Надра потребують захисту // Вісн. Прокуратури. – 2003. – № 6 (24). – С. 13 – 16. 13. *Манукян П.А.* Охрана недр. – М.: Юрид. лит., 1951. – 106 с. 14. *Мороз Л.Н.* Недра республики Беларусь: проблемы правового регулирования и охраны. – Минск: БелГЕО, 1986. – 164 с. 15. *Мухитдинов Н.Б.* Совершенствование законодательства Казахской ССР. – Алма-Ата: Наука, 1977. – 174 с. 16. *Орлов В.П.* Угрозы сырьевой безопасности России в XXI веке // Внеш. торг. – 2000. – № 5/6. – С. 5 – 9. 17. Офіційний вісник України. – 2010. – № 8. – Ст. 381. 18. *Певзнер М.Е.* Современные правовые проблемы недропользования // Гос-во и право. – 2001. – № 4. – С. 36 – 42. 19. *Перчик А.И.* Есть только миг между нефтью и будущим // Нефть России. – 2001. – № 2. – С. 5 – 11. 20. *Плахута В.Г.* Правовое обеспечение рационального, комплексного использования недр земли в СССР. – Свердловск.: Науч. мир, 1966. – 87 с. 21. *Плотнікова О.* Комплексність використання надр як основний принцип надрового законодавства // Право України. – 2000. – № 4. – С. 84 – 86. 22. *Плотнікова О.* Нормативно-правові вимоги щодо охорони надр // Юрид. вестн. – 1999. – № 4. – С. 77 – 80. 23. *Сыродов Н.А.* Правовой режим недр. – М.: Юрид. лит., 1969. – 168 с. 24. *Шафраник Ю.К.* Вопрос энергетической безопасности. Роль и место нефтегазового комплекса в развитии экономики России // Нефть России. – 2004. – № 4. – С. 28 – 31. 25. *Шем'яков О.* Правова охорона надр: поняття та особливості // Право України. – 2002. – № 2. – С. 111 – 114. 26. Экология и экономика: Учеб. пособ. / Под ред. *К.М. Сытника.* – К: Наукова думка, 1986. – 137 с.

ПРАВОВАЯ ОХРАНА НЕДР: СУЩНОСТЬ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ Лисовая Т.В.

Проанализированы существующие проблемы правового регулирования охраны недр. Предложены возможные варианты их решения путем усовершенствования действующего законодательства в данной сфере.

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

LEGAL PROTECTION OF ENTRAILS: ESSENCE AND TENDENCY OF DEVELOPMENT Lisova T.V.

The article focuses on the analysis of actual problems on legal protection 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 26.05.2010.