

## Розділ 7

### Правове забезпечення охорони надр

#### 7.1. Історико-правові засади розвитку законодавства про охорону надр

Гірнича промисловість як базова галузь народного господарства формує промисловий потенціал держави і забезпечує її економічну та сировинну безпеку. Особливістю надрокористування є те, що корисні копалини належать до категорії ресурсів, які не відновлюються, видобування багатьох їх видів не компенсується приростом відкритих та розвіданих запасів. Невід'ємним наслідком надрокористування є погіршення екологічного стану промислових регіонів держави. Такий стан речей зумовлює, з одного боку, необхідність використання надр для задоволення потреб економіки, а з другого — необхідність їхньої охорони для забезпечення конституційного права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля. З огляду на це охорона надр відповідно до чинного гірничого законодавства має забезпечуватись у ході їхнього використання.

Проте правове регулювання використання надр та їхньої охорони в процесі такого використання у чинному законодавстві України наразі здійснено неналежним чином. Кодекс України про надра (КУпН) прийнято Верховною Радою України ще 27 липня 1994 р., практично всі його положення були сформовані у 60–70-х рр. ХХ ст., під час домінування планового методу користування надрами, коли економічним інтересам надавався пріоритет перед екологічними. Унаслідок цього правове регулювання охорони надр у ході їхнього використання часто має декларативний характер, не забезпечене ефективним механізмом реалізації. Нерідко положення прийнятих на виконання КУпН нормативно-правових актів суперечать положенням Кодексу, що порушує систему гірничого законодавства, вносить невизначеність у правове регулювання гірничих відносин, провокує корупційні способи користування надрами, призводить до їхнього нераціонального, некомплекс-

ного використання і, як наслідок, до нехтування вимогами щодо охорони надр<sup>1</sup>.

У радянські часи теоретичні і методологічні роботи в галузі гірничого права практично не проводилися. Прийняте в 1927 р. гірниче положення СРСР, розроблене в період НЕПу, мало багато теоретичних новацій, однак із закінченням цього періоду вони по суті були забуті. Гірничі відносини регулювалися виключно адміністративними методами.

Інтерес до теоретичних проблем гірничого права виявився наприкінці 60-х — на початку 70-х рр. у зв'язку з економічною реформою в СРСР та відповідним переглядом законодавства у цій галузі. Було опубліковано низку теоретичних і науково-популярних робіт, багато з яких не втратили актуальності й нині<sup>2</sup>.

У подальшому, до початку 90-х рр., у СРСР значних теоретичних робіт з гірничого права не було, за винятком книги Н. Б. Мухітдінова «Основи гірничого права», оприлюдненої у 1983 р.<sup>3</sup> У результаті цього до моменту переходу економіки на ринкові механізми українська юридична наука виявилася неготовою до формування вітчизняного гірничого законодавства і була вимушена використовувати зарубіжний досвід.

Незважаючи на це, життя змусило порівняно швидко сформулювати досить великий блок законів та підзаконних актів, які зараз регулюють відносини користування надрами в Україні. Але сучасна законодавча база регулювання суспільних відносин у галузі надрокористування є безсистемною і не завжди узгоджується з іншими галузями права, на що вказують провідні вітчизняні та зарубіжні вчені<sup>4</sup>.

Основні доктринальні принципи надрокористування було сформовано ще за радянських часів, і його основу становлять праці таких відомих учених-екологів, як В. П. Балезін, Г. С. Башмаков, С. О. Боголюбов, М. М. Бринчук, Н. О. Гладков, Л. О. Заславська, М. Е. Коган, О. С. Колбасов, Б. О. Лисковець, Н. Р. Малишева, В. Л. Мунтян, Н. Б. Мухітдінов, В. В. Петров, М. О. Сиродоев, Ю. С. Шемшученко та ін. Разом із тим,

<sup>1</sup> Олійник, О. М. Правове регулювання охорони надр за законодавством України (окремні аспекти) [Текст] : монографія / О. М. Олійник. — Хмельницький : Поліграфіст, 2011. — С. 6–7.

<sup>2</sup> Башмаков, Г. С. Право пользования недрами в СССР [Текст] / Г. С. Башмаков. — М. : Наука, 1974. — 156 с.; Він же. Правовое регулирование разведки и разработки общераспространенных полезных ископаемых [Текст] / Г. С. Башмаков. — М. : Наука, 1978. — 136 с.

<sup>3</sup> Мухитдинов, Н. Б. Основы горного права [Текст] / Н. Б. Мухитдинов. — Алмата : Наука, 1983. — 248 с.

<sup>4</sup> Хохлова, І. В. Удосконалення законодавства про надра [Текст] / І. В. Хохлова // Вісн. Харк. нац. ун-ту внутр. справ. — 2007. — Вип. 37. — С. 398–403.

незважаючи на стратегічно важливе значення гірничої галузі для економіки та національної безпеки України, слід відзначити, що проблеми охорони надр в їх дослідженнях не були основними.

У період незалежності України доктрину гірничого права розвивали В. І. Андрейцев, Г. І. Балюк, А. П. Гетьман, О. А. Грицан, І. А. Дмитренко, Р. С. Кірін, В. В. Костицький, М. В. Краснова, П. Ф. Кулинич, Н. Р. Малишева, Н. П. Медведєва, А. М. Мірошніченко, О. М. Олійник, О. О. Погрібний, В. І. Семчик, Г. В. Тищенко, В. К. Філатова, М. О. Фролов, І. В. Хохлова, О. П. Шем'яков та ін.

У той же час в Україні до 2002 р. були відсутні фундаментальні дослідження правового регулювання використання та охорони надр, а дослідження науковців радянського періоду вже не відповідають сучасному розвитку правовідносин у галузі користування надрами.

Найбільш повно та системно зазначені питання досліджувались О. М. Олійником, який проаналізував особливості правового регулювання охорони надр при здійсненні основних видів користування надрами та запропонував систему заходів щодо підвищення ефективності юридичної відповідальності за порушення у сфері охорони надр<sup>1</sup>.

Першою монографією в Російській імперії в досліджуваній галузі була видана в 1896 р. книга «Гірниче право» професора А. А. Штофа, який мав кафедру в Інституті Корпусу Гірничих Інженерів в Санкт-Петербурзі, де читав майбутнім гірничим інженерам курс «Гірниче законодавство». Пізніше в цьому ж інституті подібний курс уже під назвою «Гірниче право» читав магістрант цивільного права В. Г. Струкгов, який у 1907 р. оприлюднив підручник «Курс гірничого права». Раніше, у 1890 р., у Києві вийшла друком книга В. С. Удінцова «Російське гірничо-земельне право». У 1900 р. опубліковано монографію А. Е. Яновського «Основні начала гірничого законодавства». Розділ III цієї книги мав назву «Інститути гірничого права». Такими інститутами визначалися гірнича власність, гірничий сервітут, гірниче товариство та ін.<sup>2</sup>

Термін «гірниче право» використовувався в Гірничому Статуті Російської імперії, Гірничому положенні СРСР та основних законодавчих актах періоду 1832–1975 рр. З прийняттям у 1976 р. Основ законодавства Союзу РСР і союзних республік про надра поряд із терміном

<sup>1</sup> Олійник, О. М. Правове регулювання охорони надр за законодавством України (окремі аспекти) [Текст] : монографія / О. М. Олійник. – Хмельницький : Поліграфіст, 2011 – 140 с.

<sup>2</sup> Перчик, А. Л. Гірниче право [Текст] : підручник / А. Л. Перчик. – Вид. 2-ге, переробл. і допов. – М. : Вид. дім «Філологія три», 2002. – С. 9–10.

«гірниче» стали використовуватися слова «надра» і «користування надрами».

Відповідно до свого часу гірничі закони існували вже в Античну добу, але були втрачені і забуті. Перший гірничий статут було укладено архієпископом міста Тренто (Північна Італія) у 1208 р. Взірцем високої професійної культури став Королівський гірничий кодекс Вацлава II (1300 р.)<sup>1</sup>. Він не тільки включав комплекс практичних рекомендацій щодо організації та ведення гірничих робіт, а й затверджував право на вільний характер гірничої справи, регламентував економічні відносини між гірниками, їх об'єднаннями, цеховим керівництвом, вкладниками коштів, власниками земель та державою в особі короля. Майже без змін цей кодекс було прийнято на великих словацьких рудниках під титулом «Шемницьке право», який став поширеним у Центральній та Східній Європі.

Поряд зі створенням гірничих виробництв для видобутку корисних копалин надра все частіше використовуються при будівництві й експлуатації підземних споруд, об'єктів виробництва (підземні сховища та ін.), культурного, соціально оздоровчого та іншого призначення<sup>2</sup>.

В Україні, яка тривалий час входила до складу Російської імперії, діяльність, пов'язана з освоєнням надр, ще в XVIII–IX ст. одержала назву «гірнича справа». Тому і сфера законодавчого регулювання цієї діяльності стала називатися гірничим правом і відповідно гірничим законодавством. Спроби регулювання в гірничорудній промисловості були здійснені в 1633 р. шляхом утворення Рудознавчої палати<sup>3</sup>.

Гірниче право на сьогодні — це підгалузь екологічного права, проте в майбутньому не виключена можливість розвитку гірничого права як самостійної галузі.

Регулювання господарської діяльності у сфері використання надр в Україні здійснюється на основі значної кількості законів та великого масиву інших нормативно-правових актів. При цьому кількість таких актів постійно зростає, вони змінюються і доповнюються відповідно до вимог суспільства.

<sup>1</sup> Природоресурсне право України [Текст] : навч. посіб. / за ред. І. І. Каракаша. – К. : Істина, 2005. – 376 с.

<sup>2</sup> Ерофеев, Б. В. Співвідношення земельного, гірничого, лісового й водного права [Текст] / Б. В. Ерофеев // Рад. держава й право. – 1971. – № 7. – С. 55.

<sup>3</sup> Історія гірничого права [Текст] : навч. посіб. / Р. С. Кирш. – Д. : Держ. ВНЗ «Нац. гірничий ун-т», 2011. – С. 33; Булгаков, М. Б. Природоохранные акты: от «Русской правды» до Петровских времен [Текст] / М. Б. Булгаков, А. А. Ялбулганов // Государство и право. – 1996. – № 8. – С. 136–146.

Таким чином, існування системи норм, що регулюються гірничим законодавством, предметом яких є відносини, які виникають у зв'язку з розробкою надр землі і видобутком корисних копалин, зараз є очевидним і ні в кого не викликає сумніву.

## 7.2. Стан, сутність та перспективи розвитку сучасного нормативно-правового забезпечення охорони надр

Сьогодні вітчизняна гірнича галузь зіштовхується з численними проблемами, спричиненими, зокрема, відсутністю чіткого законодавчого регулювання гірничих відносин, сталого термінологічного інструментарію, якісного наукового доробку, що призводить до труднощів у розмежуванні компетенції, прав та обов'язків суб'єктів цих відносин. Для поліпшення ситуації необхідно створити досконалу, теоретично обґрунтовану нормативну базу гірничого права, яка б забезпечила раціональне надрокористування та належну охорону надр<sup>1</sup>.

Надрові та гірничі відносини в Україні регулюються Конституцією України<sup>2</sup>, Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища»<sup>3</sup>, КУпН та іншими актами законодавства України, що видаються відповідно до них. Це закони України «Про концесії»<sup>4</sup>, «Про державну геологічну службу України»<sup>5</sup>, «Про угоди про розподіл

<sup>1</sup> Олійник, О. М. Уніфікація законодавства про надра як одна з умов їх охорони (окремі аспекти) [Текст] / О. М. Олійник // Актуальні проблеми юридичної науки : зб. тез міжнар. наук. конф. «Восьмі осінні юридичні читання» (м. Хмельницький, 13–14 листоп. 2009 р.) : у 4 ч. Ч. 2 : Конституційне право. Адміністративне право. Фінансове право. Інформаційне право. Земельне право. Аграрне право. Екологічне право. Природоресурсне право. Трудове право та право соціального забезпечення. – Хмельницький : Вид-во Хмельниц. ун-ту упр. та права, 2009. – С. 296–297.

<sup>2</sup> Конституція України [Текст] : від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

<sup>3</sup> Про охорону навколишнього природного середовища [Текст] : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII // Там само. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

<sup>4</sup> Про концесії [Текст] : Закон України від 16.07.1999 р. № 997-XIV // Там само. – 1999. – № 41. – Ст. 372.

<sup>5</sup> Про державну геологічну службу України [Текст] : Закон України від 04.11.1999 р. № 1216-XIV // Там само. – 1999. – № 51. – Ст. 456.

продукції»<sup>1</sup>, «Про нафту і газ»<sup>2</sup>, «Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними»<sup>3</sup>, «Про видобування і переробку уранових руд»<sup>4</sup>, «Про поводження з радіоактивними відходами»<sup>5</sup>, Гірничий закон України<sup>6</sup>, постанови Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2006 р. № 167 «Про затвердження Порядку проведення у 2006 році аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами»<sup>7</sup>, від 31 січня 1995 р. № 75 «Про затвердження Порядку державного обліку родовищ, запасів і проявів корисних копалин», розпорядження та укази Президента України, а також постанови Кабінету Міністрів України з питань вивчення, використання та охорони надр, нормативні акти Мінприроди, Державного комітету України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду, інші акти законодавства України.

Земельні, лісові та водні відносини, що виникають від час використання надр, регулюються відповідним законодавством України.

У правовій доктрині України до джерел права прийнято відносити Конституцію (Основний Закон), міжнародні норми, закони (кодекси та закони), укази Президента, підзаконні акти, локальні нормативні акти, звичай ділового обороту, договори.

З огляду на предмет гірничого права нормативно-правові акти можна систематизувати та виділити такі їх групи:

1) нормативно-правові акти, що регламентують відносини у сфері геологічного вивчення надр, включаючи пошук, розвідку мінерально-сировинних ресурсів;

<sup>1</sup> Про угоди про розподіл продукції [Текст] : Закон України від 14.09.1999 р. № 1039-XIV // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 44. – Ст. 391.

<sup>2</sup> Про нафту і газ [Текст] : Закон України від 12.07.2001 р. № 2665-III // Там само. – 2001. – № 50. – Ст. 262.

<sup>3</sup> Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними [Текст] : Закон України від 18.11.1997 р. № 637/97-ВР // Там само. – 1998. – № 9. – Ст. 34.

<sup>4</sup> Про видобування і переробку уранових руд [Текст] : Закон України від 19.11.1997 р. № 645/97-ВР // Там само. – 1998. – № 11–12. – Ст. 39.

<sup>5</sup> Про поводження з радіоактивними відходами [Текст] : Закон України від 30.06.1995 р. № 255/95-ВР // Там само. – 1995. – № 27. – Ст. 198.

<sup>6</sup> Гірничий закон України [Текст] : від 06.10.1999 р. № 1127-XIV // Там само. – 1999. – № 50. – Ст. 433.

<sup>7</sup> Про затвердження Порядку проведення у 2006 році аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами [Текст] : постанова Каб. Міністрів України від 20 лют. 2006 р. № 167 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 38. – Ст. 2032.

- 2) нормативно-правові акти, що регламентують відносини у сфері надання ділянок надр у користування;
- 3) нормативно-правові акти, що регламентують відносини у сфері видобутку і переробки мінерально-сировинних ресурсів;
- 4) нормативно-правові акти, що регламентують відносини у сфері охорони надр території України, континентального шельфу та раціонального користування надрами;
- 5) нормативно-правові акти, що регламентують відносини у сфері використання відходів гірничодобувного виробництва та пов'язаної з ним переробної діяльності.

Виходячи із цього, розглянемо ті нормативно-правові акти, які містять норми права, що регламентують відносини, котрі є предметом гірничого права, тобто відносини, що виникають у зв'язку з геологічним вивченням, використанням та охороною надр території України, континентального шельфу, а також з використанням відходів гірничодобувної і пов'язаної з нею переробної діяльності.

На рівні Конституції України можна виділити загальні норми — про право власності на природні ресурси та землю, право на підприємницьку діяльність, право на сприятливе довкілля (статті 13, 14, 41, 42, 50).

На рівні міжнародних договорів Україна уклала низку угод з державами — учасниками Співдружності Незалежних Держав з регулювання відносин у сфері користування надрами, транспортування нафти і газу, створення спільних господарських об'єднань, наприклад Гірничу хартію держав — учасниць СНД і Угоду про співробітництво в галузі вивчення, розвідки й використання мінерально-сировинних ресурсів<sup>1</sup>.

У Гірничій хартії головною метою співробітництва визначено взаємодопомогу і координацію спільних дій у сфері вивчення, розвідки, використання та охорони надр. Основними напрямками співробітництва названі поетапне зближення і гармонізація законодавчих та інших нормативних актів; удосконалення правової бази господарського співробітництва; розробка і пропозиція нових механізмів ефективного співробітництва органів державної влади, а також суб'єктів

<sup>1</sup> Угода про проведення погодженої політики в галузі транзиту природного газу від 16.01.1998 р. (ратифікована Законом України «Про ратифікацію Угоди про проведення погодженої політики в галузі транзиту природного газу» від 18 груд. 1996 р. № 615/96-ВР) [Електронний ресурс] // Верхов. рада України : офіц. сайт. — Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/997\\_067](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/997_067).

господарської діяльності у сфері вивчення, розвідки, використання та охорони надр<sup>1</sup>.

До числа рекомендаційних базових робіт зі створення і вдосконалення законодавчих та інших нормативних актів включені такі: визначення складу законодавчих та інших нормативних актів, порядку розробки і введення в дію цих актів; визначення суб'єктів і об'єктів права користування надрами; визначення компетенції органів влади з питань вивчення, розвідки, використання та охорони надр; вирішення питань власності на геологічну інформацію.

У рамках співробітництва прийнято також: Угоду про проведення погодженої політики у сфері транзиту газу, що набрала чинності 3 червня 1997 р.; Угоду про проведення погодженої політики у сфері транзиту нафти і нафтопродуктів по магістральних трубопроводах від 12 квітня 1996 р.; Конвенцію про транснаціональні корпорації від 6 березня 1998 р.<sup>2</sup>

Україна приєдналася також до деяких міжнародно-правових угод. Так, 11 березня 1999 р. підписано Кіотський протокол про зміну клімату, що закріплює кількісні зобов'язання розвинених країн та країн з перехідною економікою, включаючи Україну, з обмеження і зниження викиду парникових газів в атмосферу. 4 лютого 2004 р. Україна його ратифікувала (повідомлення про ратифікацію подане 12 квітня 2004 р.)<sup>3</sup>.

Надра є важливим природним ресурсом не тільки для України, а й для багатьох країн світу. Україна є учасницею багатьох міжнародно-правових актів, які прямо або опосередковано стосуються охорони навколишнього природного середовища та надр як його окремого самостійного елементу. Серед міжнародних договорів, які регламентують міжнародне співробітництво у сфері охорони довкілля, у тому числі надр, чільне місце посідають загальнополітичні договори, окремі роз-

<sup>1</sup> Гірнична хартія держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав [Електронний ресурс] : Хартію затв. Постановою Каб. Міністрів України № 1306 від 24.11.97 р. // Верхов. рада України : офіц. сайт. — Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/997\\_032](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/997_032).

<sup>2</sup> Конвенция о о транснациональных корпорациях от 06.03.1998 р. [Електронний ресурс] : Конвенцию ратифицировано с предостережением Законом № 921-XIV от 13.07.99 р.) // Верхов. рада України : офіц. сайт. — Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/997\\_193](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/997_193).

<sup>3</sup> Кіотський протокол до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату від 11.12.1997 [Електронний ресурс] : ратифіковано Законом № 1430-IV від 04.02.2004 р. // Верхов. рада України : офіц. сайт. — Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_801](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_801).

діли чи статті яких присвячено екологічним питанням. До таких договорів, зокрема, належать: Статут ООН, Заключний акт Наради з безпеки і співробітництва в Європі 1975 р., Договір про заборону випробувань ядерної зброї в атмосфері, у космічному просторі та під водою 1963 р., Договір про нерозповсюдження ядерної зброї 1968 р., Договір про заборону розміщення на дні морів і океанів та в його надрах ядерної зброї та інших видів зброї масового знищення 1971 р.<sup>1</sup>

Крім загальнополітичних, існує значна кількість міжнародних договорів, спеціально спрямованих на охорону навколишнього середовища. Згідно з реєстром ЮНЕП є більше тисячі універсальних та регіональних договорів і близько чотирьох тисяч двосторонніх договорів, які стосуються охорони довкілля. Залежно від змісту ці договори можна умовно поділити на дві групи. До першої належать комплексні договори, спрямовані на охорону навколишнього середовища в цілому. Це Базельська конвенція про контроль за транскордонним переміщенням небезпечних відходів та їх використанням 1989 р.<sup>2</sup>, Конвенція про біологічне різноманіття 1992 р.<sup>3</sup>, Конвенція про доступ до екологічної інформації та участь громадськості у прийнятті рішень у сфері навколишнього середовища 1998 р.; до другої — поресурсні договори, спрямовані на охорону окремих видів природних об'єктів, а саме Конвенція ООН з морського права 1982 р., Конвенція про забруднення

моря скиданням відходів та інших матеріалів 1972 р., Конвенція про попередження забруднення моря із суден 1973 р., Конвенція про охорону дикої флори і фауни 1979 р., Конвенція про міжнародну торгівлю видами флори і фауни, які перебувають під загрозою зникнення 1973 р., Конвенція про збереження мігруючих видів тварин 1979 р., Конвенція про транскордонне забруднення повітря на великі відстані 1979 р., Віденська конвенція про охорону озонового шару 1992 р., Рамкова конвенція ООН про зміну клімату 1992 р. та Кіотський протокол до неї 1997 р., Конвенція про фізичний захист ядерного матеріалу 1980 р., Конвенція про оперативні повідомлення про ядерні аварії 1986 р., Конвенція про допомогу у випадку ядерної аварії або радіаційної аварійної ситуації 1986 р.

До міжнародно-правових угод, які безпосередньо стосуються охорони надр, належать Гірнична хартія держав — учасниць Співдружності Незалежних Держав від 27 березня 1997 р., до завдань якої віднесені поетапне зближення і гармонізація законодавчих та інших нормативних актів у сфері вивчення, розвідки, використання і охорони надр, а також розробка і пропозиція нових механізмів ефективної співпраці органів державної влади і управління, а також суб'єктів господарської діяльності у сфері вивчення, розвідки, використання і охорони надр та ін., Угода про співробітництво в галузі вивчення, розвідки і використання мінерально-сировинних ресурсів від 16 січня 1998 р., за якою для координації співробітництва у сфері розвитку мінерально-сировинного комплексу Сторони створили Міжурядову раду розвідки, використання та охорони надр, котра діє на основі Положення, що є невід'ємною частиною цієї Угоди.

Рішення міжнародних організацій та конференцій у сфері охорони навколишнього середовища, як правило, мають рекомендаційний характер. До таких рішень, крім Стокгольмської декларації «Щодо питань охорони навколишнього середовища» 1972 р. та Декларації Ріо-де-Жанейро «Щодо навколишнього середовища та розвитку» 1992 р., належить і Всесвітня хартія природи 1982 р., затверджена резолюцією Генеральної Асамблеї ООН. Так, Всесвітня хартія природи містить низку важливих положень, які хоча прямо не віднесені її текстом до охорони надр, проте із змісту цих принципів випливає, що вони, очевидно, стосуються саме охорони надр. Наприклад, непоновлювані ресурси одноразового користування експлуатуються в міру, з урахуванням їх запасів, раціональних можливостей їх переробки для вжитку і сумісності їх експлуатації з функціонуванням природних систем;

<sup>1</sup> Статут Організації Об'єднаних Націй і Статут Міжнародного Суду від 26.06.1945 [Електронний ресурс] // ООН : офіц. сайт. — Режим доступу: <http://www.un.org/ru/documents/charter/>; Заключний акт Наради з безпеки і співробітництва в Європі (Хельсинки) від 01.08.1975 р. [Електронний ресурс] // Верхов. Рада України : офіц. сайт. — Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_055](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_055); Договір про заборону випробувань ядерної зброї в атмосфері, у космічному просторі та під водою (Москва) від 05.08.1963 р. [Електронний ресурс] // Верхов. Рада України : офіц. сайт. — Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_376](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_376); Договір про нерозповсюдження ядерної зброї від 01.07.1968 р. (про приєднання до Договору та застереження до нього див. Закон № 248/94-ВР від 16.11.94) [Електронний ресурс] // Верхов. Рада України : офіц. сайт. — Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_098](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_098); Договір про заборону розміщення на дні морів і океанів та в його надрах ядерної зброї та інших видів зброї масового знищення від 11.02.1971 р. [Електронний ресурс] // Верхов. Рада України : офіц. сайт. — Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_385](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_385).

<sup>2</sup> Базельська конвенція про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням від 22.03.1989 р. (про приєднання див. Закон № 803-XIV від 01.07.1999 р.) [Електронний ресурс] // Верхов. Рада України : офіц. сайт. — Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_022](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_022).

<sup>3</sup> Конвенція про охорону біологічного різноманіття від 05.06.1992 р. [Електронний ресурс] : ратифіковано Законом № 257/94-ВР від 29.11.1994 р. // Верхов. Рада України : офіц. сайт. — Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_030](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_030).

діяльність, що спричиняє підвищену небезпеку для природи, має передувати глибокий аналіз, і особи, що здійснюють таку діяльність, повинні довести, що передбачувана користь від неї значно більше за збиток, який може бути заподіяний природі, а у випадках, коли можливу негативну дію такої діяльності чітко не встановлено, вона не повинна здійснюватися, тощо.

На превеликий жаль, серед міжнародно-правових угод, договорів та інших актів, згоду на обов'язковість яких надано Україною, є дуже мало спеціальних, присвячених міжнародно-правовій охороні надр як важливого природного ресурсу. Разом із тим деякі міжнародно-правові акти, що стосуються охорони довкілля в цілому, певною мірою охоплюють у тому числі й охорону надр як невід'ємного елементу довкілля. Прикладом цього може бути Конвенція ООН про заборону військового або будь-якого ворожого використання засобів впливу на природне середовище від 18 травня 1977 р., яка встановлює межі дозволених дій держав у сфері управління природними явищами<sup>1</sup>.

Учасники Конвенції ООН про заборону військового або будь-якого ворожого використання засобів впливу на природне середовище від 18 травня 1977 р. зобов'язалися не вдаватися до військового або ворожого використання засобів впливу на природне середовище (умисного управління природними процесами — циклонами, антициклонами, фронтами хмар і т. д.), які мають широкі, довгострокові або серйозні наслідки. При цьому перелік заборонених дій не вичерпується зазначеними в Конвенції, оскільки у будь-який час можуть бути створені нові засоби дії. Україна межує зі значною кількістю країн світу, і для неї особливе значення має забезпечення своєї території та природних багатств від ворожих дій недоброзичливо налаштованих суб'єктів політичної арени. Надра Землі є потенційно можливим об'єктом ураження внаслідок застосування засобів впливу на них з метою, наприклад, виникнення землетрусів або ураження прісних підземних вод як важливого джерела задоволення питних потреб населення тощо. Отже, Конвенція про заборону військового або будь-якого ворожого використання засобів впливу на природне середовище 1977 р. як джерело права в Україні та інших країнах світу є важливим засобом забезпечення від негативного ворожого впливу на природні об'єкти, у тому числі на надра.

<sup>1</sup> Конвенція ООН про заборону військового або будь-якого ворожого використання засобів впливу на природне середовище від 18.05.1977 р. [Електронний ресурс] // Верхов. Рада України : офіц. сайт. — Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_258](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_258).

Завданням законодавства України про надра є регулювання гірничих відносин з раціонального, комплексного використання надр для задоволення потреб національної економіки, забезпечення мінеральною сировиною та задоволення інших потреб суспільного виробництва, гарантування під час користування надрами безпеки людей, майна та навколишнього природного середовища, а також забезпечення захисту прав і законних інтересів учасників гірничих відносин.

Регулювання відносин у сфері використання та охорони надр, провадження гірничодобувної діяльності на окремих родовищах корисних копалин здійснюється з урахуванням положень відповідних законів України, зокрема: щодо вуглеводневих об'єктів — законами України «Про нафту і газ»<sup>1</sup> та «Про газ (метан) вугільних родовищ»; щодо підземних водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних, — закону України «Про курорти»<sup>2</sup>; щодо гірничодобувних об'єктів — Гірничого закону України<sup>3</sup>.

Регулювання відносин, що виникають у процесі використання земель, вод, атмосферного повітря, здійснюється відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», якщо таке регулювання не суперечить КУпН<sup>4</sup>.

Регулювання відносин, що пов'язані з ліцензуванням господарської діяльності у сфері використання надр, здійснюється згідно із Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності»<sup>5</sup>.

Окреме місце у складі нормативно-правового регулювання відносин надрокористування посідає Гірничий закон України, де визначено правові та організаційні засади проведення гірничих робіт, забезпечення протиаварійного захисту гірничих підприємств, установ та організацій.

Важливу роль серед джерел гірничого права відіграє й Закон України «Про нафту і газ»<sup>6</sup>, який регулює відносини, пов'язані з особли-

<sup>1</sup> Про нафту і газ [Текст] : Закон України від 12.07.2001 р. № 2665-III // Відом. Верхов. Ради України. — 2001. — № 50. — Ст. 262.

<sup>2</sup> Про курорти [Текст] : Закон України від 05.10.2000 р. № 2026-III // Там само. — 2000. — № 50. — Ст. 435.

<sup>3</sup> Гірничий закон України [Текст] : від 06.10.1999 р. № 1127-XIV // Там само. — 1999. — № 50. — Ст. 433.

<sup>4</sup> Кодекс України про надра [Текст] : від 27.07.1994 р. № 132/94-ВР // Там само. — 1994. — № 36. — Ст. 340.

<sup>5</sup> Про ліцензування певних видів господарської діяльності [Текст] : Закон України від 01.06.2000 р. № 1775-III // Там само. — 2000. — № 36. — Ст. 299.

<sup>6</sup> Про нафту і газ [Текст] : Закон України від 12.07.2001 р. № 2665-III // Там само. — 2001. — № 50. — Ст. 262.

востями користування нафтогазоносними надрами, видобутком, транспортуванням, зберіганням і використанням нафти, газу та продуктів їх переробки з метою забезпечення енергетичної безпеки України, розвитком конкурентних відносин у нафтогазовій галузі, захистом прав усіх суб'єктів відносин, що виникають у зв'язку з геологічним вивченням нафтогазоносних надр, розробкою родовищ нафти і газу, переробкою нафти і газу, зберіганням, транспортуванням і реалізацією нафти, газу та продуктів їх переробки.

Законом України «Про державну геологічну службу України» визначено правові, організаційні та фінансові засади діяльності державної геологічної служби, встановлено основні завдання, склад і організацію служби та закріплено функцію головного розпорядника коштів державного бюджету, спрямованих на проведення геологорозвідувальних робіт, та ін.<sup>1</sup>

Серед джерел гірничого права слід назвати Закон України від 14 вересня 1999 р. «Про угоди про розподіл продукції», спрямований на створення сприятливих умов інвестування пошуку, розвідки та видобування корисних копалин у межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) зони на засадах, визначених угодами про розподіл продукції<sup>2</sup>.

У цьому Законі закріплено норми, що регулюють порядок укладення угоди, умови виконання робіт, право власності інвестора на добуту продукцію, майно й інформацію, розподіл і реалізацію державної частки добутої продукції, право на транспортування, зберігання та переробку мінеральної сировини, порядок і умови стягнення податків і зборів при виконанні угоди, процедури і форми обліку звітності, передачу прав і обов'язків за згодою, стабільність умов угоди, припинення її дії, порядок вирішення спорів.

Джерелами гірничого права є закони України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року»<sup>3</sup>, «Про охорону навколишнього природного середовища»<sup>4</sup>, «Про видобування та переробку уранових

<sup>1</sup> Про державну геологічну службу України [Текст] : Закон України від 04.11.1999 р. № 1216-XIV // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 51. – Ст. 456.

<sup>2</sup> Про угоди про розподіл продукції [Текст] : Закон України від 14.09.1999 р. № 1039-XIV // Там само. – 1999. – № 44. – Ст. 391.

<sup>3</sup> Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року [Текст] : Закон України від 21.04.2011 р. № 3268-VI // Там само. – 2011. – № 44. – Ст. 457.

<sup>4</sup> Про охорону навколишнього природного середовища [Текст] : Закон України від 25.06.1991 № 1264-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

руд»<sup>1</sup>, «Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними»<sup>2</sup>.

Правовий режим використання природних ресурсів у сфері господарювання, зокрема використання суб'єктами господарювання природних ресурсів на праві власності та користування, визначено у главі 15 ГК України.

Особливим правовим статусом користується й виключна (морська) економічна зона, яка згідно із ст. 55 Конвенції ООН з морського права являє собою район, що знаходиться за межами територіального моря і прилягає до нього. Ця зона завширшки не може перевищувати 200 морських миль, що вираховуються від вихідних ліній, від яких вимірюється територіальне море.

У Законі України від 16 травня 1995 р. «Про виключну (морську) економічну зону України» визначено суверенні права нашої держави на розвідку, розробку і збереження живих і неживих природних ресурсів у водах, які покривають морське дно, на морському дні та його надрах, а також на управління цими ресурсами та здійснення інших видів діяльності з економічної розвідки чи розробки зазначеної зони<sup>3</sup>.

Разом із законами джерелами гірничого права є підзаконні нормативно-правові акти: укази Президента, постанови Кабінету Міністрів України, накази, інструкції міністерств та відомств. Серед них центральне місце посідають: Порядок надання спеціальних дозволів на користування надрами, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 р. № 615<sup>4</sup>; Класифікація запасів і ресурсів корисних копалин державного фонду надр, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 5 травня 1997 р. № 432<sup>5</sup>; Порядок дер-

<sup>1</sup> Про видобування і переробку уранових руд [Текст] : Закон України від 19.11.1997 р. № 645/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 11–12. – Ст. 39.

<sup>2</sup> Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними [Текст] : Закон України від 18.11.1997 р. № 637/97-ВР // Там само. – 1998. – № 9. – Ст. 34.

<sup>3</sup> Про виключну (морську) економічну зону України [Текст] : Закон України від 16.05.1995 р. № 162/95-ВР // Там само. – 1995. – № 21. – Ст. 152.

<sup>4</sup> Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами [Текст] : Постанова Кабінету Міністрів від 30.05.2011 р. № 615 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 45. – Ст. 1832.

<sup>5</sup> Про затвердження Класифікації запасів і ресурсів корисних копалин державного фонду надр [Текст] : Постанова Кабінету Міністрів від 05.05.97 р. № 432 // Офіц. вісн. України. – 1997. – № 19. – Ст. 104.

жавного обліку родовищ запасів і проявів корисних копалин, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 31 січня 1995 р. № 75<sup>1</sup>; Порядок проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 р. № 594<sup>2</sup>; Положення про порядок проведення державної експертизи та оцінки запасів родовищ корисних копалин, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 22 грудня 1994 р. № 865<sup>3</sup>; Порядок здійснення державного геологічного контролю, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 14 грудня 2011 р. № 1294<sup>4</sup>; розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2011 р. № 1145-р «Про утворення міжрегіональних територіальних органів Державної служби геології та надр»<sup>5</sup>; укази Президента України від 6 квітня 2011 р. № 391/2011 «Про Положення про Державну службу геології та надр України» (Держгеонадр України)<sup>6</sup>, від 6 квітня 2011 р. № 408/2011 «Про Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України» (Держпромнагляд України)<sup>7</sup> та ін.

Величезний масив джерел гірничого права становлять також підзаконні нормативно-правові акти, спрямовані на забезпечення промислової і екологічної безпеки. З огляду на особливості відносин у сфері охорони надр нормативно-правові акти, що вирішу-

<sup>1</sup> Про затвердження Порядку державного обліку родовищ, запасів і проявів корисних копалин [Текст] : Постанова Кабінету Міністрів від 31.01.1995 № 75 // ЗП Уряду України. – 1995. – № 4. – Ст. 99.

<sup>2</sup> Про затвердження Порядку проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами [Текст] : Постанова Кабінету Міністрів від 30.05.2011 р. № 594 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 44. – Ст. 1783.

<sup>3</sup> Про затвердження Положення про порядок проведення державної експертизи та оцінки запасів корисних копалин [Текст] : Постанова Кабінету Міністрів від 22.12.94 р. № 865 // ЗП Уряду України. – 1995. – № 3. – Ст. 55.

<sup>4</sup> Про затвердження Порядку здійснення державного геологічного контролю [Текст] : Постанова Кабінету Міністрів від 14.12.2011 р. № 1294 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 97. – Ст. 3554.

<sup>5</sup> Про утворення міжрегіональних територіальних органів Державної служби геології та надр [Текст] : Розпорядження Кабінету Міністрів від 16.11.2011 р. № 1145-р. // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 89. – Ст. 3245.

<sup>6</sup> Про Положення про Державну службу геології та надр України [Текст] : Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 391/2011 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 29. – Ст. 1228.

<sup>7</sup> Про Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України [Текст] : Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 408/2011 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 29. – Ст. 1241.

ють конкретні завдання в цій в сфері, можна поділити на такі групи:

- 1) нормативно-правові акти, що містять загальні вимоги промислової безпеки;
- 2) нормативні акти, що визначають порядок реєстрації в державному реєстрі небезпечних виробничих об'єктів;
- 3) нормативно-правові акти, що регламентують процес організації виробничого контролю, складання промислової декларації та її експертизи;
- 4) нормативно-правові акти, що визначають вимоги до технічних пристроїв, застосовуваних на небезпечних виробничих об'єктах;
- 5) нормативно-правові акти, що регламентують проведення аналізу ризиків і страхування відповідальності за заподіяння шкоди;
- 6) нормативно-правові акти, що визначають порядок ліквідації і консервації небезпечних виробничих об'єктів;
- 7) нормативно-правові акти, якими встановлено відповідальність за порушення нормативних вимог щодо безпечного ведення робіт.

До джерел гірничого права слід віднести також локальні нормативні акти: статuti, положення, програми, технічні норми господарюючих суб'єктів, що здійснюють свою діяльність у сфері користування надрами.

Джерелами гірничого права є також нормативні положення договорів. Рівень договірного регулювання господарських (підприємницьких) відносин репрезентовано найрізноманітнішими договорами, багато з яких мають свою специфіку, наприклад договори поставки нафти, газу; ліцензійні угоди; угоди про розділ продукції та ін. Тут треба відзначити, що поряд із поширеними видами господарських договорів (поставка, оренда, підряд) у розглядуваній сфері суспільних правовідносин укладаються специфічні угоди про співробітництво між господарюючими суб'єктами нафтогазового комплексу та окремими суб'єктами державної або комунальної форми власності.

Правова природа такого роду угод ще недостатньо вивчена. Як правило, за своїм змістом вони мають рамковий характер, тобто фіксують основні напрями і принципи співробітництва. На законодавчому рівні підстави і порядок укладення таких угод не регламентуються. Отже, необхідне теоретичне дослідження питань правової природи такого роду угод.



Вважаємо, що нормативно-правові акти, які регламентують відносини у сфері геологічного вивчення, використання надр, у тому числі щодо пошуку, розвідки, видобутку і переробки мінерально-сировинних ресурсів, і охорони надр території України, її континентального шельфу, а також у зв'язку з використанням відходів гірничодобувного виробництва і пов'язаної з ним переробної діяльності, мають різну галузеву належність і тому повинні регулюватися нормами спеціального Гірничого кодексу.

Отже, очевидною є необхідність систематизації та уніфікації чинного гірничого законодавства України з метою належного забезпечення в ньому механізму правового регулювання охорони надр. Завданням же юридичної науки є виявлення нерегульованих моментів та вироблення обґрунтованих пропозицій, спрямованих на вдосконалення зазначеного механізму.

### 7.3. Надра як об'єкт правової охорони

Надра є самостійним елементом природи, частиною природного середовища. До надр відносять суцільні породи і породи, що знаходяться у рідкому або газоподібному стані, та ін.

Державний фонд надр включає як ділянки надр, що використовуються, так і ділянки надр, не залучені до використання, у тому числі континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони.

Складовим елементом надр є корисні копалини — природні мінеральні речовини, що можуть використовуватися безпосередньо або після їх обробки. Корисні копалини за своїм значенням поділяються на:

- корисні копалини загальнодержавного значення;
- корисні копалини місцевого значення.

Віднесення корисних копалин до корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення здійснюється Кабінетом Міністрів України.

Безпосереднім об'єктом користування є не корисні копалини, а їх родовища, які надаються для видобутку корисних копалин. Родовища

корисних копалин мають як природний, так і техногенний характер походження. Природні родовища корисних копалин — це нагромадження мінеральних речовин у надрах, на поверхні землі, у джерелах вод та газів, на дні водоймищ, які за кількістю, якістю та умовами залягання є придатними для промислового використання. Техногенні родовища корисних копалин — це місця, де накопичилися відходи видобутку, збагачення та переробки мінеральної сировини, запаси яких оцінені і мають промислове значення. Такі родовища можуть виникнути також унаслідок втрат при зберіганні, транспортуванні та використанні продуктів переробки мінеральної сировини.

Усі родовища корисних копалин, у тому числі техногенні, із запасами, оціненими як промислові, становлять Державний фонд родовищ корисних копалин, а всі попередньо оцінені родовища корисних копалин — резерв цього фонду. Державний фонд родовищ корисних копалин є частиною державного фонду надр.

Єдиний правовий режим використання діє стосовно всіх складових частин державного фонду надр, що дозволяє зробити висновок: у законі поняття «надра» та «державний фонд надр» за своїм правовим режимом тотожні, отже, фактично відносини щодо користування надрами складаються з приводу користування об'єктами державного фонду надр.

Надра відповідно до ст. 1 КУпН — це частина земної кори, що розташована під поверхнею суші та дном водоймищ і простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння<sup>1</sup>.

Чинне законодавство України, на жаль, не містить задовільного визначення поняття надр. Це визначення встановлює місце розташування надр (частина земної кори) та їх просторові межі — верхню (яка розташована під поверхнею суші та дном водоймищ) та нижню (якою є глибина, доступна для геологічного вивчення та освоєння). При цьому законодавець у КУпН не дає відповіді на запитання, що мається на увазі під поверхнею суші, де її межа, з якого моменту починаються гірничі відносини, а де — ще земельні. Незрозумілим з цього визначення є також те, чи вважаються надрами ті корисні копалини, які нагромаджені на поверхні землі та на дні водоймищ.

На думку О. М. Олійника, визначення поняття надр, яке б дало можливість чітко встановити коло гірничих відносин, повинно бути надано, виходячи з комплексного аналізу національного та зарубіж-

<sup>1</sup> Кодекс України про надра [Текст] : від 27.07.1994 р. № 132/94-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 36. – Ст. 340.

ного законодавства, історії та досвіду досліджень даного питання науковцями<sup>1</sup>.

Сучасні праці з гірничого права або повторюють визначення надр, що міститься в КУпН<sup>2</sup>, або дають надто конкретизоване визначення, що є неприйнятним для нормотворчої діяльності<sup>3</sup>. Визначення ж поняття надр, які містяться в законодавчих актах деяких держав СНД, практично такі самі, як і в КУпН.

Так, у преамбулі Федерального закону РФ «Про надра» зазначено, що надра є частиною земної кори, розташованою нижче ґрунтового шару, а за його відсутності — нижче земної поверхні і дна водойм та водотоків, простягаються до глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння. Дефініції поняття «надра», наведені в Кодексі Республіки Молдова про надра, Кодексі Республіки Беларусь про надра та в Законі Республіки Таджикистан «Про надра», практично не відрізняються від визначення надр, яке дається в Федеральному законі РФ «Про надра»<sup>4</sup>.

Слід зазначити, що надра можуть розглядатися і як геологічне, і як юридичне поняття. Під терміном «надра» треба розуміти не тільки підземний простір, в якому містяться корисні копалини, а й всі інші корисні властивості надр, включаючи порожнини, енергетичні та інші ресурси. Як слушно зазначає О. П. Шем'яков, у надрах знаходяться органічні, мінеральні, металеві, рудні, геотермальні, газоподібні родовища корисних копалин; порожні породи; споруди, що зведені з метою розробки цих родовищ та не пов'язані з видобуванням корисних копалин; рідкісні геологічні відшарування, палеонтологічні об'єкти і мінералогічні утворення, що становлять наукову, природоохоронну або культурно-

<sup>1</sup> Олійник, О. М. Проблемні питання юридичного визначення поняття «надра» [Текст] / О. М. Олійник // Держава і право. Юридичні і політичні науки : зб. наук. пр. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2008. – Вип. 42. – С. 477–483.

<sup>2</sup> Екологічне право. Особлива частина [Текст] : підуч. для студ. юрид. вузів і фак.: Повн. акад. курс / за ред. В. І. Андрейцева. – К. : Істина, 2001. – С. 317; Дмитренко, І. А. Екологічне право України [Текст] : підручник / І. А. Дмитренко. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – С. 281.

<sup>3</sup> Шем'яков, О. П. Правове регулювання використання та охорони надр [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Шем'яков Олександр Петрович. – Х., 2004. – С. 29–30.

<sup>4</sup> Олійник, О. М. Правове регулювання охорони надр за законодавством України (окремі аспекти) [Текст] : монографія / О. М. Олійник. – Хмельницький : Поліграфіст, 2011. – С. 8–9.

естетичну цінність. У надрах також містяться пустоти, які виступають у вигляді природних або антропогенних печер, гротів, шахт, катакомб, кар'єрів та інших гірничих виробок<sup>1</sup>. Усе це дає можливість уявити надра як частину навколишнього природного середовища, природних ресурсів, які існують об'єктивно поза людською свідомістю.

Проте це не дає можливості відмежувати гірничі відносини, а отже, законодавство, яке їх регулює, компетенцію, права і обов'язки суб'єктів цих відносин від суміжних цивільних та земельних відносин.

Ми погоджуємося з П. Шем'яковим, який зазначає, що для того, аби досягти цієї мети та вивести методологічно правильне, повне та придатне для законодавчого закріплення юридичне поняття «надра», необхідно виявити його найбільш суттєві юридично значущі ознаки<sup>2</sup>.

Уперше як юридичний термін «надра», а точніше, «надра земель», з'явився в 1832 р. в Гірничому Статуті Російської імперії, де корисні копалини розглядалися як складова частина надр<sup>3</sup>. Однак тлумачення термінів тоді не проводилось. Як юридична дефініція словосполучення «корисні копалини» було надане лише у 1927 р. в Гірничому положенні СРСР і в подальших законодавчих актах не наводилося. Корисними копалинами тут називалися «складові частини надр» — тверді і газоподібні, що можуть добуватися в промислових цілях шляхом їх вилучення чи виділення, незалежно від того, знаходяться вони на глибині чи виходять на поверхню<sup>4</sup>.

Визначення поняття «надра» має для юриспруденції не тільки теоретичне, а й практичне значення, оскільки надра виступають у першу чергу об'єктом гірничих відносин. Інтерес до визначення правового змісту поняття «надра» виник і активно обговорювався наприкінці 60-х — на початку 70-х рр. у зв'язку з підготовкою Основ законодавства СРСР про надра. У роботах Л. А. Заславської, М. Е. Когана, Б. А. Лісковець, Н. Б. Мухітдінова, В. Г. Плахути, Н. А. Сиродоева та інших

<sup>1</sup> Шем'яков, О. П. Правове регулювання використання та охорони надр [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Шем'яков Олександр Петрович. – Х., 2004. – С. 26–27.

<sup>2</sup> Там само. – С. 26.

<sup>3</sup> Новикова, Е. В. О правах недропользователей по Уставу Горному Российской империи [Текст] / Е. В. Новикова // Нефть, газ и право. – 2005. – № 2. – С. 35–40.

<sup>4</sup> Слобаев Ж. Порівняльний аналіз законодавства про надра та надрокористування України та Республіки Казахстан [Текст] / Ж. Слобаев // Юрид. журн. – 2009. – № 11. – С. 11.

учених досліджувалися різні аспекти цієї проблеми<sup>1</sup>. Так, Б. А. Лісковець стверджував, що давати визначення поняттю «надра» взагалі не має резону, оскільки перелік видів корисних копалин постійно змінюється. Він посилався на академіка В. І. Вернадського, який підрахував, що в давні часи людина використовувала всього близько 20 видів корисних копалин, а в ХХ ст. — уже близько 100, і ця цифра постійно збільшується<sup>2</sup>.

Найбільший господарський інтерес надра становлять саме як джерело видобутку корисних копалин, але це не може заперечувати положенню, за яким об'єктом права Українського народу на надра є не будь-які речовини, що залягають в надрах, а усі надра в цілому як частина природного середовища, що знаходиться нижче поверхні Землі. Навіть пусту породу неможливо вважати такою, що не належить нікому. У цьому випадку право власності Українського народу на надра було б неповним, а матеріальний об'єкт цього права — невизначеним.

Надра — поняття об'ємне, тому визначення поверхневої і нижньої меж надр викликає спори і дискусії. Верхня межа означає поверхню землі. Однак термін «поверхня» також є досить невизначеним, оскільки потрібно визначити, чи є товщина у поверхні, і якщо так, то яка вона.

Оригінальне рішення, а головне, таке, що підходить для розмежування надр і поверхні по вертикалі, було запропоновано ще в 1897 р. А. Л. Боровиковським. Він уважав, що з правової точки зору надра і поверхня різняться лише за характером використання. Якщо ставиться мета відлічити речовину від земельного шару, то це є використання надр, в інших випадках має місце використання поверхні. «Надра» землі — це її склад, її зміст, — писав А. Л. Боровиковський, — поки я користуюсь можливими вигодами від землі, не розтрачаючи самої

<sup>1</sup> Ерофеев, Б. В. Советское водное и горное право [Текст] / Б. В. Ерофеев. — М. : Высш. шк., 1981. — 68 с.; Заславская, Л. А. О понятиях объекта права государственной собственности на недра земли и пользования ими [Текст] / Л. А. Заславская // Учен. зап. ВНИИСЗ. — 1969. — Вып. 16. — С. 110–119; Коган, М. Е. Право государственной собственности на недра земли в СССР [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М. Е. Коган. — М., 1955. — 11 с.; Коган, М. Е. О кодификации советского горного законодательства [Текст] / М. Е. Коган // Сов. государство и право. — 1957. — № 6. — С. 91–100; Мухитдинов, Н. Б. Правовые проблемы пользования недрами [Текст] / Н. Б. Мухитдинов. — Алма-Ата : Наука, 1972. — 334 с.

<sup>2</sup> Сыродоев, Н. А. Правовая охрана недр в СССР [Текст] / Н. А. Сыродоев. — М. : Знание, 1976. — 64 с.

суті її, я, начебто, глибоко в неї не проникав, використовую лише «поверхню». Але коли я вже використовую самі корисні копалини, то я експлуатую «надра» земель. Такий принцип розмежування. Спірні ж випадки має вирішувати суд<sup>1</sup>.

Для порівняння зазначимо, що згідно із сучасним польським законодавством, межа між поверхнею і надрами проходить на глибині 30 метрів від поверхні землі, а у деяких інструкціях Державного технічного нагляду Російської Федерації надра пропонується вважати з глибини 5 метрів.

У п. «г» ст. 90 ЗК України передбачено, що власники земельних ділянок мають право використовувати в установленому порядку для власних потреб наявні на земельній ділянці загальнопоширені корисні копалини, торф, лісові насадження, водні об'єкти, а також інші корисні властивості землі<sup>2</sup>. При цьому видобувати для своїх господарських і побутових потреб корисні копалини місцевого значення і торф власники землі мають на загальну глибину розробки до 2 (двох) метрів.

Відносно визначення нижньої межі надр існують дві основні позиції. У першій межа обмежена технічними можливостями освоєння надр, у другій — простирається до центру земної сфери.

Надра, як і земля, ліси і води, у законодавчих актах і юридичній літературі визначаються або як елементи природної сфери, або як природні ресурси. Ця різниця зумовлюється ставленням до них людини. Якщо йдеться про сферу існування і діяльності, то земля, надра, води, ліси виступають елементами природного середовища, а коли йдеться про задоволення життєвих потреб людини в плодах і продукції землі, надр, вод та лісів, їх слід кваліфікувати як різновиди природних ресурсів.

Розглядаючи природні ресурси як об'єкти права власності, законодавство визначає правовий статус надр саме як одного із видів природних ресурсів. Так, згідно із ст. 4 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» природні ресурси України є власністю Українського народу, який має право на володіння, використання та розпорядження природними багатствами країни. Від

<sup>1</sup> Цит. за: Сыродоев, Н. А. Научные основы кодификации горничного законодательства [Текст] / Н. А. Сыродоев // Рад. держава й право. — 1969. — № 4. — С. 35.

<sup>2</sup> Земельний кодекс України [Текст] : від 25.10.2001 р. № 2768-III // Відом. Верхов. Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27.

імені народу України право розпорядження природними ресурсами здійснює Верховна Рада України<sup>1</sup>.

ЦК України містить норми, що визначають об'єкти правовідносин, зокрема ділянки надр, а також порядок їх використання. Так, згідно зі ст. 181 ЦК України до нерухомих речей (нерухоме майно, нерухомість), поряд з іншими об'єктами, віднесено й земельні ділянки, ділянки надр<sup>2</sup>. Право власності та інші речові права на нерухомі речі, обмеження цих прав, їх виникнення, перехід і припинення підлягають державній реєстрації в єдиному державному реєстрі установами юстиції. За загальним правилом, реєстрації підлягають: право власності, право господарського відання, право оперативного управління, право довічного утримання, право постійного користування, іпотека, сервітути, а також інші права у випадках, передбачених ЦК України та іншими законами.

Таким чином, ділянка надр — це частина, що обмежена з усіх боків, хоча законодавець у цьому питанні не завжди послідовний і часто неправомірно ототожнює поняття «надра» та «ділянку надр».

Практично всі визначення об'єкта гірничих відносин в Україні містять важливу і принципову думку про те, що надра — це не вся земна кора, а тільки її частина, доступна для розвідки й освоєння сучасними технічними засобами. Отже, з юридичної точки зору поняття «надра» є динамічним. Оцінка величини надр як частини земної кори з часом очевидно постійно збільшуватиметься у зв'язку з удосконаленням діючих та створених нових технічних засобів і технологій.

Земля, повітряний і водний басейни, надра тією чи іншою мірою мають корисні для людини якості. Однак вони поширюються не на всю землю, не на всі надра, а тільки на їх певну частину. Саме стосовно цієї частини виникають відносини землекористування, надрокористування, проблеми визначення права власності, володіння тощо.

В Україні всі землі відповідно до цільового призначення поділяють на різні категорії. При цьому по кожній категорії земель закон встановлює спеціальні правові норми, які відображають особливості їх правового режиму.

<sup>1</sup> Про охорону навколишнього природного середовища [Текст] : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. — 1991. — № 41. — Ст. 546.

<sup>2</sup> Цивільний кодекс України [Текст] : від 16.01.2003 р. № 435-IV // Відом. Верхов. Ради України. — 2003. — № 40-44. — Ст. 356.

Відносно надр такої докладний поділ відсутній. Надра поділяються лише на дві категорії: ділянки надр, що використовуються, та ділянки надр, що не використовуються. По суті йдеться про поділ за різними критеріями: ділянки надр, що містять корисні копалини; які використовуються для цілей, не пов'язаних з їх розробкою; ділянки надр, що становлять науковий і соціальний інтерес та ін. Враховуючи це, законодавство про надра слід розглядати як законодавство про надрокористування. Цей аспект важливий не тільки в теоретичному, а, головне, у практичному плані.

Розглядаючи надра як об'єкт надрокористування, слід зазначити, що суспільні відносини, які підлягають регулюванню, виникають не стосовно надр взагалі, а лише щодо їх частини — так званих ресурсів надр. Загалом їх можна поділити на три групи:

- корисні копалини (тверді, рідинні, газоподібні);
- енергія (геотермальна та ін.);
- пустоти (природні, штучні).

При правовому регулюванні процесів освоєння ресурсів надр треба розрізняти природні ресурси надр і техногенні, штучно створені. До останніх можна віднести, наприклад, газ, закачаний у спеціально створені підземні сховища газу, підземні споруди різного призначення: спеціальні приміщення, тунелі та ін.

У наведеній класифікації, безумовно, центральне місце посідають корисні копалини як один із основних різновидів геологічних ресурсів. Організаційно-технічні особливості їх освоєння, які включають процеси пошуку, розвідки, облаштування місцезнаходження, добування корисних копалин і, нарешті, ліквідації видобувного підприємства як майнового комплексу, визначають комплекс специфічних відносин, притаманних різним видам корисних копалин.

Залежно від виду корисних копалин і особливостей їх використання до цих відносин можуть входити процеси первинної обробки корисних копалин, яка здійснюється, як правило, безпосередньо на місці видобутку (на шахті, промислі), до яких належать:

для твердих корисних копалин — технологічні операції з доведення добутої продукції до якості, встановленої стандартами і технічними умовами, передбаченими проектом ведення робіт, що здійснюються, як правило, в межах гірничого відведення (включаючи селективну виїмку, усереднення, вибірку породи, дроблення негабаритів, виробництво кондиційних блоків тощо), і доставка до складу готової продукції або на переробне підприємство (збагачувальні чи

брикетні фабрики, дробильні комплекси, хімічні або металургійні заводи та ін.);

для нафти, газу та газового конденсату — технологічні операції з доведення якості, яка відповідає необхідним стандартам (позбавлення від решток води, солей, сепарації та ін.), встановленим проектом облаштування розробки;

для підземних вод — технологічні операції з доведення якості до необхідних стандартів і технічних умов, які включають механічну і біологічну чистку, вилучення складу заліза тощо і доставку до накопичувальних місць перед подаванням у мережу споживача.

Особливе місце в структурі гірничих відносин посідає видалення добутих корисних копалин. На практиці у деяких випадках, зокрема при видобутку нафти і особливо газу, їх транспортування стає головним для організації самого процесу видобутку.

Отже, зазначену виробничу діяльність можна назвати одним терміном — «освоєння місця видобутку».

Законодавство про надра до сфери гірничого виробництва відносить і процеси переробки відходів гірничодобувних підприємств.

Під відходами гірничодобувного виробництва розуміється частина добутих копалин, які в процесі їх підготовки, обробки або первинної переробки перетворюються на відходи. Відходи гірничого виробництва є об'єктом цивільних прав.

На сьогодні мінерально-сировинна база України характеризується наявністю великої кількості запасів і ресурсів корисних копалин: виявлено понад 20 000 родовищ і проявів корисних копалин, із яких 8 172 родовища за 95 видами корисних копалин мають промислове значення й обліковуються Державним балансом. До промислового освоєння залучено 40 % розвіданих запасів — 3 868 родовищ, на базі яких працює більше 2 (двох) тисяч гірничодобувних та переробних підприємств<sup>1</sup>.

Стан вітчизняної мінерально-сировинної бази оцінюється кількісними та якісними параметрами розвіданих та попередньо розвіданих запасів за окремими видами корисних копалин. Головними показниками, які обліковуються Державним балансом, є балансові та позабалансові запаси родовищ, що розробляються, та об'єктів, які не залучені до експлуатації; кількість родовищ усього та таких, що розробляються;

<sup>1</sup> Плотникова, О. Комплексність використання надр як основний принцип надрового законодавства [Текст] / О. Плотникова // Право України. — 2000. — № 4. — С. 84–86.

обсяги видобутку та втрат корисних копалин; якісні характеристики родовищ<sup>1</sup>.

Найбільш проста та зручна класифікація передбачає поділ усіх корисних копалин на дві групи: загальнопоширені (або місцевого значення) та всі інші, тобто незагальнопоширені (або загальнодержавного значення). Для цих груп законодавець завжди встановлював і встановлює різний правовий режим. Навіть у радянський період, коли надра були виключені з обороту, допускався видобуток окремих видів загальнопоширених корисних копалин індивідуально.

До категорії загальнопоширених відносять корисні копалини, які часто зустрічаються в природі та залягають на поверхні або на невеликій глибині, а тому легко доступні і придатні для прямого застосування без підготовки та переробки. Це в першу чергу пісок, галька, глина, гравій та ін.

Загальнодержавного значення корисні копалини поділяються на три основні групи: тверді, рідинні та газоподібні. Інші класифікації використовуються для охорони надр, забезпечення безпеки життєдіяльності тощо. Корисними копалинами визнається продукція видобувних галузей промисловості, що міститься у фактично добутій (вилученій) із надр (відходів, втрат) мінеральній сировині (порода, рідини та інші суміші), що за своєю якістю відповідають державним стандартам України, стандартам галузі, міжнародним стандартам, а в разі відсутності цих стандартів для окремо добутих копалин — стандарту організації (підприємства).

Велика кількість видів корисних копалин та особливості їх освоєння зумовлюють виділення у структурі народного господарства країни комплексу специфічних галузей:

- геологія та розвідка надр;
- газова промисловість;
- нафтодобувна промисловість;
- видобуток вугілля;
- сланцева промисловість;
- торф'яна промисловість;
- підземний видобуток чорних металів;
- відкритий видобуток чорних металів, видобуток і збагачення нерудної сировини для чорної металургії;

<sup>1</sup> Рудько, Г. Нормативно-правове регулювання надрокористування [Текст] / Г. Рудько, О. Миргородський, М. Курило, О. Лагода. — К. : Гіперіон, 2012. — С. 208.

- видобуток і збагачення радіоактивних і берилієвих руд;
- видобуток дорогоцінних металів.

Крім того, до сфери користування надрами відносять також діяльність, пов'язану з проведенням заходів щодо охорони навколишнього середовища в процесі гірничого виробництва і приведення у первісний стан земельних ділянок та інших природних об'єктів, порушених у процесі надрокористування.

До сфери користування надрами належать і специфічні відносини, пов'язані із похованням радіоактивних відходів та токсичних речовин, оскільки вони регулюються законодавством про надра та іншими законами і нормативно-правовими актами.

Таким чином, незадовільний стан правового регулювання охорони надр у законодавстві України та відсутність комплексного дослідження цієї проблеми свідчать про актуальність та надзвичайну важливість теми даного дослідження.

У юридичній літературі пропонується виділити напрями вдосконалення чинного законодавства, що регулює відносини надрокористування, шляхом розробки та прийняття таких нормативних документів: 1) нової редакції КУпН з урахуванням сучасної економічної ситуації; 2) законів про використання окремих груп корисних копалин; 3) положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, Державну геологічну службу та Держпромгірнагляд; 4) змін до чинних норм КУпАП (статті 47, 57, 58), а також нових норм щодо запровадження адміністративної відповідальності за порушення умов спеціального дозволу (ліцензії) на користування надрами, а також за незаконне видобування корисних копалин місцевого значення; 5) спрощення порядку одержання спеціальних дозволів, гірничих відводів та ліцензій для проведення господарської діяльності, що пов'язана з використанням надр; 6) удосконалення процесуального законодавства щодо судового розгляду адміністративних правопорушень у сфері надрокористування; 7) пропозицій щодо внесення змін до інвестиційного законодавства України для поліпшення правового регулювання режиму сприяння розвитку експлуатації надр з використанням іноземних коштів; 8) змін до Положення про Державний геологічний контроль України; 9) законодавства про оподаткування розвідки та видобутку корисних копалин зі встановленням пільгових ставок для розробки низькорентабельних та виснажених родовищ; 10) змін до ЗК

України про запровадження спрощеного порядку надання земельних ділянок для потреб, пов'язаних з користуванням надрами і видобуванням корисних копалин тощо<sup>1</sup>.

## 7.4. Право власності на надра та ресурси надр

Право користування надрами є похідним від права виключної власності Українського народу на надра. Воно має яскраво виражений цільовий характер, оскільки при наданні ділянок надр у користування обов'язково вказується конкретна мета, з якою вони мають використовуватися та для якої вони надаються.

На відносини, безпосередньо пов'язані з охороною надр, впливає також необхідність поєднання приватних і публічних інтересів у цій сфері. Однак при визначенні балансу таких інтересів ми неминуче стикаємося з проблемою вихідних доктрин, яких можна вирізнити три. Якщо б ми розташували ці три основні доктрини за певною шкалою, то побачили б дві протилежні моністичні концепції та одну помірковану, які розходяться саме у розумінні частки публічного і приватного в природоресурсному праві, перш за все щодо такого ресурсу, як надра.

Першу доктрину можна умовно назвати «доктриною переважання приватної власності на природні ресурси». У межах цього розуміння безумовний пріоритет надається приватним інтересам, зокрема, це стосується права власності на надра, яке може належати фізичним

<sup>1</sup> Леонова, О. В. Загальна характеристика адміністративно-правових відносин у сфері надрокористування [Текст] / О. В. Леонова // Право і суспільство. – 2010. – № 4. – С. 153–154; Олійник, О. М. Уніфікація законодавства про надра як одна з умов їх охорони (окремі аспекти) [Текст] / О. М. Олійник // Актуальні проблеми юридичної науки : зб. тез міжнар. наук. конф. «Восьмі осінні юридичні читання» (м. Хмельницький, 13–14 листоп. 2009 р.) : у 4 ч. Ч. 2 : Конституційне право. Адміністративне право. Фінансове право. Інформаційне право. Земельне право. Аграрне право. Екологічне право. Природоресурсне право. Трудове право та право соціального забезпечення. – Хмельницький : Вид-во Хмельницького ун-ту упр. та права, 2009. – С. 296–297; Грицан, О. А. Правові засади екологічного контролю за використанням та охороною надр [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Грицан Ольга Анатоліївна. – К., 2009. – 197 с.; Філатова, В. К. Правове регулювання геологічного вивчення надр [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Філатова Вікторія Костянтинівна. – Х., 2008. – 192 с.; Хохлова, І. В. Удосконалення законодавства про надра [Текст] / І. В. Хохлова // Вісн. Харк. нац. ун-ту внутр. справ. – 2007. – Вип. 37. – С. 398–403.

і юридичним особам, їх об'єднанням. Це означає повне включення у ринкові відносини, конкуренцію у відповідній сфері та вільний вибір засобів виробництва, проте одночасно послаблює контроль за надрокористуванням, що може спричинити негативні наслідки не тільки для конкретних об'єктів, а й для всієї екосистеми. Так, зазначається, що поточні міжнародні та національні закони є фундаментально некоректними з точки зору екосистемних послуг, і ці недоліки становлять загрозу. Головне, що ми не ставимо під сумнів, — правова парадигма переважаючої приватної власності, яка впливає на законодавство і політику щодо викопних джерел енергії, не визнаючи при цьому величезне значення суспільної, публічної складової<sup>1</sup>.

«Поміркована доктрина» передбачає особливий правовий режим стосовно природних ресурсів. Це може виражатися в ускладненні процедури доступу до їх використання, покладанні додаткових зобов'язань на приватних осіб, що ними користуються, підвищеній відповідальності та ін.

Відносні переваги приватної чи публічної власності для ефективності використання, рівності доступу і збереження природних ресурсів давно обговорюються у відповідній літературі. Але дебати дещо ускладнюються плутаниною між розумінням таких термінів: 1) спільна (публічна) власність і режим відкритого доступу; 2) спільні ресурси і режим спільної власності. Право власності є законними, дійсними повноваженнями здійснити конкретні дії у конкретних галузях. Права доступу, управління, вилучення, відчуження можуть окремо належати різним особам, змінюватися від мінімального права на доступ до володіння повними правами власності. Деякі атрибути спільних ресурсів сприяють їх використанню комунальними підприємствами або власниками, інші — індивідуальному користуванню, управлінню, відчуженню тощо<sup>2</sup>.

Сили і впливовості в межах відповідної концепції набуває ідея екологічних обов'язків. На відміну від екологічних прав, які передбачають, що ніхто, навіть держава, не може втручатися, ускладнювати чи перешкоджати здійсненню приватних інтересів суб'єкта, який ними володіє, обов'язки концентруються на відповідальності перед іншими

<sup>1</sup> Hodas, D. Ecosystem Subsidies of Fossil Fuels [Текст] / D. Hodas // Journal of Land Use & Environmental Law. – 2007. – Vol. 22. – No. 2. – P. 603.

<sup>2</sup> Ostrom, E. Private and Common Property Rights [Текст] / E. Ostrom and Ch. Hess // Indiana University Bloomington, School of Public & Environmental Affairs (SPEA) and Syracuse University Library. – 2007. – P. 1.

особами. Наприклад, нераціональне використання надр може спричинити їх дострокове виснаження, і навіть якщо наслідки не будуть відчутними зараз, існує потенційна загроза для майбутніх поколінь.

Ідея екологічних обов'язків може також пояснити різні види охоронюваних законом позицій, які існують у правовій системі, тому часто складніше знайти такі терміни, як права, ніж знайти колективні та дифузні інтереси (або інтереси широкої спільноти), законні очікування тощо<sup>1</sup>.

Третя доктрина, яку можна назвати «переважанням публічної власності на природні ресурси», або — в західній традиції права — «доктриною публічної довіри», ґрунтується на тому, що всі чи деякі природні ресурси не повинні перебувати у приватній власності в силу їх особливої природи, великого значення і з огляду на можливі негативні наслідки для суспільства. Тому в найбільш точному сенсі надра не тільки не можуть бути надані у власність приватним особам, а й користування ними слід обмежити і ретельно контролювати. Доктрина публічної довіри — це правова концепція, що має давнє коріння і все частіше розглядається як основа збереження сучасного світу, екологічної безпеки. Вона заснована на ідеї, за якою деякі природні ресурси не можуть справедливо та ефективно управлятися приватними власниками, їм скоріше слід бути у довірчому управлінні держави, яка повинна керувати споживчим використанням та охороною від імені нинішніх і майбутніх громадян. Хоча історично доктрина публічної довіри стосувалася обмеженого набору природних ресурсів (на кшталт затоплених земель), за допомогою правозастосування і праворозуміння її було розширено<sup>2</sup>.

Питання права власності на природні ресурси в Україні набувають особливої гостроти у зв'язку зі спорами щодо сутності закріпленого у Конституції України права власності Українського народу. Як зазначає Є. В. Шульга, оскільки як у самій Конституції України, так і на підконституційному законодавчому рівні немає чіткого визначення поняття цього права з викладенням обсягу і змісту, способу та порядку, в якому воно здійснюється, то фактично відсутні механізми реалізації

<sup>1</sup> Fraccia, F. The Legal Definition of Environment: From Rights to Duties [Текст] / F. Fraccia. ; Bocconi University Institute of Comparative Law «Angelo Sraffa» (I. D. C.). – Legal Studies Research Paper Series. – P. 20.

<sup>2</sup> Sagarin, R. D. The Public Trust Doctrine: Where Ecology Meets Natural Resources Management [Текст] / R. D. Sagarin and M. Turnipseed // Annual Review of Environment and Resources. – 2012. – Vol. 37. – P. 473.

права власності Українського народу. Натомість існує підміна цих механізмів неконтрольованим із боку суспільства управління природними ресурсами від імені Українського народу, яке здійснюють органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, що, у свою чергу, призводить до негативних масштабних наслідків, увесь тягар яких у кінцевому результаті покладається на той самий Український народ<sup>1</sup>.

Не слід забувати про те, що різноманіття використання правових режимів власності на такі природні ресурси, як надра, у сучасному суспільстві визначається у тому числі досвідом минулого. Для українського суспільства це означає, з одного боку, декларування бажання позбутися тотального державного регулювання у сфері надрокористування, а з другого — недостатність застосування диспозитивних методів регулювання на практиці. Особливо це відчувається в питаннях надання дозволів, укладання договорів, плати за користування надрами тощо.

Проблема встановлення права власності на надра і ресурси надр тісно пов'язана з проблемою співвідношення права власності на землю і права власності на надра. При цьому треба мати на увазі, що під поняттями «земля» та «надра» в законодавчих актах і юридичній літературі розуміються не взагалі земля і надра як види природних ресурсів, а ділянки землі і відповідні ділянки надр. Як виняток можна назвати лише законодавство держав із комуністичним режимом, де декларувалася виключна загальнонародна власність на землю і надра як види природних ресурсів.

В історії розвитку права власності на надра і ресурси надр при всій відмінності, притаманній тим чи іншим регіонам і правовим системам, можна виділити одну загальну тенденцію — визнання пріоритету державної власності.

На зорі зародження державності та розвитку виробничих сил, у тому числі гірничої справи, діяв загальний принцип — власник землі є власником надр. Проте уже в Стародавньому Єгипті право на розробку родовищ корисних копалин належало виключно фараону. У римському праві корисні копалини розглядались як плоди землі і відповідно, як і сільськогосподарська продукція, визнавалися власністю володільця земельної ділянки. Разом із тим за межами Рима освоєнням

<sup>1</sup> Шульга, С. В. Реалізація виключного права власності Українського народу на надра [Текст] / С. В. Шульга // Адвокат. – 2012. – № 10. – С. 26.

надр займалися спеціально уповноваженні особи, які надавали ділянки землі для організації розробки корисних копалин, контролювали і стягували збір за користування надрами<sup>1</sup>.

Нині форма власності на надра і ресурси надр визначається конституційним законодавством держав. Це можуть бути одночасно різні форми власності (державна, приватна, муніципальна та ін.) або яка-небудь одна форма, наприклад державна чи комунальна. Отже, практичне значення має не тільки форма власності на надра та їх ресурси, а й той чи інший підхід до встановлення співвідношення права власності на землю і права власності на надра<sup>2</sup>.

Проблема співвідношення права власності на землю і права власності на надра має багатовікову історію і є достатньо складною. Із усіх багатьох форм і способів її розв'язання можна виділити дві крайні позиції: перша — власник землі є і власником надр, друга — ці права розділені та є самостійними. Однак у сучасному природоресурсному законодавстві держав з різними політичним ладом, адміністративним устроєм та правовою системою (континентальна, англосаксонська, ісламська) ці позиції в абсолютній формі практично не зустрічаються через обмеження, установлені державою. Ці обмеження полягають головним чином у праві держави встановлювати і стягувати податки, вилучати власність, у тому числі земельні ділянки та надра, у разі необхідності їх суспільного використання, здійснювати право поліцейської влади, спрямованої на захист інтересів населення і суспільства в цілому.

У Європі гірниче законодавство будувалося на принципах континентального права і має найстаріші традиції. Поступово, з посиленням централізованої державної влади, а це були практично виключно монархії, вони стали привласнювати собі привілеї на одержання частини прибутку від видобутку родовищ корисних копалин. Пізніше у деяких країнах надра, а точніше корисні копалини, були проголошені власністю корони, яка привласнювала собі права користування надрами, включаючи надання їх у користування, розпорядження добутими корисними копалинами, стягнення спеціальних податків та зборів, припинення права користування тощо. Такий комплекс прав дістав назву «гірничі регалії» як одна з ознак королівської гідності поряд із королівськими регаліями, такими як корона, держава та спікер.

<sup>1</sup> Суханов, Е. А. Лекції про право власності [Текст] / Е. А. Суханов. – М., 1991. – С. 95–101.

<sup>2</sup> Там само.



Гірничі регалії як принцип користування надрами були проголошені на початку другого тисячоліття практично в усіх країнах Західної Європи. Зокрема, вони були введені спеціальним законом у Німеччині імператором Фрідріхом у 1158 р., французьким королем Генріхом III у 1262 р., англійським королем Іоанном I у 1201 р. та ін. Однак починаючи з XVI ст. у деяких державах принцип гірничої регалії було поступово скасовано або обмежено. Зокрема, в Англії при Кромвелі зі втратою значення королівської влади гірничі регалії було повністю скасовано. Землевласники одержали право власності на надра своїх земельних угідь. У той самий період король Генріх II у Франції зберіг гірничу регалію, проголосивши принцип «гірничої свободи», згідно з яким будь-який член суспільства незалежно від майнового стану, національності тощо мав право претендувати на одержання права користування надрами. Слід відзначити, що гірничу свободу не має абсолютного значення. Різні держави з тих чи інших мотивів періодично вводили ті чи інші обмеження, але всі вони, як правило, мали кон'юнктурний політичний характер<sup>1</sup>.

Форми права власності на надра та її співвідношення з правом на землю в Західній Європі до XIX ст. реалізовувалися по-різному. Так, у Франції, Бельгії та германських державах пошук і розробка корисних копалин проводилися з дозволу гірничих управлінь на всій території держави. Винятки становили окремі встановлені законом зони, які мали історичне, рекреаційне чи екологічне значення, а також землі, що знаходилися під жилими, господарськими та іншими спорудами, садами, огородами та ін. На цих землях на відстані 20 сажень (50 м) від тих чи інших споруд пошук і розвідка без дозволу володільця землі не допускалися. Про відкриття місця знаходження родовищ корисних копалин слід було повідомити уряд.

Користувач надр одержував за законом земельну ділянку і був зобов'язаний віддячити землевласника за домовленістю з ним. Коли згоди не було досягнуто, розмір винагорода визначався особливою експертною комісією. У Франції і Бельгії винагорода встановлювалася законом. Після одержання земельного відводу корисні копалини розроблялися за загальними правилами. За добути корисні копалини державі сплачувався визначений законом гірничий податок.

В Англії, де володіння поверхнею і надрами землі становило власність землевласника, останньому надавалося право безконт-

<sup>1</sup> Перчік, О. І. Гірниче право [Текст] : підручник / О. І. Перчік. – Вид. 2-ге, переробл. і допов. – М. : Вид. Дім «ФІЛОЛОГІЯ», 2002. – С. 52.

рольного розпорядження корисними копалинами. Вплив уряду у сфері гірничого промислу обмежувався лише наглядом за безпекою проведення гірничих робіт та одержанням певного відсотка від прибутку виробництва.

У більшості країн, зокрема в Австрії, Пруссії, Саксонії, Іспанії, право володіння поверхнею землі було відокремлено від володіння надрами, які визнавалися надбанням держави. У Франції і Бельгії власники землі юридично формально не були позбавлені права власності на надра. Однак уряд мав право розпоряджатися окремими видами корисних копалин на всій території країни. В Англії, як уже зазначалося, надра землі разом з її поверхнею складали нерозривну власність власника.

Гірниче законодавство США, використовуючи принципи англосаксонського права, розвивалося досить самостійно. Діяв єдиний принцип: власник землі є і власником надр. Звідси на приватних землях власником надр і ресурсів надр був землевласник, на державних, федеральних — держава. Згідно з американською інтерпретацією англосаксонської доктрини право власності на природні ресурси передбачало можливість надання землевласнику права власності на землю і все, що з нею безпосередньо пов'язано, тобто на все, що знаходиться над і під нею. Таке правило діяло в США з часів перших поселенців. Однак уже на початку XX ст. в США були прийняті закони (1909, 1916 рр.), які зберігали право власності на надра (ресурси надр) за урядом при передачі федеральних земель у приватну власність на підставі надання заявнику так званого земельного патенту. Це положення було ще раз закріплено в Законі США 1976 р. «Про Федеральну політику управління землями», який регулює права володіння, використання та розпорядження федеральними ділянками землі. Його метою є забезпечення раціонального використання як самих земельних ділянок, так і ділянок надр, що містять корисні копалини. Відповідно до цього Закону власник землі отримував право на одержання так званого повного земельного патенту, що об'єднує право як на поверхню, так і на надра землі. При цьому потенційний користувач надрами був зобов'язаний виконати визначений комплекс геологічних робіт, аби можна було достатньо обґрунтовано встановити цінність ділянки надр та розмір платежів за користування ними.

На сьогодні США залишається єдиною західною країною, де практикується такий унікальний підхід у питаннях власності, коли корисні копалини є нічийми, доки вони не будуть добути. У багатьох країнах,

наприклад Великій Британії, діє «вотчинна» (номінальна) система, коли держава проголошує свої суверенні права на корисні копалини, що знаходяться в надрах, а власники землі одержують прибуток, надавши дозвіл на використання ділянки землі для видобутку.

В ісламському праві існують декілька юридичних підходів, які по-різному тлумачать співвідношення права власності на землю і надра. Відомі такі системи, за якими: ресурси надр є державною власністю, а ресурси надр на приватних землях належать їх власнику, на відміну від іншої системи, при якій виявлені на державних землях ресурси надр є власністю держави, яка може надати дозвіл на їх використання, а корисні копалини, виявлені на приватних землях, належать їх власникам, однак на їх розробку потрібно одержати дозвіл держави.

Відповідно до ісламських законів практично завжди потрібен дозвіл держави на розробку, оскільки встановлено, що корисні копалини, які знаходяться в надрах, належать державі, а вона виступає зберігачем суспільного майна, що не підлягає відчуженню. Родовища корисних копалин не можуть бути об'єктом приватної власності. Згода на їх видобуток третьою особою надається на визначених умовах і на певний строк. Тут скоріше за все діє «право на володіння річчю» (*jus ed rem*), ніж «право на річ» (*jus in rem*).

Серйозна еволюція в тлумаченнях права власності на надра з позиції міжнародного співтовариства сталася у другій половині ХХ ст. Її можна прослідити в контексті резолюцій ООН, що відображають еволюцію юридичної думки у цій сфері, від раннього американського підходу з його підкресленим захистом індивідуальних прав до права народів та націй на експлуатацію їх природних багатств.

У 1952 р. Генеральна Асамблея ООН прийняла резолюцію, в якій зазначено, що «право народів вільно використовувати та експлуатувати свої багатства є невід'ємною частиною їх суверенітету». У 1962 р. ухвалено резолюцію, яка містила такі положення: «Право народів та націй на постійний суверенітет над природними багатствами і ресурсами має здійснюватися в інтересах національного розвитку та благополуччя народів і національностей, що населяють дану країну». Після нафтової кризи 1970–1972 рр. 29 сесія Генеральної Асамблеї ООН прийняла резолюцію № 3281 під назвою «Хартія Економічних прав»<sup>1</sup>,

<sup>1</sup> Хартія Економічних прав та обов'язків держав від 12.12.1974 р. [Електронний ресурс] // Верхов. Рада України : офіц. сайт. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_077](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_077).

котра оголосила принцип, відповідно до якого «кожна держава має право і буде вільно здійснювати цілісний суверенітет, включаючи володіння і розпорядження, щодо своїх природних багатств, ресурсів і економічної діяльності». У зазначених резолюціях чітко закріплено тенденцію відмови від більш ранніх (початку ХХ ст.) традиційних концепцій власності на надра і ресурси надр, згідно з якими власник землі мав і право на надра.

Проголошенням державної власності на надра і ресурси надр було знайдено юридичне обґрунтування втручання держави в галузь розвідки та розробки надр. Винятки тут мають США — у разі, якщо земля знаходиться не у федеральній власності. Разом із тим зараз і в США діє достатньо розвинене законодавство, що регулює раціональне використання та охорону надр, стягнення податків, питання захисту навколишнього середовища тощо.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що на сьогодні право народів і націй на володіння, користування та розпорядження народними багатствами своєї країни, зокрема надрами та їх ресурсами, розглядається як невід'ємний елемент суверенітету кожної країни і по суті вже стало загальновизнаною міжнародною нормою.

Таким чином, сучасне право власності на надра у світі характеризується двома основоположними принципами:

- земля і надра є самостійними об'єктами права власності, право власності на землю не тягне за собою права власності на надра та їх ресурси;
- земля як об'єкт права може знаходитись у державній, комунальній та приватній власності, а надра — тільки в державній власності.

У Російській імперії, до складу якої входила територія України, право власності на надра та ресурси надр мало свої особливості. Ще Петро I установив принципи гірничої регалії та гірничої свободи. У 1782 р. імператриця Катерина II скасувала їх. Незважаючи на це, держава розглядала ресурси надр як всезагальне надбання і певною мірою регулювала їх видобуток навіть на приватних землях. Так, у ст. 28 Гірничого Статуту зазначалося, що міністр торгівлі і промисловості наглядає, аби відкриті руди і мінерали на приватних землях не залишалися невідпрацьованими. Ще більш суворо держава підходила до ресурсів надр на землях, наданих в общинне користування, зокрема на землях козачих військ. У Гірничому Статуті вказувалося також, що

в разі відкриття «благородних металів і мінералів ці землі звертались в казну за визначену винагороду»<sup>1</sup>.

Ці приклади засвідчують, що вже у той час держава брала на себе право регулювати використання природних ресурсів у суспільних інтересах. Перші конституційні акти радянської влади для характеристики права власності на природні ресурси, у тому числі на надра, обмежувалися лише формулами, які по суті не містили правового змісту, оскільки використовували лише визначення типу «всенародне надбання», «переходять виключно в користування держави» тощо.

Тільки Конституція СРСР 1936 р. встановила, що «земля, її надра, води, ліси, заводи, шахти, рудники є державною власністю» (ст. 6), і віднесла користування надрами до відома СРСР в особі його вищих органів державної влади (ст. 14)<sup>2</sup>. До компетенції союзних республік входило лише право розпоряджатися державним фондом надр у межах території республіки. Конституція СРСР 1977 р., піднявши статус власності на природні ресурси, установила (ст. 11): «У виключній власності держави знаходяться: земля, її надра, води, ліси»<sup>3</sup>. Державна власність не підлягала розподілу між республіками, які входили до складу СРСР, і оголошувалася «загальним надбанням всього радянського народу». До компетенції республік (у тому числі України) входив «обов'язок» в інтересах сьогоденних і майбутніх поколінь вживати необхідних заходів для охорони і науково обґрунтованого, раціонального використання землі та її надр (ст. 18). Крім того, до компетенції республік входила функція встановлення порядку користування землею, надрами, лісами та водами (п. 11 ст. 72).

Після розпаду СРСР та розбудови Україною незалежності формування власності на надра принципово змінилося. У Конституції України (ст. 13) проголошено право власності на природні ресурси Українського народу, який має право володіння, користування і розпорядження природними багатствами країни<sup>4</sup>. До природних ресурсів належать земля, надра, атмосферне повітря, водні та лісові ресурси,

<sup>1</sup> Устав Горный. – СПб. : Государственная типография, 1912. – Т. 7.

<sup>2</sup> Конституція (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик [Текст] : утв. Чрезвычайным VIII съездом Советов Союза ССР 5 дек. 1936 г. // <http://www.lawrussia.ru>.

<sup>3</sup> Конституція (Основной Закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік [Текст] : прийн. на позачерг. сьомій сесії Верхов. Ради СРСР дев'ятого скликання 7 жовт. 1977 р. (в ред. від 14 берез. 1990 р.). // <http://www.lawrussia.ru>.

<sup>4</sup> Конституція України [Текст] : від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

нелісова рослинність, об'єкти тваринного світу тощо. Об'єктами права власності Українського народу перш за все є природні ресурси, які знаходяться на території України в межах її державних кордонів, а також континентального шельфу України та виключної (морської) економічної зони. Визначення континентального шельфу вперше дається в Женевській конвенції про континентальний шельф 1958 р. (ратифікована 10 листопада 1960 р.) і більш докладно розвивається в ст. 76 Конвенції ООН 1982 р. з морського права. Україна як прибережна держава здійснює над континентальним шельфом суверенні права з метою його розвідки та розробки природних ресурсів.

У ст. 4 КУпН встановлено, що надра є виключною власністю народу України і надаються тільки у користування. Угоди або дії, які в прямій чи прихованій формі порушують право власності народу України на надра, є недійсними<sup>1</sup>. Народ України здійснює право власності на надра через Верховну Раду України і місцеві Ради народних депутатів. Окремі повноваження щодо розпорядження надрами законодавство України може надавати відповідним органам державної виконавчої влади.

Підсумовуючи викладене, слід констатувати, що згідно з чинним законодавством право власності на надра в Україні характеризується тим, що в межах території України надра знаходяться у власності Українського народу, а у виключній економічній зоні та на континентальному шельфі держава здійснює суверенні права та юрисдикцію відповідно до українського та міжнародного законодавства.

Зміст вищого права власності народу на надра та їх екосистему лежить у площині суспільної охорони основного національного багатства та суспільно-громадського права споживати його блага і передусім в абсолютному праві народу вирішувати концептуальні питання користування ними та встановлювати правовий режим власності на них на засадах збереження фундаментальних життєвих основ (охорони). Це право має реалізовуватися виключно у форматі всеукраїнського референдуму, оскільки вже очевидно, що досягнення безпечного збалансованого еколого-енергетичного рівня в руслі виконання проголошеного державного курсу є загрозливою утопією. Напрями переорієнтації економіки мають бути встановлені народом з поступовою відмовою від надровидобування та посиленням аграрної складової (консульта-

<sup>1</sup> Кодекс України про надра [Текст] : від 27.07.1994 р. № 132/94-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 36. – Ст. 340.

тивний референдум). Визначені вектори мають втілюватися через на-працювання відповідних законів та прийняття їх через формат законодавчого референдуму. Оскільки народ складається з громад, то абсолютним правом громад (-и) є ухвалення остаточних рішень щодо суттєвих для себе питань з активацією форматів місцевих референдумів та громадських слухань, передусім для всіх спірних випадків «суспільної необхідності» як обов'язкової передумови ухвалення рішення (із скасуванням закріпленої в 2011 р. заборони таких слухань). Зміст вищого права передбачає не заборону, а максимальне сприяння так званому «пайовому праву» на природні ресурси та встановлення меж для корпоративно-приватної власності<sup>1</sup>.

Конституційне право власності Українського народу на природні ресурси розвинено у чинному законодавстві України. Це положення, зокрема, закріплено у ст. 4 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», а також стосовно кожного природного ресурсу — відповідними кодексами чи законами, а саме: ст. 6 ВК України, ст. 6 ЛК України<sup>2</sup>.

Таке положення закладає основи для соціальної спрямованості діяльності з освоєння надр, оскільки народ має право на здійснення контролю за діяльністю надрокористувачів через представницькі органи держави і право одержувати «дивіденди» за користування надрами у вигляді соціальних благ, прямих фінансових надходжень і т. д. Слід зазначити, що законодавче закріплення права власності на надра за народом, а не за державою (як це має місце в Росії, Казахстані та інших країнах) є концептуально кращим підходом, оскільки у разі, коли йдеться про державну власність, права народу цієї держави щодо власності є розмитими і лише мають на увазі.

На стиках гірничого і водного права знаходяться відносини, пов'язані з використанням підземних вод і підземних водних об'єктів. За гірничим законодавством вони є частиною надр. У деяких випадках при визначенні права власності на надра, а точніше, на ділянки надр, законодавець передбачає, що володіння, користування і розпоряджен-

ня надрами здійснюються їх власником вільно, однак за умови, що вони не спричиняють шкоду навколишньому середовищу та не порушують прав і законних інтересів інших осіб. Крім того, законодавство встановлює спеціальний правовий режим обороту надр. Зокрема, надра можуть відчужуватися чи переходити від однієї особи до іншої тією мірою, в якій це дозволяється законами про землю та інші природні ресурси.

В Україні ділянки надр не можуть бути предметом купівлі-продажу, дарування, спадкування, застави або відчужуватися іншим способом, у тому числі передаватися до статутних капіталів, створюваних за участю суб'єктів господарювання, а також вноситись як внесок у спільну діяльність. Право користування надрами може відчужуватися або переходити від однієї особи до іншої тією мірою, в якій це дозволяється законами.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що відповідно до чинного законодавства право власності на надра в Україні характеризується тим, що:

- у межах території України надра знаходяться у власності Українського народу, а у виключній економічній зоні та на континентальному шельфі держава здійснює суверенні права і юрисдикцію відповідно до українського та міжнародного законодавства;
- питання володіння, користування і розпорядження надрами в межах суходільної державної лінії кордону віднесені до спільного відання держави та органів місцевого самоврядування, а за її межами, тобто в територіальному морі, виключній економічній (морській) зоні і на континентальному шельфу, — до повноважень держави України;
- володіння, користування і розпорядження надрами здійснюються в інтересах усього Українського народу;
- володіння, користування і розпорядження надрами здійснюються органами державної влади та органами місцевого самоврядування вільно, якщо це не спричиняє шкоди навколишньому середовищу і не порушує законних інтересів інших осіб.

Надра як об'єкт права власності мають подвійний характер. Це виявляється у тому, що надра, з одного боку, невід'ємні від біосфери і, як інші природні ресурси (земельні, водні тощо), є всенародним надбанням. Це дає змогу розглядати їх як об'єкт виключної власності Українського народу, а з другого — ресурси надр (корисні копалини, підземний простір та ін.) у процесі користування надрами перетворюються на товар (продукцію, майно) і стають предметом цивільно-право-

<sup>1</sup> Шульга, Є. В. Реалізація виключного права власності Українського народу на надра [Текст] / Є. В. Шульга // Адвокат. — 2012. — № 10. — С. 28.

<sup>2</sup> Про охорону навколишнього природного середовища [Текст] : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. — 1991. — № 41. — Ст. 546; Водний кодекс України від 06.06.1995 р. [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. — 1995. — № 24. — Ст. 189; Лісовий кодекс України від 21.01.1994 р. [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. — 1994. — № 17. — Ст. 99.

вих, господарських угод (договорів), а отже, є об'єктом цивільно-майнових та господарських відносин.

У системі відносин надрокористування право власності на надра, родовища корисних копалин та інші геологічні ресурси посідає чільне місце. Тому визначення його сутності і змісту є однією з фундаментальних і складних проблем гірничого права. Тому дослідження цієї проблеми має спрямовуватися на визначення істотних ознак об'єктів власності на надра та специфіки правового регулювання відносин власності у сфері користування.

Насамперед характеристику надр, а також корисних копалин та інших ресурсів, що містяться в них, як об'єкта права власності значною мірою вирізняють такі особливості:

1) надра та ресурси, що містяться в них (мінерально-сировинні, енергетичні, просторово-базисні, інформаційні тощо), є витвором природи, а не діяльності людини і суспільства;

2) просторова маса надр, об'єкт та розташування є складновідтворюваними або взагалі не можуть бути відновлені чи прирощені шляхом суспільного виробництва;

3) надра через вичерпність та непоновлюваність обмежені кількісно та якісно;

4) надра являють собою не просто компонент природи, вони є суспільно затребуваними (такими, що приносять вигоду суспільству і справляють значний вплив на його благополуччя);

5) надра не мають реальної вартості в суто економічному розумінні і не є товаром до вилучення, тобто до відмежування від загального масиву;

6) надра в природному (незайманому) стані фізично нерухомі і непереміщувані у просторі;

7) надра є об'єктом захисту від надмірного та нераціонального споживання;

8) відмова від використання надр запобігає зношуванню, деградації та приведенню в стан непридатності.

Особливий вплив на формування відносин власності на надра належним чином справляє така обставина, беззаперечна в екологічному аспекті, як діяльність людини. По суті вона у взаємовідносинах із надрами має такі самі масштаби та наслідки, як і геологічні процеси, що тривають мільярди років, але за інтенсивністю значно перевищує геологічну силу. Наприклад, вилучені людством із надр близько 70%

нафти і 50% вугілля видобуті за минулі 15–20 років, а за останнє десятиліття світове споживання нафти, газу та вугілля зросло майже вдвічі. Видобування нафти сьогодні знаходиться на рівні 3 млрд тонн на рік<sup>1</sup>.

Часто через антропогенне вторгнення в літосферу Землі з метою видобутку корисних копалин та інших георесурсів величезні ділянки надр кардинально змінюють свою первинну якість. Наслідком цього є утворення нового літосферного об'єкта — антропогенно (техногенно) порушених надр, який являє собою певний простір, оточений непопорушеною літосферою, і складається із зон техногенної руйнації та геомеханічної зміни фізичного стану геологічного середовища, спричинених цією руйнацією. У такому просторі корисні властивості надр, притаманні їм раніше, зникають, а системні взаємозв'язки наявних у ньому субстанцій (води, мінералів, газів) та характеристик (цілісність, непроникність, поглинальна властивість тощо) руйнуються або суттєвого погіршуються.

Отже, характеристика антропогенно змінених надр уже не дає підстав розглядати їх з точки зору корисності, оскільки вони несуть переважно шкідливі, небезпечні для людини та суспільства (передусім в екологічному сенсі) властивості та явища. В. І. Андрейцев із цього приводу слушно зауважив: «Деградоване навколишнє природне середовище потребує не так охорони, як зумовлює систему захисту від нього всього живого, оскільки воно перетворюється на джерело небезпеки для природних систем і комплексів, ландшафтів, живих організмів, самої людини і суспільства в цілому. Висловлюючись високим стилем, якщо дорога уготована на Голгофу, то має йтися не про охорону, а про спасіння приреченого»<sup>2</sup>.

Без сумніву, наведені обставини специфічно впливають на формування відносин власності на надра. Небезпечний простір техногенно порушених надр підлягає ізоляції від природних комплексів і соціо-природних систем за допомогою встановлення спеціального правового режиму, який би обмежував або забороняв проживання населення на певних територіях, а також здійснення суспільного виробництва і приватного підприємництва; упровадження системи заходів з лока-

<sup>1</sup> Харлампи, Х. Э. Проблема сырья в обстановке истощения природных ресурсов [Текст] / Х. Э. Харлампи // Соросов. образоват. журн. – 1999. – № 1. – С. 41.

<sup>2</sup> Андрейцев, В. И. Право экологической безопасности [Текст] : навч. та наук.-практ. посіб. / В. И. Андрейцев. – К. : Знання-Прес, 2002. – С. 88.

лізації та ліквідації джерел небезпеки. З правової точки зору важливи особливостями надр як природного об'єкта є можливість їх раціонального використання та індивідуалізації, оборотоздатність і правові форми їх експлуатації, організація публічного контролю за їх використанням, охороною тощо.

Існує й інший підхід. Наприклад, розглядаючи правову природу права власності на надра, Б. Д. Клюкін акцентує на його тісному взаємозв'язку з такими категоріями цивільного та гірничого права, як речове і майнове право (передусім на нерухоме майно): «У гірничому праві власниками та орендарями речові права реалізуються як права користування наданими їм ділянками надр та родовищами копалин»<sup>1</sup>. У сучасній юридичній науці речове право визначають як абсолютне цивільне суб'єктивне право, що полягає у можливості чітко визначеної законом поведінки правомочної особи щодо індивідуально визначеної речі у своїх інтересах.

Конститутивними ознаками, які характеризують сутність усіх без винятку об'єктів права власності, у тому числі надр, є дискретність предметів (елементів) навколишнього світу та їх юридична прив'язка до певного суб'єкта. Таким чином, під час розгляду сутності речового права на перший план слід висувати ставлення особи до речі (як об'єкта цього права). Саме внутрішні ознаки об'єкта (властивість дискретності) визначають характер права як речового. Тому об'єктом передусім є річ як предмет матеріального світу. Інакше кажучи, немає речі — немає й речового права. Унаслідок цього строк речового права визначається часом існування речі у вигляді матеріального блага (стосовно права власності), необхідністю в ній та її здатністю задовольнити потреби, виходячи із цільового призначення<sup>2</sup>.

Отже, надра як об'єкт речового права можна розглядати лише в тому часовому проміжку і в тій якості, що дадуть змогу використовувати їх корисні властивості з певною метою. Тому реалізація суб'єктом речового права на надра мети, наприклад видобуток корисних копалин з повним погашенням запасів родовища, оцінюється ним як досягнення запрограмованого результату. «Гірнича промисловість, — зазначав А. А. Штоф, — має справу з матеріалом, який у при-

<sup>1</sup> Див. Клюкин, Б. Д. Развитие законодательной базы горного права РФ: проблемы и пути совершенствования [Текст] / Б. Д. Клюкин // Актуальные проблемы горного права : научн. конф. : сб. докл. — М., 2010. — С. 8.

<sup>2</sup> Панченко, М. І. Цивільне право України [Текст] : навч. посіб. / М. І. Панченко. — К. : Знання 2006. — С. 147.

роді не відновлюється; ця сумна для людства істина не ставиться під сумнів...»<sup>1</sup>.

У деяких випадках зміна мети, з якою від початку використовувалися надра, призводить до зміни виду надрокористування. Наприклад, надрокористувач після видобування корисних копалин продовжує експлуатувати гірничі виробки, використовуючи корисні властивості порожнин підземного простору. Але і в цьому разі корисність надр визначатиметься часом існування цих виробок, меншим порівняно з геологічним часом. Урешті-решт корисні властивості вичерпуються у певному доступному для огляду та виміру проміжку часу.

Утрата корисності дискретним, індивідуально визначеним простором надр призводить до зміни його правової характеристики. Отже, переставши бути корисними, надра втрачають ознаки речі, а значить, перестають бути об'єктом речового права, залишаючись при цьому об'єктом матеріального світу, що виник у результаті антропогенної діяльності і має переважно негативні властивості.

Зазначимо, що у деяких сучасних наукових публікаціях, присвячених проблемі права власності на надра, викладена обставина не привернула увагу дослідників. Так, М. В. Бородач, нарікаючи, що законодавство не визнає положення, відоме ще римському праву класичного періоду, відповідно до якого власник земельної ділянки є власником усього, що знаходиться над її поверхнею і під нею, пропонує поєднати речові права на земельну ділянку і речові права на ділянку надр: «Роздільний розгляд речових прав на земельну ділянку і на ділянку надр під нею не зовсім виправданий з огляду на невизначеність співвідношення норм земельного законодавства та законодавства про інші природні ресурси»<sup>2</sup>. Очевидно, не чим іншим, як бажанням обґрунтувати залучення надр в необмежений цивільний оборот, пояснити таку позицію не можна.

Існує причина, яка ставить під сумнів продуктивність поєднання при надрокористуванні прав на ділянку надр та прав на земельну ділянку. Будучи основою поверхні земельної ділянки (шару ґрунту),

<sup>1</sup> Штоф, А. Горное право. Сравнительное изложение горных законов, действующих в России и в главнейших горнопромышленных государствах Западной Европы [Текст] / А. Штоф. — СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1896. — 618 с.

<sup>2</sup> Бородач, М. В. О некоторых вопросах разграничения права государственной собственности на нефтегазоносные участки недр и их соотношении с правами на землю и другие природные ресурсы [Текст] / М. В. Бородач // Налоги. Инвестиции. Капитал. — 2003. — № 1–2. — С. 92–95.

надра служать нижньою межею земної кори, а у природному стані є також нижньою межею географічної (ландшафтної) оболонки Землі<sup>1</sup>.

Отже, в об'єктивному матеріальному світі ці простори є взаємопов'язаними й утворюють єдину природно збалансовану систему літосфери. Проведення гірничих та інших робіт, пов'язаних із руйнуванням та переміщенням порід і утворенням порожнин, супроводжується порушенням природної рівноваги та реальною можливістю виникнення небезпечних і шкідливих явищ не тільки під землею, а й на поверхні. Зрушення, які відбуваються в земній корі, та причини, що їх викликають, утворюють деформаційний фактор. Цей фактор може виявлятися у різних формах, але в усіх випадках позначається на земельній ділянці, помітно зменшуючи її здатність задовольняти потреби, зумовлені цільовим призначенням. Наприклад, зменшується родючість ґрунту внаслідок зниження рівня ґрунтових вод чи повного їх зникнення. Як правило, експлуатація ділянки надр має своїм наслідком тріщини, провали, просідання, розколи, завали та інші зміни земної поверхні. Нарешті, земельна ділянка стає взагалі непридатною, оскільки її використання є проблематичним навіть як базису для розташування споруд, будівель та будь-яких інших об'єктів.

Слід зазначити, що розміщення об'єктів будівництва на земній поверхні або підземних споруд, не пов'язаних із видобутком корисних копалин, у масиві гірських порід, в якому видобуто корисні копалини, має певний гірничо-правовий режим. Розташовування об'єктів будівництва допускається, як правило, після завершення процесу зрушення земної поверхні і в разі відсутності непогашених гірських виробок та порожнин, що знаходяться на малих глибинах.

Якщо процес зрушення земної поверхні не порушено, забудовувати території дозволяється тільки за погодженням із органами державного будівельного та гірничого нагляду. Характерним для моніторингу сучасних змін, що відбуваються у земній корі та пов'язані з надрокористуванням, є те, що їх початок і закінчення не виходять за межі інтервалу безпосередньо процесу спостереження. Тривалість же самих процесів є несумірно більшою і вимірюється геологічним часом.

Такі самі особливості спостерігаються й у разі створення підземних об'єктів з метою, не пов'язаною з видобутком корисних копалин, наприклад, комплексу підземної споруди та наземної будови. Практика

<sup>1</sup> Подобедов, Н. С. Природные ресурсы Земли и охрана окружающей природной среды [Текст] / Н. С. Подобедов. – М. : Наука, 1985. – С. 97.

експлуатації підземних споруд засвідчує, що фізичні характеристики надр, зокрема їх захисні властивості, дають можливість у декілька разів подовжити час використання підземного об'єкта порівняно з аналогом, розташованим на поверхні землі. Отже, у такому разі виникає протилежна ситуація.

Наявність корисних властивостей ділянки надр, що містить антропогенну порожнину, значно зменшує можливість використання земельної ділянки, виходячи з її цільового призначення. Насамперед потрібно враховувати, що однією з умов права власності є заборона на використання благ і ресурсів у спосіб, що завдає шкоди навколишньому середовищу або іншим учасникам права. Отже, така ділянка не може бути повторно використана для будівництва будь-якої будівлі з точки зору безпеки або ж її вартість збільшиться до такого рівня, який не відшкодовується очікуваними прибутками через значну вартість такого будівництва.

І в першому, і в другому випадку земельна ділянка фактично втрачає властивості матеріального блага і здатність задовольняти потреби за цільовим призначенням, а тому стає непридатною для суб'єкта і втрачає властивості, що притаманні об'єкту речового права.

Наступною особливістю є відмінність між об'єктивним та суб'єктивним аспектами розуміння сутності відносин права власності на надра. У суб'єктивному сенсі право власності на надра розглядається як сукупність правомочностей суб'єкта права власності (власника) щодо володіння, користування та розпорядження надрами.

У суб'єктивному розумінні це право являє собою систему норм, що закріплюють належність надр (а отже, і корисних копалин, енергії, порожнин тощо, які містяться в них) певним суб'єктам і регулюють порядок та умови володіння, користування та розпорядження ними. Відносини права власності на надра в об'єктивному плані становлять предмет низки галузей у системі права держави України: конституційного, цивільного, гірничого, земельного, водного, екологічного права тощо. З огляду на це поняття надр як об'єкта права власності являє собою умовну правову категорію, використання якої дає можливість у контексті права індивідуалізувати частину природного середовища з тим, аби одночасно визнати її предметом правового регулювання відносин власності та об'єктом правової охорони.

Стаття 13 Конституції України відображає режим виключної власності Українського народу. І тому ні громадяни, ні юридичні особи не можуть бути власниками надр, вони можуть лише володіти окремими

ділянками на праві користування, що має яскраво виражений цільовий характер. Ця обставина дає підстави витлумачити зміст ст. 13 Основного Закону таким чином, аби проголосити державний фонд надр (ст. 5 КУпН) не власністю, а основним надбанням народу України, яке підлягає особливій правовій охороні.

Ще сторіччя тому відомий київський фахівець у галузі гірничого права В. А. Удінцев зауважував, що на надра не може бути встановлено право власності, оскільки вони не існують як певний предмет, котрий містить кількісно-якісні характеристики, що визначаються при безпосередньому сприйнятті. На його думку, поки копалини, що залягають у надрах, не відділені від прихованих під землею шарів, вони не можуть фігурувати в цивільному обороті, не здатні бути предметом володіння ні індивідуального, ні суспільного, хоча економічне благо земних надр як джерела викопних багатств є безсумнівним<sup>1</sup>.

Підсумовуючи наведені міркування, зазначимо, що на самі надра не можна встановити жодних речових прав ні на користь приватної особи, ні на користь держави. Право власності на мінерали, метали та узагалі корисні копалини встановлюється лише після видобутку їх із надр за встановленим законом порядком. Інакше вони можуть бути залучені в цивільний оборот лише після їх відділення від надр у результаті правомірного, правильного і безпечного видобутку та вилучення. Згідно зі ст. 13 КУпН користувачами надр можуть бути підприємства, установи, організації, громадяни України, а також іноземні юридичні особи та громадяни. Ця норма дозволяє державі залучити приватний капітал іноземного та національного походження, що, безумовно, сприяє розвитку гірничої галузі.

За критерієм правового статусу права видобутку корисних копалин виділяють:

- а) видобуток корисних копалин вітчизняними суб'єктами (вітчизняні користувачі);
- б) видобуток корисних копалин іноземними суб'єктами (іноземні користувачі);
- в) видобуток корисних копалин спільними суб'єктами (спільні користувачі).

З точки зору можливості використання ресурсів надр їх можна поділити на дві основні групи: корисні копалини (так звана мінеральна

<sup>1</sup> Удінцев, В. Русское горноземельное право [Текст] / В. Удінцев. – Киев : Тип. И. И. Чоколова, 1909. – С. 304.

сировина) та інші корисні якості надр, що дають можливість користувачу надр придбавати матеріальні або нематеріальні (естетичні та ін.) блага. Перша група за своєю значністю є визначальною.

Усі корисні копалини поділяються за своїми якостями на три великі групи: тверді, рідинні та газоподібні. Тверді корисні копалини в пластових умовах є нерухомими. Підземне розташування ствола шахти легко фіксується з поверхнею землі. Тому непомітно проникнути в чужу зону неможливо.

Рідинні та газоподібні копалини в процесі їх розробки мігрують, оскільки стікають до забою порожнини (так званої зони дренажу). Для нафтових родовищ її радіус, як правило, становить 600–800 м, а для газових — теоретично не обмежений. Саме ця якість, зокрема нафти, на початку великомасштабних розробок родовищ нафти створила низку спірних ситуацій, які доводилося вирішувати в судовому порядку. Найбільш гостро ця проблема виявилася в США, які на початку ХХ ст. стали основною нафтодобувною країною світу. У 1906 р. в суді слухалася справа Бернарда проти «Моногахел нейчурал газ компанії». Сутність справи полягала у тому, що один користувач надр (відповідач) пробурих отвір у межі суміжної ділянки, що належала іншому користувачу (позивачу), і частково став добувати нафту, яка залягала під поверхнею чужої ділянки. Суд відмовив у позові і постановив: «Ідіть і робіть те саме». Цим було узаконено так зване «право заволодіння (захоплення)» (*Rule of Capture*).

У США, де діяла англосаксонська система прецедентного права, таке рішення мало визначальне значення. У той час ще не було створено наукових основ розробки нафтових родовищ, а сама розробка спрямовувалась на максимальний видобуток продукції. Проте це рішення суду відіграло і свою корисну роль. Воно дало поштовх розвитку бокового буріння, яке сьогодні є одним із найбільш ефективних способів освоєння родовищ.

Безконтрольна система розробки не могла довго існувати, оскільки призводила до значних втрат нафти в пласті. Усвідомлення цього відображено в класичній судовій справі Еліффа проти «Тексас дріллінг компанії». На «право заволодіння» були встановлені обмеження, згідно з якими родовища, що належать різним користувачам, розділялися на ділянки за єдиним проектом розробки. Кожний із них одержав право на видобуток певного обсягу нафти, пропорційного кількості запасів, що містяться на всій ділянці родовища. Пізніше різні штати ввели суворі правила щодо розташування свердловин із метою недо-



пущення фізичних і економічних втрат ресурсів сирової нафти та стимулювання раціональної розробки родовищ. На сьогодні у світі такий порядок є загальноприйнятим. Промисловий видобуток газу розпочався пізніше видобутку нафти, унаслідок чого ці проблеми вже не мали такої гостроти<sup>1</sup>.

У процесі обробки та підготовки добутої мінеральної сировини, як і реалізації та надання їй товарних кондицій, а також первинної переробки, частина добутої продукції перетворюється на відходи. Відносини, що виникають у зв'язку з їх використанням, регулюються КУпН, Гірничим законом, Законом «Про відходи» та іншими законами України.

Відповідно до положень ЦК України право власності на відходи належить власнику добутих корисних копалин.

Для твердих корисних копалин перехід права власності від держави (надавача дозволу) до користувача надр здійснюється в момент відділення корисної копалини від масиву гірничих порід. Цей перехід не повинен пов'язуватися з тим, чи піднята корисна копалина на поверхню. При розробці родовища відкритим способом вона і так залишається на поверхні, а при підземному способі розробки корисні копалини не завжди піднімаються на поверхню, оскільки у деяких випадках вони можуть доставлятися на збагачувальні фабрики для переробки безпосередньо по підземних комунікаціях.

Для рідинних чи газоподібних корисних копалин або твердих корисних копалин, що добуваються методами фізико-хімічної геотехнології (через свердловину), перехід права власності на них до користувача виникає з моменту доставки корисної копалини до устя свердловини відповідно до проекту розробки родовища й облаштування рудника чи промислу.

Аналіз механізму переходу власності на ресурс надр від держави (надавача дозволу) до користувача надр дає підстави виділити такі ситуації.

1. Користувач надр одержав дозвіл на використання природного підземного простору (площини) для будівництва якої-небудь інженерної споруди (наприклад, гаражу чи складу). У процесі будівництва користувач надр здійснив необхідні поліпшення, наприклад звів бетонну стіну, а також установив потрібні прилади та обладнання. Дії

<sup>1</sup> Перчік, А. І. Гірниче право [Текст] : підручник / А. І. Перчік. – Вид. 2-ге, переробл. і допов. – М. : Вид. Дім «ФІЛОЛОГІЯ ТРИ», 2002. – С. 114–115.

користувача ресурсів надр у цьому випадку регулюються ст. 778 ЦК України, із якої випливає, що здійснені поліпшення (в даному випадку користувачем надр), які можуть бути відокремлені від орендованого майна (прилади та обладнання), є його власністю, якщо інше не передбачено договором оренди. У разі, коли орендар (користувач надр) здійснив за власні кошти за згодою орендодавця (організації, яка видала ліцензію) поліпшення орендованого майна, яке не можна відокремити від речі без її пошкодження (наприклад, бетонна стіна), то орендар має право після закінчення договору (ліцензії на право користування) на відшкодування вартості цього поліпшення, якщо інше не передбачено умовами ліцензії.

Таким чином, якщо користувач надр використовує для будівництва й експлуатації підземну споруду з метою, не пов'язаною з видобутком корисних копалин, підземний простір не переходить у його власність.

2. Користувач надр одержав дозвіл на використання техногенного простору (який виник у результаті виробничої діяльності людини, але не самого користувача надр), наприклад, підземних гірничих робіт для схову відходів і згідно з умовами ліцензії здійснив як відокремлені, так і невідокремлені для майна поліпшення. У цьому випадку (як і в попередньому) відокремлені поліпшення є його власністю, якщо інше не встановлено умовами ліцензії. Затрати користувача надр на поліпшення, які не відокремлені без шкоди для майна, підлягають відшкодуванню, якщо інше не визначено умовами ліцензії.

Таким чином, якщо користувач надр використовує для будівництва й експлуатації підземну споруду з метою, не пов'язаною з видобутком корисних копалин, техногенний підземний простір, створений не ним, не переходить у його власність.

3. Користувач надр одержав дозвіл на будівництво й експлуатацію підземного об'єкта. При цьому в дозволі встановлено, що користувач надр зобов'язаний самостійно створити техногенний простір і здійснити в ньому необхідні поліпшення й облаштування. Така правова колізія не визначена в законодавстві України про надра, однак за аналогією з раніше розглянутими ситуаціями можна вважати, що у разі переходу права користування даною ділянкою надр до іншого суб'єкта господарської діяльності перший користувач надр має право на відшкодування витрат на створення техногенного простору, його поліпшення й облаштування (якщо інше не передбачено умовами дозволу (ліцензії)).

## 7.5. Правові заходи щодо охорони надр

Сутність, види, способи здійснення та застосування правових заходів щодо охорони надр визначаються як особливостями природничих відносин, що існують у межах держави, так і специфікою правового регулювання, екологічних традицій, станом використання природних ресурсів.

Значний вплив на використання тих чи інших правових заходів справляють міжнаціональні та міждержавні інститути, наявність спільних інтересів у сфері надрокористування, залученість держави до міжнародно-правового поля передусім шляхом ратифікації відповідних документів і підписання угод про співпрацю.

Правове регулювання і застосування відповідних заходів у сфері надрокористування здійснюється у двох напрямках: загальному (щодо охорони навколишнього природного середовища) та спеціальному (щодо безпосередньої охорони надр).

Деякі автори наголошують на проблемах правового регулювання надрокористування в Україні, котрі частково пов'язані з незавершеністю правових реформ, відсутністю єдиної програми розвитку екологічного законодавства та різкими змінами суспільних процесів, за якими не встигають зміни у нормативних актах<sup>1</sup>.

Виходячи з аналізу чинного законодавства у цій сфері, можна констатувати такі проблеми:

- 1) невизначеність понять, що використовуються в законодавстві про надрокористування, особливо таких ключових, як «надра», «правова охорона надр», чим визначаються труднощі з їх тлумаченням і використанням;
- 2) неузгодженість нормативно-правових актів, наявність темпоральних, ієрархічних, змістовних колізій між окремими нормами;
- 3) нерозмежованість компетенції деяких органів державної влади та органів місцевого самоврядування, як загальної, так і спеціальної;

<sup>1</sup> Див., наприклад: Рудько, Г. Нормативно-правове регулювання надрокористування [Текст] / Г. Рудько, О. Миргородський, М. Курило, О. Лагода. – К. : Гіперіон, 2012. – 256 с.; Шем'яков, О. П. Правове регулювання використання та охорони надр в Україні: проблеми теорії, застосування і розвитку законодавства [Текст] : монографія / О. П. Шем'яков, І. В. Хохлова. – Донецьк : Донбас, 2011. – 514 с.; Філатова, В. К. Деякі питання правового регулювання використання надр для геологічного вивчення [Текст] / В. К. Філатова // Підприємництво, госп-во і право. – 2003. – № 7. – С. 70–72.

4) прогалини у регулюванні низки природничих правовідносин, особливо безпосередньо пов'язаних із надрокористуванням (земельні, водні, гірничі);

5) недосконалість локальних правових актів у сфері надрокористування;

6) суперечливість у правозастосуванні (неоднозначне винесення судових рішень, надання протилежних за змістом роз'яснень від органів державної влади, практика правоохоронних органів, що не збігається);

7) відсутність структурованого, диференційованого та ефективного управління надрами;

8) відставання у запровадженні договірних відносин щодо надрокористування.

Понятійний апарат у сфері надрокористування, на жаль, на має єдиної, чіткої термінології. Складнощі починаються з основної категорії — власне «надра». Незважаючи на її використання у текстах нормативно-правових документів і правозастосовних актів, задовільного, всеохоплюючого розуміння наведеної категорії й досі не має. У науковій літературі пропонуються різні шляхи розв'язання цієї проблеми. Так, Р. С. Кірін вважає, що «надра» є диференційованою категорією і слід розрізняти декілька рівнів у її змісті<sup>1</sup>. В. С. Філатова наголошує на системних недоліках паралельного застосування в межах однієї термінологічної системи синонімічних понять надр і зосереджується на особливостях їх геологічного вивчення<sup>2</sup>.

Одне з найбільш складних термінологічних питань щодо правових заходів з охорони надр полягає в розходженнях у тлумаченні змісту правової охорони природних ресурсів, яка складається з неоднорідних елементів. Так, доктринальне визначення охорони надр зосереджується на ознаці системності. Зазвичай у науковій літературі надається розуміння правової охорони надр як системи засобів, закріплених у нормативно-правових актах і спрямованих на відвернення пошкодження, виснаження та іншого негативного впливу на стан надр. Розширені визначення включають до цієї системи засобів також підтримання надр у певному стані. Авторські визначення прагнуть охопити різноманітні

<sup>1</sup> Кірін, Р. С. Надра як диференційований об'єкт права видобування корисних копалин [Текст] / Р. С. Кірін // Підприємництво, госп-во і право. – 2002. – № 3. – С. 87–90.

<sup>2</sup> Філатова, В. К. Надра як об'єкт геологічного вивчення [Текст] / В. К. Філатова // Проблеми законності. – Х. : НЮАУ, 2003. – Вип. 61. – С. 136–140.

сторони правової охорони. Наприклад, за твердженням О. М. Олійника, під правовою охороною надр розуміють систему встановлених та закріплених у нормах права засобів охорони надр, що включає вже існуючі, вироблені наукою і технікою засоби, які закріплюються в нормах права, та встановлені законодавством суто правові засоби, якими є законодавчі вимоги, контроль та юридична відповідальність у сфері використання та охорони надр<sup>1</sup>. О. А. Грицан дає поняття охорони надр, що включає три складові: вимоги щодо охорони ділянок надр у процесі їх використання для задоволення економічних, екологічних, рекреаційних та інших інтересів (раціональне використання надр); вимоги щодо охорони ділянок надр, не залучених до експлуатації, щодо яких законодавством встановлено пряму заборону на їх використання; вимоги щодо охорони ділянок надр, які можуть бути залучені до господарської експлуатації в майбутньому<sup>2</sup>.

Визначення змісту правової охорони надр ускладнюється розмежуванням із заходами, спрямованими на охорону інших природних ресурсів, але у зв'язку з надрокористуванням. На думку Н. П. Барабаш, під правовою охороною земель, наданих для користування надрами, необхідно розуміти систему заходів, закріплених у правових нормах та спрямованих на збереження, раціональне використання, захист земель, а також відтворення і підвищення родючості ґрунтів, порушених під час користування надрами<sup>3</sup>.

Вихідними у правовій охороні надр є проблеми законодавства у сфері надрокористування. Серед головних чинників, що негативно впливають на ефективне регулювання надрокористування, — неузгодженість і безсистемність при прийнятті нормативно-правових актів, недоліки юридичної техніки в процесі підготовки текстів документів, відсутність потужного впливу екологічної громадської та наукової експертизи на правотворчість.

Як зазначає О. Ю. Макаренко, для того аби змінити державну політику в галузі вивчення і використання надр, перш за все необхідно

<sup>1</sup> Олійник, О. М. Правове регулювання охорони надр за законодавством України [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Олійник Олександр Миколайович. — К., 2009. — С. 5.

<sup>2</sup> Грицан, О. А. Правові засади екологічного контролю за використанням та охороною надр [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Грицан Ольга Анастоліївна. — К., 2009. — С. 9.

<sup>3</sup> Барабаш, Н. П. Правовий режим земель, наданих для користування надрами [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Барабаш Наталія Петрівна. — Х., 2012. — С. 9.

створити діючу і досконалу систему нормативно-правових актів, оскільки сучасна нормативна база характеризується неузгодженістю і суперечливістю норм<sup>1</sup>. О. В. Леонова пише про безсистемність законодавчої бази, що регулює відносини у сфері надрокористування, а також непослідовність, незавершеність, деяку неузгодженість з іншими галузями права, відсутність чітких юридичних визначень та гарантій<sup>2</sup>.

Переважання регулювання за допомогою підзаконних нормативних актів — ще одна проблема, яка споглядається у багатьох сферах правовідносин, у тому числі щодо надрокористування. Досить часто спірними є статус і юридична сила нормативних документів, виданих різними суб'єктами, виникають питання щодо окреслення сфери відносин, на які поширюється їх дія. Визначається, що, зокрема, під загальнодержавними та галузевими нормативними документами стосовно проведення робіт з геологічного вивчення надр слід розуміти документи, які встановлюють правила, загальні принципи чи характеристики різних видів геологічної діяльності або їх результатів, у тому числі національні і галузеві стандарти, настанови, кодекси усталеної практики, класифікатори та технічні умови<sup>3</sup>.

У цілому національне законодавство у сфері надрокористування насичене передусім державно-владними приписами і спрямоване на економічне планування, що не завжди позитивно позначається на відповідних соціальних відносинах. Гостра недостатність сучасних методів і форм правового регулювання у цій галузі породжує відставання гірничодобувної промисловості та заважає конкурентоздатності видобуваних копалин на міжнародному ринку. У процесі правоутворення переключено принцип поєднання динамізму і стабільності правового регулювання: там, де система нормативних актів повинна забезпечувати певну стабільність, споглядаються підвищена змінюваність актів, швидкість і несталість, особливо у підзаконних актах, а там, де слід урахувати розвиток відносин надрокористування і підготувати

<sup>1</sup> Макаренко, О. Ю. Становлення законодавства щодо використання надр та надання для цієї мети земель [Текст] / О. Ю. Макаренко // Адвокат. — 2011. — № 11. — С. 38.

<sup>2</sup> Леонова, О. В. Загальна характеристика адміністративно-правових відносин у сфері надрокористування [Текст] / О. В. Леонова // Право і суспільство. — 2010. — № 4. — С. 153–154.

<sup>3</sup> Кірін, Р. С. Геологічні правопорушення: проблеми трансгалузевої кодифікації [Текст] / Р. С. Кірін // Наук. вісн. Міжнар. гуманітар. ун-ту. Серія: Юриспруденція. — 2013. — № 6-1, т. 2. — С. 38.

відповідні нові норми, — наявність застарілих приписів, що втратили актуальність, не відповідають дійсності.

Серед пропозицій з удосконалення нормативної бази про охорону надр нерідко висловлюються думки щодо необхідності єдиного нормативно-правового акта (Гірничого кодексу, Основ законодавства про охорону надр або нової редакції Кодексу України про надра), а також великої кількості прогалин у законодавстві — відсутність дієвих актів про надрокористування для цілей, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин, ліцензуванням і платою за надрокористування, розвитком мінерально-сировинної бази тощо.

Пропонується також виділити певні напрями вдосконалення чинного законодавства, що регулює відносини надрокористування, шляхом розробки та прийняття таких нормативних документів: 1) нової редакції Кодексу України про надра з урахуванням сучасної економічної ситуації; 2) законів про використання окремих груп корисних копалин; 3) спрощення порядку одержання спеціальних дозволів, гірничих відводів та ліцензій для проведення господарської діяльності, пов'язаної з використанням надр; 4) удосконалення процесуального законодавства щодо судового розгляду правопорушень у сфері надрокористування; 5) пропозицій щодо внесення змін до інвестиційного законодавства України з метою поліпшення правового регулювання режиму сприяння розвитку експлуатації надр з використанням іноземних коштів; 6) законодавства про оподаткування розвідки та видобутку корисних копалин зі встановленням пільгових ставок для розробки низькорентабельних та виснажених родовищ та ін.<sup>1</sup>

Низка пропозицій щодо вдосконалення законодавства про надра зосереджується у сфері пов'язаного з ним земельного законодавства, особливо в частині зміни норм про охорону земель, критеріїв визначення, кількісного та якісного складу земель, що надаються для користування надрами<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Леонова, О. В. Нормативно-правове регулювання відносин надрокористування в Україні: сучасний стан і перспективи вдосконалення [Текст] / О. В. Леонова // Вісн. Акад. мит. служби України. Сер. : Право. — 2010. — № 2. — С. 77.

<sup>2</sup> Див., наприклад: Барабаш, Н. П. Юридичне визначення поняття земель для потреб, пов'язаних з користуванням надрами, у сучасному земельному праві [Текст] / Н. П. Барабаш // Наук. вісн. Нац. ун-ту біоресурсів і природокористування України. Серія «Право»: зб. наук. пр. / Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. — К. : НУБПУ, 2012. — Вип. 173, ч. 1 — С. 119–130; Філатова, В. К. Питання використання земель при здійсненні геологічного вивчення надр [Текст] / В. К. Філатова // Нове законодавство України та питання його застосування: тези доп. та наук. повідомл. учасн. наук. конф. молодих учених та здобувачів. — Х. : НЮАУ, 2004. — С. 112–113.

Деякі автори відмічають тенденцію до уніфікації нормативно-правового регулювання надрокористування, підготовку нових та коригування діючих стандартів, норм і правил щодо охорони навколишнього природного середовища. Акцентується на зближенні нормативно-правової бази країн СНД, яке значно активізувалося останніми роками. При цьому політичні зміни можуть вносити корективи у налагоджені партнерські зв'язки, що забезпечують доступ до дефіцитних видів мінеральної сировини<sup>1</sup>.

Окрему проблему становить розмежування компетенції в структурі державних органів і організацій як за галузями діяльності, так і в одній сфері (між центральними і місцевими органами державної влади) у відносинах надрокористування.

Зазначається, що для вдосконалення механізму регулювання, контролю та управління суспільними відносинами в процесі використання та охорони надр потрібно визначити компетенцію численних державних органів, які здійснюють функції управління і контроль за діяльністю суб'єктів надрокористування<sup>2</sup>.

Слід констатувати, що на стан охорони надр негативний вплив справляє й така проблема, як нерозмежування компетенції деяких органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Відсутність чіткого розподілу повноважень може мати різні форми, а саме: наявність однакових повноважень у суб'єктів із різним статусом, невизначеність сфер компетенції державних органів та організацій, збігання повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, перетинання питань із різних галузей. Усе це справляє відповідні несприятливі для розвитку надрокористування наслідки, починаючи з того, що зацікавлена особа не вступає у відносини з користування надрами, оскільки результат видається непередбачуваним, і закінчуючи тим, що важко притягнути державно-владних суб'єктів до відповідальності у разі порушення прав та законних інтересів особи, яка є учасником цих відносин.

Особливості правової охорони надр визначаються на рівні загального і спеціального правового регулювання. У широкому розумінні правові приписи, спрямовані на охорону надр, містяться у багатьох

<sup>1</sup> Козловский, Е. А. Союз государств – Бразилия, Россия, Индия, Китай: проблемы минерального сырья и недропользования [Текст] / Е. А. Козловский, Е. А. Комаров, Р. Н. Макарушин. — М. : ООО «Геоинформмарк», 2011. — С. 333.

<sup>2</sup> Макаренко, О. Ю. Становлення законодавства щодо використання надр та надання для цієї мети земель [Текст] / О. Ю. Макаренко // Адвокат. — 2011. — № 11. — С. 41.

розділах КУпН. Крім того, деякі заходи вирізано у спеціальний розділ. Специфіка надр як природного ресурсу та об'єкта користування заснована на тому, що їх практично не можна поновити, тому вимоги, сформульовані у законодавстві, спрямовані на підвищений ступінь захисту, раціональне використання і відновлення (там, де це можливо), а також ускладнений доступ до користування та відповідальність.

У ст. 56 КУпН встановлено основні вимоги щодо охорони надр: забезпечення повного і комплексного геологічного вивчення надр; додержання встановленого законодавством порядку надання надр у користування і недопущення самовільного користування надрами; раціональне вилучення і використання запасів корисних копалин і наявних у них компонентів; 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; охорона родовищ корисних копалин від затоплення, обводнення, пожеж та інших факторів, що впливають на якість корисних копалин і промислову цінність родовищ або ускладнюють їх розробку; запобігання необґрунтованій та самовільній забудові площ залягання корисних копалин і додержання встановленого законодавством порядку використання цих площ 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; додержання інших вимог, передбачених законодавством про охорону навколишнього природного середовища. У разі порушення вимог у галузі охорони надр користування ними може бути обмежено, тимчасово заборонено (зупинено) або припинено спеціально уповноваженими на те державними органами в порядку, встановленому законодавством України. За ст. 58 КУпН забороняються проектування і будівництво населених пунктів, промислових комплексів та інших об'єктів без попереднього геологічного вивчення ділянок надр, що підлягають забудові. Відповідно до ст. 59 КУпН рідкісні геологічні відслонення, мінералогічні утворення, палеонтологічні об'єкти та інші ділянки надр, які становлять особливу наукову або культурну цінність, можуть бути оголошені у встановленому законодавством порядку об'єктами природно-заповідного фонду. У разі виявлення при користуванні надрами рідкісних геологічних відшарувань і мінералогічних утворень, метеоритів, палеонтологічних, археологічних та інших об'єктів, що становлять інтерес для науки

і культури, користувачі надр зобов'язані зупинити роботи на відповідній ділянці і повідомити про це зацікавлені державні органи.

З огляду на особливості правової охорони надр можна виокремити такі види правових заходів.

За таким критерієм, як характер заходів: 1) заходи попереджувального характеру; 2) заходи з раціоналізації використання; 3) заходи відновлюючого характеру; 4) заходи з контролю за використанням; 5) заходи з управління надрами; 6) «стимулюючі» заходи; 7) заходи з юридичної відповідальності.

Заходи попереджувального характеру повинні виходити на першій план в охороні надр із двох причин: по-перше, на етапі їх застосування можна передбачити особливі умови щодо певних об'єктів та визначити правовий режим їх використання або відмовитися від використання; по-друге, як природний об'єкт надра мають ознаку невідновлювальності, отже, у разі заподіяння значної шкоди, хижого нерационального використання тощо жодні заходи з охорони надр не можуть повернути їх у попередній стан.

Як зазначає О. Ю. Макаренко, грошові суми відшкодування не можуть бути еквівалентними дійсним збиткам, яких зазнало навколишнє середовище і які неможливо визначити у повному обсязі. Екологічні збитки відрізняються довготривалим характером. Ще одним фактором, який зумовлює труднощі визначення екологічних збитків, є недостатнє пізнання природних законів і особливостей впливу на стан довкілля антропогенної діяльності. Тому дуже складно спрогнозувати напрями розвитку подій, визначити всі можливі компоненти екологічних збитків. При встановленні відповідальності за екологічні правопорушення треба враховувати екологічні фактори, оскільки розвиток природних об'єктів відбувається під впливом як людських, так і природних чинників. Однак не можна погодитися з тим, що одним із засобів боротьби з недоліками в галузі надрокористування є встановлення матеріальної відповідальності за шкоду, заподіяну порушенням технологічних процесів, помилками і прорахунками проектування<sup>1</sup>. Тому заходи попереджувального характеру повинні посилюватися у процесі охорони надр призначенням відшкодування шкоди, з одного боку, та заходами відновлюючого характеру, які можуть частково нівелювати екологічні збитки, — з другого.

<sup>1</sup> Макаренко, О. Ю. Застосування відповідальності за порушення законодавства про використання та охорону надр [Текст] / О. Ю. Макаренко // Актуал. проблеми держави і права. – 2008. – Вип. 37. – С. 224.

Частково перетинаються із попереджувальними заходами щодо раціоналізації використання. Останні спрямовані безпосередньо проти виснаження таких природних об'єктів, як надра. Слід зазначити, що нераціональне використання надр є значною проблемою національних екологічних правовідносин. Це зумовлюється як недоліками правового регулювання, так і суспільно-політичними негараздами і відставанням у сфері науково-технічного прогресу.

Визначається, що у сфері раціонального використання, охорони надр та навколишнього природного середовища необхідні посилення економічної та адміністративної відповідальності надрокористувачів за заподіяння державі збитків при нераціональному використанні надр, псування родовищ корисних копалин, порушення ліцензійних угод; підвищення повноти виїмки запасів, скорочення втрат у надрах, при переробці корисних копалин за рахунок як посилення наглядово-контрольних і фіскальних заходів, так і державної підтримки ресурсозберігаючих та екологічно «щадних» технологій, розробка та впровадження заходів економічного стимулювання вкладення приватними компаніями коштів в охорону навколишнього природного середовища, створення маловідходного та екологічно безпечного виробництва тощо<sup>1</sup>.

Нерідко низьку ефективність застосування заходів щодо раціонального використання надр провокує державна політика в цій галузі. На думку М. М. Курило, в Україні щодо надр споглядається досить значне переважання обсягів запасів над ресурсами при високій забезпеченості запасами<sup>2</sup>. На практиці негативні наслідки такої непродуманої політики раціонального використання виражаються, наприклад, при наданні дозволів на освоєння нових об'єктів у той час, коли вже використані об'єкти ще мають ресурси, але видобуток яких став ускладненим чи менш прибутковим, або безсистемному видобуванні певних видів корисних копалин, або наданні дозволів щодо спірних об'єктів.

Значну проблему для національної системи охорони надр становить застосування заходів відновлюючого характеру. По-перше, самі заходи і механізми їх втілення у дійсність недостатньо розроблені. По-друге, надрокористувачі, незважаючи на відповідні обов'язки, не займаються

<sup>1</sup> Козловский, Е. А. Союз государств – Бразилия, Россия, Индия, Китай: проблемы минерального сырья и недропользования [Текст] / Е. А. Козловский, Е. А. Комаров, Р. Н. Макрушин. – М. : ООО «Геоинформмарк», 2011. – С. 331–332.

<sup>2</sup> Курило, М. М. Визначення етапів освоєння надр за геолого-економічними показниками використання мінерально-сировинної бази [Текст] / М. М. Курило // Вісн. Криворізь. екон. ін-ту КНЕУ. – 2009. – № 1 (17). – С. 113.

відновленням природних об'єктів належним чином. По-третє, відновлюючі заходи не є пріоритетними для застосування з боку державно-владних суб'єктів.

Навпаки, заходи щодо контролю за використанням та заходами щодо управління надрами є найбільш розробленими та ефективними в українських реаліях охорони надр. Однак багато фахівців наголошують на необхідності вдосконалення управління та контролю у сфері надрокористування<sup>1</sup>.

Особлива увага приділяється таким сферам, як звітність, ліцензування та фінанси. Так, надто часто політики, урядовці і громадські діячі говорять про невідповідну віддачу високоприбуткової гірничодобувної промисловості, неадекватну рентну плату за користування надрами. При цьому ренту ототожнюють переважно з платою за користування надрами, що регулюється розділом XI Податкового кодексу України, але це тільки частина питання. Рентне регулювання означає насамперед контроль і вилучення надприбутку, а плата за користування надрами є категорією податку на виробництво. За відсутності в Україні зазначених механізмів контролю за доходами увага штучно переноситься на плату за користування надрами, оскільки вона є простою в нарахуванні та адмініструванні<sup>2</sup>.

Одна із слабких сторін заходів щодо контролю та управління надрами — зосередженість їх у руках державно-владних суб'єктів. Суворо кажучи, застосовується переважно імперативний метод з елементами диспозитивного, тоді як рекомендаційні і заохочувальні методи залишаються поза увагою.

Дещо виправити ситуацію можна було б шляхом запровадження потужного громадського контролю і соціального управління. Доцільними видаються певна децентралізація, посилення самостійності регіонально-

<sup>1</sup> Див., наприклад: Грицан, О. А. Поняття державного контролю в галузі використання та охорони надр [Текст] / О. А. Грицан // Наук. часоп. НПУ ім. М. П. Драгоманова. Серія № 18, Економіка і право : зб. наук. пр. – 2008. – № 6. – С. 172–178; Грицан, О. А. Правове регулювання самоврядного контролю за використанням надр [Текст] / О. А. Грицан // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України : зб. наук. ст. – 2007. – Вип. XVIII. – С. 126–131; Державне регулювання користування надрами [Текст] / І. Д. Андрієвський, Є. І. Андрієвський, М. М. Коржнев, П. І. Пономаренко, Т. Л. Сіроштан ; за наук. ред. І. Д. Андрієвського та С. В. Гошовського. – К. : УкрДГРІ, 2010 – 504 с.; Олійник, О. М. Правове регулювання охорони надр за законодавством України (окремі аспекти) [Текст] : монографія / О. М. Олійник. – Хмельницький : Поліграфіст, 2011. – 140 с.

<sup>2</sup> Міщенко, В. С. Удосконалення рентного регулювання у надрокористуванні [Текст] / В. С. Міщенко // Економіка України. – 2013. – № 8. – С. 84–85.

го управління надрокористуванням, особливо при чіткому визначенні ресурсів місцевого значення, розвиток комунальної власності тощо.

Одним із потужних інструментів зміщення контролю і управління з публічної сфери до публічно-приватної має стати оцінка екологічного впливу в галузі надрокористування. На думку Н. А. Робінсона, така оцінка працює на багатьох рівнях — від місцевого до глобального. При цьому вона є нелінійним процесом і потребує зворотного зв'язку. Ми вчимося на підставі одержуваної інформації, прагнемо контролювати й оцінювати заходи щодо охорони і розрізняти, які застосувати для усунення загрози і недопущення виникнення проблем у подальшому. Це динамічна система, що працює не тільки в невеликих спільнотах як заходи захисту водопостачання селища, але також добре працює в глобальному масштабі як заходи зі стабілізації клімату<sup>1</sup>.

Як це не парадоксально, але побоювання, що недостатня кількість природних ресурсів може зупинити економічне зростання, поступилися стурбованості, що погане управління необмеженими природними ресурсами посилює екологічні проблеми. Зміцнення санкцій проти антисоціального управління може допомогти в цьому<sup>2</sup>. Зміщення акцентів у бік соціального посилення відповідальності держави перед громадськістю може дати поштовх ефективному надрокористуванню в умовах української дійсності.

«Стимулюючі» заходи у сфері охорони надр тісно пов'язані із запровадженням заохочувальних і диспозитивних методів правового регулювання надрокористування. Передусім ідеться про економічні, податкові стимули, а також про пільгові режими користування надрами.

Так, на додаток до прямого регулювання законодавство багатьох держав передбачає фінансові стимули. Іноді податкові пільги пропонуються для інших цілей, таких як занесення об'єктів до реєстру природних територій. На додаток до стимулів використовуються стримування. Нарешті, законодавчі схеми іноді підкреслюють добровільні заходи<sup>3</sup>. Правові стимули сприяють залученню суб'єктів у відносини

<sup>1</sup> Robinson, N. A. International Trends in Environmental Impact Assessment [Текст] / N. A. Robinson // Boston College Environmental Affairs Law Review. – 1992. – Vol. 19. – P. 609–610.

<sup>2</sup> Auty, R. M. Natural Resources, Development Models and Sustainable Development [Текст] / R. M. Auty // Environmental Economics Programme. Discussion Paper 03-01. – Lancaster University, 2003. – P. 15.

<sup>3</sup> Lundmark, T. Methods Of Forest Law-Making [Текст] / T. Lundmark // Boston College Environmental Affairs Law Review. – 1995. – Vol. 22, No. 4. – P. 804.

надрокористування, забезпечують притік інвестицій і позитивно впливають на конкурентне середовище.

Фінансові аспекти надрокористування в Україні потребують значних змін. Аналоги первинної і вторинної рент, тобто фіксованої плати за право користуватися природним об'єктом і диференційованої плати, яка залежить від специфіки об'єкта, щодо надр мають численні недоліки. Особливо це стосується диференційованих платежів, оскільки вони потребують чіткої та диференційованої систематичної характеристики окремих ресурсів, яка наразі відсутня.

Аналіз стану платності надрокористування в Україні за основними видами корисних копалин свідчить про необхідність додаткового коригування системи платежів. Вони повинні стати вагомішою складовою фінансового механізму і податкової системи держави та більшою мірою узгоджуватися з іншими складовими останньої. Плата за користування надрами є певним відображенням політики держави щодо використання ресурсного потенціалу. Водночас як категорія податку на виробництво вона не може виступати фіскальним інструментом вилучення надприбутків у гірничодобувній сфері. На тлі циклічності ціноутворення абсолютний рівень платежів виявляється дуже чутливим для економіки підприємств і повинен відповідно контролюватися. У нормативній базі плати за користування надрами, незважаючи на її реформування у 2012 р., зберігаються значні суперечності, пов'язані з маломотивованими змінами її ставок порівняно з їх науково обгрунтованим рівнем. Ці зміни стосуються заниження одних нормативів і завищення інших, за чим стоять неоднозначні наслідки. Досвід регулювання плати за користування надрами у вітчизняній ретроспективі дає змогу зазначити: якщо держава бере на себе надання преференцій надрокористувачу під час кризових чи кон'юнктурних спадів, то вона також повинна брати участь в їх надприбутках у періоди сприятливої ринкової ситуації. Отже, законодавчо доцільно ввести прогресивне оподаткування прибутку понад певний рівень рентабельності гірничодобувних підприємств. При цьому Україна повинна рішучіше діяти на шляху впровадження стандартів економічної прозорості у діяльності таких підприємств. Як показує практика, плата за користування надрами в Україні характеризується надмірною фіскальною спрямованістю. З року в рік надходження від платежів стали способом збільшення коштів у прибутковій частині державного бюджету, аж ніяк не торкаючись і не активізуючи відтворювальну діяльність у мінерально-сировинній сфері. Проведене реформування нормативної бази також мож-

на кваліфікувати як чергову спробу збільшити доходи державного бюджету. Між тим в Україні спостерігається прогресуюча деградація геологорозвідувальної справи<sup>1</sup>.

Найслабшим місцем у сфері надрокористування залишається оформлення дозвільної документації. Ця справа є дуже затяжною та складною. У зв'язку з цим велика кількість надрокористувачів ігнорує необхідність одержання таких дозволів і працює за радянськими порядками, користуючись мізерними можливостями щодо притягнення їх до адміністративної відповідальності. Аукціони як ключові елементи в механізмі надання дозволів на використання надр дають можливість суттєво поповнити державну скарбницю, проте умови їх проведення досить часто відштовхують користувача від легалізації видобутку корисних копалин і дискримінують суб'єктів господарювання — представників малого та середнього бізнесу. З метою підвищення ефективності використання надр потрібно спростити механізм одержання відповідних дозволів. Ефективним буде також складання переліку ділянок, на яких розміщені родовища корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення, з визначенням потенціалу таких покладів і складності їх видобутку. Це дозволить встановити групи ділянок надр, які можуть ефективно опрацьовуватися малими та середніми суб'єктами господарювання. При цьому великі родовища корисних копалин повинні надаватися у розробку суб'єктам господарювання з потужною матеріально-технічною базою. Виваженим кроком буде також надання можливості місцевим органам влади вирішувати питання видачі дозволів на видобуток корисних копалин місцевого значення чи малих родовищ корисних копалин загальнодержавного значення<sup>2</sup>.

Окреме місце серед правових заходів щодо охорони надр посідають заходи щодо юридичної відповідальності.

Юридична відповідальність у сфері охорони надр поділяється на кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та цивільно-правову. Іноді окремо вирізняють матеріальну відповідальність, однак вона охоплюється категоріями відшкодування заподіяної шкоди. Проте передбачені відповідними нормативно-правовими актами санкції за правопорушення у сфері використання та охорони надр не діють на

<sup>1</sup> Міщенко, В. С. Удосконалення рентного регулювання у надрокористуванні [Текст] / В. С. Міщенко // Економіка України. – 2013. – № 8. – С. 94–95.

<sup>2</sup> Леонова, О. В. Набуття та припинення права на використання надр: правове регулювання та проблеми практики [Текст] / О. В. Леонова // Вісн. Акад. мит. служби України. Серія: Право. – 2011. – № 1 (6). – С. 127–128.

суб'єктів-правопорушників так, як мали б діяти, перш за все за рахунок незастосування чи неналежного їх застосування.

Належність надр до об'єктів права власності Українського народу вимагає від органів державної влади, що здійснюють права власників, відповідних заходів правової охорони зазначеного виду природних ресурсів. Серед подібних заходів важливе місце посідає встановлення юридичної відповідальності за порушення законодавства про надра. У свою чергу, найбільш поширеним її видом є адміністративна. Остання передбачена у двох основних кодифікованих актах: адміністративного законодавства — Кодексі України про адміністративні правопорушення; законодавства про надра — Кодексі України про надра. Таким чином, норми останнього реалізуються через інститут адміністративної відповідальності<sup>1</sup>.

Кримінальна відповідальність за порушення у сфері користування та охорони надр застосовується не так часто, як адміністративна, однак є більш продуманою з точки зору законодавчого регулювання. Деякі проблеми виникають у питаннях кваліфікації злочинів та стосовно розмежування певних юридичних понять.

Так, ст. 240 КК України дає можливість виокремити: 1) складність кваліфікації злочинів, які порушують правила охорони надр, та їх відмежування від адміністративних проступків у сфері надрокористування; 2) недосконалість криміналістичної методики розслідування цих злочинів; 3) неповноту, однобічність та необ'єктивність дослідження обставин, що заважає встановленню об'єктивної істини у справі<sup>2</sup>. Вимоги, визначені в ст. 240 КК, адресовані не обмеженому колу осіб, а будь-яким особам, які зобов'язані додержуватися законодавчих приписів під час користування надрами чи їх охорони. Це ще раз підкреслює загальний характер вимог, що ставляться до суб'єктів використання та охорони надр, якими можуть бути як приватні особи, так і особи, що виконують професійно-виробничі функції, та службові особи<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Кірін, Р. С. Геологічні правопорушення: проблеми трансгалузевої кодифікації [Текст] / Р. С. Кірін // Наук. вісн. Міжнар. гуманітар. ун-ту. Серія: Юриспруденція. – 2013. – № 6-1. – Т. 2. – С. 34.

<sup>2</sup> Козьяков, І. М. Проблеми протидії злочинам у сфері охорони та раціонального використання надр [Текст] / І. М. Козьяков // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2007. – Вип. 16. – С. 204.

<sup>3</sup> Борисов, В. І. Щодо проблеми відмежування порушення правил охорони або використання надр (ст. 240 КК) від порушення правил безпеки під час виконання робіт з підвищеною небезпечністю (ст. 272 КК) [Текст] / В. І. Борисов, Н. В. Нетеса // Питання боротьби зі злочинністю. – 2013. – Вип. 25. – С. 83.



У правовій літературі неодноразово здійснювалися спроби обґрунтувати самостійне і відокремлене існування соціально-правового інституту екологічної відповідальності. При цьому під останньою малося на увазі настання обов'язку зазнавати негативних наслідків за заподіяння шкоди природному середовищу. Більш того, екологічна відповідальність як самостійний вид відповідальності поділяється на два різновиди: еколого-економічну та еколого-правову. Проте ні відокремленість і самостійність інституту екологічної відповідальності, ні її поділ на еколого-економічну (економічну) та еколого-правову (юридичну) не одержали широкого визнання в правовій літературі. Такий підхід до тлумачення відповідальності за екологічні правопорушення не впливає із змісту чинного українського законодавства. Плідним і обґрунтованим є не пошук нової форми юридичної відповідальності в екологічному законодавстві, а розвиток концепції настання традиційних видів юридичної відповідальності за екологічні правопорушення з урахуванням специфіки характеру цих правопорушень і особливостей застосування відомих нашому законодавству видів відповідальності за їх вчинення<sup>1</sup>. Окремі проблеми у розвитку традиційних видів юридичної відповідальності у сфері надрокористування та охорони надр спричиняються особливими наслідками для природних об'єктів, які не завжди вичерпуються заподіянням екологічної та економічної шкоди і можуть мати незворотний та вкрай негативний характер.

Правові заходи щодо охорони надр можна також згрупувати за іншими критеріями. Так, за суб'єктом застосування слід розрізняти такі заходи: 1) що застосовуються державними органами та організаціями; 2) що застосовуються органами місцевого самоврядування; 3) що застосовуються надрокористувачами. За темпоральним критерієм вирізняють постійні і тимчасові правові заходи щодо охорони надр; за типом правового регулювання — загальні і спеціальні правові заходи щодо охорони надр; за порядком застосування — основні та додаткові.

Крім того, за критерієм спрямованості впливу на відповідні екологічні правовідносини потрібно виділити такі заходи: безпосередні (виключно щодо надр) та опосередковані (щодо пов'язаних природних об'єктів). Серед опосередкованих заходів, що сприяють охороні надр, перш за все мають значення спрямовані на охорону земель, вод та мінерально-ресурсної бази.

<sup>1</sup> Макаренко, О. Ю. Застосування відповідальності за порушення законодавства про використання та охорону надр [Текст] / О. Ю. Макаренко // Актуальні проблеми держави і права. — 2008. — Вип. 37. — С. 221.

Законодавство про надра передбачає також заходи, спрямовані на охорону земель. Зокрема, згідно зі ст. 24 КУпН користувачі надр зобов'язані приводити земельні ділянки, порушені при користуванні надрами, у стан, придатний для їх подальшого використання. Такі вимоги існують також у земельному законодавстві.

Оскільки землі, надані для використання надр, є невід'ємним елементом навколишнього природного середовища, розглядати відповідні проблемні питання слід комплексно, приділяючи увагу як безпосередньо питанням використання земель, наданих для використання надр, так і питанням надрокористування та охорони навколишнього природного середовища<sup>1</sup>.

Потреба у земельних ділянках виникає й у випадках користування надрами в цілях, не пов'язаних з добуванням корисних копалин (для будівництва та експлуатації підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин; для створення геологічних територій і об'єктів, що мають важливе наукове, культурне, санітарно-оздоровче значення (наукові полігони, геологічні заповідники, заказники, пам'ятки природи, лікувальні, оздоровчі заклади та ін.)). Таким чином, до складу земель, наданих для потреб, пов'язаних з користуванням надрами, входять: землі, які використовуються для геологічного вивчення надр; землі, які використовуються для добування корисних копалин; землі, надані для користування надрами в цілях, не пов'язаних з добуванням корисних копалин. Кожна із складових частин земель, наданих для користування надрами, поділяється на окремі види. Тому пропонується внести зміни до земельного законодавства з метою визначення поняття, статусу, видів та правової охорони названих земель<sup>2</sup>.

Правовій охороні підлягає також мінерально-ресурсна база. Відповідні ресурси знаходяться на поверхні і в надрах. Суб'єкти, які здійснюють роботи щодо мінеральних ресурсів, зобов'язані раціонально використовувати їх і попереджати пошкодження.

Розглядаючи питання правових заходів щодо охорони надр, слід також зупинитися на міжнародному співробітництві у цій сфері. Передусім ідеться про співробітництво з іноземними державами за наявності спільних економічних, політичних та природоохоронних інте-

<sup>1</sup> Макаренко, О. Ю. Становлення законодавства щодо використання надр та надання для цієї мети земель [Текст] / О. Ю. Макаренко // Адвокат. — 2011. — № 11. — С. 41.

<sup>2</sup> Барабаш, Н. П. Землі, надані для потреб, пов'язаних з користуванням надрами, як об'єкт правового регулювання [Текст] / Н. П. Барабаш // Юрид. Україна. — 2009. — № 11. — С. 76.

ресів, а також про залучення іноземних організацій до надрокористування в Україні.

Зокрема, у межах співробітництва для країн СНД пропонується поетапне зближення нормативно-правової бази країн-учасниць щодо вивчення, розвідки, використання та охорони надр з урахуванням специфіки їх розвитку. Так, Міжурядовою радою з розвідки, використання та охорони надр визначено такі кроки: розвиток законодавства про надра на основі норм публічного права, традиційних для більшості розвинених країн, збереження наступності діючого та розроблюваного законодавства у концептуальних положеннях; підготовка єдиного кодифікованого акта в галузі надрокористування — Гірничого кодексу країн СНД. Цей Кодекс повинен законодавчо закріплювати: посилення ролі держави в регулюванні відносин надрокористування; збереження єдиної державної власності на надра як національного надбання; встановлення порядку віднесення ділянок надр до об'єктів міждержавного, національного, регіонального та місцевого значення, а також виділення ділянок надр, які є стратегічним резервом; захист прав та інтересів надрокористувачів при одночасному підвищенні їх відповідальності за виконання взятих на себе зобов'язань; розвиток цивільно-правових принципів надання надр у користування на базі угод про розподіл продукції з орієнтацією на залучення іноземних інвестицій для великих об'єктів у слабоосвоєних районах країн Співдружності; забезпечення узгодженості положень законодавства про надра та інших пов'язаних галузей і підгалузей права, в першу чергу цивільного, земельного, водного<sup>1</sup>.

Слід зазначити, що не завжди таке зближення буде позитивним чином позначатися на розвитку сфери надрокористування в Україні, тому взяття взаємних зобов'язань як у межах СНД, так і у відносинах з іншими державами має бути продуманим та забезпеченим відповідними гарантіями.

Потрібно сказати й про те, що на питання охорони надр у межах міжнародного співробітництва великий вплив справляють економічні і політичні чинники. Тому таке співробітництво може мати негативні наслідки навіть при видимій залученості іноземних суб'єктів, яка нібито повинна сприяти розвитку надрокористування.

<sup>1</sup> Козловский, Е. А. Союз государств – Бразилия, Россия, Индия, Китай: проблемы минерального сырья и недропользования [Текст] / Е. А. Козловский, Е. А. Комаров, Р. Н. Макарушин. – М. : ООО «Геоинформмарк», 2011. – С. 332.

Так, погані інститути, корупція і ризик експропріації можуть сприяти залученню ресурсів прямих іноземних інвестицій, коли корумповані політики об'єднують зусилля з іноземними гірничодобувними компаніями, присвоюють надлишки природної ренти, що полегшується відсутністю прозорості та дозволяє обманувати громадськість. У таких ситуаціях корумповані політики, можливо, спираючись на іноземні транснаціональні корпорації, сприяють хижому виснаженню природних ресурсів, особливо в нестабільній політичній ситуації<sup>1</sup>.

Насамкінець наведемо деякі природоресурсні тенденції, що відображають динамічний контекст і політичні адаптації та матимуть глибокі нормативні і структурні наслідки: швидка еволюція права власності і питань відповідальності, пов'язаних з природними ресурсами; прискорене злиття водного права, земельного права та права навколишнього середовища; включення аспекту прав людини; перехід від «зовнішніх», надійних методів ухвалення рішень до «внутрішніх», заснованих на активному адаптивному управлінні; широке використання універсалізованих багаторівневих мереж управління; більша різноманітність і гнучкість нормативних інструментів та ін.<sup>2</sup> Серед цих тенденцій є такі, що екстраполюються на розвиток правової охорони надр, зокрема, щодо гнучкості нормативного регулювання, зближення сфер охорони суміжних природних ресурсів, зміни в управлінні надрами і прийняття більш динамічних моделей надрокористування.

<sup>1</sup> Poelhekke, S. Do Natural Resources Attract FDI? Evidence from nonstationary sector level data [Текст] / S. Poelhekke and F. van der Ploeg // DNB Working Paper. – 2010. – No. 266. – P. 25.

<sup>2</sup> Ruhl, J. B. Climate Change Adaptation and the Structural Transformation of Environmental Law [Текст] / J. B. Ruhl // Environmental Law. – 2010. – Vol. 40. – P. 364.