

---

АГРАРНЕ, ЕКОЛОГІЧНЕ  
ТА ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

О. Ю. МАКАРЕНКО

ДО ПИТАННЯ НАДРОКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ

*Розглядається питання здійснення надракористування в Україні. Аналізується певне коло проблемних питань пов'язаних з визначенням поняття надра та корисні копалини, зі здійсненням надракористування, наводить приклади наукових думок з відповідних напрямків. Пропонується на основі викладеного матеріалу продовжити подальше дослідження проблеми з метою гармонізації відповідних правовідносин.*

**Ключові слова:** надра, корисні копалини, надракористування, мінеральні ресурси, геологічне вивчення, природокористування, охорона навколишнього природного середовища, ліцензія, строк використання.

*Рассматриваются вопросы осуществления недропользования в Украине. Анализируется определенный круг проблемных вопросов связанных с определением понятия недра и полезные ископаемые, с осуществлением недропользования, приводит примеры научных взглядов по соответствующим направлениям. Предлагается на основе изложенного материала продолжить дальнейшее исследование проблемы с целью гармонизации соответствующих правоотношений.*

**Ключевые слова:** недра, полезные ископаемые, недропользование, минеральные ресурсы, геологическое изучение, природопользование, охрана окружающей природной среды, лицензия, сроки использования.

*The article addresses the implementation of the Mining industry in Ukraine. The author examines a range of problematic issues related to the definition of minerals and mineral resources, the implementation of the subsoil, gives examples of scientific views on the relevant areas. Offers based on the material presented to continue further study of the problem in order to harmonize the relevant legal.*

**Key words:** nedra, minerals, use of mineral resources, mineral resources, geological exploration, environmental management, environmental protection, license, terms of use.

На сьогоднішній день складно переоцінити значення надр у житті суспільства. Надра безсумнівно є не просто унікальним, але й прикладним ресурсом, який має суттєву економічну цінність як частина геологічного середовища, що може використовуватись у якості операційно-просторового базису діяльності людей. Розпад СРСР сприяв виникненню на місці колишніх радянських республік

суверенних держав, більшість з яких увійшли до Співдружності Незалежних Держав, розділенню єдиного мінерально-сировинного комплексу, що розвивався в умовах одного економічного простору. Колишні радянські республіки мають ресурси надр, котрі слугують надійним фундаментом розвитку з одного боку, та сприяють створенню єдиного економічного простору з іншого. Ні одна держава світу не має такої мінерально-сировинної бази, об'єму та спектру корисних копалин як у країн Співдружності. Особливістю природно - ресурсового потенціалу країн співдружності є його масштабність та комплексність. Україна має практично всі види мінеральних ресурсів, а отже має базис для розвитку економіки, проте в наслідок нераціонального, швидкого видобування корисних копалин, стан навколишнього природного середовища а відтак і здоров'я людей зазнають суттєвого негативного впливу, техногенної небезпеки, яка в свою чергу приводить до екологічної кризи. У взаємозв'язку з іншими природними ресурсами надра є окремим природним об'єктом, з особливим правовим режимом.

За роки незалежності в Україні склалась законодавча база, щодо регулювання відповідних відносин, пов'язаних з використанням та охороною надр, яка сприяє захисту екологічних, економічних і майнових інтересів держави, громадян, а також відновлення їх порушених прав. Надрові та гірничі відносини в Україні регулюються Конституцією України, Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища», Кодексом України про надра, та законами прийнятими на їх основі, а саме Законом України «Про концесії», «Про державну геологічну службу України», «Про угоди про розподіл продукції», «Про нафту і газ», «Про видобування і переробку уранових руд», «Про поводження з радіоактивними відходами», Гірничим законом України, відповідними постановами Кабінету міністрів України. Відповідні земельні, лісові та водні відносини, що виникають під час використання надр, регулюються відповідним законодавством України. Однак справедливо буде зазначити, що значна кількість нормативних актів суперечать один одному. А отже виникає необхідність вдосконалення механізмів регулювання, управління та контролю відносинами в процесі використання надр. Крім того існують проблеми з визначенням компетенції численних державних органів, які здійснюють управління та контроль за діяльністю суб'єктів надракористування<sup>1</sup>.

Також слід зазначити думку, що відносини, які виникають у зв'язку з вивченням, використанням і охороною надр та використанням відходів гірничодобувного комплексу і пов'язані з ним переробних виробництв (торфу, сапропелів та інших специфічних мінеральних ресурсів, включаючи підземні води, ропу соляних озер і заливів морів), називають гірничими відносинами. Кодекс України про надра є базовим у регулюванні гірничих відносин, його завданнями є регулювання відповідних відносин з метою забезпечення раціонального, комплексного вивчення і використання надр для задоволення потреб у мінеральній сировині та інших потреб суспільного виробництва, охорони надр, гарантування при користуванні надрами безпеки людей, майна та навколишнього природного середовища, а також охорони прав і законних інтересів суб'єктів відповідних правовідносин. Право користування надрами є похідним від права виключної власності українського народу на надра, має яскраво виражений цільовий характер.

Достатньо проблемним і дискусійним є визначення поняття «надра». Незважаючи на значну кількість дискусій і наукових думок з цього приводу, гірниче законодавство містить визначення поняття про надра. Стосовно ст. 1 Кодексу про

надра, надра – це частина земної кори, що розташована під поверхнею суші та дном водойми і простягається до глибин, доступної для геологічного вивчення та освоєння. Гірниче законодавство широко використовує словосполучення «корисні копалини», виділяє їх в якості об'єктів правового регулювання. Проте застосовувати ці поняття як синоніми в своєму розумінні неможливо, тому поняття «надра» більш широке і багатогранне.

Окремого вивчення в науковій літературі зазнало питання розмежування таких природних об'єктів як земля і надра, і відповідно сфери застосування земельного і надрового законодавства. Слід усвідомлювати, що земля і надра за своїм положенням в навколишньому природному середовищі, якісними показниками, властивостями, цілями використання – різні природні об'єкти і не можуть переходити одне в інше. Відповідну думку з цього питання висловив Н. Б. Мухідінов, який зазначив, що при розмежуванні цих об'єктів слід виходити з особливостей правового режиму, а не з природного зв'язку надр і землі<sup>2</sup>.

Корисні копалини, які виходять на поверхню, слід розглядати не в якості складових частин надр, а як самостійні відокремлені елементи природи. Відповідно об'єктом гірничих відносин виступають «корисні копалини», «гірські породи», «мінеральні ресурси» та «мінеральна сировина». Згідно Гірничого закону України, корисними копалинами визначаються природні мінеральні речовини, які можуть використовуватись безпосередньо або після їх обробки. Ст. 5 Кодексу України про надра під «корисними копалинами» розуміє мінеральні речовини в надрах, на поверхні землі, в джерелах вод та газів, на дні водойми, які за кількістю, якістю та умовами залягання є придатними для промислового використання, а ст.6 поділяє їх за своїм значенням на дві групи – корисні копалини загальнодержавного та місцевого значення. Віднесення корисних копалин до загальнодержавних і місцевих не є видом їх виробничо-господарського використання<sup>3</sup>. Проте з юридичної точки зору, таке віднесення буде являти собою спосіб використання надр у формі визначення їх правового статусу, становлення правового режиму використання і охорони, умов надання в користування, а відтак формою реалізації правомочностей власності. Власне саме інтересами господарського і економічного використання надр, буде пояснюватись критерій розмежування корисних копалин. Через перехід до ринкової економіки, активізації процесів по використанню корисних копалин в якості базису для господарської діяльності, виникає інше проблемне питання, розмежування інтересів держави та окремих регіонів. Вкрай важливо не допустити як надмірної централізації так і регіоналізації корисних копалин, що у свою чергу вплине на розвиток економічних відносин в державі. Фактично ми можемо констатувати необхідність в розмежуванні повноважень між центром і регіонами відносно здійснення права власності на надра і їх корисні копалини<sup>4</sup>.

Маємо зазначити, що законодавство про надра визначає види користування надрами. Надра надаються у користування для геологічного вивчення, в тому числі дослідно-промислової розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення; видобування корисних копалин; будівництва та експлуатації підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, у тому числі споруд для підземного зберігання нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва, скидання стічних вод; створення геологічних територій та об'єктів, що мають важливе наукове, культурне, санітарно-оздоровче значення (наукові полігони, геологічні заповідники, заказни-

ки, пам'ятки природи, лікувальні, оздоровчі заклади та ін.); задоволення інших потреб. Відповідно до зазначених видів користування визначаються основні цілі для досягнення яких надра мають надаватись в користування. Відповідні цілі, для яких надра надаються у користування, визначають екологічні вимоги до надрокористувачів, перелік, зміст та інтенсивність заходів з охорони довкілля.

Надрокористувачі відповідно мають забезпечити повноту геологічного вивчення, раціональне, комплексне використання та охорону надр. Саме тому в науковій літературі виділяється принцип комплексності використання надр, який є основним принципом в галузі регулювання надрових відносин.

Б. Н. Мухітдінов вважає, що раціональне комплексне використання надр передбачає таку організацію користування надрами, котра враховувала б взаємодію різних видів природних багатств і розробка родовищ не призводила б до погіршення стану землі, вод, лісів. Фактично в законодавстві України, мова йде не тільки про комплексність, але й про повноту використання надр. Комплексність за своїм змістом є більш широким поняттям, яке охоплює і повноту.

Слід також відзначити окремі думки сучасних науковців, наприклад думку О. М. Олійника, який вважає, що потрібно продовжити вивчення питання правового визначення надр, як об'єкта правового регулювання та зробити відповідні висновки, а з метою гармонізації природоресурсного законодавства, необхідно внести певні зміни та доповнення у Гірничому законі України та КУпН, що у свою чергу дозволить чітко встановити об'єкт гірничих правовідносин, що дасть можливість відмежувати їх зміст від суміжних правовідносин<sup>5</sup>.

Таким чином, права користування надрами – це інститут екологічного права, що регулює за допомогою правових норм суспільні відносини, які виникають з приводу використання надр. Відповідна класифікація права користування надрами здійснюється на основі цільового призначення та строків користування<sup>6</sup>. За строками користування надрами може бути постійним або тимчасовим. Відповідно при постійному користуванні строк використання заздалегідь не встановлюється, а тимчасове користування поділяється на короткострокове - до п'яти років та довгострокове – двадцяти років. Перебіг відповідного строку користування надрами буде розпочинатись з дня одержання спеціального дозволу (ліцензії) на користування надрами, коли в ньому не буде передбачене інше (ст. 15 КУпН). Як випливає зі ст. 16 КУпН ліцензування діяльності щодо користування надрами є єдиний порядок надання спеціальних дозволів (ліцензій) на користування ділянкою надр з відповідною метою. Відтак, головною метою ліцензування є контроль за законністю і раціональністю користування надрами та лімітування використання надр.

Проте користування надрами може бути припинено повністю чи частково, зупинено на певний час, на основі підстав передбачених чинним законодавством. Підстави припинення права користування надрами передбачені у ст. 26 КУпН. Екологічне законодавство також передбачає певні випадки зупинення і обмеження права надрокористування, що в свою чергу може означати тимчасову заборону надрокористування до виконання необхідних природоохоронних заходів.

Користування надрами на території України, її континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони здійснюється на платній основі. Відповідна плата справляється у вигляді платежів за користування надрами; відрахувань за геологорозвідувальні роботи за рахунок Державного бюджету; збору за видачу спеціальних дозволів (ліцензій) та акцизного збору. Платежі, у свою чергу, мо-

жуть справлятися як регулярні платежі або разові внески, що визначається в залежності від еколого – економічних розрахунків які у свою чергу визначаються в залежності від економіко – географічних умов і розміру ділянки надр, виду корисних копалин, тривалості робіт, від стану геологічного вивчення та ступеню ризику. Діюче законодавство також передбачає у певних випадках для окремих категорій надрокористувачів знижки і пільги при справлянні плати. Платежі за користування надрами направляються Державний бюджет, бюджети Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя.

Звісно, в межах однієї роботи неможливо розглянути усі аспекти надракористування, проте неможливо не зосередити увагу на питанні правової охорони надр. Тобто на відповідній системі заходів (організаційних, технічних, технологічних, соціально-економічних, екологічних, правових, тощо), передбачених чинним законодавством України та спрямованих на забезпечення раціонального використання надр і мінеральних ресурсів, 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, запобігання шкідливому впливу гірничих робіт на стан навколишнього природного середовища, життя і здоров'я людей<sup>7</sup>.

Основними вимогами в галузі охорони надр є: 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 промислової цінності 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 (ст. 56 КУпН).

Законодавство про надра передбачає і заходи, спрямовані на охорону земель. Надрокористувачі зобов'язані приводити земельні ділянки, порушені при користуванні надрами, в стан, придатний для подальшого їх використання у суспільному виробництві (ст. 24 КУпН). Відповідна вимога також зафіксована і у земельно-му законодавстві.

На підставі вищевикладеного, пропонуємо: а) продовжити наукове вивчення питання надракористування в Україні, з огляду на специфіку відповідних правовідносин, що має призвести до поглибленого теоретичного обґрунтування й наукового усвідомлення відповідних процесів; б) урахувати при цьому багатогранність засобів і прийомів вивчення, систематизації з їх подальшим практичним використанням; в) підготувати наукову базу для внесення відповідних змін в законодавство, що у свою чергу дозволить виконати поставлені практичні завдання й отримати якісно новий регулятор суспільних відносин з надракористування, конче необхідний в умовах сьогодення.

1. *Гавриш Н.С.* Правове регулювання використання надр в Україні // Актуальні проблеми держави і права. – 2004. – № 22. – С.1072. 2. *Мухитдинов Н.Б.* Правовые проблемы пользования недрами. – Алма-Ата: Изд. Наука Каз.ССР, 1972. – С. 334. 3. *Кодекс України* про надра від 27 липня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 36. – Ст. 340. 4. *Экологическое право* Украины: Курс лекций / Под ред. И. И. Каракаша. – О.: Латстар, 2001. – С. 478. 5. *Олійник О.М.* Проблемні питання юридичного визначення поняття «надра» // Держава і право. – 2008. – № 42. – С. 808. 6. *Екологічне право* України : [підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / за ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги. – Х. : Право, 2009. – С. 328. 7. *Екологічне право* України. Академічний курс: Підручник. – Друге видання / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. – С. 720.