

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

БІЛОВУС Р. В.,

здобувач кафедри екологічного права
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 349.6

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ
ПРАВА ЗАГАЛЬНОГО КОРИСТУВАННЯ НАДРАМИ

Статтю присвячено характеристиці основних правових аспектів визначення поняття права загального користування надрами. Виявляються недоліки правового регулювання зазначеного питання та з'ясовуються можливі шляхи подолання наявних прогалин у законодавстві з цього приводу.

Ключові слова: надра, право, загальне користування, надрокористування, природокористування.

Статья посвящена характеристике основных правовых аспектов определения понятия права общего пользования недрами. Выявляются недостатки правового регулирования указанного вопроса и устанавливаются возможные пути преодоления существующих пробелов в законодательстве по этому поводу.

Ключевые слова: недра, право, общее пользование, недропользование, природопользование.

Article is devoted to the basic legal aspects of the definition of the rights of the general subsoil use. Identified shortcomings of legal regulation of this issue and identifies possible ways of overcoming the existing gaps in the legislation on the subject.

Key words: subsoil, law, general use, subsoil use, nature use.

Вступ. У сучасних умовах постійного розвитку суспільних відносин у сфері користування природними ресурсами все більшої актуальності набуває проблема вдосконалення правового регулювання користування природними ресурсами на праві загального користування, визначеного Конституцією України у ст. 13, за якої кожен громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності Українського народу.

Особливо це стосується права загального користування надрами, тому що завдяки приписам чинного Кодексу України про надра (далі – КУпН) фактично передбачене надання надр лише в порядку спеціального користування, що суперечить загальним принципам екологічного права й обмежує права громадян на один із видів загального природокористування. Також останнім часом, у зв'язку з інтенсивним розвитком суспільних відносин у сфері права приватної власності на природні ресурси, на практиці реалізація права загального природокористування стала суттєво обмежуватися, не говорячи вже про право загального надрокористування.

Постановка завдання. Ураховуючи вищевикладене й виходячи із наявних тенденцій у сфері правового регулювання права загального природокористування, проблемним залишається питання правового забезпечення користування надрами на загальних засадах, і, як засвідчує практика, без відповідного напрацювання та внесення змін до чинного законодавства ці проблеми можуть так і залишитися не вирішеними.



Наведене вище зумовлює мету статті – характеристика основних правових аспектів визначення поняття права загального користування надрами; виявлення недоліків правового регулювання зазначеного питання та з'ясування можливих шляхів подолання наявних прогалин у законодавстві з цього приводу.

Результати дослідження. Затримка в реформуванні сфери загального надрокористування, зокрема, шляхом неналежного врегулювання цих відносин на законодавчому рівні впливає на темпи впровадження в життя прогресивних ідей екологічного законодавства. Ті зміни й доповнення в законодавстві про надра, які вже відбулися стосовно окремих видів надрокористування, не тільки не можуть компенсувати відставання в реформуванні механізмів реалізації законних прав і інтересів суб'єктів загального надрокористування, а й не дають змоги повною мірою вирішувати правові конфлікти як з погляду законодавчого забезпечення одного з видів загального природокористування, так і з позиції державних гарантій реалізації встановлених цим законодавством можливостей для громадян.

Як для теорії, так і для практики є актуальним є визначення змісту, підстав і порядку виникнення, реалізації та припинення права загального надрокористування, обсягу прав і обов'язків суб'єктів загального надрокористування, гарантій державної охорони їх прав і механізму впровадження природоохоронних пріоритетів при загальному користуванні надрами.

Розвиток законодавства про надра певною мірою уповільнюється відсутністю в правових джерелах та наукових дослідженнях правового визначення поняття права загального користування надрами, що зумовлює труднощі правозастосування при загальнодоступному використанні таких об'єктів, як гірські породи, запаси мінеральних ресурсів тощо.

Також однією із суттєвих проблем визначення права загального користування надрами, як слушно зазначає С.В. Разметаєв, є те, що чинне законодавство України, на жаль, не містить задовільного визначення поняття надр. Наявне в КУпН визначення встановлює місце розташування надр (частина земної кори) та її просторові межі – верхню (розташована під поверхнею суші й дном водоймищ) і нижню (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 й на дні водоймищ [7].

З цих позицій на особливу увагу заслуговує дослідження правових аспектів визначення поняття права загального користування надрами, зокрема, в контексті їх раціонального використання й охорони. Адже саме від ефективності останнього нерідко залежить дотримання екологічних прав людини та громадянина.

Проблема ускладнюється ще й тим, що в Україні до 2002 р. були відсутні фундаментальні дослідження правового регулювання права загального користування надрами. Особливості правового регулювання надрокористування частково розкривались у юридичній літературі радянського періоду (Н.Б. Мухітдінов, П.А. Манукян, М.Т. Осипов, В.П. Балезін, Ю.А. Чешенко, А.М. Бибочкин, Г.С. Башмаков, Л.О. Заславська, Л.М. Мороз, І.В. Павлов), окремі аспекти цих суспільних відносин за тих часів досліджувались на дисертаційному (А.Р. Мухамедов, В.Г. Плахута) й монографічному (Б.В. Єрофеев, О.С. Колбасов, Є.М. Колотинська, Б.А. Лисковець, Л.Г. Навроцька, Н.А. Сиродоев) рівнях.

Лише починаючи з 2002 р., українські науковці-правознавці, розглядаючи окремі аспекти правовідносин надрокористування в публікаціях і підручниках (В.І. Андрейцев, А.П. Гетьман, І.А. Дмитренко, І.І. Каракаш, В.М. Комарницький, О.В. Плотнікова-Сурілова, С.В. Разметаєв, М.М. Чабаненко, О.П. Шем'яков), звертають увагу на проблемний стан і сфері правового регулювання використання та охорони надр.

Сучасна правова доктрина й законодавча база регулювання суспільних відносин у сфері загального користування надрами є неоднозначною, дискусійною й безсистемною, а тому потребує постійного узгодження та проведення паралелей з іншими підгалуззями права загального природокористування, на що вказують у наукових працях зазначені вище провідні вітчизняні вчені-правознавці в галузі екологічного права.



Для визначення поняття права загального користування надрами необхідно виходити насамперед із поняття права загального природокористування, яке, наприклад, М.К. Черкашина визначає як право усіх фізичних осіб будь-якого віку, котрі перебувають на території України та не пов'язані взаємними правами й обов'язками, безоплатно, без закріплення природних об'єктів за окремими особами та без надання відповідних дозволів у кожному конкретному випадку з боку компетентних державних органів, а також юридичних або фізичних осіб, за якими природні об'єкти закріплені в користування, користуватися природними ресурсами з метою задоволення життєво необхідних потреб (естетичних, оздоровчих, рекреаційних, матеріальних тощо), за винятком обмежень, передбачених законодавством України. Право на таке користування природними об'єктами виникає безпосередньо із законів чи інших нормативних актів. При цьому в деяких випадках установлюються межі й умови загального користування природними ресурсами [3].

Згідно ж з конституційними приписами (ч. 2 ст. 13), зазначене гарантування права громадян користуватися природними об'єктами права власності Українського народу має здійснюватися тільки відповідно до закону [1]. Цей припис надає можливості звузити необгрунтовані спроби обмежити екологічні права громадян (у тому числі й природні) власниками, орендарями та користувачами природних ресурсів.

Як зазначає С.В. Разметаєв, надра, як і земля, ліси й 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 й діяльності, то земля, надра, води, ліси є елементами природного середовища, а коли йдеться про задоволення життєвих потреб людини в плодах і продукції землі, надр, вод і лісів, їх варто кваліфікувати як різновиди природних ресурсів [7].

Розглядаючи питання правового регулювання загального користування надрами та його понятійного визначення, передусім потрібно визначитися з його основними характеризуючими ознаками, тобто зрозуміти, що ж насправді воно собою являє. У цьому контексті варто виходити з того, що, перебуваючи в системі загального природокористування, загальне користування надрами матиме схожі ознаки із суміжними підгалузями загального природокористування, такими як загальне водокористування, загальне лісокористування, загальне користування тваринним світом тощо.

Так, відповідно до чинного законодавства України, здійснення використання вод у порядку загального природокористування регламентується ст. ст. 46–47 Водного кодексу України. Порядок використання лісових ресурсів у порядку загального природокористування встановлений ст. ст. 65–66 та іншими Лісового кодексу України. Право користування об'єктами тваринного світу на загальних засадах визначений Законом України «Про тваринний світ» (ст. ст. 10, 16, 27), а можливість здійснення використання природних рослинних ресурсів у порядку загального природокористування визначена Законом України «Про рослинний світ» (ст. ст. 8–9).

Тож за своєю природою право загального природокористування є загальнодоступним, тобто гарантується всім фізичним особам, причому не лише громадянам України, а всім особам, які перебувають на її території, незважаючи на правові підстави такого перебування, хоча, наприклад, ст. 38 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» суб'єктом права загального використання природних ресурсів визначає тільки громадянин, однак у науці екологічного права зазначене питання й досі залишається дискусійним, тим більше, що, відповідно до ст. 13 КУпН, користувачами надр можуть бути громадяни України, а також іноземці й особи без громадянства. Для суб'єктів загального використання природних ресурсів законодавство не встановлює вікових обмежень. Його метою є задоволення життєво необхідних потреб (естетичних, оздоровчих, рекреаційних, культурно-освітніх тощо). Воно здійснюється безплатно, без закріплення природних об'єктів за окремими особами та без надання відповідних дозволів, за винятком обмежень, передбачених законодавством України [5].

Тому, здійснюючи певний аналіз правової природи загального природокористування, можна стверджувати, що загальному надрокористуванню притаманні такі загальні ознаки за-



гального природокористування: користування природними ресурсами для задоволення власних життєво необхідних побутових і господарських потреб, у т. ч. естетичних, оздоровчих, рекреаційних, культурно-освітніх тощо; здійснення такого користування будь-якою фізичною особою; безоплатність; користування без закріплення природних об'єктів за окремими особами й без надання відповідного дозволу; наявність законодавчо визначених обмежень.

При цьому не варто забувати, що як і в суміжних підгалузях права загального природокористування, так і в загальному надкористуванні існують свої певні особливості, обмеження, зокрема необхідність урахування під час здійснення загального надкористування інтересів держави, інших користувачів природних ресурсів, у т. ч. права спеціального користування, власників чи користувачів земельних ділянок тощо, тому й виникає необхідність у визначенні власного понятійного апарату загального користування надрами та розробленні спеціальних процедурних нормативно-правових актів у цій сфері, які змогли б подолати наявну на сьогодні прогалину в законодавстві й повною мірою врегулювати порядок здійснення загального користування надрами.

Отже, під загальним користуванням надрами потрібно розуміти право всіх фізичних осіб, що перебувають на території України, безоплатно, без закріплення надр за окремими особами й без надання відповідних дозволів здійснювати користування надрами з метою задоволення власних життєво необхідних побутових і господарських потреб, у т. ч. естетичних, оздоровчих, рекреаційних культурно-освітніх тощо, за винятком обмежень, установлених чинним законодавством України.

Як відмічає у своїй роботі «Законодавчі проблеми забезпечення права загального природокористування» Г.В. Анісімова, у науковій юридичній літературі існує кілька провідних точок зору щодо права надкористування та його класифікації. При дослідженні цієї правової категорії погляди фахівців можна поділити на три основні напрями. Прихильники першого вважають, що взагалі не варто порушувати питання про поділ надкористування на загальне і спеціальне; другі наголошують на виключно спеціальному характері надкористування; треті передбачають користування надрами на праві загального природокористування [4].

Як прихильник точки зору про можливість користування надрами на праві загального природокористування хотів би зазначити, що наявна в КУпН норма, за якою користування надрами здійснюється без надання гірничого відводу чи спеціального дозволу лише у випадках, передбачених кодифікованим актом, не стосується правового регулювання права загального надкористування загалом.

Так, згідно з ч. 1 ст. 23 КУпН, землевласники та землекористувачі в межах наданих їм земельних ділянок мають право без спеціальних дозволів і гірничого відводу видобувати для своїх господарських і побутових потреб корисні копалини місцевого значення й торф загальною глибиною розробки до двох метрів, підземні води для власних господарсько-побутових потреб, нецентралізованого та централізованого (крім виробництва фасованої питної води) господарсько-питного водопостачання за умови, що продуктивність водозаборів підземних вод не перевищує 300 кубічних метрів на добу й використання надр для господарських і побутових потреб [2].

Тож використання надр без отримання спеціального дозволу, як бачимо, можливе, але, як вважають більшість науковців, це лише одна з ознак права загального природокористування.

На нашу думку, з твердженням про неможливість існування загального надкористування як окремого інституту можна не погодитись, так як дефініція ст. 14 КУпН наголошує на тому, що перелік видів користування надрами є далеко не вичерпним, на що побічно вказує такий вид користування надрами, як «задоволення інших потреб», а чинне правове регулювання користування надрами стосується лише наведених у КУпН видів користування, на підставі чого можна зробити висновок про можливість установлення інших видів користування надрами, у т. ч. в порядку загального користування. Тому ця прогалина в законодавстві надає можливість розширити види надкористування на більш широке коло суспільних відносин, ніж передбачено КУпН, а чи можна це зробити, чи ні – питання дискусійне.



Щодо видів загального надрокористування, то, окрім визначеного ст. 23 КУпН, під загальним користуванням надрами можна виділити, наприклад, спелеотуризм, котрий набуває популярності та являє собою різновид спортивного туризму, зміст якого полягає в подорожах природними підземними порожнинами (печерами) і подоланні в них різних перешкод (сифони, колодязі) з використанням різного спеціального спорядження (акваланги, карабіни, мотузки, гаки, індивідуальні страхувальні системи тощо), який, задовольняючи власні естетичні потреби людей, дає їм змогу милуватися казковими кам'яними квітками із кристалічних утворень, купатися в підземному озері, захоплюватися печерними дивами – сталактитами й сталагмітами, що становлять частину надр.

Також заслуговують на увагу та власне правове регулювання такі види загального користування надрами, як збирання різних природних мінералів, каміння, гірських порід тощо для геологічних колекцій. Значною мірою під загальним користуванням надрами можна передбачити альпінізм, ландшафтний дизайн і паркове мистецтво, що, у свою чергу, не потребуючи закріплення таких природних об'єктів за окремими особами та спеціальних дозволів, дає змогу людині безоплатно задовольнити власні естетичні, спортивні, культурні й побутові потреби.

Як слушно зазначає О.П. Шем'яков, у надрах знаходяться органічні, мінеральні, металеві, рудні, геотермальні, газоподібні родовища корисних копалин; порожні породи; спори, що зведені з метою розроблення цих родовищ і не пов'язані з видобуванням корисних копалин; рідкісні геологічні відшарування, палеонтологічні об'єкти й мінералогічні утворення, які становлять наукову, природоохоронну або культурно-естетичну цінність. У надрах також містяться пустоти у вигляді природних або антропогенних печер, гротів, шахт, катакомб, кар'єрів та інших гірничих виробок [6].

Це, звичайно ж, не вичерпний перелік можливих видів загального користування надрами, але в контексті вже чинних положень про види користування надрами, зокрема, закріплених у КУпН, то всі їх можна зарахувати до таких видів користування, які можуть слугувати для «задоволення інших потреб». Звісно ж, можна говорити, що зазначені приклади тісно переплітаються з іншими галузями права, зокрема цивільним, адміністративним, земельним, але ж не треба забувати, що об'єктами правового регулювання вищевказаних суспільних відносин є надра в усьому своєму різноманітті.

Зупиняючись на деяких інших аспектах правового регулювання загального надрокористування, ми у будь-якому випадку повинні виходити з того, що на сьогодні через відсутність законодавчо встановленого визначення поняття й механізмів загального користування надрами регуляторний вплив може здійснюватися виходячи з уже чинних правових засад користування надрами загалом.

Однак як бути з тими суспільними відносинами, які не визначені КУпН як види користування надрами, але виникають на підставі загальної експлуатації надр населенням, адже, будучи частиною земної кори, розташованою під поверхнею суші та дном водоймищ, надра за своїми властивостями й до кінця не розвіданою різноманітністю можуть задовольняти необмежене коло людських потреб, які, зокрема, не стосуються промислових розробок родовищ чи підприємницької діяльності, а тому за своєю сутністю можуть створювати загальне користування надрами, тобто встановлений комплекс прав і обов'язків певних осіб (надрокористувачів) щодо загальної, тобто такої, що не потребує одержання спеціальних дозволів і гірничих відводів, експлуатації надр.

Ігнорування з боку держави необхідності на законодавчому рівні врегулювати наявні проблеми відносин у сфері загального надрокористування в кінцевому підсумку може призвести до втрати ефективності в контролі за використанням надр, так як законодавча невизначеність загального користування надрами в системі загального природокористування в Україні може й буде тлумачитися суб'єктами загального надрокористування виключно на свою користь, тобто без урахування інтересів держави й охорони надр загалом, адже є велика ймовірність того, що надрокористувачі під час загального користування виходитимуть із передбаченого ст. 19 Конституції України базового принципу «дозволено все, що не



заборонено законом», а це, у свою чергу, може призвести до їх хаотичного використання та виснаження. Тому загальне користування надрами на законодавчому рівні повинно мати певні винятки й обмеження, а також чітко визначену відповідальність, що мусить стимулювати надрокористувачів до ефективного та раціонального користування надрами.

Одним із недоліків чинного законодавства є те, що в КУпН, який було прийнято ще в 1994 р., коли Україна тільки-но вийшла на самостійний шлях розвитку, закладені норми й вимоги, властиві радянській епосі, загальнодержавному принципу управління господарством. Однак за останніх двадцять років відбулися кардинальні зміни в суспільстві, які вимагають удосконалення всіх сфер суспільних відносин, у т. ч. щодо користування надрами.

Виходячи з цього, доцільно розробити й утілити в життя низку нормативних актів, що сприяли б покращенню управління об'єктами використання надр, у т. ч. в порядку їх загального користування.

Для цього насамперед необхідно доповнити КУпН відповідними положеннями про порядок загального користування надрами, як це передбачено в інших кодифікованих і законодавчих актах у сфері природокористування (Лісовим, Водним кодексами України, Законом України «Про тваринний світ» тощо), адже надра є таким самим об'єктом права загального природокористування, але чомусь проігноровані державою на законодавчому рівні в цьому напрямі.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що сучасна законодавча база, яка регулює відносини у сфері користування надрами, зокрема, у частині загального надрокористування, ще розвивається, через те їй притаманні такі риси, як непослідовність, незавершеність, деяка неузгодженість з іншими галузями права, відсутність чітких юридичних визначень і гарантій. Для усунення цих недоліків необхідна дійова правова база й системний підхід до вдосконалення механізму правового регулювання, управління та контролю за процесами використання й охорони надр під час їх загального користування.

Тому, на нашу думку, є нагальна потреба в доопрацюванні чинної на сьогодні законодавчої бази з метою деталізації питань і напрямів, відповідно до яких необхідно внести зміни до чинних нормативно-правових актів у галузі регулювання використання надр, зокрема шляхом унесення відповідних змін до Кодексу України про надра та розроблення спеціальних процедурних нормативно-правових актів у цій сфері, які з урахуванням наявних сучасних суспільних відносин змогли б подолати наявні нині прогалини в законодавстві й повною мірою врегулювати порядок здійснення загального користування надрами.

Список використаних джерел:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кодекс України про надра від 27.07.1994 р. № 132/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 36. – Ст. 340.
3. Екологічне право України : [підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / за ред. А.П. Гетьмана. – Х. : Право, 2013. – С. 121–122.
4. Анісімова Г.В. Законодавчі проблеми забезпечення права загального природокористування / Г.В. Анісімова // Ел. журнал «Теорія і практика правознавства». – 2013.
5. Шахов В.С. Стан та перспективи розвитку інституту права загального природокористування в сучасному екологічному законодавстві / В.С. Шахов // Актуальні питання кодифікації екологічного законодавства України : зб. тез наук. доп. учасн. «круглого столу» (9 лист. 2012 р.). – Х. : Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого», 2012. – С. 67–69.
6. Шем'яков. О.П. Правове регулювання використання та охорони надр : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / О.П. Шем'яков. – Х., 2004. – С. 26–27.
7. Разметаєв С.В. Правова охорона надр / С.В. Разметаєв // Правова охорона довкілля: сучасний стан та перспективи розвитку : [монографія] / [А.П. Гетьман, А.К. Соколова, Г.В. Анісімова та ін.]; за ред. А.П. Гетьмана. – Х. : Право, 2014. – С. 307–311.

