



Біловус Роман Володимирович,
здобувач кафедри екологічного права,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого, Україна, м. Харків
e-mail: silver-lex88@yandex.ru

doi: 10.21564/2414–990x.134.79094
УДК 349.6

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАГАЛЬНОГО КОРИСТУВАННЯ НАДРАМИ ДЛЯ ЦІЛЕЙ, НЕ ПОВ'ЯЗАНИХ З ВИДОБУВАННЯМ КОРИСНИХ КОПАЛИН

Охарактеризовано основні аспекти правового регулювання загального користування надрами для цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин. Проаналізовано специфічні особливості та форми здійснення такого надрокористування на загальних засадах. Виявлено недоліки у законодавчому регулюванні цього питання і запропоновано можливі шляхи їх усунення.

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

Біловус Р. В., соискатель кафедры экологического права, Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Украина, г. Харьков.
e-mail: silver-lex88@yandex.ru

Правовое регулирование общего пользования недрами для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых

Статья посвящена характеристике основных аспектов правового регулирования общего пользования недрами для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых. Анализируются специфические особенности и формы осуществления такого недропользования на общих основаниях. Виявлено несовершенство правового регулирования данного вопроса и предложены возможные пути преодоления существующих пробелов в законодательстве.

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

Постановка проблеми. Питання правового регулювання загального користування надрами для цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, обумовлені тією ж проблематикою, що й загальне користування надрами для видобутку корисних копалин, а саме відсутністю належного законодавчого закріплення підстав, способів та порядку здійснення такого користування на загальних засадах.

Нинішню екологічну ситуацію з використанням надр в Україні можна охарактеризувати як кризову. Однією з причин незадовільного стану законодавства про надра є нехтування об'єктивними факторами розвитку суспільних відносин у сфері загального надрокористування, коли користування надрами ототожнюють лише зі спеціальним порядком їх використання [6, с. 76].

Мета статті – з'ясувати специфіку правового регулювання загального користування надрами для цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин.

За загальним правилом, визначеним ст. 55 Кодексу України про надра (далі – КУпН), використання надр для цілей, не пов'язаних з добуванням корисних копалин, головним чином пов'язане з будівництвом та експлуатацією різноманітних підземних споруд, захороненням відходів, яке здійснюється за відповідними проектами.

У проектах повинні передбачатися заходи, що забезпечують знешкодження стічних вод, шкідливих речовин і відходів виробництва або локалізацію їх у визначених межах, а також запобігають їх проникненню в гірничі виробки, на земну поверхню та у водні об'єкти.

Відповідно до ст. 47 КУпН ділянки надр, надані для будівництва та експлуатації підземних споруд і для інших цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, підлягають державному обліку центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці [2].

Виклад основного матеріалу. Проблеми користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобутком корисних копалин, у юридичній літературі детально практично не досліджувались. В окремих працях цей вид надрокористування розглянуто в загальних рисах, схематично або фрагментарно. Між тим останній становить складне правове явище: має багато різновидів, широке коло надрокористувачів і передбачає необхідність існування системи специфічних правових норм, які наразі містяться у окремих законодавчих та підзаконних актах.

Насамперед слід зазначити, що загальне надрокористування для цілей, не пов'язаних з видобутком корисних копалин, не пов'язане з отриманням матеріально-речових благ, а має на меті забезпечити права громадян на дозвілля та відпочинок, на збереження та поліпшення їх здоров'я, на задоволення їх духовних і культурних потреб тощо. До такого користування можна відносити всі інші, відмінні від безпосереднього вилучення з надр корисних копалин, види загального надрокористування, наприклад, екологічний туризм, використання палеонтологічних об'єктів, збирання унікальних мінералогічних, інших геологічних колекційних матеріалів, наукова та навчальна діяльність, у сільськогосподарських цілях, здійснення спелеології, альпінізм тощо.

Окремі громадяни, як фізичні особи, можуть здійснювати лише технічно нескладне користування надрами для підземного будівництва (в основному при будівництві й експлуатації громадянами підземних сховищ для зберігання харчових продуктів, вирощування грибів тощо).

Всі ці види загального надрокористування об'єднує відсутність безпосередніх дій надрокористувача з вилучення за допомогою нескладних способів і

приладдя корисних копалин з відповідних ділянок надр. У даному разі задовольняються у першу чергу культурні, оздоровчі, наукові, естетичні, рекреаційні та інші потреби людини.

Переконані, що в законодавстві про надра повинні бути деталізовані механізми правового регулювання загального користування надрами для цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин. Існуючі в цій галузі правові норми в розрізних актах декларативні, схематичні, недосконалі за формою та змістом.

Тому однією з цілей нашої публікації є окреслення загальнотеоретичних засад реалізації надрокористувачами своїх прав на використання природних (корисних) властивостей надр для задоволення своїх особистих потреб, що не пов'язані з видобутком корисних копалин.

Барабаш Н. П. з цього приводу зазначає, що дотепер недостатньо дослідженим залишається питання визначення поняття «користування надрами для цілей, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин». У чинному законодавстві про надра поняття «користування надрами для цілей, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин», не визначено [1, с. 75].

У наведеному в КУпН переліку видів користування надрами визначені не лише цілі, для яких можуть використовуватися такі ресурси надр, як підземні простори, а й види цільового призначення підземних споруд, що можуть зводитися й експлуатуватися в порожнинах надр. Більшість цілей використання підземних просторів охоплюється будівництвом та експлуатацією підземних споруд, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин. Разом із тим корисні властивості надр не обмежуються використанням їх лише для розміщення споруд різного призначення. Слід враховувати також можливість їх використання як невід'ємної умови та джерела життєдіяльності людини. Використання підземних просторів для утворення особливо охоронюваних природних об'єктів, геологічних заповідників, заказників, археологічних зон і пам'яток, проведення спортивних, культурних та інших оздоровчих і громадських заходів тощо зумовило виокремлення у законодавстві України про надра такого виду користування надрами, як створення геологічних територій та об'єктів, що мають важливе наукове, культурне, санітарно-оздоровче значення.

На доктринальному рівні зазначається, що використання підземного простору для вказаних цілей не потребує визначення, оскільки мета надрокористування вказана у його найменуванні. Тут визначається можливість виробництва і зберігання винопродукції; вирощування грибів, овочів, квітів та інших рослин; зберігання харчових продуктів, промислових та інших товарів, речовин і матеріалів тощо. На законодавчому рівні така можливість передбачалася підпунктом 264.1.1 ст. 264 ПКУ України (в редакції Закону від 31.12.2014 р.), щоправда, суб'єктами здійснення такого користування надрами визначалися юридичні особи і фізичні особи-підприємці [4].

Справжній зміст наведеної правової норми є ширшим за її буквальну формулу, що створює можливість розширеного тлумачення цього переліку, адже

зазначена в ній діяльність не охоплює всіх можливих випадків користування у межах території України ділянками надр у цілях, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин.

У цьому контексті не слід забувати про можливість користування надрами та їх корисними властивостями, що не пов'язано з використанням підземного простору надр, зокрема, походи та дослідження гір, альпінізм, спелеотуризм, колекціонування мінералогічного каміння, екологічний туризм тощо. Тобто користування ділянками надр поза підземним простором.

Чинне законодавство у сфері користування надрами у цьому аспекті має значну прогалину, адже визначені чинним КУпН види користування надрами, зокрема для цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, пов'язують таке користування фактично лише з освоєнням підземного простору надр, що не відповідає дійсним суспільним відносинам у сфері загального надрокористування.

Корисність надр для суспільства полягає в тому, що вони можуть використовуватися не тільки як основний засіб виробництва (при видобуванні корисних копалин), а й як просторово-операційний базис діяльності людей та як місце для реалізації права громадян на дозвілля та відпочинок, збереження та поліпшення їх здоров'я, задоволення духовних і культурних потреб осіб (при користуванні надрами для цілей, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин).

Відсутність належного законодавчого закріплення у чинному законодавстві порядку та способів загального користування надрами для цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, може створювати ряд проблем на практиці.

Загальне користування надрами для цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, можна вважати комплексом суб'єктивних прав і інтересів людей, до якого можна віднести ті складові права загального природокористування, які володіють відповідними ознаками, а саме спрямовані на оздоровлення та відпочинок населення, на задоволення естетичних і етичних потреб тощо.

Основною проблемою практичної реалізації права загального надрокористування, у т. ч. для цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, стає свобода доступу фізичних осіб до корисних властивостей надр для задоволення своїх особистих потреб. Тобто право загального надрокористування як різновид права загального природокористування в сучасних умовах, на нашу думку, трансформується в право доступу фізичних осіб до корисних властивостей надр для користування ними з метою реалізації особистих потреб (для особистих потреб).

З точки зору історичної спадкоємності, право доступу до природних (корисних) властивостей надр можна сприймати як розвиток поняття права загального природокористування, однак при більш детальному дослідженні сутності загального надрокористування виявляється, що це все ж швидше нова правова конструкція, що базується на тому уявленні про суть суспільних інтересів в сфері надрокористування, яке відповідає існуючому стану правового регулювання і практики реалізації норм законодавства, і в основі якої забезпечення доступності надрових ресурсів, які не пов'язані з корисними копалинами, для особистого користування (свободи доступу до них).

Важливо підкреслити, що право доступу має більш широкий контекст, пов'язаний з наявністю суспільної зацікавленості в організації використання природних (корисних) властивостей надр взагалі, яка повинна реалізовуватися за рядом напрямків, в тому числі за допомогою застосування процедур участі громадськості в прийнятті рішень про забезпечення доступу до ділянок надр для задоволення особистих потреб.

Визначальне значення для кваліфікації будь-якого інтересу фізичних осіб як підстави права на доступ до природних (корисних) властивостей надр має особистий (не пов'язаний з підприємницькою діяльністю) характер потреб. Це, зокрема, можуть бути особисті потреби екологічного (переважно рекреаційного) значення, що реалізуються без вилучення корисних копалин з надр.

Наприклад, у процесі любительського і спортивного рибальства реалізуються різноманітні потреби в спілкуванні з природою, у відпочинку, у спорті, добуванні водних біоресурсів для споживання, що надає цим видам екологічних інтересів велику соціальну значимість.

Найбільш важливим у регулюванні загального користування надрами для цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, є забезпечення його соціальної доступності. Доступність зумовлюється свободою доступу фізичних осіб до природних (корисних) властивостей надр для здійснення цього виду природокористування. У свою чергу, свобода такого доступу забезпечується безкоштовністю, а також відсутністю необхідності отримання спеціальних дозволів.

Варто вказати на спроби дослідити використання надрових ділянок для задоволення, наприклад, культурно-естетичних потреб людини, специфіка користування якими здебільшого полягає у використанні природних лікувальних та оздоровчих ресурсів і природних оздоровчих факторів, які властиві певній ділянці надр [6, с. 78, с. 80].

Насамперед можна вказати на рекреаційне надрокористування, яке базується на цільовому і раціональному використанні рекреаційних ресурсів надрових ділянок. Рекреаційне надрокористування – це комплекс заходів, пов'язаних із використанням природних (корисних) властивостей надр з метою оздоровлення людини, відновлення її фізичного та психологічного самопочуття, розширення екологічного і культурного світогляду. Рекреаційне надрокористування здійснюється на конкретних територіях з певними соціально-економічними та природними умовами. Система рекреаційного надрокористування формується під впливом зростаючих потреб суспільства в рекреаційних послугах та рівня придатності природно-ресурсного потенціалу певної ділянки надр для рекреаційного використання.

У наших умовах, з різних причин, процес відновлення життєвих сил часто носить традиційно пасивний характер і пов'язаний з уявленням про спокій у домашніх умовах як кращу форму відпочинку. Такий підхід призводить до негативних наслідків – зростання взаємопов'язаних фізичних і психічних захворювань, які поступово переходять у хронічні, погіршуються параметри здоров'я у дітей і підлітків. Таке становище викликане як погіршенням стану природного

середовища, так і зміною характеру життєдіяльності населення у створеному дисбалансі між характером затрат людини та їх відновленням. У цих умовах процес відтворення повноцінної працездатності може бути забезпечений тільки в результаті зростання споживання рекреаційних послуг. На цьому базується медико-біологічний чинник формування потреб у рекреаційних послугах – необхідність лікування та оздоровлення населення на основі природних (корисних) властивостей надр [5].

На формування попиту на рекреаційні послуги у сфері надрокористування вагомий вплив має також територіальний чинник, який, у свою чергу, залежатиме від геополітичного положення, наявності та забезпечення корисними (природними) властивостями надр на довколишніх територіях та багатьох інших чинників.

На нашу думку, при розгляді питання функцій рекреаційного надрокористування слід користуватися такими положеннями:

- рекреація – це спосіб задоволення життєво важливих потреб населення у лікуванні та відпочинку, елемент процесу відновлення працездатності;
- при належній організації рекреаційна діяльність виступає як форма освітньо-виховної діяльності;
- претендуючи на певні території, рекреаційна діяльність обмежує існування інших видів надрокористування, в т. ч. у спеціальному порядку, які є екологічно менш безпечними;
- виступаючи як форма міжнародного співробітництва, рекреаційна діяльність, туризм, зокрема, відіграє важливу політичну роль.

Ще одним проявом загального надрокористування для цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, є освоєння гірських просторів та печер для задоволення особистих культурних, оздоровчих, естетичних, лікувальних тощо потреб.

Гори – чималі ділянки земної поверхні з різкими коливаннями висот і контрастними формами рельєфу, піднесені вище 600 м над рівнем моря.

Печера – природна підземна порожнина, що з'єднується з поверхнею Землі одним або декількома отворами. Печери можуть бути заповнені повітрям або іншим газом (здебільшого радоном або метаном), водою, частково твердими відкладами [3].

Завдяки сучасній техніці гірських проходжень печери стають доступними як спелеологам, так і масовому туристові. Насамперед печери – постійні провідники вологи від поверхні карстових масивів до джерел. І коли хочемо зберегти чисту питну воду, слід старанно запобігати забрудненню печер і шахт. Карстові порожнини мають значення і велике наукове значення, оскільки вони – своєрідна «terra incognita» для дослідників найрізноманітніших спеціальностей: геологів і карстознавців, археологів і палеонтологів, зоологів і морфологів-еволюціоністів. І, нарешті, печери – це потенційно цінні туристично-екскурсійні об'єкти, і тому встановлювати пряму заборону або обмеження їх відвідування було б просто нерозумно. Печери можуть слугувати і як сховища, як виробничі приміщення, для відпочинку і розваг тощо. Один з популярних нині видів

використання печер – підземний туризм. Найпопулярнішими туристичними печерами в Україні є печери Мармурова та Червона (Крим), Млинки, Вертеба, Вітрова, Кришталева (Тернопільщина) та Атлантида (Хмельниччина).

Наукове значення печер зумовлено необхідністю їх вивчення і охорони, що залежить від того, що в них:

- здійснюється збір різноманітної інформації вченими різних напрямів вітчизняної науки;
- зберігаються сліди минулих епох, які зазвичай уже знищені на поверхні Землі;
- представлений особливий тип ландшафту – печерний;
- тривалий час існують кліматичні умови, близькі до стабільних, що сприяє збереженню в печерах різноманітної флори і фауни, яка не змінювалась уже багато сотень років (наявність ендеміків);
- живуть і зимують колонії рукокрилих, окремі види яких занесені в Червону книгу, що сприяє їх поглибленому вивченню;

На базі існуючих печер розвинена активна спелеологічна і спелеотуристична діяльність. Звичайно ж, слід відмітити, що спелеотуристична діяльність через свою масовість здатна завдати непоправної шкоди первозданному вигляду найпопулярніших печер, тому питанню охорони печер необхідно приділяти належну увагу.

Не слід забувати, що в гірській місцевості проживає досить велика кількість людей (Крим, Карпати), і їх життєдіяльність прямо залежить від можливості користування навколишніми природними ресурсами [5].

Висновки. Регулювання умов здійснення фізичними особами загального надрокористування для особистих потреб, що не пов'язані з видобуванням корисних копалин, залежить від уявлення законодавця про вичерпність надрових ресурсів, про значущість раціонального надрокористування, співвідношення індивідуальних прав громадян і конституційного положення про природні ресурси як загальне надбання, а також від наявності культурної, соціальної, естетичної тощо складової права загального надрокористування.

Аналіз існуючих суспільних відносин у сфері загального надрокористування в черговий раз дає підстави говорити про неналежне законодавче закріплення багатогранних суспільних відносин у сфері здійснення загального користування надрами, що об'єктивно призводить до складнощів визначення цілісної картини правового регулювання загального надрокористування.

Список літератури:

1. Барабаш Н. Визначення цілей користування надрами, що не пов'язані з видобуванням корисних копалин / Наталія Барабаш // Підприємництво, господарство і право. – 2014. – № 1. – С. 74–79.
2. Кодекс України про надра від 27.07.1994 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 36. – Ст. 340.
3. Мала гірнича енциклопедія : в 3 т. – Т. 1: А-К / за ред. д. т. н. В. С. Білецького. – Донецьк : Донбас, 2004. – 618 с.

4. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 13–17.
5. Петранівський В. Л. Туристичне краєзнавство : навч. посіб. – 2-ге вид., виправл. / В. Л. Петранівський, М. Й. Рутинський. – Київ, 2008. – 575 с.
6. Шем'яков О. Правове регулювання користування надрами для цілей, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин / О. Шем'яков, І. Хохлова // Право України. – 2010. – № 1. – С. 76–81.

References:

1. Barabash, N. (2014). Vyznachennia tsilej korystuvannia nadramy, scho ne pov'iazani z vydobuvanniam korysnykh kopalyn [Setting goals subsoil use not related to mining]. *Pidpriemnytstvo, Hospodarstvo i Pravo: naukovopraktychnyj, hospodars'ko-pravovyj zhurnal – Business, Economy and Law: Scientific and Practica, economic and legal magazine*, no. 1, 74–79 [in Ukrainian].
2. Kodeks Ukrainy pro nadra. (1994). Verkhovna Rada Ukrainy. zakon5.rada.gov.ua. Retrieved from: <http://zakon5.rada.gov.ua/lavs/show/132/94-vr> [in Ukrainian].
3. Bilets'kiy, V.S. (Eds.). (2004). Mala hirnycha entsyklopediia [Small mining Encyclopedia]. (Vols. 1-3; Vol. 1). Donetsk: Donbas [in Ukrainian].
4. Podatkovyj kodeks Ukrainy. (2010). Verkhovna Rada Ukrainy. zakon3.rada.gov.ua. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/lavs/show/2755-17> [in Ukrainian].
5. Petraniv's'kyj, V.L. & Rutyn's'kyj, M.J. (2008). Turystychnе kraєznаvstvо [Travel Nandigram]. Kiev [in Ukrainian].
6. Shem'iakov, O. & Khokhlova, I. (2010). Pravove rehuliuвання korystuvannia nadramy dlia tsilej, ne pov'iazanykh iz vydobuvanniam korysnykh kopalyn [Legal regulation of subsoil for purposes not related to mining]. *Pravo Ukrainy – Law Ukraine*, no. 1, 76–81 [in Ukrainian].

Bilovus R. V., Competitor of the Environmental Law department of Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine, Kharkiv.
e-mail: silver-lex88@yandex.ru

Legal regulation of the common use of subsoil for purposes not related to mining

The article is devoted to the basic legal aspects of legal regulation of the common use of subsoil for purposes not related to mining. An attempt is made to analyze and identify specific features and embodiments of the subsoil on a common basis. Regulatory deficiencies are identified the issue and find out possible ways to overcome the existing gaps in legislation on this issue.

The issue of legal regulation of public use subsoil for purposes not related to mining caused the same problems as the general use of mineral resources for mining, such as lack of proper legislative consolidation of bases, methods and procedures of such use on general principles.

General subsoil for purposes not related to mining is not associated with obtaining material and of material wealth, and aims to ensure citizens' right to rest and leisure, to maintain and improve their health, meet their spiritual and cultural needs of others.

It is important to emphasize that the right to access a wider context associated with the presence of the public interest in the use of natural (mineral) properties of the mineral resources in general, which should be implemented in a number of ways, including through the use of procedures for public participation in decisions about software access to the subsoil to meet personal needs.

Most important in the regulation of general use subsoil for purposes not related to mining is ensuring its social accessibility. Availability conditioned the freedom of access of individuals to the natural (mineral) properties of the mineral resources for the implementation of this type of nature. In turn, this freedom of access is provided free of charge, and no need for special permits.

Keywords: subsoil; law; general use; subsoil use; nature use.

Надійшла до редколегії 21.06.2016 р.