

Крім того, в деяких законодавчих актах прямо передбачено, яким доказом має бути встановлений факт форс-мажорної обставини, в тому числі, і страйку. Наприклад, відповідно до частини 17 статті 2 Закону України "Про операції з давальницькою сировиною у зовнішньоекономічних відносинах" факт настання страйку як форс-мажорної обставини засвідчується Торгово-промисловою палатою України або регіональними-промисловими палатами.

УДК 349.6

О.П. Шем'яков
І.В. Хохлова

ВІДНОСИНИ НАДРОКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ

В статті досліджуються питання генезису відносин в сфері використання і охорони надр, надана характеристика сучасного стану цих відносин в Україні та запропоновані пріоритетні механізми їхнього законодавчого регулювання. Робота є частиною комплексного дослідження правових питань регулювання суспільних відносин в галузі використання і охорони надр.

Ключові слова: *надра; корисні копалини; техногенні мінеральні утворення; право надрокористування; правоспроможність надрокористувача; правове регулювання; посилення відповідальності; правова охорона.*

В статье исследуются вопросы генезиса общественных отношений в сфере использования и охраны недр, характеризуется их современное состояние и предлагаются приоритетные механизмы их законодательного регулирования. Работа является частью комплексного исследования правовых вопросов регулирования общественных отношений в области использования и охраны недр.

Ключевые слова: *недра; полезные ископаемые; техногенные минеральные образования; право недропользования; правоспособность недропользователя; правовое обеспечение; правовое регулирование; правовая охрана; усиление ответственности.*

In the article authors explore the relations development questions in use sphere and entrails guards, describes their contemporary fortune and offer priority mechanisms of their legislative adjustment. In the article authors devoted to the complex and thorough research of legal problems of regulating social relations in the field of subsoil assets using and protecting.

Key words: *subsoil assets, mineral wealth, the right of property to subsoil assets, the right of nature use, the legal capacity of nature using, legal regulation, license agreement, legal protection.*

Ефективним засобом подолання екологічної кризи має стати законодавче забезпечення природоохоронної діяльності. Прагнення України стати правовою державою європейського зразка вимагає певних змін правової системи і, зокрема, системи екологічного права. Відповідні правові механізми мають бути чіткої цілеспрямованості, формальної визначеності, загальнообов'язковості, сприяти врегулюванню відносин у галузі екології.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми Г.І. Балюк, А.П. Гетьманом, О. Плотниковою, С.В. Разметаєвим, М.В. Шульгою, та ін. показує, що науковці при вивченні суспільних відносин з приводу використання і охорони надр поки не приділяли уваги проблемам розвитку цих відносин в Україні. *Подана робота має на меті* дослідження саме цього аспекту для характеристики сучасного стану відносин надрокористування і визначення пріоритетних механізмів їхнього законодавчого регулювання в подальшому.

Відповідно до ст. 13 Кодексу України про надра (далі – КУпН) [1] в якості користувачів надрами підприємства та організації, громадяни вступають у правові відносини як самостійні юридичні або фізичні особи, вони несуть обов'язки, які витікають з приводу користування надрами, та мають відповідні права стосовно виконання цих обов'язків та захисту своєї діяльності від неправомірного втручання третіх осіб. Правові норми, що регулюють відносини з приводу надрокористування, складають особливий правовий інститут – інститут права користування надрами в Україні.

Специфічні за характером та складні за змістом суспільні відносини, які виникають в процесі використання і охорони надр традиційно в геологічній та юридичній літературі [2-5], в законодавстві [6-7] не виправдано іменують гірничими, і таке явище історично обумовлено: гірниче законодавство було і є найбільш розвинутою галуззю законодавства про надра. Після скасування дореволюційних гірничо-правових актів, радянська влада стала формувати соціалістичне законодавство про надра [8-11], яке в подальшому зазнавало суттєвих змін. Саме ці законодавчі акти були джерелом виникнення права користування надрами державних підприємств, кооперативних та інших громадських організацій, громадян, іноземних підприємств та організацій, яке проіснувало до 30-х років. Сучасне українське законодавство про надра в КУпН передбачає здійснення різних видів надрокористування, однак в підзаконних актах коло відносин як і вісімдесят років тому обмежено виключно гірничими.

Ще в 20-ті роки минулого століття пріоритетним був розвиток законодавства про надра як гірничого, і єдиною новацією на багато років стало розподілення об'єкта правового регулювання - розробки корисних копалин - на два рівня (розробка родовищ державного та родовищ місцевого значення), що призвело до прийняття в 1928 р. Гірничого укладення Союзу РСР [8]. І в подальшому обмеження права користування надрами гірничими відносинами відобразилося на повільному розвитку законодавства до кінця 70-х початку 80-х років, коли з'являються Основи надрового законодавства СРСР [9] та республіканський кодекс про надра [11], розвивається Українське законодавство про торф'яні ресурси [10]. Друга половина XX століття характеризується бурхливим розвитком не лише гірничовидобувної промисловості, а й початком широкого використання пустот надр, захоронення в них відходів виробництва та становлення геологічного заповідування, що значно розширювало коло суспільних відносин надрокористування. Оскільки традиційно розвиток законодавства про надра пов'язаний із виникненням нових видів надрокористування, в 70-80 роки з'являються норми про регулювання вищезгаданих видів надрокористування, і це дозволяє зробити висновки про реальне існування крім гірничих, також і "негірничих" відносин.

Гірничі відносини визначені Гірничим Законом України, як "правовідносини, пов'язані з використанням і охороною надр і врегульовані законами України та іншими нормативно-правовими актами" [7]. Аналіз же цього закону показує, що врегульовані ним правовідносини обмежені правовими і організаційними засадами проведення гірничих робіт, забезпечення протиаварійного захисту гірничих підприємств, установ і організацій. Це знов підкреслює той факт, що гірничі відносини є важливою, але не вичерпною складовою частиною більш широкого правового поняття - відносин надрокористування.

Зважаючи на це, на нашу думку, у всіх випадках в подальшому більш виправданим буде вести мову про відносини користування надрами без вказівки на їх належність до термінів "гірничі" або "негірничі". Це дозволить уникнути як невинуватого звуження кола існуючих і потребуючих правового регулювання відносин щодо багатьох нових видів надрокористування, так і запобігати колізіям правотворчості та суперечностям при практичному застосуванні законодавства про надра. Те, що такі суперечності виникають дедалі частіше, особливо під час обмеження або припинення права надро-

користування, а чіткого механізму їх правового регулювання не існує, підтверджує тезу: розвиток законодавства про надра, обмежений напрямком удосконалення регулювання відносин в галузі розробки корисних копалин, значно відстає від потужного і різнопланового розвитку суспільних відносин користування надрами.

Такий стан можна пояснити наступним. Історично склалося, що використання надр, як правило, лише для єдиної мети і тільки державними підприємствами та організаціями, причому вузько спеціалізованими, значно скорочувало можливість зіткнення інтересів надрокористувачів. З цих причин правові питання використання надр навіть для гірничої промисловості залишились недостатньо розробленими і розосередженими у багатьох відомчих інструкціях. У процесі законодавчого оформлення права надрокористування повинні знайти юридичне закріплення всі основні положення цього важливого інституту, тому що норми законодавства про надра – модель поведінки, форма, яка має відповідати суспільним відносинам в галузі використання та охорони надр.

Сучасна юридична наука визначає право користування надрами в об'єктивному значенні як комплекс правових норм, що встановлюють порядок вилучення будь-яких корисних властивостей надр. Право користування надрами в суб'єктивному значенні як закріплену нормами права можливість вилучення корисних властивостей надр для задоволення потреб власника чи інших користувачів [12, с. 60].

Фактично ж на існуючому етапі розвитку такого виду діяльності як користування надрами, воно (користування) виявляється в фізичному видобуванні суб'єктами в процесі розвідки та розробки родовищ корисних копалин, будівництва та експлуатації підземних споруд, які не пов'язані з видобуванням корисних копалин, захоронення відходів виробництва та інших шкідливих речовин, скидання стічних вод, заповідання та рекреації відповідно геолого-економічних, санітарно-гігієнічних, екологічних, інших соціально корисних властивостей. Корисність цих користувань проявляється в прямих або непрямих матеріальних та нематеріальних благах, що привласнюють або в інший спосіб одержують надрокористувачі.

В наш час підземні простори експлуатуються для задоволення різноманітних потреб, користувачам ділянки надр надаються обов'язково за конкретним призначенням. Зважаючи на це, право користування надрами носить чітко виражену цільову спрямованість, від якої залежить обсяг прав і обов'язків надрокористувачів. Надання надр в

користування є першим з елементів регулювання їх використання і охорони, причому впровадження ринкових механізмів регулювання дуже повільно та непослідовно втілюється в юридичній процедурі виникнення права надрокористування.

На сучасному етапі розвитку відносин надрокористування реформування законодавства йде в напрямку формування системи підстав для виникнення права спеціального надрокористування, яка передбачає правові форми: спеціальний дозвіл, гірничий відвід, контракт. Успіх вказаного процесу потребує встановлення на законодавчому рівні чітко регламентованого правового механізму реалізації права надрокористування, і, зокрема, визначення підстав для виникнення вказаного права.

В Україні передбачено здійснення надрокористування без отримання спеціального дозволу та гірничого відводу тільки землевласниками і землекористувачами в межах наданих їм ділянок на умовах ст. 23 КупН [1]. На сучасному етапі розвитку відносин надрокористування, який в Україні йде високими темпами, пріоритетним елементом механізму законодавчого регулювання цих відносин є ліцензування діяльності, пов'язаної з користуванням надрами. Підставою виникнення права надрокористування є отримання спеціального дозволу, як документа адміністративно-правового характеру, із угодою про умови користування надрами, яка є договором, що оформлює конкретні зобов'язання сторін (державного органу і суб'єкта надрокористування) нормативного і договірної характеру.

Найменш врегульованим законодавством про надра залишається порядок користування ділянками надр з метою створення геологічних територій та об'єктів, що мають важливе наукове, культурне та інше значення. Незважаючи на те, що екологізація всіх сфер життєдіяльності людства вимагає пріоритетності природоохоронних заходів, в тому числі в галузі надрокористування, ділянки надр, що становлять особливу наукову або культурну цінність, надаються в користування на загальних засадах, порядок надання спеціальних дозволів не містить ніяких спеціальних ліцензійних умов, відсутня державна класифікація таких видів надрових ділянок. Для усунення вказаних недоліків вважаємо за потрібне доповнення КупН нормами, що визначали б порядок надання надр у користування для створення геологічних територій та об'єктів природно-заповідного фонду, лікувальних і оздоровчих закладів.

Для різних суб'єктів користування надрами, незважаючи на задекларовану законодавством їх рівноправність, діючий механізм ре-

гулювання права надрокористування не однаковий, і різно розвиваються відповідні суспільні відносини. Так, Напрямки державної політики [14] на реформування в галузі природокористування в умовах ринкових відносин передбачають введення більш відповідних до них державно-правових інститутів щодо надання природних ресурсів, в тому числі і надр, в користування фізичним та юридичним особам безвідносно їх національної належності, підпорядкування та форм власності. Однак при існуванні гострого дефіциту власних інвестиційних ресурсів для країни особливо актуальною стає проблема залучення і використання іноземних інвестицій в галузі паливно-енергетичного та сировинного комплексів. КУпН (ст. 68 [1]) іноземним юридичним особам і громадянам передбачено надання надр в користування, однак, зараз вказана норма не є чинною.

Загальнодержавною програмою розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2010 року [15] визначено, що міжнародне співробітництво з питань геологічного вивчення та використання надр сприятиме гармонізації національного законодавства із законодавством Європейського Союзу, інших провідних країн світу. Розвиток двостороннього співробітництва в галузі геології та використання надр з іншими країнами сприятиме більш ощадливому та комплексному використанню мінеральних ресурсів країни, а також дасть змогу запобігти багатьом негативним геологічним наслідкам, пов'язаним із добуванням та переробкою корисних копалин на прикордонних територіях (Закарпаття, Донецький басейн тощо).

Необхідно підкреслити, що застаріла техніко-технологічна оснащеність вітчизняних надрокористувачів та економічні труднощі обумовлюють об'єктивну необхідність лібералізації порядку надання надр в користування з метою докладного вивчення властивостей надр і можливого одержання внутрішніх та іноземних інвестицій на модернізацію гірничого обладнання і впровадження науковмістовних, енерго- і ресурсозберігаючих технологій. Вказаної мети можна досягнути двома шляхами.

По-перше, в КУпН передбачити здійснення надрокористування, яке має проводитись без застосування спеціальної техніки і технології, без надання гірничого відводу і спеціального дозволу, на підставі рішення компетентних органів. Це може бути, наприклад, рішення органу місцевого самоврядування про надання дозволу фізичній особі на збирання колекційних мінералогічних або інших матеріалів, на забудову шахтних колодязів без права реалізації видобутих надрових ресурсів.

По-друге, доцільним є розповсюдження практики встановлення обов'язкових умов під час проведення відкритих конкурсів на отримання спеціального дозволу серед всіх претендентів на отримання права надкористування, які б стосувались не лише економічних, техніко-технологічних та інших можливостей забезпечити високий науково-технічний рівень здійснення програм вивчення та використання надр, повноту вилучення корисних копалин, ефективність природоохоронних заходів, а й спроможності потенційних надкористувачів внести вагомий вклад у соціально-економічний розвиток держави та окремих регіонів.

Тому вважаємо за необхідне доповнити КУпН нормами, які б закріплювали обов'язковість та основні принципи проведення тендерів, містили антимонопольні вимоги, спрямовані на захист прав осіб, що приймають участь в тендерах на право користування надрами (наприклад, підстави та порядок визнання неправомочними дій органів державної влади і управління, а також інших суб'єктів - користувачів надр, які призводять до дискримінації осіб - учасників тендерів).

Враховуючі вищевказане, можна зробити наступні висновки.

Правовідносини надкористування в Україні знаходяться в стані розвитку, який характеризується, по-перше, невизначеністю напрямків такого розвитку, по-друге, безсистемними спробами введення цивільно-правових засобів на стадії отримання спеціальних дозволів, по-третє, відсутністю чітких механізмів застосування такого елементу правового регулювання як обмеження, зупинення та припинення права надкористування.

Що стосується правового забезпечення відносин використання і охорони надр, то слід відмітити такі недоліки, як повільний розвиток законодавчої бази, її безсистемність та неузгодженість окремих елементів, велику кількість підзаконних актів (відомчі положення, інструкції, накази) на тлі застарілого та невизначеного Кодексу України про надра із наявністю в ньому норм з призупиненою дією та переважною більшістю бланкетних норм, наявність неузгодженостей і навіть протиріч між КУпН [1], Гірничим Законом [8], окремими законами стосовно певних видів спеціального надкористування (наприклад, Закону України "Про нафту і газ" [7], іншими законами, які не носять спеціального надрового характеру, а регулюють деякі окремі аспекти використання і охорони надр).

Такий незадовільний стан пояснюється, зокрема, недостатньою увагою науковців-правознавців до цієї галузі, майже відсутністю фу-

ндаментальних досліджень як перспектив розвитку правовідносин надрокористування, так і окремих елементів їх правового регулювання.

Використана література:

1. Кодекс України про надра : Закон України від 27 липня 1994 р. № 132/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. - 1994. - № 36. - Ст. 340. - (Зі змін. та допов.).
2. Природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды : учебник / Под ред. В.В. Петрова. - М. : Юрид.лит., 1988. - 512 с.
3. Башмаков Г.С. Право пользования недрами в СССР / Г.С. Башмаков. - М. : Наука, 1974. - 156 с.
4. Экологическое право Украины : учебное пособие / А.В. Анисимова, А.П. Гетьман, В.И. Гордеев и др. / Под ред. проф. А.П. Гетьмана, М.В. Шульги. - Х.: ООО "Одиссей", 2007. - 464 с.
5. Плотникова О. Про зміст деяких визначень, які використовуються в надровому законодавстві / О. Плотникова // Право України. - 1999. - № 6. - С. 64-66.
6. Про нафту і газ : Закон України від 12 липня 2001 р. № 2665-III // Відомості Верховної Ради України. - 2001. - № 50. - Ст. 262. - (Зі змін. та допов.).
7. Гірничий Закон України : Закон України від 6 жовтня 1999 р. № 1127 - XIV // Відомості Верховної Ради України. - 1999. - № 50. - Ст. 433. - (Зі змін. та допов.).
8. Гірниче укладення Союзу РСР // СЗ СССР. - 1927. - № 68. - Ст. 688.
9. Основи законодавства СРСР та союзних республік про надра // Відомості Верховної Ради СРСР. - 1975. - № 29. - Ст. 435.
10. Про торф'яні ресурси: Закон Української РСР // Відомості Верховної Ради УРСР. - 1978. - № 32. - Ст. 421.
11. Кодекс про надра Української РСР // Відомості Верховної Ради УРСР. - 1976. - № 27. - Ст. 225.
12. Шем'яков О.П. До питання про зміст права користування надрами // Вісник Луганського інституту внутрішніх справ (спец. випуск). - Луганськ, 2001. - С. 234.
13. Основні напрямки державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки // Відомості Верховної Ради. - 1998. - № 38-39. - Ст. 248.
14. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2010 року: Закон України від 22 лютого 2006 р. № 3458-IV // Урядовий кур'єр. - 2006. - № 40.