



**Ігор КОЗЬЯКОВ**,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
проректор Національної академії  
прокуратури України — директор Інституту  
підвищення кваліфікації кадрів,  
старший радник юстиції

### ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА НАДРА

**Ключові слова:** надрокористування, право власності на надра, правове регулювання, об'єкт права власності, держава.

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, складних і дискусійних проблем гірничого права. Окремі аспекти цієї проблеми становлять мету даної статті, яка спрямована на визначення сутнісних ознак об'єктів права власності на надра та специфіки правового регулювання відносин власності у сфері користування ними.

Насамперед сутнісну характеристику надр, а також корисних копалин та інших георесурсів, 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 твором природи, а не результатом діяльності людини і суспільства [1, 11];

2) просторова маса надр, об'єм та розташування – складновідтворювані або взагалі не можуть бути прирощені шляхом суспільного виробництва;

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

4) надра являють собою не просто компонент природи, він є суспільно затребуваним (тим, що приносить вигоду суспільству і

справляє 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 неперемішувані у просторі;

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

8) відмова від використання запобігає зношуванню, деградації та приведенню до стан непридатності [2; 3, 24–25].

Особливий вплив на формування відносин власності на надра належним чином здійснює така обставина, беззаперечна в екологічному аспекті, як діяльність людини. Вона у взаємовідносинах із надрами має такі ж 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 видобути за минулі 15–20 років, а за останнє десятиліття світове споживання нафти, газу й вугілля зросло майже вдвічі. Видобування нафти сьогодні знаходиться на рівні 3 млрд т на рік [4].

Нерідко через антропогенне вторгнення в літосферу Землі з метою видобутку корис-

них копалин та інших георесурсів величезні ділянки надр кардинально змінюють свою первинну якість. Наслідком є утворення нового літосферного об'єкта – антропогенно (техногенно) порушених надр, який являє собою певний простір, оточений непорушеною літосферою, і складається із зон техногенної руйнації та геомеханічної зміни фізичного стану геологічного середовища, викликаних цією руйнацією. У такому просторі корисні властивості надр, притаманні їм раніше, зникають, а системні взаємозв'язки наявних у ньому субстанцій (мінералів, води, газів) та характеристик (цілісність, непроникність, поглинальна властивість тощо) руйнуються або суттєво погіршуються.

Отже, характеристика антропогенно змінених надр вже 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 з 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 спасіння приреченого» [5, 14].

Поза сумнівом, наведені обставини специфічно впливають на формування відносин власності на надра. Небезпечний простір техногенно порушених надр підлягає ізоляції від природних комплексів і соціоприродних систем за допомогою встановлення спеціального правового режиму, що обмежував би або забороняв проживання населення на певних територіях, а також здійснення суспільного виробництва і приватного підприємництва; впровадження системи заходів з локалізації та ліквідації джерел небезпеки.

З правової точки зору важливою особливістю 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. Ключкін акцентує увагу 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 надрокористувачів реалізуються як права користування наданими їм ділянками надр та родовищ корисних копалин» [6, 42].

У сучасній юридичній науці речове право тлумачать як абсолютне цивільне суб'єктивне право, що полягає у можливості чітко визначеної законом поведінки правомочної особи щодо індивідуально визначеної речі у своїх інтересах [7].

Загальновизнано, що конститутивними ознаками, які характеризують сутність усіх без винятку об'єктів права власності, є дискретність предметів (елементів) навколишнього світу та їх юридична прив'язка до певного суб'єкта. Отож, під час розгляду суті речового права на перший план висувається ставлення особи до речі (як об'єкта цього права).

Саме внутрішні ознаки об'єкта (властивість дискретності) визначають характер права як речового. Тому його об'єктом передусім є річ як предмет матеріального світу. Інакше кажучи, немає речі – немає речового права.

Унаслідок цього строк речового права визначається часом існування речі у виді матеріального блага (стосовно права власності), необхідністю в ній та її здатністю задовольняти потреби, виходячи з цільового призначення.

Відтак, 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 надрокористування, наприклад, відпрацювання родовища корисної копалини з повним погашенням запасів, оцінюється ним як досягнення за-

програмованого результату. «Гірнича промисловість, – наголошував А.А. Штоф, – має справу з матеріалом, що у природі не відновлюється; ця печальна для людства істина не ставиться під сумнів...» [8, 1–2].

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

Втрата 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.

Зауважимо, що в деяких сучасних наукових публікаціях, присвячених проблемі права власності на надра, викладена обставина не привернула увагу дослідників. Наприклад, 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 поєднання речових прав на земельну ділянку і речових прав на ділянку надр.

«Роздільний розгляд речових прав на земельну ділянку і на ділянку надр під нею, – зазначає цей автор, – не зовсім виправданий з огляду на невизначеність співвідношення норм земельного законодавства та законодавства про інші природні ресурси» [9, 92–95]. Вочевидь, нічим іншим, крім бажання обґрунтувати введення надр в необмежений цивільний обіг, пояснити таку позицію не можна.

Є причина, що ставить під сумнів продуктивність поєднання при надрокористуванні прав на ділянку надр і земельну ділянку. Будучи основою поверхні земельної ділянки (шару ґрунту), надра слугують нижньою межею земної кори, а у природному стані є також і нижньою межею географічної (ландшафтної) оболонки Землі [10, 23]. Отже, в об'єктивному матеріальному світі ці простори взаємопов'язані 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 лише під землею, а й на поверхні.

Порухи, які відбуваються в земній корі, та причини, що їх викликають, коли час дії останніх сумірний із тривалістю процесу спостереження\*, утворюють деформаційний фактор [11]. Цей фактор може проявлятися у різних формах, але в усіх випадках відображається на земельній ділянці, помітно зменшуючи її здатність задовольняти потреби, обумовлені цільовим призначенням. Наприклад, зменшується родючість ґрунту в результаті зниження рівня ґрунтових вод або повного їх зникнення. Та це може статися в кращому випадку, за сприятливого збігу обставин.

Як правило, експлуатація ділянки надр має наслідком просідання, провали, тріщини, розколи, завали та інші зміни земної поверхні. Врешті-решт земельна ділянка стає непридатною. Її використання проблематичне навіть як базису для розташування будівель, споруд та будь-яких інших об'єктів.

Розміщення об'єктів будівництва на земній поверхні або підземних споруд, не

\* 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 несумірно більша й вимірюється геологічним часом.

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 завершений, забудовувати території дозволяється тільки за погодженням із органами державного будівельного та гірничого нагляду.

Такі ж самі особливості характерні і для випадків створення підземних об'єктів з метою, не пов'язаною з видобутком корисних копалин. Розглянемо, наприклад, комплекс підземної споруди та наземної будівлі.

Практика 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. 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 зовнішньому середовищу або іншим учасникам права [12, 16]. Отже, така ділянка не може бути повторно використана для будівництва будь-якої будівлі з точки зору безпеки, або ж її вартість збільшиться до рівня, несумірного з очікуваними прибутками через затратність такого будівництва. І в першому, і в другому випадках земельна ділянка фактично втрачає властивості матеріального блага і здатність задовольняти потреби за цільовим призначенням, а відтак, стає непотрібною для суб'єкта і, відповідно, втрачає властивості об'єкта речового права.

Наступною важливою особливістю є відмінність між об'єктивним та суб'єктивним аспектами розуміння сутності відносин права власності на надра [13, 32]. У суб'єктивно-

му сенсі право власності на надра розглядається як сукупність правомочностей суб'єкта права власності (власника) щодо володіння, користування та розпорядження надрами [14, 25; 15, 148]. Отож у суб'єктивному тлумаченні це право являє собою систему норм, що закріплюють належність надр (а значить, 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 сенсі становлять предмет низки галузей у системі права держави: конституційного, цивільного, екологічного, зокрема земельного, гірничого, водного права тощо.

З огляду на це поняття надр як об'єкт права власності являє собою умовну правову категорію, використання якої дає можливість у контексті права індивідуалізувати частину природного середовища з тим, щоб одночасно визнати її як предмет правового регулювання відносин власності та об'єкт правової охорони.

Аналізуючи норми ст. 13 Конституції України, варто зазначити, що ця норма відображає режим виключної власності Українського народу. І тому ні громадяни, ні юридичні особи не можуть бути власниками надр, вони лише можуть володіти окремими ділянками на праві користування, що має яскраво виражений цільовий характер. Ця обставина дає підстави витлумачити зміст ст. 13 Основного Закону таким чином, щоб проголосити державний фонд надр (ст. 5 Кодексу України про надра) не власністю, а основним надбанням Українського народу, яке підлягає особливій правовій охороні.

Підсумовуючи наведені вище міркування, варто зауважити, що не можна визначити право власності на надра речовим правом, яке носить абсолютний характер. Еколого-правова сутність надр як об'єкта правової охорони, особливості зміни його змісту (виникнення в результаті використання корисних георесурсів специфічного природного об'єкта – антропогенно порушених надр) не дають змоги вписати загальний час існування надр у тимчасові параметри процесу надрокористування.

Надра існували й існуватимуть після використання їхніх корисних властивостей, залишаючись об'єктом природи й продовжуючи перебувати у взаємодії з людиною. Ця обставина відіграє найважливішу роль у правовому регулюванні відносин власності на надра, а відтак, не дає можливості розглядати надра як об'єкт речового права.

Заперечення можливості визнання надр об'єктом права державної або приватної власності згідно з доктриною права власності є виправданим. Не може існувати будь-який юридичний титул на річ, саме існування якої не з'ясоване.

Сторіччя тому відомий київський фахівець у галузі гірничого права В.А. Удінцев зауважував із цього приводу, що на надра не може бути встановлено право власності, оскільки надра не існують як певний предмет, який містить кількісно-якісні характеристики, що визначаються при безпосередньому сприйнятті. На його думку, поки копальни, що залягають у надрах, не відділені від прихованих під землею шарів, вони не можуть фігурувати в цивільному обігу, не здатні бути предметом володіння ні індивідуального, ні суспільного, хоча економічне благо земних надр як джерела викопних багатств – безсумнівне [16, 71].

На надра не можна встановити жодних речових прав ні на користь приватної особи,

ні на користь держави. А право власності на мінерали, метали й узагалі копальни встановлюється лише після дозволеного державою з дотриманням встановлених законами умов виділення їх із надр. Інакше вони можуть бути залучені в цивільний обіг лише після їх відділення від надр у результаті правомірного, правильного і безпечного видобутку та вилучення.

Правовою формою відносин надрокористування має бути майновий і абсолютний характер права користування надрами, його виникнення щодо індивідуально визначеної речі – ділянки надр у вигляді гірничого відводу, можливість захисту права користування надрами від несумлінного впливу третіх осіб.

Сьогодні правове регулювання відносин надрокористування формується з огляду на адміністративне (публічне) та цивільно-правове (приватне) законодавство, тісно взаємопов'язані між собою. Тут позначається відсутність чіткої концепції розвитку системи законодавства, його орієнтації на певні методи регулювання. Проте насамперед держава повинна враховувати публічні інтереси у використанні ресурсів надр на користь усього суспільства та максимально обмежувати передавання ділянок надр у приватну та інші форми власності, встановлювати пряме адміністративне регулювання.

#### Список використаних джерел:

1. Андрейцев В.І. Екологічне право. Курс лекцій: навч. посіб. / Андрейцев В.І. – К.: Вентурі, 1996. – 208 с.
2. Каракаш И.И. Особенности права собственности на природные ресурсы / И.И. Каракаш // Правовое регулирование аграрно-земельных и природоресурсово-экологических отношений: сб. избр. статей, докладов и решений (1997–2007). – Одесса: Феникс, 2007. – С. 192.
3. Международно-правовые основы недропользования: [учеб. пособ. / отв. ред. А.Н. Вылегжанин]. – М.: Норма, 2007. – 528 с.
4. Харлампиди Х.Э. Проблема сырья в обстановке истощения природных ресурсов / Х.Э. Харлампиди // Соросовский образовательный журнал. – 1999. – № 1. – С. 41.
5. Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки: навч. та наук.-практ. посібн. / Андрейцев В.І. – К.: Знання-Прес, 2002. – 332 с.
6. Ключин Б.Д. Горные отношения в странах Западной Европы и Америки / Ключин Б.Д. – М.: Гордеец-издат, 2000. – 443 с.
7. Бадмаева С.Ю. Объекты вещных прав в российском гражданском праве: автореф. дисс. на соискание науч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Гражданское право, предпринимательское право, международное частное право» / С.Ю. Бадмаева. – М., 2008. – 28 с.
8. Штоф А. Горное право. Сравнительное изложение горных законов, действующих в России и в главнейших горнопромышленных государствах Западной Европы / Штоф А. – СПб: Типография М.М. Стасюлевича, 1896. – 618 с.

9. Бородач М.В. О некоторых вопросах разграничения прав государственной собственности на нефтегазоносные участки недр и их соотношении с правами на землю и другие природные ресурсы / М.В. Бородач // *Налоги. Инвестиции. Капитал.* – 2003. – № 1–2. – С. 92–95.
10. Подобедов Н.С. Природные ресурсы Земли и охрана окружающей природной среды / Подобедов Н.С. – М.: Наука, 1985. – 196 с.
11. Кузьмин Ю.О. Обеспечение эколого-промышленной безопасности объектов недропользования на геодинамической основе / Ю.О. Кузьмин, Ю.В. Шумейко // *Горный журнал.* – 2006. – № 12. – С. 66–70.
12. Домашенко М.В. Власність і право власності. Нариси з історії, філософії, теорії і практики регулювання відносин власності в Україні / М.В. Домашенко, В.Є. Рубаник. – Х.: Факт, 2002. – 550 с.
13. Андрейцев В.І. Екологічне право: [курс лекцій] / Андрейцев В.І. – К.: Вентурі, 1996. – 208 с.
14. Балюк Г.І. Екологічне право України: [конспект лекцій у схемах (загальна і особлива частини): навч. посіб.] / Балюк Г.І. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 192 с.
15. Бринчук М.М. Экологическое право: учеб. / Бринчук М.М. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М.: Юрист, 2003. – 670 с.
16. Удинцев В. Русское горноземельное право / Удинцев В. – К.: Типография И.И. Чоколова, 1909. – 371 с.

*Ігор КОЗЬЯКОВ*

#### **ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА НАДРА**

##### **Резюме**

*Стаття присвячена визначенню сутнісних ознак об'єктів права власності на надра, що зумовлюють специфіку правового регулювання відносин власності у сфері надрокористування.*

*Ігорь КОЗЬЯКОВ*

#### **ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ НА НЕДРА**

##### **Резюме**

*Статья посвящена определению существенных признаков объектов права собственности на недра, обуславливающих специфику правового регулирования отношений собственности в сфере недропользования.*

*Igor KOZIAKOV*

#### **RIGHT OF OWNERSHIP ON MINING RESOURCES LEGAL REGULATION PROBLEMS**

##### **Summary**

*The article deals with definition of mining resources ownership right objects essential features, which stipulates legal regulation specific of ownership relations in mining exploration sphere.*