

РЕАЛІЗАЦІЯ ВИКЛЮЧНОГО ПРАВА ВЛАСНОСТІ УКРАЇНСЬКОГО НАРОДУ НА НАДРА



Є. В. Шульга,
кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри
міжнародного права та
порівняльного правознавства
Національного університету
біоресурсів і
природокористування
України

Однією з вузлових проблем у сфері надрокористування є право власності на надра, оскільки як в самій Конституції України, так і на підконституційному законодавчому рівні немає чіткого визначення поняття «право власності Українського народу» з викладенням обсягу і змісту права, способу та порядку, в якому це право здійснюється, тобто фактично відсутні механізми реалізації права власності українського народу. Натомість існує підміна цих механізмів неконтрольованим з боку суспільства управління природними ресурсами від імені українського народу, що його здійснюють органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, що, своєю чергою, призводить до масштабних негативних наслідків, весь тягар яких у кінцевому підсумку покладається на той самий український народ.

Ще одним чинником цих негативних наслідків, на нашу думку, є незбалансованість, а радше, відмежованість Кодексу України про надра (далі – КУпН) [1] від Земельного кодексу України [2], а також водного і лісового законодавства, що призводить до правових колізій, різнотлумачення норм цих актів та унеможливує легітимізацію звуження конституційно закріпленого права. Відтак першим кроком на шляху до розроблення і впровадження механізмів реалізації цього права ми вважаємо законодавче визнання понять: 1) «єдина екосистема» для визначення засад природокористування нею з пріоритетом її екологічної охорони (а не виробничо-охоронної, що де-факто має визначальне значення); 2) «єдиний майновий екокомплекс» для визначення правового режиму усіх його складових частин у відносинах власності; 3) «неподільний об'єкт культурної спадщини» чи (менш привабливий варіант) – «неподільна природо-культурна цінність» для збалансованого регулювання культурно-охоронних правовідносин.

Правові дослідження з цієї проблематики проводилися частково такими вченими, як Ю. Шемшученко, В. Андрейцев, О. Заєць, О. Шем'яков, І. Хохлова та багато інших. Комплексні дослідження в цій царині відсутні.

Відповідно до Конституції України загальною диспозицією є те, що власник на свій розсуд володіє, користується і розпоряджається належним йому майном, усі суб'єкти права власності рівні перед законом і ця рівність гарантується державою; власність зобов'язує, обтяженням є те, що власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству. В даному випадку тут відбувається обмеження «цивільного» права його вищою ієрархією; земля є *основним національним багатством* і перебуває під *особливою охороною* держави, отже, поняття «охорона землі» і, відповідно, «охорона надр», як складника єдиної екосистеми, мають входити до обсягу поняття «право власності Українського народу»; використання власності *не може завдавати шкоди* правам, свободам громадян, *інтересам суспільства*, погіршувати *екологічну ситуацію і природні якості землі* – маємо засадничі вимоги обтяження «цивільного права»; забезпечення *екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги* на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, збереження *генофонду* Українського народу є обов'язком держави – тому закріплюється пріоритет державної політики у здійсненні суспільного (народного) права; захист *суверенітету* України, забезпечення її *економічної безпеки є найважливішими функціями* держави, справою *всього українського народу*; народ є виключним носієм вищої – установчої – влади, має право здійснювати

Статтю присвячено дослідженню виключного права власності українського народу на природні ресурси (надроресурси) та шляхи його реалізації в реаліях сьогодення.

Ключові слова: надрокористування, природні ресурси, право власності на природні ресурси, право власності українського народу

свої правоможності як в форматі безпосередньої, так і в форматі представницької демократії (ст.ст. 5, 69, 72, 73, 106, 156), а носій вищого установчого права суспільного ладу як вищий власник природних ресурсів має дбати про них, оскільки саме вони є *матеріальною основою суверенітету країни*, а та частина українського народу, що складає територіальну громаду, – про ту частку вищої власності, за яку громада як співвласник несе відповідальність, бо саме ці «місцеві» ресурси є *матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування* (ст. 142).

Ця вища власність має забезпечити економічну безпеку так, щоб жодним чином не порушити екобезпеку та екорівновагу, бо кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди (ст. 50), а це – основи життя, що входять до формули «Людина – найвища соціальна цінність» (ст. 3). Однак встановлюється моральна співмірність – кожна людина має право користуватися природними ресурсами *відповідно до закону* (ст. 13) і кожна людина *зобов'язана* не заподіювати шкоду природі та відшкодувати завдані збитки (ст. 66) – отже, найвищою соціальною цінністю є людина.

Ст. 319 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) фактично повторює конституційні положення про норми власності (ст. 13, 41), не розшифровуючи зміст обтяжень у зв'язку зі ст. 324. Ці статті існують мовби паралельно, що дало підстави для твердження про наявність «правового дуалізму». З точки зору теорії права власності будь-який об'єкт, у тому числі об'єкт природи, може належати на праві власності одночасно лише одному суб'єкту. Водночас справедливим є і зауваження стосовно того, що спроба реалізувати в ЦК України положення ст. 13 Конституції призвела до «однопредметного» суперечливого правового регулювання в межах одного акта: ст. 2 ЦК України не називає український народ в числі суб'єктів цивільних відносин (хоча є застереження «та інші»), а ст. 318 визнає його суб'єктом права власності.

Однак ст. 319 ЦК України регламентує: «Особливості здійснення права власності на культурні цінності встановлюються законом». Ця норма фактично перенесена із Закону «Про власність», де було акцентовано – «спеціальним законодавством» (ст. 8). Принагідно поряд із цією нормою у тому Законі було застережено, що цивільним законодавством регулюються відносини, *не врегульовані* у цьому Законі. Як наслідок, маємо проблему з розмежуванням предмета адміністративного і цивільного права, відповідно – юрисдикції судів у подібних спорах, оскільки опонентами обстоюється «*приватноправова природа*» у сфері земельних, надрових тощо відносин власності, де однією зі сторін виступає орган адміністративної юрисдикції.

Головними ж постулатами I-II розділу Закону «Про власність» було те, що а) народ України як

єдине джерело влади в Україні має право *шляхом референдуму вирішувати питання щодо правового стану об'єктів, їх використання та охорони*; б) кожен як співвласник має право на частку свого суспільного багатства, і кожен співвласник має *всесірно охороняти «спільне багатство»* всіма доступними правомірними засобами.

Саме ці два аспекти – навіть якщо вони й не усвідомлені чітко – домінують в суспільній свідомості, і саме ці два аспекти – під гаслом *суспільних інтересів і потреб* – перебувають на стрижні жорсткого обстоювання інтересів зрощеного державно-приватного мультикапіталу. Свідченням цього є історії розроблення й проходження законопроектів про Всеукраїнський референдум (№ 1374, прийнятий ВР 09.07.2009 р. – 296 «за», 17.11.2009 р. – не подолано вето Президента; № 6278 від 29.04.2010 р., у порядку денному на 11.02.2011 р. тощо) [3], Про суспільну власність в Україні (№ 4418 від 29.04.2009 р., подання 09.07.2009 р., відкликано 16.04.2010 р.), загрозливі тенденції «*викупу земельних ділянок приватної власності для суспільних потреб*», у тому числі для надрокористування.

Водночас саме на підставі забезпечення енергетичної безпеки загрозливо усталюється стратегічна спрямованість на посилення (витискання) видобутку копалин (Загальнонаціональна програма розвитку МСБ до 2030 р.) з наслідковим прогресуючим зростанням відсотка техногенно порушених екосистем, і в тому числі деградованих земель [4].

Залишення за надрами «виключного права» мало б чітко визначити надра як сукупний необоротоздатний або ж – за умови надання у користування – обмежено оборотоздатний дискретний об'єкт. Фактично цей принцип хоча сутнісно й закріплено у КУпН, але вже порушено відходом від нього у законах України «Про угоди про розподіл продукції», «Про нафту і газ» тощо (де-факто передавання третім особам, прихована суборенда і т. ін.). Окрім того, з огляду на втрату споживчо-ресурсних якостей після «раціонального і ефективного» видобутку впродовж отриманого права користування до 30–50 років, потреба у праві власності відпадає, натомість продаж «експлуатуючого права» та різні подальші платежі приносять чималий зиск народним розпорядникам.

Цікавим є й питання власності на ресурс, створений (видобутий, схоронюваний тощо) внаслідок надрокористування: отже, допоки копалини безпосередньо залягають в надрах, вони є об'єктом власності українського народу (як і підземні сховища нафти і газу), а коли потрапляють назовні, власник змінюється, і право народу автоматично втрачається. Така позиція виглядає не зовсім логічною, і ми не можемо прийняти як аргументацію тезу О. Шем'якова про втрату надрами зв'язку з довкіллям після видобування копалин, оскільки останні перестають бути об'єктом цього довкілля [5, 41–42].

Варто було б врахувати й майновий аспект: поширення права на всі складники об'єкта права, втрату (спустошення, виснаження ресурсу) споживчої цінності після їх відокремлення без відповідного блага для українського народу, невідновлюваність ресурсу і деформацію як самого надрового об'єкта, так і його екосистеми з непередбачувано катастрофічними за масштабами наслідками для поколінь все того ж українського народу.

Не розкрито ні у КУпН, ні у галузевих законах поняття «право користування надрами» ні як власне речове право, ні як сукупне право володіння (утримання) й користування, тобто вже закладеної вимоги утримання наданої ділянки надр в належному (безпечному) стані. Наслідок – термінологічно не розкрито поняття «охорона надр» зводиться до охорони виробничої площадки та найманої сили – в межах охорони предмета прибутку, а екоохорона (в тому числі і життя членів громад в зоні впливу) закривається штампом «інші вимоги природоохоронного законодавства». Як приклад, тут можна навести «некровикористання» надр, тобто надання надр для захоронення відходів виробництва та інших шкідливих речовин, скидання стічних вод. КУпН фактично оминає це питання, задовольняючись загальною декларацією в форматі правової невизначеності «допускається у виняткових випадках при додержанні норм, правил та вимог, передбачених законодавством України» (ст. 22), у тому числі на підставі проектів, виконаних на замовлення *заінтересованих* юридичних осіб (ст. 19). Скажімо, якщо така заінтересована сторона уповноважується замовляти спеціальні дослідження самостійно, то вона зможе впливати на їх процес і сприяти результативному рішення на свою користь, отже – нівелюється принцип неупередженості.

Водночас і «природоохоронні вимоги» на офі-

ційно-виконавчому рівні зводяться до компромісно дозволеного ступеня екологічного забруднення за відповідну плату та маніпулювання екологічними вимогами в інтересах, далеких від суті цих вимог.

Висновок. Зміст вищого права власності народу на надра та їх екосистему пролягає у площині суспільної охорони основного національного багатства та суспільно-громадського права споживати його блага, і передусім в абсолютному праві народу вирішувати концептуальні питання користування ними та встановлення правового режиму власності на них на засадах збереження фундаментальних життєвих основ (охорони).

Це право має реалізовуватися виключно в форматі Всеукраїнського референдуму, оскільки вже очевидно, що досягнення безпечного збалансованого еколого-енергетичного рівня в руслі виконання проголошеного державного курсу є загрозливою утопією. Напрями переорієнтації економіки мають бути встановлені народом з поступовою відмовою від надровидобування та посиленням аграрної складової (консультативний референдум). Втілення визначених векторів має проходити через напрацювання відповідних законів та прийняття їх через формат законодавчого референдуму. Оскільки народ складається з громад, то абсолютним правом громад (и) є прийняття кінцевих рішень з суттєвих для себе питань з активацією форматів місцевих референдумів та громадських слухань, передусім для всіх спірних випадків «суспільної необхідності» як обов'язкової передумови прийняття рішення (із скасуванням закріпленої в 2011 році заборони таких слухань).

Зміст Вищого права передбачає не заборону, а максимальне сприяння так званому «пайовому праву» на природні ресурси та встановлення меж для корпоративно-приватної власності.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Кодекс України про надра від 27 липня 1994 р. № 132/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 36. – Ст. 3402.
2. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
3. Пропозиції Президента до Закону України «Про всеукраїнський референдум» 1374 від 18 січня 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=1374&skl=7
4. Стан мінерально-сировинної бази України / Офіційний сайт Державної служби геології та надр України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.geo.gov.ua/stan-mineralno-sirovinnoi-bazi.html>
5. Шем'яков О. П. Правове регулювання використання та охорони надр : дис. ... канд. юрид. наук / О. П. Шем'яков ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2003. – С. 42.

Шульга Е. В. Реализация исключительного права украинского народа на недра

Статья посвящена исследованию исключительного права собственности украинского народа на природные ресурсы (недроресурсы) и пути его реализации в современных реалиях.

Ключевые слова: недропользование, природные ресурсы, право собственности на природные ресурсы, право собственности украинского народа

Shulga Ievgenii. Realization of exclusively proprietary of people of Ukraine for subsoil

This article is devoted to research of exclusively proprietary of the people of Ukraine for of natural resources (subsoil resources) and ways of realization these rights at present.

Key words: subsoil, natural resources, proprietary of natural resources, proprietary of people of Ukraine