



Р. С. Кірін,
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри аграрного,
земельного та екологічного права
Національного університету
«Одеська юридична академія»

УДК 349.4 : 502.7

ЛЕГАЛЬНЕ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «ОХОРОНА НАДР»

У статті аналізуються наукові та законодавчі положення, пов'язані з охороною надр. Досліджуються види надроохоронних діянь, об'єктно-суб'єктний склад надроохоронних відносин. Автор пропонує комплексний підхід до правового визначення поняття «охорона надр», формулює дану дефініцію задля правильної кваліфікації складу правомірної поведінки чи правопорушень у сфері охорони надр.

Ключові слова: охорона надр, правове визначення, об'єкти і суб'єкти надроохоронних відносин, надроохоронні діяння.

Країни, підземна частина території яких містить доступні та цінні ресурси, цілком усвідомлюють їх вирішальне значення для економіки, національної безпеки і підтримки високого життєвого рівня населення. В той самий час, при всій користі, слід враховувати й інший бік сукупності специфічних ознак, притаманних георесурсам. По-перше, це приналежність надр, як одного з видів природних ресурсів, до об'єктів права власності Українського народу. По-друге, мінеральні ресурси планети відносяться до категорії вичерпних, які не підлягають ні відновленню, ні самовідновленню. По-третє, ресурси надр поширені у земній корі (підземна та піддонна частини) нерівномірно, їх кількість та якість територіально та просторово неоднорідна. По-четверте, активний контакт людини з надрами, як правило, характеризується підвищеною промисловою, техногенною та екологічною небезпекою і шкодою, а природні процеси навіть у пасивній частині земної кори (частина,

що перебуває поза активним контактом) наразі є важкопрогнозованими та практично некерованими. По-п'яте, пошук потенційних та освоєння реальних ресурсів надр поєднує в собі надзвичайно витратні та прибуткові види господарської діяльності, які, в умовах нестабільного ринку гірничої продукції та нестабільної рентної політики, можуть перебувати в діапазоні від дотацій до надприбутків. По-шосте, сучасний рівень інтелектуального та технологічного розвитку людства й досі залишає переважну частину георесурсів унікальними, безальтернативними та необхідними для подальшого прогресу, а іншу частину — непізнаними, нерентабельними чи недоступними.

Відтак, жодна з країн — активних надрокористувачів не обходить увагою питання правового регулювання не тільки процесів користування надрами, а й їх безпеки і охорони. При цьому очевидно, що специфіка предмета надроохоронного права, як невід'ємної складової надрового права, визначається, головним чином,

розумінням поняття «охорона надр», його складом і змістом.

Проблема полягає в тому, що, з юридичного погляду, зазначену категорію можна розглядати в кількох аспектах, як то: окрему складову надрового права та законодавства (розділ VI «Охорона надр» Кодексу України про надра (далі — КпН); завдання КпН (ст. 2) і принцип надрового права; гарантію у механізмі захисту надрових прав; юридичний обов'язок користувачів надр (ст. 24 КпН); елемент правового режиму надр; форму регуляторної та управлінської діяльності у сфері надрових відносин (статті 7—12 КпН); сукупність заходів, засобів, вимог, приписів, правил, повноважень, діянь, процедур із відповідними стадіями та етапами (статті 56—59 КпН). І саме останній аспект, як у теорії, так і в практиці, розглядається визначальним при формулюванні цього багатозначного поняття. Крім того, слід враховувати, що комплексність правового визначення поняття «охорона надр» відіграє ключову роль при кваліфікації складу правомірної поведінки чи правопорушень у цій сфері.

Новітня історія наукових проблем надрового права не відрізняється широким колом досліджень, проте окремі надроохоронні поняття розглядалися в роботах представників вітчизняного надрового та адміністративного права.

Так, О. П. Шем'яков у підрозділі 2.3 своєї дисертації надав визначення «*правова охорона надр*» [1, с. 15]. Інший вітчизняний науковець, О. М. Олійник, сформулював власне розуміння зазначеної дефініції, вважаючи, що він удосконалив її доктринальне визначення [2, с. 5—6]. Подібні авторські визначення в своїх дослідженнях наводили Т. В. Лісова [3] та В. В. Стрельник [4].

Термін «*зміст правової охорони надр*» розкривали і вдосконалювали вже згадані вітчизняні правники [1, 2], а термін «*зміст охорони надр*» — представники гірничої науки [5].

О. Ю. Макаренко запропонував визначення поняття «*предмет адміністративних правовідносин у галузі охорони*

надр» [6], а О. О. Сурілова подала результати розробки поняття «*концептуальна модель адміністративно-правового регулювання у сфері використання і охорони надр*» в Україні [7].

Нарешті, результати щодо власне поняття «*охорона надр*» розкривалися і у нормативних джерелах, і у енциклопедичних виданнях, і у доробках науковців, серед яких слід відзначити сучасне технократичне підзаконне формулювання [8], довідникові трактовки [5, 9], а також удосконалені наукові положення О. А. Грицан [10, с. 7] та Є. В. Шульги [11].

Аналіз наведених понять дозволив зробити висновок про їх певні недоліки та наявність значного потенціалу на шляху подальшого розвитку розуміння цієї непростой і вкрай необхідної правової категорії [12].

Отже, вибір мети статті визначено актуальністю зазначених проблем і полягає в представленні комплексного підходу до правового визначення поняття «охорона надр», формулюванні даної дефініції задля правильної кваліфікації складу правомірної поведінки чи правопорушень у сфері надроохоронних відносин.

Зміст вищенаведених понять дав підстави виділити та систематизувати сукупність основних питань, відповіді на які розкривають сучасне уявлення науковців про охорону надр, а саме: а) що охороняє (об'єкт охорони); б) за допомогою чого (чим) охороняє (заходи, засоби охорони); в) для чого охороняє (мета, наслідки охорони). При цьому зазначимо, що подані відповіді у проаналізованих дефініціях вбудовані виключно диференційовано. Жодне інтегроване поняття охорони надр у вітчизняних дослідженнях на сьогодні не оприлюднено.

Крім того, комплексна дефініція, на нашу думку, має відповідати й на низку інших питань, які б довершили її будову, а саме:

- хто охороняє (суб'єкт охорони);
- чому охороняє (мотив охорони);
- де охороняє (територія, простір охорони);

— коли (на якій стадії) охороняє (час охорони);

— від чого та від кого охороняє (об'єкт та суб'єкт загрози, шкоди);

— як охороняє (якість, кількість, дієвість охорони);

— в якому стані знаходиться об'єкт охорони (якість, кількість попереднього впливу на об'єкт).

Звичайно, не йдеться про обов'язковість розкриття при формулюванні цього поняття усіх його елементів, натомість необхідність комплексної дефінітивної конструкції вимагає їх достатньої наявності.

Убачається також доцільним враховувати специфіку охорони надр як природного об'єкта (об'єкта, що не використовується, не використовувався чи заборонений до використання) та надр як природного ресурсу (об'єкта, що використовується або об'єкта, що не використовується, але був у використанні та не заборонений для подальшого використання), а також особливості охорони надр при різних, встановлених законом, видах користування (ст. 14 КпН), адже, як правило, суб'єкт користування об'єктом (надрами) зобов'язаний виконувати вимоги щодо його охорони. Водночас, охороняючи об'єкт (надра), суб'єкт або віднімає (вилучає) користь, цінність об'єкта, яка ніколи не відновиться до первинного стану, або отримує користь від природного чи техногенно зміненого стану об'єкта (надр).

До того ж, згідно із ч. 2 ст. 11 КпН, органи, що здійснюють державне управління у галузі охорони надр, зобов'язані надавати та публікувати інформацію про стан охорони надр в обсязі, необхідному для забезпечення прозорості у видобувних галузях, у порядку, встановленому урядом. Натомість проект Закону про забезпечення прозорості у видобувних галузях 03.07.2018 р. був відправлений парламентом на повторне друге читання.

Розглядаючи термін «охорона» як дію за значенням «охороняти», зі змісту ст. 56 КпН можна виділити такі види вимог до охоронних дій:

— забезпечувати вивчення;

— додержуватися порядку надання;

— не допускати самовільне користування;

— раціонально вилучати і використовувати;

— не допускати шкідливого впливу;

— охороняти від затоплення, обводнення, пожеж та інших факторів;

— запобігати необґрунтованій та самовільній забудові;

— додержуватися встановленого порядку використання;

— запобігати забрудненню при зберіганні, захороненні, скиданні;

— додержуватися вимог, передбачених законодавством.

Підзаконне тлумачення поняття «охорона надр» [8] передбачає всього дві охоронні дії:

— забезпечувати найповніше комплексне вилучення;

— забезпечувати збереження або припустимі зміни.

Отже, надрохоронні дії у часі та за змістом можна поділити на запобіжні, оперативні та захисні. При цьому, очевидно, що охорона надр, так само, як і порушення правил їх охорони, може здійснюватися як активними діями, так і бездіяльністю. Остання, у випадку правомірної поведінки, полягатиме у забороні дій (недопущення, утримання від дій), тому більш правильним, при характеристиці заходів охорони надр, буде вживання терміна «надрохоронні діяння», під яким пропонується розуміти такі види:

— охорона надр шляхом здійснення дій (активна охорона);

— охорона надр шляхом утримання від дій (пасивна охорона).

Таким чином, правомірними надрохоронними діями є дії — активне виконання обов'язку, законної вимоги, виконання встановлених правил, або бездіяльність — пасивне виконання, додержання обов'язку, покладеного на суб'єкта, запобігання, дотримання (невиконання) встановленої заборони. В свою чергу, протиправна дія і протиправна бездіяльність є двома можливими варіантами протиправного надрохо-

ронного діяння, тобто протиправної поведінки суб'єкта. Під протиправною надрохоронною дією слід розуміти активне невиконання правил, законної вимоги, обов'язку, порушення встановленої заборони. Під протиправною надрохоронною бездіяльністю — пасивне невиконання обов'язку, покладеного на суб'єкта.

З тих самих положень надрового законодавства можна виокремити об'єктно-суб'єктний склад надрохоронних відносин: 1) об'єкти: 1.1) природні; 1.2) техногенні; 1.3) комбіновані; 1.4) загальні, родові, безпосередні; 1.5) особливо цінні; 1.6) супутні; 1.7) опосередковані; 2) суб'єкти: 2.1) державного регулювання; 2.2) державного управління; 2.3) громадські; 2.4) виробничі. Розкриття даного складу було виконано автором у попередній роботі [13].

Крім того, слід відмітити, що правому регулюванню надрохоронних відносин притаманна міжгалузевість: 1) *конституційно-правова* — надра є об'єктом права власності Українського народу (ст. 13 Конституції України); 2) *надроправова* — угоди або дії, які в прямій або прихованій формі порушують право власності Українського народу на надра, є недійсними (ст. 4 КпН, ст. 47 КпАП); — у разі порушення вимог ст. 56 та інших статей КпН користування надрами може бути обмежено, тимчасово заборонено (зупинено) або припинено в порядку, встановленому законодавством (ст. 57 КпН); — самовільне користування надрами та забудова площ залягання корисних копалин з порушенням встановленого порядку припиняються без відшкодування понесених витрат (ст. 66 КпН); 3) *еколого-правова* — надра, як залучені в господарський обіг, так і невикористовувані в економіці в даний період, підлягають державній охороні.

Враховуючи, що одним з найважливіших засобів забезпечення охорони надр є юридична відповідальність, КпН (ст. 65) закріпив, що порушення законодавства про надра тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову і кримінальну відповідальність згід-

но із законодавством України. Тож логічно виділити й такі види охорони як: 4) *адміністративно-правова* — ст. 57 Кодексу про адміністративні правопорушення (далі — КпАП) передбачає відповідальність за порушення вимог щодо охорони надр; 5) *кримінально-правова* — ст. 240 Кримінального кодексу (далі — КК) передбачає відповідальність за порушення правил охорони або використання надр.

Цікаво, що КпАП (ст. 57) під *порушенням вимог* щодо охорони надр розуміє *невиконання правил* охорони надр, а КК (ст. 240) — під *порушенням правил* охорони надр — *порушення встановлених правил* охорони надр. Отже, виконуючи зобов'язально-правову аналогію, можна стверджувати, що правила слід вважати порушеними у разі їх невиконання або виконання з порушенням умов, визначених змістом встановлених вимог. Тобто порушення правил (вимог) може відбуватися у двох видах — невиконання правил (вимог) і неналежне виконання правил (вимог).

Також слід звернути увагу, на той факт, що природоохоронні норми розглядають під об'єктом охорони те саме, що і норми КпАП та КК під предметом правопорушення, в той час, як під об'єктом правопорушення останні розглядають суспільні відносини, що складаються у сфері охорони надр чи встановлений *порядок охорони надр*, а об'єктивна сторона проявляється у порушенні встановлених *правил охорони надр*.

Стосовно останніх, слід звернути увагу й на положення ст. 51 КпН, які вимагають проводити розробку родовищ твердих, рідких і газоподібних корисних копалин та переробку мінеральної сировини згідно із затвердженими проектами та планами робіт, правилами технічної експлуатації та охорони надр. Наприклад, щодо родовищ твердих корисних копалин в Україні діють Єдині правила охорони надр при розробці родовищ твердих корисних копалин (НПАОН 00.0-1.01-85), які затверджені постановою Держгіртехнагляду СРСР від 14.05.1985 р. № 22 і складаються з та-

ких розділів: 1. Загальні положення. 2. Основні вимоги до проектування, будівництва та вводу в експлуатацію підприємства з видобування корисних копалин. 3. Геологічне та маркшейдерське забезпечення гірничих робіт та облік запасів. 4. Планування та проектування розвитку гірничих робіт. 5. Розкриття та підготовка родовищ. 6. Видобувні (очисні) роботи. 7. Додаткові вимоги до розробки родовищ зі складними гірничо-геологічними умовами. 8. Підготовка видобутих корисних копалин до відвантаження та переробки. 9. Охорона навколишнього природного середовища при розробці родовищ. 10. Ліквідація та консервація підприємств з видобування корисних копалин. 11. Нагляд і контроль за використанням і охороною надр, відповідальність за порушення Правил.

В аспекті цього дослідження цікавими є окремі положення останнього розділу, згідно з якими, по-перше, визначено суб'єктний склад, який може нести відповідальність (кримінальну, адміністративну, дисциплінарну) за порушення законодавства про надра та невиконання зазначених Правил, а саме — посадові особи та інженерно-технічні працівники (п. 11.9). По-друге, підприємства, організації та установи, зобов'язані відшкодувати збитки, спричинені невиконанням Правил (п. 11.10), у тому числі — за допущені при розробці родовищ наднормативні втрати корисних копалин, а особи, з вини яких підприємства понесли витрати, пов'язані із відшкодуванням зазначених збитків, мають нести матеріальну відповідальність у встановленому порядку (п. 11.11).

Крім зазначених Правил, до групи загальних нормативно-правових актів про охорону надр слід віднести акти, що регулюють два основні види відносин: 1) охорона надр при здійсненні та припиненні ведення гірничих робіт: 1.1) безпечне ведення робіт біля затоплених виробок; 1.2) визначення і контроль добувних і розкривних робіт на кар'єрах; 1.3) порядок і контроль безпечного ведення гірничих робіт у небезпечних зонах; 1.4) порядок ліквідації і консервації підприємств з добування корисних

копалин; 2) втрати корисних копалин: 2.1) визначення і облік втрат корисної копалини під час добування блоків; 2.2) економічна оцінка і нормування втрат твердих корисних копалин під час добування на підприємствах хімічної промисловості; 2.3) визначення і облік втрат твердих корисних копалин під час добувних робіт; 2.4) оцінка економічних наслідків втрат корисних копалин під час розробки родовищ; 2.5) нормування втрат твердих корисних копалин під час добувних робіт.

До групи спеціальних підзаконних актів, що регулюють надроохоронні відносини, згідно з наказом Державної служби України з питань праці від 24.05.2018 р. № 55 «Про затвердження Показчика нормативно-правових актів з охорони праці», відносяться правила, інструкції, вказівки, положення, методичні керівництва у таких видах економічної діяльності як: видобування вугілля (код КВЕД 10); видобування нафти і газу (код КВЕД 11); видобування металевих руд (код КВЕД 13); видобування мінеральних вод (код КВЕД 14); інші галузі добувної промисловості (код КВЕД 14); маркшейдерські, геодезичні роботи (код КВЕД 74).

Отже, цілком очевидно, що в Україні формується і потребує подальшого вдосконалення специфічна сукупність нормативних приписів законодавства про надра, які регулюють певну групу суспільних відносин, що виникають, існують і припиняються з приводу охорони надр та базується на особливому внутрішньогалузевому регулятивному принципі, який полягає у необхідності забезпечення охорони природного ресурсу, що є вичерпним та невідновлювальним об'єктом права власності Українського народу. Підтвердженням наявності зазначеної складової національного законодавства є виділення у Класифікаторі галузей законодавства категорії «Охорона надр» (код 270.190.000) [14].

Висновки. Таким чином, викладене вище дозволяє зробити такі підсумки.

1. Охорона надр — сукупність діянь уповноважених і зобов'язаних суб'єктів, спрямованих на розробку, організацію,

контроль та виконання комплексу заходів і вимог з охорони ресурсів і об'єктів надр, що залучені, незалучені чи заборонені до використання, а також навколонадрового середовища, тими методами і засобами, які встановлені законодавством та забезпечують комплексність і раціональність отримання корисних властивостей надр, попередження та мінімізацію шкідливого природного чи техногенного впливу на верхній шар літосфери.

2. Враховуючи надзвичайну важливість георесурсів для розвитку країни, законотворці мають віднайти можливість та бажання розробити і прийняти проект закону «Про охорону надр», в якому б, окрім регулювання загальних надрохоронних відносин (об'єкти, суб'єкти, принципи, вимоги, державний облік, контроль, стандартизація та

нормування, система заходів і порядок виконання робіт, обмеження та заборона використання надр, економіко-правовий механізм, відшкодування шкоди, юридична відповідальність тощо) зробили деталізацію норми з регулювання особливостей охорони надр при усіх стадіях і видах дозволеного користування надрами, повернення та вилучення ділянок надр із самовільного користування, квотування на видобуток окремих видів корисних копалин, забудова площ їх залягання, обмеження техногенного впливу та охорона техногенно порушеної літосфери, охорона особливо цінних ділянок надр та підземних вод, охорона надр при консервації чи ліквідації гірничих об'єктів, попередження псування, виснаження та забруднення надр, охорона надр в умовах природних катастроф тощо.

Список використаної літератури

1. Шем'яков О. П. Правове регулювання використання і охорони надр: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 / Нац. юрид. академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2003. 22 с.
2. Олійник О. М. Правове регулювання охорони надр за законодавством України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 / НАН України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2010. 19 с.
3. Лісова Т. В. Правова охорона надр: сутність і тенденції розвитку // Проблеми законності. 2010. Вип. 112. С. 69—76.
4. Стрельник В. В. Правові питання здійснення екологічного контролю та нагляду у сфері охорони надр: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 / Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. Харків, 2017. 21 с.
5. Мала гірнича енциклопедія: у 3 т. / за ред. В. С. Білецького. Т. 2. Донецьк: Донбас, 2007. 652 с.
6. Макаренко О. Ю. Адміністративно-правова охорона надр України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Харківській нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2013. 32 с.
7. Сурілова О. О. Адміністративно-правове регулювання у сфері використання і охорони надр: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Запорізький нац. ун-т. Запоріжжя, 2017. 34 с.
8. Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 29.08.2011 р. № 303 «Про затвердження Методики визначення розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок самовільного користування надрами» // Офіційний вісник України. 2011. № 73. Ст. 2766.
9. Юридична енциклопедія: у 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 2002. Т. 4: 720 с.
10. Грицан О. А. Правові засади екологічного контролю за використанням та охороною надр: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 / НАН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2009. 16 с.
11. Шульга Є. В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері надрокористування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. Київ, 2012. 23 с.

12. Кірін Р. С. «Охорона надр»: специфіка побудови правової дефініції // Зб. матер. Міжнар. наук.-практ. конф. «Третє зібрання фахівців споріднених кафедр щодо обговорення стратегії еволюції аграрних, земельних, екологічних та природоресурсних правовідносин у контексті інтеграційного розвитку України»: матер. конф. (м. Одеса, 7—10 червня 2018 р.) / відп. ред. Т. Є. Харитонова, Х. А. Григо'рева. Одеса: Вид. дім «Гельветика», 2018. С. 30—34.

13. Кірін Р. С. Перспективи розвитку надроохоронного права // Розвиток аграрного, земельного та екологічного права на зламі тисячоліть: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 18—19 травня 2018 р.) / за заг. ред. В. М. Єрмоленка. Київ, 2018. С. 33—37.

14. Наказ Мін'юсту України «Про затвердження Класифікатора галузей законодавства України» від 02.06.2004 р. № 43/5. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_8268.

Кирич Р. С. Правовое определение понятия «охрана недр».

В статье анализируются научные и законодательные положения, связанные с охраной недр. Исследуются виды недроохраняемых деяний, объектно-субъектный состав недроохраняемых отношений. Автор предлагает комплексный подход к правовому определению понятия «охрана недр», формулирует данную дефиницию с целью правильной квалификации состава правомерного поведения или правонарушений в сфере охраны недр.

Ключевые слова: охрана недр, правовое определение, объекты и субъекты недроохраняемых отношений, недроохраняемые деяния.

Kirin R. S. Legal decision of concept «conservation of bowels of the earth».

In the article is analyzed the scientific and legislative positions related to the conservation of mineral resources. Types of actions on the conservation of mineral resources, objective-subject composition of relations in the field of conservation of bowels of the earth are researched. An author offers the complex approach to legal determination of concept «the conservation of bowels of the earth».

This approach is based on the necessity to include in the structure of legal definition not only information about the object of the conservation, its aims and methods of achievement, but also about the subjects of the conservation, sources of harm, time, place, quality and amount of conservation actions.

Based on the review of legislative acts and regulations is proposed to draft and adopt a Law «About the conservation of bowels of the earth» that will regulate the specific group of public relations that arise, exist and terminate in connection with the conservation of bowels of the earth, and the Law will base on specific regulatory principle of necessity to ensure the conservation of bowels of the earth, which are an exhaustive and non-renewable object of the property right of the Ukrainian people.

The author formulates a definition «the conservation of bowels of the earth» for the purpose of correctly qualifying the composition of lawful conduct or offenses in this area.

Key words: *conservation of bowels of the earth, legal decision, object and subject of relations in the field of conservation of bowels of the earth, acts on the conservation of bowels of the earth.*