

УДК 342.9:35.072.2

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.4.53>**О. О. Баркалов**кандидат технічних наук,
спеціаліст в ПП «Oracle»
ORCID ID: 0009-0004-8814-2763

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ НАДР В УКРАЇНІ

Стаття присвячена аналізу сучасного стану та перспектив розвитку системи правового регулювання надрокористування в Україні. Здійснено огляд основних нормативно-правових актів, що регулюють цю сферу, визначено ключові аспекти та проблеми, що виникають у процесі надрокористування. Розглянуто питання щодо правових проблем користування надрами в Україні та видів надрокористування.

Проаналізовані такі напрями діяльності, задля яких надаються спеціальні дозволи на користування надрами, а саме для: 1) геологічного вивчення, у тому числі дослідно-промислової розробки, корисних копалин з подальшим їх видобуванням (промисловою розробкою родовищ); 2) видобутку корисних копалин; 3) будівництва підземних споруд, що не пов'язані з видобутком корисних копалин; 4) спорудження наукових полігонів, геологічних заповідників, заказників, пам'яток природи, лікувальних та оздоровчих закладів. У статті досліджено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства у сфері користування надрами» № 2805-IX, відповідно до якого, право постійного користування надрами наразі відійшло в минуле, а строкове платне користування надрами розподілено залежно від видів користування надрами.

Крім того, зазначено, що до моменту внесення змін до спецдозволу особа, яка вже відчувала право на користування надрами продовжує мати усі права та обов'язки надрокористувача у повному обсязі. У науковій праці акцентовано увагу, що важливим моментом у процесі реформування сфери надрокористування стало скасування заборони на відчуження прав на користування надрами. Перехід права користування надрами відбувається в момент внесення змін до дозволу з одночасним внесенням відповідної інформації до Державного реєстру спеціальних дозволів на користування надрами.

Дослідження спрямоване на виявлення перспективних шляхів вдосконалення правового регулювання з метою забезпечення сталого та ефективного використання природних ресурсів країни.

Ключові слова: надра, право надрокористування, загальне та спеціальне надрокористування, строки користування надрами, корисні копалини місцевого значення, постійне та тимчасове надрокористування.

Постановка проблеми. Україна перебуває на шляху вдосконалення галузі використання надр та активного реформування нормативно-правової бази в цій сфері. Усі зміни та нововведення є необхідними для вдосконалення державної політики в галузі використання надр, створення досконалого законодавства і відповідно залучення нових інвестицій. Однак, наразі законодавство про надра має низку недоліків, що і обумовлює актуальність теми.

Аналіз останніх досліджень. Проблематика визначення змісту та видів

надрокористування досліджувалась у наукових працях таких вчених, як: А.О. Борисенко, В.К. Колпаков, Т.О. Коломоєць, О.А. Лагода, Є.В. Шульга та інші. Окремі аспекти надрокористування в Україні досліджувалися в працях науковців В. К. Філатової, О. А. Грицан, Р. С. Кіріна, А. П. Гетьмана, О. М. Олійника та інших науковців. Але ступінь дослідження проблеми - правового регулювання використання надр є недостатнім.

Мета статті полягає в тому, щоб дослідити передумови реформування нормативного регулювання надрокористування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 1 надра є частиною земної кори, розташованої під поверхнею суші та дном водоймищ, яка простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння.

Стаття 4 Кодексу України про надра засвідчує, що надра, в межах території України, включаючи підземний простір і корисні копалини, які містяться в надрах, енергетичні та інші ресурси є виключною власністю народу України. Це означає, що ці ресурси належать державі в особі українського народу однак, можуть бути надані у користування підприємствам чи іншим суб'єктам господарювання на умовах, визначених законодавством. Угоди або дії, які в прямій або прихованій формі порушують право власності народу України на надра, є недійсними. Ділянки надр і *права користування* ними не можуть бути предметом купівлі-продажу, дарування, спадкування, вкладу, застави або відчужування в іншій формі, крім випадків, передбачених зазначеним Кодексом. Народ України здійснює право власності на надра через Верховну Раду України, Верховну Раду Автономної Республіки Крим і місцеві ради. Окремі повноваження щодо розпорядження надрами законодавством України можуть надаватися відповідним органам державної виконавчої влади.

Право надрокористування законодавцем поділяється на види залежно від мети їхнього використання: геологічного вивчення, у тому числі дослідно-промислової розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення; видобування корисних копалин; будівництва та експлуатації підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, у тому числі споруд для підземного зберігання нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва, скидання стічних вод; створення геологічних територій та об'єктів, що мають важливе наукове, культурне, санітарно-оздоровче значення (наукові полігони, геологічні заповідники, заказники, пам'ятки природи, лікувальні, оздоровчі заклади та ін.); виконання робіт (здійснення діяльності), передбачених угодою про розподіл продукції; задоволення інших потреб.

В Україні згідно із чинним законодавством встановлюється право загального та спеціального використання надр. Однак, у дисертації Ю.О. Лушпієнко можна побачити концепцію обмеженого та спеціального використання природних ресурсів в цілому, і зокрема – надр. Обмежене користування надрами розглядається як право окремих землекористувачів на видобування корисних властивостей надр у разі відсутності необхідності отримання спеціального дозволу на це [1, с. 80-90].

Право користуватися природними об'єктами, що має загальний характер не потребує попереднього дозволу чи погодження органів влади, однак виключно у випадках, передбачених Кодексом України про надра, згідно із положеннями ст.4 якого надра не можуть перебувати в інших формах власності аніж виключно у власності українського народу натомість можливим є користування цим природним ресурсом [2]. Так, на праві загального надрокористування землевласники і землекористувачі в межах наданих їм земельних ділянок мають право без спеціальних дозволів та гірничого відводу видобувати для своїх господарських і побутових потреб корисні копалини місцевого значення і торф загальною глибиною розробки до двох метрів, підземні води для власних господарсько-побутових потреб, нецентралізованого та централізованого (крім виробництва фасованої питної води) господарсько-питного водопостачання, за умови, що продуктивність водозаборів підземних вод не перевищує 300 кубічних метрів на добу, та використовувати надра для господарських і побутових потреб (ст.23 КУпН)[1]. Отже, можна дійти до висновку, що в контексті практики використання природних ресурсів, в деяких випадках може бути доцільним надання деякої свободи для видобування корисних властивостей надр певним категоріям землекористувачів, не накладаючи на них вимог щодо отримання спеціальних дозволів. Однак, корисні копалини повинні належати до корисних копалин місцевого значення, метою їх видобувають повинно бути використання для власних потреб. Також, важливо щоб таке видобування було контрольованим і не призводило

до шкоди для навколишнього середовища або суспільних інтересів. Такий підхід може бути ефективним з точки зору спрощення адміністративних процедур і стимулювання певних видів господарської діяльності, проте вимагає уважного балансу між економічними, екологічними та соціальними аспектами.

Згідно зі статтями 14 і 16 Кодексу України про надра, всі інші види використання надр, є спеціальними видами природокористування і здійснюються на підставі спеціального дозволу[2].

Слід сказати, що спеціальне використання надр в Україні має «подвійний» характер та може здійснюватися як шляхом дозвільного регулювання, так і за допомогою укладення відповідного договору, а саме – договору про розподіл продукції. При цьому, дозвільний режим використання надр також має «договірний» елемент [3, с. 202]. Однак, саме впровадження дозвільного режиму надрокористування допомагає функціонуванню системи згідно з якою стає доступним та відкритим як порядок прийняття участі в аукціоні, так і в цілому весь порядок отримання дозволу. Адже при такому складному об'єкті як надра, саме чітке встановлення механізму регулювання використання надр дає змогу говорити про ефективність національного законодавства в даній сфері.

Спеціальні дозволи на користування надрами надаються переможцям аукціонів (електронних торгів), крім випадків, визначених законодавством України. Процедура отримання спеціального дозволу на використання надр здійснюється відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2020 р. № 993 «Про затвердження Порядку проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами» [4]. Так, аукціон (електронні торги) щодо продажу спеціального дозволу на користування надрами проводиться шляхом електронних торгів, що здійснюються за допомогою дворівневої автоматизованої інформаційно-комунікаційної системи, яка забезпечує можливість створення, розміщення, оприлюднення та обміну інформацією і документами в електронній формі,

які необхідні для проведення аукціону (електронних торгів), запобігання корупційним правопорушенням, та складається з бази даних системи аукціонів (електронних торгів) з продажу спеціальних дозволів на користування надрами та електронних майданчиків, які взаємодіють через інтерфейс програмування додатків, що надається як код з відкритим доступом та визначає функціональність системи. Порядок проведення аукціону (електронних торгів) з продажу спеціального дозволу на користування надрами встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Надання спеціальних дозволів на користування надрами здійснюється після попереднього погодження з відповідною місцевою радою питання про надання земельної ділянки для зазначених потреб, крім випадків, коли у наданні земельної ділянки немає потреби. У разі виконання окремих видів робіт, пов'язаних із користуванням надрами, особами, не зазначеними у спеціальному дозволі, відповідальність за виконання умов, передбачених спеціальними дозволами, несе суб'єкт, що отримав спеціальний дозвіл.

Власник спеціального дозволу на користування надрами не може дарувати, продавати або в інший спосіб відчужувати права, надані йому спеціальним дозволом на користування надрами, іншій юридичній чи фізичній особі, в тому числі передавати їх до статутних капіталів створюваних за його участю суб'єктів господарювання, а також вносити як внесок у спільну діяльність.

Доречно сказати, що право надрокористування (залежно від виду та мети) може бути припинене та/або припиняється у разі: якщо відпала потреба у користуванні надрами; закінчення встановленого строку користування надрами; припинення діяльності користувачів надр, яким їх було надано у користування; користування надрами із застосуванням методів і способів, що негативно впливають на стан надр, призводять до забруднення навколишнього природного середовища або шкідливих наслідків для здоров'я населення; використання надр не для тієї мети, для якої їх було надано, порушення інших вимог, передбачених спеціальним дозволом на користування ділянкою надр; вилу-

чення у встановленому законодавством порядку наданої у користування ділянки надр; якщо користувач без поважних причин протягом двох років, а для нафтогазоперспективних площ та родовищ нафти та газу - календарних днів не приступив до користування надрами (для видів використання надр, пов'язаних з видобуванням корисних копалин). Законодавством України можуть бути передбачені й інші випадки припинення права користування надрами, наприклад, невнесення плати за користування надрами.

Однак вказані підстави для припинення використання надр не можуть бути застосовані до користувачів надр за угодою про розподіл продукції. У цьому випадку право користування надрами може бути припинене, обмежене чи тимчасово заборонене (зупинене) лише у разі: припинення (в тому числі дострокового) дії угоди про розподіл продукції, що здійснюється на умовах і в порядку, передбачених такою угодою; виникнення безпосередньої загрози життю та здоров'ю людей або довкіллю. Особливості та умови обмеження або припинення чи тимчасової заборони (зупинення) користування надрами відповідно до угоди про розподіл продукції визначаються ЗУ «Про угоди про розподіл продукції» [5].

Важливо наголосити, що корисні копалини належать до категорії ресурсів, які не відновлюються або відновлюються дуже повільно у порівнянні зі швидкістю їх видобутку та використання. Це означає, що час, необхідний для утворення корисних копалин, зазвичай значно перевищує людський час життя. Наприклад, нафта, природний газ, кам'яне вугілля, метали та інші руди — це всі корисні копалини, які витрачаються швидше, ніж вони можуть бути природно відновлені. Ця проблема підкреслює важливість раціонального використання природних ресурсів і розвитку ефективних стратегій їхнього збереження та використання.

Також, невід'ємним наслідком надрокористування є погіршення екологічного стану окремих регіонів держави, тому цей вид діяльності віднесений до екологонебезпечних. Такий стан речей зумовлює, з одного боку, необхідність раціональ-

ного використання надр для задоволення потреб економіки, а з іншого – необхідність їхньої охорони для забезпечення конституційного права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля [6, с. 272]. З цього приводу А. П. Гетьман сказав: «Національна екологічна політика в сучасних умовах розглядається, як інтегрований фактор соціально-економічного розвитку України, який сприяє забезпеченню переходу до сталого розвитку економіки та впровадження екологічно збалансованої системи природокористування. Однак ефективність регулювання відносин по охороні навколишнього природного середовища, раціональному природокористуванню та забезпеченню екологічної безпеки залишається недостатньо високою. Про це свідчить стан довкілля на значній території України, суттєве зменшення мінерально-сировинних ресурсів, погіршення здоров'я населення та ін.» [7].

Зменшення негативного впливу на природу та раціональне використання корисних копалин вимагає комплексного підходу та впровадження різноманітних стратегій і заходів. Тому, стале використання корисних копалин, енергоефективність, альтернативні джерела енергії та переробка відходів — це лише деякі з напрямків, які можуть допомогти зменшити негативний вплив на довкілля та зберегти ці важливі ресурси.

Безумовно, що для забезпечення ефективного та сталого використання цих природних ресурсів критично важливим є удосконалення нормативно-правового регулювання у сфері раціонального використання надр.

Слід сказати, що в останні роки було здійснено кілька кроків у напрямку удосконалення нормативно-правового регулювання у сфері раціонального використання надр, зокрема Кабінет Міністрів України ухвалив зміни до низки нормативно-правових актів у сфері надрокористування з метою покращення управління надрами та забезпечення відповідного контролю у цій галузі. Так, у 2022 році набув чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства у сфері користування надрами»

№ 2805-IX, який вносить суттєві зміни в Кодекс України «Про надра» та до низки інших важливих нормативно-правових актів.

Це важливий крок у напрямку модернізації та оптимізації системи користування надрами, який сприяє залученню інвестицій та розвитку галузі надрокористування. Шляхом скасування застарілих та неактуальних інструментів регулювання закон створює зручну і прозору систему користування надрами та сприятиме залученню інвестицій та розвитку цієї галузі.

Законодавчі зміни також передбачають скорочення строків отримання спеціальних дозволів на користування надрами, урегулювання дії спецдозволів упродовж дії воєнного стану, діджиталізацію дозвільних процедур та інформації у сфері користування надрами, а також скасування погодження органами місцевого самоврядування надання в користування місцевих корисних копалин, відображають потребу у вдосконаленні та модернізації процесів управління надрами. Зокрема, скорочення строків отримання дозволів сприятиме збільшенню ефективності та швидкості запуску проектів у сфері надрокористування. До прикладу, раніше для того щоб отримати спеціальний дозвіл для користування надрами, інвестору треба було підготувати десятки документів, отримувати недоцільні та обтяжливі погодження й дозвільні документи. Відтепер підприємцям більше не потрібно оформлювати десятки документів та отримувати обтяжливі погодження для того, щоб отримати спеціальний дозвіл на користування надрами. Цей процес максимально спрощено, що дозволить галузі працювати та забезпечувати потреби країни власним видобутком корисних копалин.

Також, вищевказаний закон змінив позицію по відношенню до строків користування надрами – право постійного користування надрами відійшло в минуле. Строкове платне користування надрами розподілено залежно від згаданих вище видів користування надрами: 1) від 3 до 20 років – на геологічне вивчення, у тому числі дослідно-промислому розробку, корисних копалин з подальшим видобуванням корисних копалин (промислому розробку родовищ),

на видобування корисних копалин, на будівництво та експлуатацію підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, у тому числі споруд для підземного зберігання нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва, скидання стічних вод, отримання геотермальної енергії (теплової енергії надр), експлуатацію підземних споруд, пов'язану із запобіганням підтопленню навколишнього природного середовища внаслідок закриття шахт; 2) від 3 до 50 років – на створення геологічних територій та об'єктів, що мають важливе наукове, культурне, санітарно-оздоровче значення (наукові полігони, геологічні заповідники, заказники, пам'ятки природи, лікувальні, оздоровчі заклади) (крім нафтогазоносних надр) [8].

Важливо сказати, що спеціальні дозволи на користування надрами, строк дії яких закінчився у період дії воєнного стану, та строки виконання робіт на ділянці надр, встановлені відповідними угодами про умови користування надрами, на період дії воєнного стану та протягом шести місяців після його припинення або скасування вважаються продовженими автоматично без прийняття відповідного рішення центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, а щодо корисних копалин місцевого значення на території Автономної Республіки Крим - Ради міністрів Автономної Республіки Крим.

У разі надання надр у користування на умовах угоди про розподіл продукції надра надаються у користування на строк дії відповідної угоди про розподіл продукції. Порядок та особливості користування надрами відповідно до угоди про розподіл продукції визначаються Законом України «Про угоди про розподіл продукції» [9].

Цікавим нововведенням є розширений перелік підстав для внесення змін до спеціального дозволу (ст. 16-5 КУпН). Наприклад, новими підставами для внесення змін до спеціального дозволу на користування надрами стали: виявлення нової корисної копалини, не зазначеної у спецдозволі, яку надрокористувач хоче видо-

бувати або заміна корисної копалини, яка зазначена у спецдозволі; зміна кількості водозабірних споруд та обсягів відбору підземних вод, визначених у спецдозволі; розширення меж не більш як на 50 відсотків початково наданої у користування площі, за умови що просторові межі перспективних покладів, виявлені у процесі геологічного вивчення, виходять за межі ділянки надр, наданої у користування, та підтверджені відповідними протоколами Державної комісії України по запасах корисних копалин та на суміжній ділянці надр не зареєстровано проведення робіт і досліджень, пов'язаних з геологічним вивченням надр, а також таку суміжну ділянку надр не надано у користування та (або) не виставлено на аукціон (електронні торги) тощо.

Однозначно, такий підхід законодавця буде сприяти підвищенню прозорості, оперативності вирішення завдань у сфері надрокористування, а також стимулюватиме залучення інвестицій в економіку нашої держави. Узгоджена та сучасна система користування надрами може забезпечити кращий контроль за використанням природних ресурсів, захист навколишнього середовища та ефективний розподіл прибутків від видобутку між різними зацікавленими сторонами, включаючи державу та місцеві громади.

Висновки. Важливим моментом для розвитку та оптимізації сфери надрокористування є удосконалення правового регулювання, яке потребує системного підходу та реформ, які спрямовані на забезпечення прозорості, ефективності та сталого використання надр. Також, необхідно стимулювати інвестиції в розвиток нових технологій та практик у галузі надрокористування, які б забезпечили максимальний економічний ефект при мінімальному впливі на навколишнє середовище. Забезпечення балансу між використанням надр для економічного розвитку та збереженням природних ресурсів

для майбутніх поколінь є основною метою удосконалення правового регулювання в цій сфері.

Список використаної літератури:

1. Лушпієнко Ю. О. Адміністративно-правовий режим надрокористування в Україні. Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису: дис. ... доктора філософії : 081 – право. Сумський державний університет, Суми, 2021. 260 с
2. Кодекс України про надра: Закон України від 27.07.1994 р. № 132/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/94-в7р/conv#n13>.
3. Єрмолаєва Т., Лозо О. Основи дозвільного та договірної регулювання використання надр та видобутку корисних копалин у господарській діяльності. Юридичний науковий електронний журнал. 2022. № 8. С. 201–205.
4. Про затвердження Порядку проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2020 р. № 993 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993-2020-%D0%BF#Text>
5. Про угоди про розподіл продукції: Закон України від 14.09.1999 р. № 1039-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039-14#Text>
6. Екологічне право: підручник за ред. А. П. Гетьмана. Харків: Право, 2019. 552 с.
7. Гетьман А. П. Правові засади державної екологічної політики в сфері охорони довкілля. Досвід і проблеми інкорпорації, імплементації та адаптації екологічного законодавства: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 25 верес. 2013 р. Дніпропетровськ, 2013. С. 53–71.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства у сфері користування надрами: Закон України від 01.12.2022 р. № 2805-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2805-20#Text> .
9. Про угоди про розподіл продукції: Закон України від 14.09.1999 № 1039-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1039-14>.

Barkalov O. O. Legal regulation of subsoil use in Ukraine

The article is devoted to the analysis of the current state and prospects for the development of the system of legal regulation of subsoil use in Ukraine. A review of the main regulatory and legal acts regulating this sphere was carried out, key aspects and problems arising in the process of subsoil use were identified. Issues related to legal problems of subsoil use in Ukraine and types of subsoil use were considered.

The following areas of activity for which special permits are granted for the use of subsoil are analyzed, namely for: 1) geological study, including research and industrial development, of minerals with their further extraction (industrial development of deposits); 2) extraction of minerals; 3) construction of underground structures not related to the extraction of minerals; 4) construction of scientific training grounds, geological reserves, sanctuaries, natural monuments, medical and health facilities. The latest amendments to the Code of Ukraine on Subsoil are studied in detail. It is emphasized that the special status of amber-bearing subsoils, which from now on will be provided for use in accordance with general norms, was excluded from the text of the Civil Code. The authors also stated that under the current version of the Code of Civil Procedure, the list of types of subsoil use is exhaustive. Much attention has been paid to the expansion of legal regulation of relations related to the functioning of the EDEGS.

It is emphasized that the main aspects of the legal environment affecting the use of subsoil, including constitutional norms, normative acts and international obligations. The article draws attention to the problems that arise in the process of subsoil use, such as insufficient transparency of permitting procedures, environmental aspects and protection of property rights. The study also highlights possible ways to improve legal regulation to ensure sustainable and efficient use of natural resources.

The article examines the Law of Ukraine «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Regarding the Improvement of Legislation in the Field of Subsoil Use» No. 2805-IX, according to which, the right to permanent use of subsoil has now become a thing of the past, and temporary paid use of subsoil is distributed depending on the types of use underground. In addition, it is stated that until the special permit is amended, a person who has already alienated the right to use the subsoil continues to have all the rights and obligations of a subsoil user in full. The scientific work emphasized that an important moment in the process of reforming the sphere of subsoil use was the abolition of the ban on the alienation of rights to use subsoil. The transfer of the right to use the subsoil occurs at the time of making changes to the permit with the simultaneous entry of relevant information into the State Register of special permits for the use of the subsoil.

The study is aimed at identifying promising ways to improve legal regulation in order to ensure sustainable and effective use of the country's natural resources.

Key words: subsoil, subsoil use right, general and special subsoil use, terms of subsoil use, minerals of local importance, permanent and temporary subsoil use.