

# СТАНОВЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ВИКОРИСТАННЯ НАДР ТА НАДАННЯ ДЛЯ ЦІЄЇ МЕТИ ЗЕМЕЛЬ



**О. Ю. Макаренко,**  
адвокат, кандидат  
юридичних наук, старший  
викладач Криворізького  
економічного інституту  
Київського національного  
економічного університету  
імені Вадима Гетьмана

**Актуальність** теми дослідження пояснюється тим, що держава, проголосивши землю основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною, розпочала формування нової нормативної бази для створення відповідного правового поля регулювання суспільних відносин. Однак дослідження правового режиму земель, наданих для використання надр, неможливе без аналізу етапів становлення відповідного законодавства, у тому числі надрового.

Підвищення загального рівня соціально-економічного розвитку кожного суспільства неминуче супроводжується збільшенням споживання невідновних природно-мінеральних ресурсів, інтенсивною розробкою родовищ корисних копалин, і тому охорона та ефективне використання надр є однією з глобальних проблем сучасності. Інтенсивне використання надр вимагає постійного вдосконалення їх правової охорони, нормативного забезпечення раціоналізації надрокористування та використання земель.

Науково-теоретичну базу дослідження є праці відомих науковців у галузі аграрного, земельного та екологічного права: Г. І. Балюк, Л. О. Бондаря, Н. С. Гавриш, О. В. Глової, А. Й. Годованюка, С. В. Гошовського, В. К. Гуревського, П. Д. Індіченка, Т. М. Кілічава, Р. С. Кіріна, І. М. Козьякова, М. В. Краснової, П. Ф. Кулініча, А. М. Мірошниченка, В. Л. Мунтяна, В. В. Носіка, Є. О. Платонові, О. О. Погрібного, С. В. Разметаєва, В. І. Семчика, Н. І. Титові, Н. В. Черкаської, Ю. С. Шемшученка, В. З. Янчука та ін.

Питання вдосконалення гірничодобувної галузі права та законодавства в Україні зараз є актуальним з огляду на те, що сировинні бази діючих підприємств майже виснажені, а держава не спроможна виробити якісну та довгострокову стратегію вивчення надр, відтворення мінерально-сировинної бази й технічного переозброєння гірничих підприємств. Це врешті-решт може призвести до кризи в роботі мінерально-сировинного комплексу та спустошення невідновних унікальних родовищ у країні. Така ситуація стає кризовою й може спричинити найгірші наслідки для економіки країни в цілому, появу загрози енергетичної та екологічної безпеки України.

Для того щоб змінити державну політику в галузі вивчення й використання надр, перш за все необхідно створити діючу й досконалу систему нормативно-правових актів, яка б забезпечила раціональне використання земель, наданих для використання надр. Вітчизняне земельне законодавство щодо використання надр, що є невід'ємною частиною природоресурсного законодавства, зараз перебуває в стадії становлення. У цілому нормативна база у цій сфері характеризується неузгодженістю й суперечливістю норм. Тому проблема вдосконалення сучасного земельного та природоресурсного законодавства України є очевидною. Її вирішення слід розпочати з дослідження становлення земельного законодавства, пов'язаного з використанням надр.

При цьому слід мати на увазі, що такі відносини отримали правове регулювання лише з початком розвитку гірничої промисловості на території України у XVIII столітті. В той час Україна входила до складу царської Росії та згодом до Російської імперії. Імператор Петро I в Берг-Привілеї (Перший загальний закон 1719 р.) вперше закріпив право володарів земель на розробку надр [1, 26]. Пізніше, як відзначає В. А. Удінцев, Маніфест 28 червня 1782 р. втілює у загальній формулі зв'язок земельної власності з правом розробки надр. Ним закріплювалася право власності землевласника на поверхню землі, надра, води, мінерали та все, що можливо виготовити з мінералів, які містяться у

У статті досліджується розвиток законодавства про надра та землю з урахуванням їх тісного поєднання починаючи із початку XVIII століття. Встановлено, що законодавство про земельні відносини, пов'язані з використанням надр, формувалось відповідно до історичних етапів розвитку Української держави, гірничих та земельних відносин в цілому.

**Ключові слова:** надра, надрокористування, гірничі відносини, землі, земельні відносини

межах території земельної ділянки, котра ним добросовісно набута або прийнята у спадщину. Маніфест 1782 р. визначав право землевласників шукати, копати, плавити, варити та чистити всякі метали, віддавати іншому за добровільними умовами, право шукати руду в дачах, що йому належать [1, 28], причому В. А. Удінцев звертав увагу, що виняток становили лише золотомісні копальні [1, 29].

Після скасування дореволюційних земельно-правових актів радянська влада стала формувати соціалістичне земельне законодавство щодо використання надр [2, 325], яке згодом зазнавало суттєвих змін, спричинених переосмисленням завдань надрокористування. 27 січня (9 лютого) 1918 р. Всеросійський Центральний Виконавчий Комітет (ВЦВК) затвердив «Основний закон про соціалізацію землі», а 19 березня того ж року було прийнято його український варіант під назвою «Тимчасове положення про соціалізацію землі» [3, 87–108]. У першому кодифікованому земельно-правовому акті Української РСР – Земельному кодексі 1922 р. [4, 32] – було вперше визначено категорії земель, зокрема такі як: землі сільськогосподарського призначення, міські землі, землі спеціального призначення та землі державного запасу.

Саме ці законодавчі акти були джерелом виникнення права користування надрами державних підприємств, кооперативних та інших громадських організацій, громадян, іноземних підприємств і організацій, яке проіснувало до 30-х років XIX століття.

Тоді розвиток земельного законодавства відбувався разом з гірничим законодавством. Однак земельне було спрямоване передусім на безоплатне відчуження земель та їх трансформування у всенародне благо задля переходу в користування усіх, хто на них працював [5, 8]. Так, прийнята в 1930 р. Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки закріплювала, що земля, її надра, води, ліси, заводи, фабрики, шахти, рудники є державною власністю, тобто всенародним добром (ст. 6 Конституції УРСР), та могли надаватися тільки у користування (ст. 90 Цивільного кодексу Української РСР).

Після утворення Союзу РСР правове регулювання земельних відносин союзних республік набуло свого розвитку і було закріплене в Конституції СРСР 1924 р. Згідно з Основним Законом держави до компетенції Союзу РСР було віднесене і встановлення загальних засад землепорядкування та землекористування по всій території Союзу РСР. У гірничому законодавстві відбулось виокремлення об'єктів правового регулювання щодо розробки корисних копалин двох рівнів (розробки родовищ державного та місцевого значення). Зміни, які відбулись у гірничому законодавстві, знайшли своє зовнішнє оформлення з прийняттям в 1928 р. Гірничого уложення Союзу РСР [6].

Обмеження права користування надрами гір-

ничими відносинами уповільнило розвиток законодавства до кінця 70-х – початку 80-х років, коли з'являються Основи надрового законодавства СРСР та республіканський кодекс про надра, законодавство про торф'яні ресурси. Прийнятий у цей період Земельний кодекс Української РСР (1970 р.) відніс землі для використання надр до земель промисловості, транспорту, курортів, заповідників та іншого несільськогосподарського призначення (глава 22). Відповідний кодифікований акт окреслив загальні засади порядку відведення, надання та склад земель промисловості (ст.ст. 110, 114, 115); закріпив можливість суб'єктів розпоряджатись відповідними землями у разі їх тимчасового невикористання (ст. 112); визначив умови використання земель промисловості та повернення земельних ділянок, що вивільняються підприємствами по видобуванню корисних копалин, наданих їм у користування сільськогосподарських землях чи лісових угіддях (ст.ст. 113, 116).

З набуттям незалежності в Україні розпочався процес законотворення в багатьох галузях права, у тому числі й у сфері землекористування та надрокористування. Проте цей процес мав хаотичний характер, що зумовлювалося історичними реаліями в правовому полі держав – колишніх республік СРСР після його розпаду.

Першими з нормативних актів, які визначали поняття й урегульовували відносини у сфері землекористування та надрокористування, стали Декларація про Державний суверенітет України, Закон України «Про власність» від 7 лютого 1991 р. (утратив чинність) та Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. Ці нормативно-правові акти визначили правовий режим використання усіх природних ресурсів України, у тому числі земель та надр.

На основі зазначених нормативно-правових актів було прийнято низку підзаконних нормативно-правових актів, які безпосередньо впливали на регулювання земельних відносин, пов'язаних з використанням надр. Постановою Верховної Ради України від 29 жовтня 1992 р. № 2751-ХІІ затверджено Порядок обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

Отже, на початку розбудови незалежної держави України земельне законодавство щодо надрокористування перебуває в нерозривному зв'язку з природоресурсним законодавством та було його складовою.

Земельний кодекс 1990 р. зі змінами від 1992 р. закріпив існування трьох рівноправних форм власності: державної, колективної й приватної. 16 червня 1992 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про природно-заповідний фонд України», що визначив складові компоненти цього фонду, до якого були віднесені й надра країни.

У цей час назріла необхідність кодифікації нормативно-правових актів у сфері природоресурсного права. Майже одночасно Верховною Радою України були прийняті Земельний кодекс України від 13 березня 1992 р., Кодекс України про надра від 27 липня 1994 р., Лісовий кодекс України від 21 січня 1994 р. та Водний кодекс України від 6 червня 1995 р. Таким чином було створено основи природоресурсного права України, на базі яких розроблялися та приймалися інші закони, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України. Серед цих актів слід згадати Закон України «Про виключну (морську) економічну зону України» від 16 травня 1995 р. № 162/95, Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Переліку корисних копалин загальнодержавного значення» від 12 грудня 1994 р., Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про надання гірничих відводів» від 27 січня 1995 р. № 59, Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про порядок надання спеціальних дозволів (ліцензій) на користування надрами» від 31 серпня 1995 р. № 709.

У 1996 р. було прийнято Конституцію України, яка закріпила положення, згідно з якими кожен громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності Українського народу (ст. 13) і кожен має право на безпечне для життя й здоров'я навколишнє природне середовище та на відшкодування заподіяної порушенням цього права шкоди (ст. 50). Конституційні екологічні права знаходять своє відображення в галузевому законодавстві, зокрема в законодавстві про надра. У п. 6 ст. 85 Конституції України зазначено, що парламент затверджує загальнодержавні програми охорони довкілля. Стаття 92 Конституції України визначає, що тільки законами як правовими актами вищої юридичної сили визначаються правовий режим власності, основи екологічної безпеки, засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору. Таким чином, держава нарешті отримала необхідні правові норми на конституційному рівні для подальшого успішного вирішення завдань раціонального використання земель, надр та інших природних ресурсів країни.

Прийняття Конституції України підштовхнуло законодавця до упорядкування нормативно-правової бази та створення нових законів, які забезпечують реалізацію конституційних прав.

Починаючи з 1996 р. в Україні прийнято ряд нормативно-правових актів, спрямованих на встановлення правового режиму земель, користування надрами України за участю іноземних суб'єктів. 19 березня 1996 р. Верховна Рада України приймає Закон України «Про режим іноземного інвестування», а Кабінет Міністрів України приймає Постанову «Про затвердження Положення про порядок організації та проведення міжнародних конкурсів (тендерів) на укладання контрак-

тів на користування надрами» від 8 червня 1998 р.

Згодом, 6 жовтня 1999 р. було прийнято Гірничий Закон України, який визначив гірничі відносини як «правовідносини, пов'язані з використанням і охороною надр і врегульовані законами України та іншими нормативно-правовими актами». Його аналіз свідчить, що врегульовані ним правовідносини обмежені правовими та організаційними засадами проведення гірничих робіт, забезпечення протиаварійного захисту гірничих підприємств, установ і організацій.

Складно не погодитися з професором О. Шем'яковим, який зазначив, що історично використання надр відбувалося, як правило, лише для єдиної мети й тільки державними підприємствами та організаціями, причому вузькоспеціалізованими, що значно скорочувало можливість зіткнення інтересів надкористувачів. З цих причин правові питання використання надр навіть для гірничої промисловості залишились недостатньо розробленими та розпорошеними по багатьох відомчих інструкціях. У ході здійснюваного нині законодавчого оформлення права надкористування мають бути юридично закріплені всі основні положення цього важливого інституту, оскільки норми законодавства про надра – це модель поведінки, форма, яка відповідає суспільним відносинам у галузі використання та охорони надр [7].

Зміст права користування надрами в Україні, крім Кодексу про надра та Гірничого Закону України, установлюється також Законами України «Про нафту і газ», «Про видобування і переробку уранових руд», «Про угоди про розподіл продукції», «Про рентні платежі за нафту, природний газ і газовий конденсат», «Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними», «Про поводження з радіоактивними відходами», а також законодавчими актами, які регулюють деякі аспекти надкористування (наприклад, Законом України «Про природно-заповідний фонд України» від 16 червня 1992 р. або Законом України «Про виключну (морську) економічну зону України» від 16 травня 1995 р.). Норми, що визначають зміст правового режиму земель, наданих для користування надрами, формуються також у відомчих положеннях, інструкціях, наказах та ін.

Серед законів, які регулюють користування зазначеними землями, варто також виокремити Закон України «Про концесії» від 16 липня 1999 р., Закон України «Про державну геологічну службу України» від 4 листопада 1999 р. та ін.

Землі, надані для використання надр впродовж усього періоду розвитку радянського земельного законодавства, а також земельного законодавства незалежної України до прийняття Земельного кодексу від 25 жовтня 2001 р. № 2678-III, будучи невід'ємною частиною земельного фонду держави, входили до складу тієї чи іншої категорії земель. Із прийняттям вищезгаданого кодифікованого акта ці землі були законодавчо закрі-

плени в окремій категорії земель (глава 13 Кодексу).

В цілому ж сучасне законодавство України щодо використання земель, наданих для експлуатації надр, перебуває в стані розвитку, а тому характеризується непослідовністю, неузгодженістю та певною нечіткістю.

Такий незавершений стан законодавства в умовах техногенної екологічної кризи може спричинити непередбачувані наслідки, надзвичайні ситуації та катастрофи техногенного характеру. Аби запобігти цьому потрібне удосконалення механізму регулювання, контролю й управління суспільними відносинами в процесі використання та охорони надр, в тому числі визначення компетенції численних державних органів, які здійснюють функції управління й контроль за діяльністю суб'єктів надрокористування.

Підсумовуючи вище наведене, можна зробити такі **висновки**.

1. Землі, надані для використання надр, є невід'ємним елементом навколишнього природного середовища, а отже, розглядати відповідні проблемні питання потрібно комплексно, приділяючи увагу як безпосередньо питанням використання земель, наданих для використання надр, так і питанням надрокористування та охорони навколишнього природного середовища.

2. Законодавство щодо регулювання земельних відносин, пов'язаних з використанням надр, формувалось відповідно до історичних етапів розвитку Української держави, що дає підстави виокремити такі стадії його становлення:

2.1. 1719–1917 рр., – вперше закріплено право власності землевласників на поверхню землі, надра, води, мінерали та все, що можливо було вигото-

вити з таких мінералів, які перебували в межах території земельної ділянки; визнавалося виключне право на надра власника земельної ділянки;

2.2. 1917–1922 рр. – прийнято акти, спрямовані на врегулювання використання земельних ресурсів у поєднанні з надрами;

2.3. 1922–1930 рр. – проведено відокремлення прав на землю та надра, що згодом зазнало суттєвих змін, зумовлених переорієнтацією завдань землекористування та надрокористування;

2.4. 1930–1945 рр. – прийнято законодавчі акти щодо користування земельними ділянками, наданими для використання надр державними підприємствами, кооперативними організаціями та громадськими об'єднаннями;

2.5. 1945–1990 рр. – уповільнився розвиток законодавства до кінця 60-х – середини 70-х років, коли мало місце обмеження прав на користування надрами, прийнято Основи земельного та надрового законодавства Союзу РСР і союзних республік, на засадах яких розвивалося республіканське законодавство з питань природокористування, встановлено обмеження господарської діяльності;

2.6. з 1990 р. до теперішнього часу – прийнято новітнє земельне, надрове, гірниче законодавство з урахуванням проголошення державного суверенітету України, внесено суттєві зміни до нього, зумовлені соціально-економічними змінами у суспільстві, впровадженням ринкових важелів у земельні та надрові відносини, забезпеченням рівного доступу всіх суб'єктів до землекористування та надрокористування. Проте початок цього процесу мав хаотичний характер, що було зумовлене соціально-економічними чинниками, які склалися в правовому просторі держав – колишніх республік СРСР після його дезінтеграції.

### ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. *Удінцев В. А.* Руське гірничоземельне право // Правнича думка Університету Святого Володимира / упоряд. : І. С. Гриценко (заг. ред.), Г. І. Балюк (передмова), Т. Г. Ковальчук, І. М. Козьяков, І. І. Присяжнюк. – К. : Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка; Нац. акад. прокуратури України, 2009. – 213 с.
2. О земле : Декрет 1917 г. // Сборник узаконений. – 1917. – № 1. – Ст. 3 ; О земле : Декрет 1920 г. // Сборник узаконений. – 1921. – № 1. – Ст. 7 ; Постановления ЦИК и СНК СССР от 25 июня 1926 г. // СЗ СССР. – 1926. – № 45. – Ст. 325.
3. *Шкрум Т. С.* Громадяни як суб'єкти цивільного права // Цивільне право України : підруч. : [у 2-х кн.] / [О. В. Дзера (кер. авт. кол.), Д. В. Боброва, А. С. Довгерт та ін.]; за ред. О. В. Дзери, Н. С. Кузнецової. – [2-ге вид., перероб. і доп.]. – Кн. 1. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – С. 87-108.
4. Земельный кодекс У.С.С.Р. – Харьков : Типо-литография Военно-Редакционного Совета У.В.О., 1922.
5. *Санніков Д. В.* Особливості використання і охорони земельних ділянок для садівництва громадян : [монографія] / Д. В. Санніков ; за заг. ред. проф. М. В. Шульги. – Харків : Вид-во «ФІНН», 2010. – 160 с.
6. Гірниче укладення Союзу РСР // СЗ СССР. – 1927. – № 68. – Ст. 688.
7. *Шем'яков О.* Правова охорона надр: поняття та проблеми / О. Шем'яков // Право України. – 2002. – № 2. – С. 111-114.

#### **Макаренко А. Ю.** Становление законодательства об использовании недр и предоставления для этой цели земель

В статье исследованы вопросы развития законодательства о недрах и земле с учетом их тесного взаимодействия начиная с конца XVIII века. Установлено, что земельное законодательство, связанное с использованием недр, формировалось в соответствии с историческими этапами развития Украинского государства, горных и земельных отношений в целом

**Ключевые слова:** недра, недропользование, горные отношения, земли, земельные отношения

#### **Makarenko Olexandr.** Development of the legislation on utilization of earth bowels and granting of the lands for this purpose

Questions of development of the legislation of earth bowels and lands with taking into account their close interaction since the beginning of 18 century were researched in this article. It was defined that the legislation of lands connected with usage of subsoil was forming according to stages of historical development of Ukraine, mining and land relationship at all.

**Key words:** subsoil, subsoil using, mining relationship, lands, land relationship