


doi: <https://doi.org/10.15407/econlaw.2018.03.038>

УДК 349.4:502.7

Р.С. КІРІН, д-р юрид. наук, доцент,
професор кафедри аграрного, земельного та екологічного права
Національний університет «Одеська юридична академія», м. Одеса, Україна
 orcid.org/0000-0003-0089-4086

ПРЕДМЕТ НАДРООХОРОННОГО ПРАВА

Ключові слова: надра, предмет права, надрохоронне право, охорона надр, правовідносини, об'єкти, суб'єкти.

Проаналізовано окремі види надрових відносин, які складають предмет надрохоронного права. Виявлено істотні особливості відносин, зумовлені охороною об'єктів і ресурсів надр, як об'єктів права власності Українського народу. Запропоновано класифікаційні групи відносин у сфері охорони надр, які закладуть основи для розвитку і становлення системності надрохоронного права та виявлення його кодифікаційного потенціалу.

Вступ. Україна як активна гірничодобувна держава приділяє увагу питанню правового регулювання користування надрами та їх охорони, адже мінерально-сировинний комплекс забезпечує вагому частку валового національного продукту. Проте приклад вітчизняного надрохоронного законодавства свідчить про його очевидну вторинність на тлі надроресурсної складової законодавства про надра (далі ЗпН). Крім того, вузьке розуміння предмета надрохоронного права як сукупності суспільних відносин, що виникають з приводу охорони надр, не в останню чергу виступає стримуючим фактором розвитку відповідного законодавства і права.

Надрохоронне право як невід'ємна складова надрового права має свій специфічний предмет, що обумовлений особливістю змісту відповідних надрохоронних відносин. Структуру останніх пропонується визначити через сукупність суб'єктивних прав, обов'язків, повноважень, відповідальності (змісту) тієї сукупності правомочних і зобов'язаних осіб (суб'єктів), які розпочинають, здійснюють та припиняють участь у охоронних діяннях з приводу сукупності об'єктів і ресурсів надр.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасні наукові дослідження проблем охоронної складової надрового права, окрім власне поняття охорона надр, представлені у вітчизняній науці украї недостатньо і належать вони, як правило, представникам адміністративно-правової галузі.

Так, О.Ю. Макаренко запропонував предметом «адміністративних правовідносин у галузі охорони надр» вважати стан надр [1], хоча потрібно зауважити, що сам по собі стан не є благом, навіть якщо він і відповідає вимогам, оскільки благо суб'єкт отримує не від стану, а від безпосередньо матеріальних або нематеріальних об'єктів чи ресурсів надр.

О.О. Сурілова подала результати розробки, на думку авторки, «концептуальної моделі адміністративно-правового регулювання у сфері використання і охорони надр» в Україні, при цьому останню складову у наведених наукових положеннях і висновках розглянула виключно фрагментарно [2].

З висновком Н.О. Максименцової стосовно того, що норми права з охорони надр мають передусім декларативний характер та не передбачають порядку здійснення конкретних заходів, спрямованих на охорону надр, слід безумовно погодитись, проте пропозиція авторки відносно реформування «галузі використання, відтворення та охорони надр» [3], як мінімум, дивує, адже відтворення надр як частини земної кори (ст. 1 Кодексу України про надра, далі КпН), ресурси якої є вичерпними і невідтворюваними, невідновними, за сучасного рівня інтелектуального та технологічного розвитку цивілізації є неможливим, тому не може бути об'єктом ні державного управління ні правового регулювання. Інша річ, коли термін *відтворення* вживається відносно мінерально-сировинної бази країни як сукупності розвіданих і попередньо оцінених запасів корисних копалин і супутніх компонентів. Однак у цьому випадку йдеться не про матеріальне відтворення, а про процеси нарощування, перш за все, інформаційних ресурсів про запаси корисних копалин, тобто про комплекс геологорозвідувальних робіт, які забезпечують виявлення нових родовищ і (або) нових запасів (*приріст запасів*) з метою компенсації їхнього зменшення за рахунок видобутку або інших факторів.

Отже, на тлі наведених дискусійних, необґрунтованих і недостатньо розвинутих положень комплексне дослідження предмета надроохоронного права для становлення його системності та виявлення кодифікаційного потенціалу є безумовно актуальним.

Мета статті — аналіз окремих видів надрових відносин, які складають предмет надроохоронного права і характеризуються істотними особливостями, що зумовлені охороною об'єктів і ресурсів надр як об'єктів права власності Українського народу.

Виклад основного матеріалу. *Види надроохоронних відносин за об'єктним складом.* Сучасний етап формування і розвитку законодавства про охорону надр як складової ЗпН бере свій відлік з моменту проголошення Законом

України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 5, далі Закон про охорону НПС) надр об'єктом правової охорони (1991). Згідно з ним надроресурси підлягають державній охороні і регулюванню використання на території України, при чому законом виокремлюються дві загальні групи об'єктів такої охорони за ознакою *залучення їх до використання*, з яких можна виділити відповідні види відносин: 1) відносини з охорони надр, які залучені в господарський обіг; 2) відносини з охорони надр, які не використовуються в економіці в даний період.

Крім того, ст. 35 Закону про охорону НПС встановлено, що використання і охорона надр підлягає державному контролю. Отже, виходячи зі змісту вказаної статті, виділимо й такі блоки відносин за ознакою *знаходження об'єктів у просторі*: 1) відносини з охорони надр суходільної зони, у тому числі підземних вод; 2) відносини з охорони надр акваторіальної зони, у тому числі надр територіальних вод, надр континентального шельфу, надр виключної (морської) економічної зони України.

Подальший розвиток надроохоронне законодавство отримало із прийняттям КпН (1994), у якому відносини з охорони надр регулюються нормами окремого розділу (розділ 6 «Охорона надр»). При цьому визначення власне терміна *охорона надр* з'явилося набагато пізніше і дало привід виділити види *відносин з охорони безпосередніх та родових груп георесурсів*: 1) відносини з охорони корисних копалин, що вилучаються; 2) відносини з охорони геоморфологічних структур; 3) відносини з охорони властивостей та екологічного стану верхнього шару літосфери.

Не складно помітити, що наведені групи відносин відрізняються, перш за все, ознаками об'єктів охорони. Якщо перші два види відносяться до матеріально-конкретизованих об'єктів, то останній варто віднести до матеріально-оціночних (матеріально-інформативних). Подібний висновок спирається на наявний спосіб опису наведених об'єктів охорони. Так, *корисні копалини* та *геоморфологічні структури* мають певні фізичні ознаки, які, по-перше, відображають їхні природні властивості (до них, зокрема, належать матеріальність, кількість, якість, структура, форма, фізичний стан тощо), і, по-друге, виділяють окремі матеріальні складові з групи однорідних

об'єктів надр. Натомість *властивості та екологічний стан верхнього шару літосфери* можна розглядати як об'єкт з неконкретизованими, невизначеними в законі ознаками (властивостями), зміст яких має встановлюватись у процесі правозастосування на підставі оцінки (інформації) конкретного складу надроохоронних відносин. При цьому всі матеріальні об'єкти охорони мають розглядатись такими у разі, якщо показники їх ознак мають кількісно-якісний вимір, що може фіксуватись суб'єктами охорони за допомогою власної сенсорної системи (органами чуття) або спеціальними технологіями та технічними засобами. В іншому випадку виникає проблема кваліфікації правомірності надроохоронних діянь, адже за відсутності конкретизованих показників ознак об'єктів охорони неможливо відповісти на питання: *чи відповідають (порушені чи ні) властивості і стан надр об'єкту, що знаходиться під охороною?*

Тому надзвичайно важливими є юридичні ознаки об'єкта охорони, що характеризують його в надроправовому аспекті, перш за все — форма законодавчого визначення, оскільки безпосереднє чи опосередковане його визначення у надроправовій нормі має вирішальне значення для визнання певного об'єкта чи ресурсу надр саме об'єктом охорони, його охороноздатності та відповідності охоронних діянь встановленим вимогам щодо стану об'єкта, який підлягає охороні.

Соціальні ознаки об'єкта охорони відображають його значення для людини, суспільства, є результатом оцінювання об'єктів та ресурсів надр останніми. До соціальних ознак потрібно віднести, зокрема: вартість, функціональне призначення (економічне, екологічне, міжнародне, культурне, історичне тощо), безпечність або небезпечність, позитивне чи негативне значення надр для людини.

Подальший аналіз положень ЗпН дав можливість виділити й інші види надрових відносин щодо таких груп об'єктів охорони [4, с. 33—37]:

1) природні об'єкти: 1.1) мінеральні: гірничий відвід; родовища корисних копалин (далі РКК); запаси корисних копалин і наявні у них компоненти; 1.2) підземні: природні порожнини (печери); пористі чи тріщинуваті геологічні утворення (пласти — колектори); 1.3) особливо цінні: рідкісні геологічні відслонен-

ня; мінералогічні утворення; палеонтологічні об'єкти; метеорити; археологічні об'єкти; інші ділянки надр, які становлять особливу наукову або культурну цінність (ст. 59 КпН); 1.4) супутні: НПС; земельні ділянки; ґрунтовий покрив; розкривні породи; відходи виробництва, що містять корисні компоненти; водоносні горизонти (пласти); площі залягання корисних копалин; 1.5) опосередковані: чистота надр; порядок надання надр; властивості та екологічний стан верхнього шару літосфери; промислова цінність РКК; умови розробки РКК; якість корисних копалин; квоти на видобуток корисних копалин;

2) техногенні об'єкти: спеціально створені та наявні гірничі виробки (відпрацьовані та пристосовані); транспортні тунелі; колекторно-дренажні системи; об'єкти міського комунального господарства; інші підземні комунікації; підземні споруди, збудовані відкритим способом без засипання або з подальшим ґрунтовим засипанням; свердловини, що експлуатуються чи законсервовані; населенні пункти, промислові комплекси та інші об'єкти над площами залягання корисних копалин.

В окрему групу надроохоронних відносин за об'єктним складом пропонується виділити *відносини з охорони РКК*, адже цей об'єкт характеризується низкою специфічних ознак, які можна виокремити так: 1) охорона надр на РКК, що готуються до розробки; 2) охорона надр на РКК, що розробляються; 3) охорона надр на РКК, розробка яких обмежена; 4) охорона надр на РКК, розробка яких тимчасово заборонена (зупинена); 5) охорона надр на РКК, розробка яких припинена; 6) охорона надр на РКК, що готуються до консервації (розконсервації) чи ліквідації; 7) охорона надр на РКК, що законсервовані (розконсервовані) чи ліквідовані; 8) охорона надр на РКК, де відбувається ліквідація техногенної (екологічної) аварії.

Певною мірою уточнюють, підтверджують та доповнюють об'єктне коло надроохоронних відносин трансгалузеві норми, що регламентують різні види юридичної відповідальності за порушення законодавства про охорону надр. Наприклад, ст. 57 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі КпАП) «Порушення вимог щодо охорони надр» у диспозиціях відповідних частин передбачає таке коло об'єктів охорони: надра; площі залягання корисних копалин; доквілля, будівель і споруд

в зонах впливу робіт з користуванням надрами; спостережні режимні свердловини на підземні води; маркшейдерські і геодезичні знаки; балансові запаси корисних копалин; маркшейдерська документація; родовища, гірничі виробки і бурові свердловини, які ліквідуються або консервуються; умови спеціального дозволу на користування надрами. Натомість ст. 240 Кримінального кодексу України (далі КК) «Порушення правил охорони або використання надр» передбачає й такі об'єкти охорони: життя, здоров'я людей, довкілля; території чи об'єкти природно-заповідного фонду тощо.

Види надрохоронних відносин за суб'єктним складом. Серед суб'єктного складу КпН, одним із завдань якого є регулювання гірничих відносин з метою охорони надр (ст. 2), дає можливість виділити такі групи надрохоронних відносин з відповідними повноваженнями їх суб'єктів:

1) суб'єкти державного регулювання надрохоронних відносин: 1.1) Верховна Рада України — визначення основних напрямів державної політики у галузі охорони надр (п. 2 ст. 7); 1.2) Кабінет Міністрів України — здійснення державного контролю за охороною надр; визначення порядку діяльності органів виконавчої влади в галузі охорони надр, координація їх діяльності; забезпечення розробки загальнодержавних та регіональних програм у галузі охорони надр; визначення порядку використання надр та їх охорони, розробки і затвердження відповідних стандартів, норм і правил; вирішення інших питань у галузі управління і контролю за охороною надр (п.п. 2—4, 6, 16 ст. 8); 1.3) Верховна Рада Автономної Республіки Крим (далі АРК) — розроблення, затвердження та виконання місцевих програм раціонального використання та охорони надр (п. 3, ст. 9); 1.4) обласні, Київська та Севастопольська міські ради — розроблення, затвердження та виконання місцевих програм раціонального використання і охорони надр, здійснення контролю за охороною надр (п.п. 5, 8 ст. 9—1); 1.5) Рада міністрів АРК — розроблення та забезпечення виконання місцевих програм раціонального використання і охорони надр, здійснення контролю за охороною надр (п.п. 3, 5 ст. 9—2); 1.6) сільські, селищні, міські і районні ради — реалізація місцевих програм раціонального використання та охорони надр,

здійснення контролю за використанням та охороною надр (п.п. 2, 4 ст. 10);

2) суб'єкти державного управління надрохоронними відносинами (ст. 11): 2.1) Кабінет Міністрів України; 2.2) Міністерство екології та природних ресурсів України (центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони НПС) — забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері охорони НПС та раціонального використання надр; забезпечення нормативно-правового регулювання з питань виконання робіт із стандартизації, метрології, за результатами проведення сертифікації у сфері охорони та використання надр; 2.3) Державна служба геології та надр України (центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр) — виконання робіт із стандартизації, метрології, сертифікації у сфері охорони та використання надр; перевірка виконання вимог щодо охорони надр під час ведення робіт з їх вивчення (п. 1, ст. 62); 2.4) Державна служба України з питань праці (центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці) — здійснення державного гірничого нагляду з питань правильності розробки РКК у частині їх безпечної експлуатації; правильності та своєчасності проведення заходів, що гарантують безпеку людей, майна і НПС, гірничих виробок і свердловин від шкідливого впливу робіт, пов'язаних із користуванням надрами, здійснення нагляду (контролю) за дотриманням умов спеціальних дозволів на користування надрами в частині державного гірничого нагляду; перевірка виконання вимог щодо охорони надр під час встановлення кондицій на мінеральну сировину та експлуатації РКК; вирішення інших питань щодо нагляду за використанням та охороною надр у межах своєї компетенції; надання обов'язкових для виконання вказівок (приписів) про усунення порушень норм і правил ведення робіт під час використання та охорони надр (п.п. 3, 10 ст. 63); 2.5) органи влади АРК; 2.6) місцеві органи виконавчої влади; 2.7) інші державні органи та органи місцевого самоврядування відповідно до законодавства України (ст. 11);

3) громадські суб'єкти надрохоронних відносин: 3.1) громадяни; 3.2) громадські об'єд-

нання — мають право на участь у розробленні та здійсненні заходів з питань раціонального використання та охорони надр, які здійснюють органи виконавчої влади, органи влади АРК та органи місцевого самоврядування (ст. 12);

4) виробничі суб'єкти надрохоронних відносин — користувачі надр зобов'язані забезпечувати раціональне, комплексне використання та охорону надр (ст. 24), розробка РКК провадиться згідно із затвердженими правилами технічної експлуатації та охорони надр (ст. 51).

Відповідно до 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 Кабінетом Міністрів України. 18.09.2018 проект Закону «Про забезпечення прозорості у видобувних галузях» № 6229 був ухвалений Українським Парламентом, що дасть змогу експертному середовищу та громадськості оцінювати політику держави у сфері надрокористування.

Види надрохоронних відносин за змістом. До цієї групи надрохоронних відносин увійшли не тільки відносини із сукупності встановлених законом прав і обов'язків зазначеного кола суб'єктів, а й комплексні відносини, що охоплюють й певні види надрохоронних діянь, характерних для відповідних груп об'єктів з особливими ознаками користування надрами.

Порівняно невеликий обсяг розділу VI «Охорона надр» КпН, що містить лише чотири статті (ст.ст. 56—59), дозволяє так диференціювати ці види надрохоронних відносин:

1) *за видом користування надрами:* 1.1) при наданні у користування; 1.2) при геологічному вивченні; 1.3) при видобуванні корисних копалин; 1.4) при використанні підземного простору, об'єктів та споруд;

2) *при забудові площ залягання корисних копалин,* у тому числі: 2.1) охорона надр при забудові площ залягання корисних копалин загальнодержавного значення; 2.2) охорона надр при забудові площ залягання корисних копалин місцевого значення;

3) *охорона надр по зоні використання,* у тому числі: 3.1) охорона надр в зоні безпосереднього використання (охорона активних надр); 3.2) охорона надр в зонах, що оточують зону

безпосереднього використання (охорона пасивних надр);

4) *охорона надр по періоду використання,* у тому числі: 4.1) охорона надр при відділенні від природних умов (охорона первинних надр); 4.2) охорона надр, відділених від природних умов (охорона вторинних надр); 4.3) охорона надр при повторному використанні;

5) *охорона надр, що використовуються на умовах угод про розподіл продукції* (далі УРП).

Значно розширює предмет надрохоронного права блок підзаконних джерел. Так, Покажчик нормативно-правових актів з питань охорони праці, затверджений наказом Державної служби України з питань праці від 24.05.2018 № 55, містить окрему групу із 47 правил, інструкцій, керівництв, положень, вказівок з питань охорони надр. Окрім запропонованого поділу надрохоронних відносин з охорони РКК, а також загальних питань охорони надр, зазначені джерела дають підстави згрупувати й такі їх види за ознакою *видобування окремих видів корисних копалин:* 1) охорона надр при видобуванні вугілля; 2) охорона надр при видобуванні нафти і газу; 3) охорона надр при видобуванні металевих руд; 4) охорона надр при видобуванні мінеральних вод; 5) охорона підземних вод, як захід з охорони надр; 6) охорона надр в інших галузях добувної промисловості.

Крім того, зміст зазначених нормативно-правових актів у сфері охорони надр дозволяє виокремити й такі, близькі до попередніх, види надрохоронних відносин за ознакою *експлуатації родовищ окремих видів корисних копалин:* 1) охорона надр при розробці газових, нафтових, газонафтових і газоконденсатних родовищ; 2) охорона надр на рудниках, копальнях, шахтах, що розробляють родовища кольорових, рідкісних та інших металів; 3) охорона надр на родовищах лікувальних мінеральних вод; 4) охорона надр на родовищах теплоенергетичних вод; 5) охорона надр на родовищах лікувальних грязей.

Додатково пропонується також диференціювати надрохоронні відносини за ознакою *специфічних видів гірничих та суміжних робіт* на такі види: 1) охорона надр при будівництві; 2) охорона надр при підробці будівель, споруд, залізничних шляхів і природних об'єктів при видобуванні корисних копалин підземним способом; 3) питання охорони надр при маркшейдерських та геодезичних роботах; 4) виконан-

ня маркшейдерських замірів і контроль гірничих робіт як захід з охорони надр; 5) охорона надр у зонах затоплених виробок; 6) охорона надр при веденні гірничих робіт у небезпечних зонах; 7) визначення, облік, нормування, планування і оцінка економічних наслідків втрат корисних копалин як захід з охорони надр; 8) охорона надр при ліквідації нафтових, газових та інших свердловин; 9) охорона надр при консервуванні свердловин на нафтових, газових родовищах, підземних сховищах газу та родовищах термальних вод; 10) охорона надр при переведенні нафтових і газових нагнітальних і контрольних свердловин на інші горизонти; 11) охорона надр при здійсненні добування нових горизонтів для спільної експлуатації кількох нафтоносних або газоносних горизонтів в одній свердловині.

Окремо розглянемо й інший підзаконний акт законодавства про охорону надр, який має певний науковий інтерес, адже розроблені та затверджені наказом Міністерства надзвичайних ситуацій України від 18.10.2012 № 1268 «Методичні рекомендації з охорони надр при розробці корисних копалин» так і не знайшли практичного застосування, оскільки внаслідок певних процедурних обставин згаданий наказ було скасовано наказом МНС від 20.11.2012 № 1333. Утім, побудова і зміст зазначених методичних рекомендацій заслуговують на увагу для надроохоронної складової ЗпН, яка на сучасному етапі об'єктивно потребує розвитку та підтримки, у тому числі й на підзаконному рівні.

Виходячи зі структури зазначених рекомендацій та враховуючи наведену в них диференціацію відносин з охорони надр, можна додатково виокремити і підтвердити наявність вже згадуваних їх комплексних видів: 1) *за ознакою стадії користування надрами*: 1.1) охорона надр на стадіях проектування і будівництва гірничодобувних об'єктів та підземних споруд, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин; 1.2) охорона надр на стадіях розкриття і підготовки РКК; 1.3) охорона надр на стадіях підготовки видобутих корисних копалин до відвантаження та переробки; 2) *за ознакою експлуатації (розробки) родовищ окремих видів корисних копалин*: 2.1) охорона надр при розробці родовищ, які залягають у складних гірничо-геологічних та інших природних умовах; 2.2) охорона надр при розробці родовищ мінеральних і теплоенергетичних вод; 2.3) охорона надр при розробці родовищ нафти і газу;

3) *за ознакою надрозначуєвих заходів (суміжних специфічних робіт)*: 3.1) геологічне і маркшейдерське забезпечення робіт, пов'язаних із користуванням надрами як захід з охорони надр; 3.2) облік запасів корисних копалин як захід з охорони надр; 3.3) перспективне і щорічне планування розробки РКК, як захід з охорони надр; 3.4) охорона НПС під час користування надрами як захід з охорони надр.

Нарешті безпосередньо змісту надроохоронних відносин стосуються також основні вимоги в галузі охорони надр, сформульовані в ст. 56 КпН. При цьому треба зауважити, що у зазначених вимогах відсутня адресація щодо певних суб'єктів користування надрами і з'ясування цього залежить від відповідних надроохоронних дій та об'єкта, на який ці дії мають бути спрямовані.

Отже, таку сукупність відносин складають: 1) *за ознакою вимог до стадії користування надрами*: 1.1) додержання встановленого законодавством порядку надання надр у користування і недопущення самовільного користування надрами; 1.2) забезпечення повного і комплексного геологічного вивчення надр; 1.3) раціональне вилучення і використання запасів корисних копалин і наявних у них компонентів; 2) *за ознакою шкідливих факторів, що можуть впливати на об'єкти надр*: 2.1) недопущення шкідливого впливу робіт, пов'язаних із користуванням надрами, на збереження запасів корисних копалин, гірничих виробок і свердловин, що експлуатуються чи законсервовані, а також підземних споруд; 2.2) охорони РКК від затоплення, обводнення, пожеж та інших факторів, що впливають на якість корисних копалин і промислову цінність родовищ або ускладнюють їхню розробку; 2.3) запобігання необґрунтованій та самовільній забудові площ залягання корисних копалин і додержання встановленого законодавством порядку використання цих площ для інших цілей; 2.4) запобігання забрудненню надр при підземному зберіганні нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захороненні шкідливих речовин і відходів виробництва, скиданні стічних вод; 2.5) додержання інших вимог, передбачених законодавством про охорону НПС.

Дещо доповнюють і розкривають суб'єктну та змістовну складові зазначених вище вимог положення ст. 13 та ст. 24 КпН, які встанов-

люють відповідно: 1) загальний склад користувачів надрами: 1.1) підприємства, установи, організації, громадяни України; 1.2) іноземці та особи без громадянства, іноземні юридичні особи; 2) склад користувачів надрами на умовах УРП: 2.1) громадяни України, юридичні особи України, об'єднання юридичних осіб, створені в Україні чи за межами України (інвестори), що відповідають вимогам законодавства України; 2.2) іноземці, особи без громадянства, юридичні особи інших держав; 2.3) об'єднання юридичних осіб, що не є юридичною особою, за умови, що учасники такого об'єднання несуть солідарну відповідальність за зобов'язаннями, передбаченими УРП; 3) обов'язки користувачів надрами: 3.1) використовувати надра відповідно до цілей, для яких їх було надано; 3.2) забезпечувати повноту геологічного вивчення, раціональне, комплексне використання та охорону надр; 3.3) забезпечувати безпеку людей, майна та НПС; 3.4) приводити земельні ділянки, порушені при користуванні надрами, в стан, придатний для подальшого їх використання у суспільному виробництві; 3.5) надавати та оприлюднювати інформацію про загальнодержавні та місцеві податки і збори, інші платежі, а також про виробничу (господарську) діяльність, необхідну для забезпечення прозорості у видобувних галузях, відповідно до порядку, затвердженого Кабінетом Міністрів України; 3.6) виконувати інші вимоги щодо користування надрами, встановлені законодавством України та УРП.

Зауважимо, що права та обов'язки користувача надр виникають з моменту отримання спеціального дозволу на користування надрами, а в разі надання права користування надрами на умовах УРП — з моменту набрання чинності такою угодою, якщо інше не передбачено цією угодою.

Враховуючи, що одним із найважливіших засобів забезпечення охорони надр є юридична відповідальність, КпН (ст. 65) закріпив, що порушення ЗпН тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову і кримінальну відповідальність згідно із законодавством України. Очевидно, що юридична відповідальність характеризується: а) основним змістом — імператив через вимогу дотримання встановлених законом обов'язків і охорона через заборону порушувати права, які кореспондують цим обов'язкам; б) основним при-

значенням — державний примус до реального виконання (дотримання) обов'язків.

Отже, якщо розглядати відповідальність суб'єктів надрохоронних відносин як рису обов'язку, що з'являється у разі добровільного недотримання, невиконання (неналежного виконання) обов'язків, то логічним виглядає групування таких відносин за ознакою підстав відповідальності за порушення ЗпН: 1) у сфері природних об'єктів і ресурсів надр: 1.1) самовільне користування надрами; 1.2) вибіркоче вироблення багатих ділянок родовищ, що призводить до наднормативних втрат запасів корисних копалин; 1.3) пошкодження РКК, які виключають повністю або суттєво обмежують можливість їх подальшої експлуатації; 1.4) знищення або пошкодження геологічних об'єктів, що становлять особливу наукову і культурну цінність; 2) у сфері виробничих, супутніх та інформаційних об'єктів надр: 2.1) наднормативні втрати і погіршення якості корисних копалин при їх видобуванні; 2.2) порушення встановленого порядку забудови площ залягання корисних копалин; 2.3) знищення або пошкодження спостережних режимних свердловин, а також маркшейдерських і геодезичних знаків; 2.4) незаконне знищення маркшейдерської або геологічної документації, а також дублікатів проб корисних копалин, необхідних при подальшому геологічному вивченні надр і розробці родовищ; 3) у сфері надрохоронних правил і вимог: 3.1) невиконання вимог щодо приведення гірничих виробок і свердловин, які ліквідовано або законсервовано, в стан, який гарантує безпеку людей, а також вимог щодо збереження родовищ, гірничих виробок і свердловин на час консервації; 3.2) порушення норм, правил і вимог щодо проведення робіт з геологічного вивчення надр; 3.3) невиконання правил охорони надр та вимог щодо безпеки людей, майна і НПС від шкідливого впливу робіт, пов'язаних з користуванням надрами.

Треба також відмітити, що правовому регулюванню надрохоронних відносин притаманна ознака міжгалузевості охорони надр, за якою виділимо й таку групу відносин: 1) конституційно-правові — надра є об'єктом права власності Українського народу (ст. 13 Конституції України); 2) надроправові — 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 установленого порядку припиняються без відшкодування понесених витрат (ст. 66 КпН); 3) цивільно-правові — зобов'язання підприємств, установ, організацій та громадян відшкодувати збитки, завдані ними внаслідок порушень ЗпН, у розмірах і порядку, встановлених законодавством України (ст. 67 КпН); 4) еколого-правові — надра, як залучені в господарський обіг, так і невикористовувані в економіці в даний період, підлягають державній охороні (ст. 5 Закону про охорону НПС); 5) адміністративно-правові — ст. 57 КпАП передбачає відповідальність за порушення вимог щодо охорони надр; 6) кримінально-правові — ст. 240 КК передбачає відповідальність за порушення правил охорони або використання надр.

При цьому КпН (ст. 65) закріплено, що законодавчими актами України може бути встановлена відповідальність й за інші порушення ЗпН.

Значну роль у формуванні предмета надрохоронного права відіграють *відносини щодо суб'єктів і об'єктів загрози надроб'єктам*, що охороняються. Тобто суб'єкти надрохоронних діянь повинні чітко усвідомлювати, від кого та від чого їм слід охороняти надра.

Виокремлюючи у цій групі відносин певні групи, необхідно мати на увазі, що в процесах доступу до надр, користування надрами та його припинення, об'єкти та ресурси надр можуть піддаватися впливу і випадкових, і навмисних факторів. Останні можна поділити за ознакою їхнього походження на природні (геогенні, об'єктивні), штучні (техногенні, суб'єктивні) та змішані (геотехногенні), за ознакою наявності — на наявні та потенційно можливі.

Отже, як *загрозу надроб'єктам* пропонується розглядати потенційну можливість заподіяння їм шкоди (втрат). У разі, якщо надроб'єктам загрожує реальна можливість заподіяння шкоди (втрат), яка має ймовірний характер, то цю категорію слід визнати *небезпекою надроб'єктам*. Остання виступає конкретною, безпосередньою і реальною формою

проявлення загрози надроб'єктам. Тобто поняття *загроза і небезпека* надроб'єктам розрізняються за рівнем ймовірності шкоди, переходу її джерела із потенційного в реальний чинник можливої шкоди надрам. Для виявлення стадії розвитку загрози і небезпеки надроб'єктам, що охороняються, пропонується виділити такі ознаки:

1) загроза надроб'єктам — шкода відсутня, але потенційно можлива;

2) некритична небезпека надроб'єктам — шкода (втрати) реальна, наявна, але не має суттєвих наслідків для первинного стану надр;

3) критична небезпека надроб'єктам — шкода (втрати) реальна, наявна, що робить первинний стан надр непоновлюваним.

Таким чином, розглядаючи небезпеку як сукупність факторів, пов'язаних із користуванням та охороною надроб'єктів, які виникають унаслідок певних подій (причин) і здатні чинити негативний вплив (шкоду) на ці об'єкти та їх оточення, слід мати на увазі, що наявність потенційної небезпеки не завжди супроводжується її негативним впливом (шкодою) на надра, оскільки потрібна (необхідна) причина (умова), при якій потенційна небезпека (загроза) переходить у реальну, тому динаміка ланки «загроза — небезпека — причина — шкода» і є тим процесом розвитку, що трансформує потенційну загрозу в реальну небезпеку та / чи її наслідки.

У сфері геології та надрокористуванні дійсно мають місце специфічні небезпечні події, явища і процеси геогенного чи техногенного походження, як то: землетруси (тектонічні, вулканічні, обвальні, моретруси), селі, зсуви (поверхневі, глибокі, дуже глибокі), гірські обвали, осідання земної поверхні у результаті карсту, газодинамічні явища, самозаймання пластів вугілля, гірничі удари, викиди та вибухи пилу і газу, обвалення порід і завалів гірничих виробок, затоплення гірничих виробок, виділення та проникнення в них небезпечних і шкідливих субстанцій, прориви глини і пульпи у діючі гірничі виробки, наземні та підземні пожежі, руйнування і катастрофи на транспорті, аварії і катастрофи у вертикальних стволах і на підйомних комплексах (див.: наказ Державного комітету України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду «Про затвердження Правил безпеки у вугільних шахтах» від 22.03.2010 № 62).

Природні загрози викликані впливами об'єктивних геологічних, фізичних, геодинамічних та інших процесів або стихійних природних явищ та не залежать від суб'єктів надрокористування чи надрооточення. Штучні загрози викликані діяльністю чи бездіяльністю згаданого кола суб'єктів і, в свою чергу, поділяються на: 1) ненавмисні загрози (випадкові), викликані необережністю (самовпевненістю чи недбалістю) суб'єктів; 2) навмисні загрози, пов'язані з прямим чи непрямим умислом суб'єктів щодо настання небезпечних наслідків.

Отже, виходячи з наявного нормативно-правового забезпечення процесу та заходів з охорони надр, можна дійти висновку, що джерела небезпеки, від яких необхідно охороняти (захищати) надра, мають походження і стан, котрі різняться у просторі, часі, за колом осіб, за змістом, формою, якістю та кількістю. Прикладом такої диференціації можуть бути: охорона надр, охорона мінеральних ресурсів надр, охорона просторових ресурсів надр, охорона інформаційних ресурсів надр, охорона енергетичних ресурсів надр, охорона прав на надра, охорона діяльності в надрах, охорона майна, пов'язаного з надрами та надрокористуванням. До того ж, правові форми охорони надр можна поділити на активні та пасивні.

В свою чергу, інтеграційну ланку правових заходів з безпеки та охорони надр потрібно досліджувати та урегульовувати за схемою: наявність джерел небезпеки; попередження джерел небезпеки; загроза дії джерел небезпеки; вплив джерел небезпеки; ліквідація наслідків джерел небезпеки. Тож актуальною для розгляду є проблема інших об'єктів (людина, довкілля, майно), які необхідно охороняти (захищати) від надр.

Таким чином, засадничим питанням в інтеграційному угрупованні ЗпН є завдання щодо диференціації відносин на два структурні блоки, які охоплюють взаємозалежні, взаємопов'язані проте далеко не тотожні складові надрового права — право охорони надр (надроохоронне право) та право безпеки надр. В основі їхнього поділу лежать наявні і певною мірою урегульовані відносини, в яких у першому випадку певні об'єкти загрожують надрам, а у другому — надра загрожують певним об'єктам. Тобто надра можна розглядати і як об'єкт охорони, і як джерело небезпеки.

Слід враховувати й ту ситуацію, коли надра можуть бути джерелом небезпеки для надр як об'єкта охорони. У даному випадку можливі такі варіації: активні надра зазнають впливу від пасивних надр; активні надра зазнають впливу від активних надр; пасивні надра зазнають впливу від активних надр; пасивні надра зазнають впливу від пасивних надр. Конкретизація випадків таких впливів виявляється у можливості виникнення небезпечної події і спричинення нею надзвичайної ситуації, які відповідно до Кодексу цивільного захисту України класифікуються за характером походження, ступенем поширення, розміром людських втрат та матеріальних збитків. Залежно від характеру походження подій, що можуть зумовити виникнення надзвичайних ситуацій на території України, визначаються такі види надзвичайних ситуацій: 1) техногенного характеру; 2) природного характеру; 3) соціальні; 4) воєнні.

Щодо надрохоронного права, мова йде про перші два види відносин. Тобто вищезазначені варіації взаємовпливу надр можуть мати такий вигляд: а) на ділянці надр, залучених до використання, виникає надзвичайна ситуація природного походження; б) на ділянці надр, залучених до використання, виникає надзвичайна ситуація техногенного походження; в) на ділянці надр, не залучених до використання, виникає надзвичайна ситуація техногенного походження; г) на ділянці надр, не залучених до використання, виникає надзвичайна ситуація природного походження.

Проте чинний КпН (ст. 65) не розглядає та не передбачає юридичної відповідальності за завдання шкоди надрам, спричиненої небезпекою чи надзвичайною ситуацією природного походження (відсутність суб'єкта), навіть якщо наслідком зазначених подій були діяння суб'єктів користування та охорони надр. Тому практично усі підстави юридичної відповідальності за порушення ЗпН, у тому числі й про охорону надр, адресовані суб'єктам користування надрами, хоча відносно складу надроохоронних правопорушень і досі залишається низка недосліджених проблем.

Висновки. 1. Предмет надроохоронного права пропонується визначити як сукупність суспільних відносин, що виникають з приводу розробки, організації виконання та безпосереднього виконання комплексу заходів правомоч-

ними і зобов'язаними суб'єктами, наділеними законодавством відповідними повноваженнями, правами і обов'язками та відповідальністю за свої діяння у сфері охорони природних і техногенних об'єктів і ресурсів надр, які розташовані в суходільній та / чи акваторіальній зонах і залучені або не використовуються в господарському обігу в даний період, від загроз та небезпек, що можуть призвести до шкоди їх первинному стану.

2. Як критерії диференціації надрохоронних відносин пропонується використовувати ознаки та характерні риси їхніх структурних елементів з виділенням відповідних груп: 1) за об'єктним складом охорони безпосередніх та родових видів надроб'єктів і георесурсів (залучення до використання, знаходження у просторі, окремі види родовищ та корисних копалин); 2) за суб'єктним складом (органи державного регулювання та управління, громадськість, виробники); 3) за змістом (права та обов'язки суб'єктів охорони надр за видом, зоною, періодом, стадіями, умовами користування надрами, а також щодо специфічних видів надрозначущих заходів, гірничих та суміжних робіт, підстав відповідальності за порушення ЗпН та

міжгалузевості їхнього правового регулювання; 4) за об'єктним і суб'єктним складом шкідливих факторів, що можуть впливати на об'єкти надр, а також ознаками загрози і небезпеки надроб'єктам.

Окреслену сукупність надрохоронних відносин пропонується врегулювати на якісно новому рівні шляхом кодифікації у формі Закону України «Про охорону надр» чи складової кодексу «Надрохоронне право».

3. Обов'язки зобов'язаних суб'єктів мають кореспондувати із правилами (вимогами) з охорони надр, установленими у законі правомочними суб'єктами, та підставами юридичної відповідальності за їх порушення чи невиконання, а також за умов, по-перше, чіткої кваліфікації не тільки обсягів та порядку правомірної надрохоронної поведінки, а й відмежування її від правопорушень у цій сфері та, по-друге, визначення показників правоозначущих ознак об'єктів охорони, за якими можна було б однозначно ідентифікувати саме той об'єкт, по відношенню до якого були порушені чи невиконані правила (вимоги) з охорони надр, і саме того суб'єкта, який їх порушив чи невиконав.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Макаренко О.Ю. Адміністративно-правова охорона надр України. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2013. 32 с.
2. Сурілова О.О. Адміністративно-правове регулювання у сфері використання і охорони надр. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2017. 34 с.
3. Максименцова Н.О. Актуальні проблеми нормативно-правового забезпечення державного управління в галузі охорони надр. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2017. 2, № 29. С. 60—62.
4. Кірін Р.С. Перспективи розвитку надрохоронного права. *Розвиток аграрного, земельного та екологічного права на зламі тисячоліть*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 18—19 травня 2018 р.). Київ, 2018. 427 с.

Надійшла 21.08.2018

REFERENCES

1. Makarenko O.Iu. Administratyvno-pravova okhorona nadr Ukrainy. Avtoref. Dys. ... d-ra yuryd. nauk: 12.00.07. Kharkivskii natsionalnyi universytet vnutrishnikh sprav. Kharkiv, 2013. 32 p. [in Ukrainian].
2. Surilova O.O. Administratyvno-pravove rehuliuвання u sferi vykorystannia i okhorony nadr. Avtoref. Dys. ... d-ra yuryd. nauk: 12.00.07. Zaporizkyi natsionalnyi universytet. Zaporizhzhia, 2017. 34 p. [in Ukrainian].
3. Maksymentsova N.O. Aktualni problemy normatyvno-pravovoho zabezpechennia derzhavnoho upravlinnia v haluzi okhorony nadr. *Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. Ser.: Yurysprudentsiia*. 2017. No. 29. Iss. 2. P. 60-62 [in Ukrainian].
4. Kirin R.S. Perspektyvy rozvytku nadrookhoronnoho prava. *Rozvytok ahrarnoho, zemelnoho ta ekolohichnoho prava na zlami tysiacholit*: materialy Mizhnar. nauk.-prakt. konf. (Kyiv, 18—19 travnia 2018 r.). Kyiv, 2018. 427 p. [in Ukrainian].

Received 21.08.2018

P.C. Kirin

Национальный университет «Одесская юридическая академия», г. Одесса, Украина

ПРЕДМЕТ НЕДРООХРАННОГО ПРАВА

Проанализированы отдельные виды недровых отношений, которые составляют предмет недрозащитного права. Выявлены существенные особенности отношений, предопределенные охраной объектов и ресурсов недр как объектов права собственности Украинского народа. Предложены классификационные группы отношений в сфере охраны недр, которые заложат основы для развития и становления системности недрозащитного права и определения его кодификационного потенциала.

Ключевые слова: недра, предмет права, недрозащитное право, охрана недр, правоотношения, объекты, субъекты.

R.S. Kirin

National University «Odesa Academy of Law», Odesa, Ukraine

orcid.org/0000-0003-0089-4086

SUBJECT OF LAW OF PROTECTION ABOUT THE BOWELS OF THE EARTH

The article is devoted to the analysis of certain types of subterranean relations, which constitute the subject of law enforcement. It is proposed to define the subject of law enforcement law as a set of social relations that arise in relation to the development, organization and implementation of a complex of measures empowered and obliged actors, empowered by law with the relevant powers, rights, responsibilities and responsibilities for their actions in the field of natural protection and man-made objects and resources of the subsoil that are located in the landed and / or aquatorium zones and are involved or not used in economic circulation in this period, from threats and hazards that could cause harm to their original state.

The essential features of relations, determined by the protection of objects and resources of subsoil as objects of property rights of the Ukrainian people, are revealed. Classification groups of relations in the sphere of protection of mineral resources are proposed.

As a criterion for the differentiation of inter-protective relations, it is suggested to use the signs and characteristics of their structural elements with the allocation of the corresponding groups: 1) according to the object composition of the protection of direct and generic types of subterranean objects and geosources (involvement in use, location in space, certain types of deposits and minerals); 2) according to the subject structure (state regulation and management bodies, the public, producers); 3) in terms of content (rights and obligations of subjects of protection of mineral resources by type, zone, period, stages, conditions of use of subsoil, as well as specific types of under-measures, mining and related works, liability grounds for violation of the legislation on subsoil and inter-sectoral activities their legal regulation, and 4) the object and subjective composition of harmful factors that may affect the objects of the interior, as well as signs of threat and danger to subterranean objects.

It is proposed to set out an outline of the law on the protection of mineral resources by a codification in the form of the Law "On the Protection of Bowels of the Earth" or a part of the Code of Defense Law, which will lay the foundations for the development and establishment of a system of law enforcement law and the implementation of its codification potential.

It is argued that the obligations of obligated subjects must correspond with the rules (requirements) on the protection of mineral resources, established by the law by the authorized subjects, and the grounds of legal responsibility for their violation or non-fulfillment, as well as under conditions, firstly, a clear qualification not only of the volume and order of lawful guardianship behavior, but also of distinguishing it from offenses in this sphere, and, secondly, the definition of indicators of legitimate signs of objects of protection, which could uniquely identify the object, according to idnoshennyu which have been violated or unfulfilled rules (requirements) of the protection of natural resources and that very subject that they violated or not fulfilled.

Keywords: bowels of the earth, subject of law, law on the conservation of bowels of the earth, conservation of bowels of the earth, legal relationships, objects, subjects.