

**НАДРА ЯК ПРЕДМЕТ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО СПОРУ
(ЗА МАТЕРІАМИ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ)****SUBSOIL AS A SUBJECT OF PUBLIC LEGAL DISPUTE
(BASED ON COURT PRACTICE)**

**Лисюк О.Г., аспірант кафедри цивільного, господарського та екологічного права
Національний технічний університет «Дніпровська політехніка»**

Метою наукової статті визначено вивчення надр як предмет публічно-правового спору. Методами наукового дослідження є метод контент-аналізу, метод структурно-логічний, метод емпіричного пізнання. Визначено, що належне та ефективне використання надр є неможливим без комплексного регулювання не лише родовищ корисних копалин, а і земельних ділянок та підземних вод, розташованих на відповідній місцевості. Встановлено на підставі контент-аналізу результатів судової практики, що найчастіше право використання надрами є предметом правового конфлікту, пов'язаного із наданням спеціальних дозволів (ліцензій) на здійснення розробки родовища чи інших цілей володіння таким природним об'єктом та природним ресурсом. Зроблено висновок, що припинення права надрокористування означає припинення чи скасування права на видобуток ресурсів (наприклад, нафти, газу, мінералів тощо), яке було надане юридичній або фізичній особі або компанії згідно з відповідними законодавчими нормами. Підкреслено, що причинами припинення надрокористування є: закінчення терміну дії договору; порушення умов договору; рішення компетентних органів. До підстав припинення права користування надрами віднесено: власна ініціатива; закінчення встановленого строку користування надрами; припинення діяльності користувачів надр, яким їх було надано у користування; користування надрами з 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; якщо користувач без поважних причин протягом двох років, а для нафтогазоперспективних площ та родовищ нафти та газу – 180 календарних днів не приступив до користування надрами; вилучення у встановленому законодавством порядку наданої у користування ділянки надр.

Ключові слова: дозвіл, надрокористування, публічно-правовий спір, судовий захист, правовий режим, припинення права, державний нагляд.

The purpose of the scientific article is to study the subsoil as a subject of public legal dispute. Using scientific research methods, the method of content analysis, the structural-logical method, the method of empirical knowledge. It has been determined that proper and efficient use of subsoil is impossible without comprehensive regulation of not only mineral deposits, but also land plots and groundwater located in the corresponding area. It has been established on the basis of a content analysis of the results of judicial practice that often the right to use subsoil is the subject of a legal conflict related to the provision of special permits (licenses) for the development of a deposit or other purposes of ownership of such a natural object and natural resource. It is concluded that termination of the right to subsoil use means the termination or cancellation of the right to extract resources (for example, oil, gas, minerals, etc.) granted to a legal or individual person or company in accordance with the relevant legislative provisions. It is emphasized that the reasons for terminating subsoil use are: expiration of the contract; violation of the terms of the contract; decision of the competent authorities. The grounds for termination of the right to use subsoil include: own initiative; expiration of the established period for subsoil use; termination of activities of subsoil users to whom they were provided for use; use of subsoil using methods and methods that negatively affect the condition of the subsoil, lead to pollution of the environment or harmful consequences for public health; use of subsoil for a purpose other than that for which it was provided, violation of other requirements provided for by a special permit for the use of a subsoil plot; if the user, without good reason, has not started using the subsoil within two years, and for oil and gas promising areas and oil and gas fields – 180 calendar days; withdrawal in accordance with the procedure established by law of a subsoil plot provided for use.

Key words: permit, subsoil use, public law dispute, judicial protection, legal regime, termination of rights, state supervision.

Постановка проблеми. Встановлення правового режиму надр регламентується рядом нормативно-правових актів, зокрема, ст. 13 Конституції України, де визначено, що надра Землі та їх ресурси, які знаходяться в межах території України, її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу [1].

Відповідно до Кодексу України про надра від 27 липня 1994 року визначено, що надра – це частина земної кори, що розташована під поверхнею суші та дном водоймищ і простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння [2].

При цьому надра мають розумітися як певні ті ділянки поверхні землі, що містять корисні копалини. Засобами регулювання гірничих відносин з метою забезпечення раціонального, комплексного використання надр для задоволення потреб у мінеральній сировині та інших потреб суспільного виробництва, охорони надр, гарантування при користуванні надрами безпеки людей, майна та навколишнього природного середовища, а також охорона прав і законних інтересів підприємств, установ, організацій та громадян є також прийняті останнім часом закони та інші нормативно-правові акти. Це насамперед Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», стаття 5 якого передбачила в якості складової навколиш-

нього природного середовища надра і води [3], Закони України «Про нафту і газ» від 12.07.2001 № 2665-III [4], «Про газ (метан) вугільних родовищ», «Про угоди про розподіл продукції».

Стан наукової розробки проблеми. Питання дослідження проблеми надрокористування досліджуються як в межах комплексних досліджень з питань проблематики використання природних ресурсів в цілому, що здійснено у дослідженні Ю.О. Легези, К.С. Кучми [5; 6], а також в межах спеціальних предметних досліджень (О.В. Гладій, О.О. Сурилова, Р.С. Кірін та ін.) [7]. Питання аналізу надрокористування вимагає звернення до результатів судової практики як практики правореалізації, що обумовлює мету даного дослідження.

Метою наукової статті є вивчення надр як предмет публічно-правового спору.

Виклад основного матеріалу. Кодекс України про надра (ст. 4) проголошує, що надра є виключною власністю Українського народу, який 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 виконавчої влади. Центральним органом виконавчої влади в сфері використання і охорони надр є Державна служба

геології та надр України, повноваженнями щодо охорони надр наділено Міністерство екології та природних ресурсів України, на Державну службу України з питань праці покладено здійснення державного гірничого нагляду.

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про нафту і газ» від 12.07.2001 № 2665-III [4] встановлено, що особливостями регулювання відносин у нафтогазовій галузі є: постійне і безперервне збалансування видобутку, постачання і споживання газу, для забезпечення якого встановлюється єдине диспетчерське (оперативно-технологічне) управління Єдиною газотранспортною системою України; наявність Єдиної газотранспортної системи України для газопостачання споживачів; підвищена вибухо- та пожежонебезпечність газу, нафти та продуктів їх переробки і необхідність у зв'язку з цим підтримання надійності та безпеки експлуатації об'єктів нафтогазової галузі.

Отже, належне та ефективне використання надр є неможливим без комплексного регулювання не лише родовищ корисних копалин, а і земельних ділянок та підземних вод, розташованих на відповідній місцевості.

Найчастіше право використання надрами є предметом правового конфлікту, пов'язаного із наданням спеціальних дозволів (ліцензій) на здійснення розробки родовища чи інших цілей володіння таким природним об'єктом та природним ресурсом. В якості прикладу є необхідним звернутися до практики розгляду публічно-правових спорів у порядку адміністративного судочинства. У справі № 813/2444/16 предметом позову було оскарження відмови Державної служби геології та надр України у наданні спеціального дозволу на користування надрами Товариству з обмеженою відповідальністю «Західпалсервіс» [8]. У досліджуваній справі судами було встановлено, що Державною службою геології та надр України Товариству з обмеженою відповідальністю «Західпалсервіс» було надано спеціальний дозвіл на користування надрами № 4355 від 04 квітня 2013 року з метою геологічного вивчення, у тому числі дослідно-промислової розробки мінеральних природних столових вод, затвердження запасів ДКЗ України. 04 квітня 2013 року між Державною службою геології та надр України та Товариством з обмеженою відповідальністю «Західпалсервіс» укладено угоду № 4355 про умови користування надрами з метою геологічного вивчення, у тому числі дослідно-промислової розробки ділянки надр, де розташоване джерело № 3 мінеральної природної столової води на південно-східній околиці села Майдан в Жовківському районі Львівської області [8].

17 листопада 2015 року Державною службою геології та надр України видано наказ № 372, яким викладено План проведення перевірок надрокористувачів у IV кварталі 2015 року та Перелік надрокористувачів, щодо яких буде здійснюватися державний геологічний контроль у IV кварталі 2015 року, в частині перевірок, запланованих на грудень 2015 року [8].

На підставі Наказу № 299 від 24 вересня 2015 року, направлення про проведення перевірки № 428-14/02 від 18 грудня 2015 року, Державна служба геології та надр України провела планову перевірку відповідача, за результатом проведення якої складено акт № 02-04/06/2015-22/п-121 від 22 грудня 2015 року про недопущення до перевірки [8].

22 грудня 2015 року Державною службою геології та надр України складено припис № 440-14/02, яким від Товариства з обмеженою відповідальністю «Західпалсервіс» вимагалось усунути у строк до 29 грудня 2015 року порушення законодавства у сфері надрокористування шляхом надання відповідних документів, згідно з переліком [8].

02 лютого 2016 року Державною службою геології та надр України прийнято Наказ «Щодо анулювання зупинення та поновлення дії спеціальних дозволів на користування надрами та встановлення термінів для усунення порушень», яким Товариству з обмеженою відпо-

відальністю «Західпалсервіс» зупинено дію спеціального дозволу на користування надрами № 4355 від 04. квітня 2013 року [8].

Листом № 1778/13/14-16 від 08 лютого 2016 року Державна служба геології та надр України повідомила Товариство з обмеженою відповідальністю «Західпалсервіс» про зупинення дії спеціального дозволу та запропонувала протягом 30 днів усунути порушення умови користування надрами, яке було повернуто відправнику у зв'язку із закінченням терміну зберігання [8].

Листом № 8003/13/14-16 від 28 квітня 2016 року Державна служба геології та надр України повідомила Товариство з обмеженою відповідальністю «Західпалсервіс» про те, що у зв'язку із неусуненням причин зупинення дії спеціального дозволу на користування надрами, розглянуто питання щодо подальшої дії зазначеного спеціального дозволу та запропоновано надати у 15-денний строк власну позицію на припинення права користування надрами, який також повернуто відправнику у зв'язку із закінченням терміну зберігання [8; 9].

Державна служба геології та надр України, посиляючись на зловживання з боку Товариства з обмеженою відповідальністю «Західпалсервіс» щодо неотримання вказаної кореспонденції, а відтак відсутність будь-яких повідомлень від нього щодо згоди/незгоди на припинення права користування надрами, звернулася до суду із цим позовом.

Позиція Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду базується на застосуванні в якості нормативного базису компетенційного змісту діяльності Державної служби геології та надр України, що визначено Указом Президента України № 391/2011 від 06 квітня 2011 року, що діяв на момент виникнення спору, що розглядалось у порядку провадження № К/9901/42527/18 [8; 10], а також на застосування положень надрового законодавства України, зокрема, частини другої статті 16 Кодексу України про надра [2], де встановлено, що спеціальні дозволи на користування надрами надаються переможцям аукціонів, крім випадків, визначених Кабінетом Міністрів України, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, або Радою міністрів Автономної Республіки Крим щодо розробки родовищ корисних копалин місцевого значення на території Автономної Республіки Крим. Порядок проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами та порядок їх надання встановлюються Кабінетом Міністрів України. Згідно пунктів 11, 12 Порядку надання у 2010 році спеціальних дозволів на користування надрами, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 червня 2010 року №596 [2], Мінприроди з метою раціонального та ефективного використання надр під час надання дозволу встановлює особливі умови користування надрами щодо: вимог, правил і стандартів користування конкретними ділянками надр; якості продукції або робіт; технології видобування та переробки корисних копалин; порядку видобування корисних копалин, зокрема з метою запобігання негативним екологічним наслідкам і забезпечення безпеки забудованих територій; видів, обсягів і строків виконання робіт на ділянці надр; припинення діяльності, пов'язаної з використанням ділянки надр. Невід'ємною частиною дозволу є угода про умови користування надрами, складовою частиною якої є Програма робіт, що укладається між Мінприроди і надрокористувачем. Невід'ємною частиною дозволу є угода про умови користування надрами, складовою частиною якої є Програма робіт, що укладається між Мінприроди і надрокористувачем [2].

Відповідно до частини восьмої статті 16 Кодексу України про надра переоформлення спеціальних дозволів на користування надрами, внесення до них змін, видача дублікатів, про-

довження терміну дії спеціальних дозволів на користування надрами, зупинення їх дії або анулювання, поновлення їх дії у разі зупинення здійснюються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр у встановленому законодавством порядку. Встановлення переліку обов'язків надрокористувачів встановлюється ст. 24 Кодексу України про надра.

До підстав припинення права користування надрами відповідно до ч.ч. 1–3 статті 26 Кодексу України про надра відносяться: власна ініціатива; закінчення встановленого строку користування надрами; припинення діяльності користувачів надр, яким їх було надано у користування; користування надрами з 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; якщо користувач без поважних причин протягом двох років, а для нафтогазоперспективних площ та родовищ нафти та газу – 180 календарних днів не приступив до користування надрами; вилучення у встановленому законодавством порядку наданої у користування ділянки надр [2].

Право користування надрами припиняється органом, який надав надра у користування, а у випадках, передбачених пунктами 4, 5, 6 статті 26 Кодексу України про надра, у разі незгоди користувачів, – у судовому порядку. При цьому питання про припинення права користування земельною ділянкою вирішується у встановленому земельним законодавством порядку. Законодавством України можуть бути передбачені й інші випадки припинення права користування надрами. Відповідно до змісту Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами, що діяв на момент розгляду справи № 813/2444/16 [2; 8] дія дозволу може бути зупинена органом з питань надання дозволу безпосередньо або за поданням центральних органів виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері здійснення державного гірничого нагляду, епідеміологічного нагляду (спостереження), державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, органів місцевого самоврядування, органів ДФС у разі порушення надрокористувачем умов користування надрами, передбачених дозволом або угодою про умови користування ділянкою надр; невиконання в установлені строк приписів уповноважених органів щодо усунення порушень законодавства у сфері надрокористування або охорони навколишнього природного середовища.

Основними вимогами в галузі охорони надр є: забезпечення повного і комплексного геологічного вивчення

надр; додержання встановленого законодавством порядку надання надр у користування і недопущення самовільного користування надрами; раціональне вилучення і використання запасів корисних копалин і наявних у них компонентів; недопущення шкідливого впливу робіт, пов'язаних з користуванням надрами, на збереження запасів корисних копалин, гірничих виробок і свердловин, що експлуатуються чи законсервовані, а також підземних споруд; охорона родовищ корисних копалин від затоплення, обводнення, пожеж та інших факторів, що впливають на якість корисних копалин і промислову цінність родовищ або ускладнюють їх розробку; запобігання необґрунтованій та самовільній забудові площ залягання корисних копалин і додержання встановленого законодавством порядку використання цих площ для інших цілей; запобігання забрудненню надр при підземному зберіганні нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захороненні шкідливих речовин і відходів виробництва, скиданні стічних вод; додержання інших вимог, передбачених законодавством про охорону навколишнього природного середовища [2]. Дотримання таких вимог призводить до виникнення підстав порушення умов надрокористування та є підставою для позбавлення суб'єкта господарювання спеціального дозволу, що був ним отриманий.

Припинення дії спеціального дозволу на надрокористування відноситься до юрисдикції органу, що такий дозвіл надав, або у судовому порядку, або за власною ініціативою надрокористувача. У досліджуваній справі № 813/2444/16 було встановлено відсутність правових підстав для припинення Товариству з обмеженою відповідальністю «Західпалсервіс» права користування надрами на підставі спеціального дозволу на користування надрами № 4355 від 04 квітня 2013 року. Колегія суддів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду прийшла до висновку про те, що рішення судів попередніх інстанцій є законними та обґрунтованими і не підлягають скасуванню, оскільки суди, всебічно перевіrivши обставини справи, вирішили спір у відповідності з нормами матеріального права, що підлягають застосуванню до даних правовідносин, висновки судів є правильними, а доводи касаційної скарги їх не спростовують [8].

Висновки. Таким чином, припинення права надрокористування означає припинення чи скасування права на видобуток ресурсів (наприклад, нафти, газу, мінералів тощо), яке було надане юридичній або фізичній особі або компанії згідно з відповідними законодавчими нормами. Причинами припинення надрокористування є: закінчення терміну дії договору; порушення умов договору; рішення компетентних органів. У всіх випадках припинення права надрокористування пов'язане з відповідними юридичними процедурами та може мати серйозні наслідки для сторін, які були залучені до цього права.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
2. Кодекс України про надра від 27 липня 1994 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/94-вр#Text>
3. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 року № 1264-XII/ URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text>
4. Про нафту і газ: Закон України від 12.07.2001 N 2665-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 50. Ст. 262.
5. Легеца Ю. О. Публічне управління у сфері використання природних ресурсів: адміністративно-правові засади: монографія. Харків: Гельветика, 2017. 432 с.
6. Кучма К. С., Легеца Ю. О. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері екології та природних ресурсів: процедурний аспект: монографія. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2017. 192 с.
7. Hladii O. V., Leheza Y. O. Administrative and legal regime of the using and protection of technological fields: monograph. Riga: Izdevnieciba «Baltija Publishing», 2017. 188 p.
8. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 06 листопада 2018 року у справі №813/2444/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77661714>
9. Особливості користування надрами: судова практика. URL: <https://jur-gazeta.com/golovna/osoblivosti-koristuvannya-nadrami-sudova-praktika.html>
10. Про Положення про Державну службу геології та надр України: Указ Президента України № 391/2011 від 06 квітня 2011 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/391/2011#Text>
11. Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 р. № 615. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/615-2011-п#Text> (втратила чинність)