

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2023.2.32>**I. В. Вишняков**аспірант кафедри конституційного та адміністративного права
Запорізького національного університету**О. В. Пушкіна**завідувач кафедри цивільного, господарського та екологічного права, д.ю.н., професор
Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»
orcid.org/0000-0002-4524-6210

НОРМАТИВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ НАДР УКРАЇНИ ТА ЗАХОРОНЕННЯ ВІДХОДІВ

Метою наукової статті визначено здійснення характеристики нормативного регулювання у сфері використання надр України та захоронення відходів. Встановлено, що забезпечення ефективності адміністративно-правового механізму використання надр вимагає здійснення сутності та класифікації способів розробки та експлуатації родовищ. Надрокористування у об'єктивному розумінні як певна сукупність нормативних положень (актів), що регулюють суспільні відносини, які пов'язані із забезпеченням використання надр на засадах раціональності, ефективності охорони надр тощо. Надрокористування як суб'єктивна категорія є встановлена чинним законодавством України можлива форма діяльності особи задля отримання корисних властивостей надр як об'єктів суспільних відносин. Встановлено, що визнанням є підхід розуміння категорії «надрокористування» як нормативно визначеного механізму забезпечення геологічного вивчення та раціонального освоєння надр задля видобування корисних властивостей даного об'єкту як у сфері господарювання, так і в інших сферах суспільного життя (наприклад, історико-культурного призначення). Зроблено висновок, що наявною є певна колізія норм законодавства із використання надр з питань справляння плати за розміщення відходів, і фактично призводить до втрати надходжень до дохідної частини Державного бюджету України, неконтрольованих процесів утилізації відходів, а також до захоронення небезпечних відходів без належного аудиту з боку інспекційних органів. Наголошено, що здійснення використання надр має переслідувати цілі, що функціонально мають забезпечувати виконання стратегічних завдань української держави із врегулювання потреб енергетики, захисту довкілля, зберігання історико-культурної спадщини. Підкреслено, що доцільним є запровадження ефективного адміністративно-правового механізму використання надр, в тому числі з метою захоронення відходів, є доцільним узгодження положення актів спеціального законодавства у сфері управління відходами із актами податкового законодавства, як базисних для реалізації бюджетування діяльності держави.

Ключові слова: адміністративні процедури, безхазяйні відходи, використання надр, механізм, надра, оподаткування, публічне управління, правове регулювання, перероблення сміття, право навколишнього природного середовища, природний ресурс.

Постановка проблеми. Сфера використання надр в Україні залишається однією із найбільш важливим сфер побудови національної економіки. Звичайно, внаслідок руйнівного впливу агресії російської федерації видобування корисних копалин як різновид використання надр суттєво скоротилось; ситуація із консервацією родовищ надр є надзвичайно загрозливою для довкілля не лише на національному рівні, а і на рівні міжнародних від-

носин. Однак дані обставини додатково підкреслюють актуальність здійснення наукових розробок та вироблення практичних аргументацій з питань використання надр.

На території України існує близько 20 тис. родовищ, де зосереджено понад 110 різновидів мінеральної сировини, де більше 9 тис. родовищ виконують задачі промислової розробки та внесено до Державного фонду родовищ корисних копалин України. Здійснені

геологорозвідувальні роботи свідчать про наявність на території України перспективних родовищ, що здатні забезпечити потреби суб'єктів господарювання у сфері паливно-енергетичного комплексу, металургійної промисловості, гірничо-видобувної та хімічної промисловості. При цьому ефективність використання ресурсів надр вимагає від науковців та практиків розробки дієвого адміністративно-правового механізму використання надр, що актуалізує проведення даного дослідження.

Ступінь наукової розробки проблеми.

Проблематика визначення змісту та видів надрокористування досліджувалась у наукових працях таких вчених, як: А.О. Борисенко [1], Р.С. Кірін [2], В.К. Колпаков, Т.О. Коломоець [3], О.А. Лагода [4], Ю.О. Лєгеца [5], Н.В. Мішина [6; 7], О.О. Сурілова [8], О.П. Шем'яков [9], Є.В. Шульга [10] та інші. В цілому підтримуючи досягнуті у наявних наукових розробках висновки та пропозиції сучасний стан законодавства у сфері надрокористування в Україні відповідно сучасних завдань з питань утилізації відходів, і зокрема, відходів війни та їх захоронення як форми користування родовища.

Метою наукової статті є здійснення характеристики нормативного регулювання у сфері використання надр України та захоронення відходів.

Ступінь наукової розробки. Забезпечення ефективності адміністративно-правового механізму використання надр вимагає здійснення сутності та класифікації способів розробки та експлуатації родовищ. Попри важливість забезпечення стратегії надрокористування в Україні і досі не вирішеним є питання залучення інвестицій.

Питання залучення інвестицій та розвитку галузі надрокористування фрагментарно врегульовано на рівні Закону України «Про державну підтримку інвестиційних проектів зі значними інвестиціями» [11]. Функціонально зазначений законодавчий акт вирішує питання встановлення організаційно-правових та фінансових засади щодо сприяння запровадження в Україні інвестиційних проектів.

Підписання Угоди про асоціацію з ЄС поклато на Україну зобов'язання гармонізації чинного законодавства та його відповідність вимогам положень Директиви ЄС 90/22 Європейського парламенту та Ради Європейського Союзу «Про умови надання та використання дозволів на пошук, розвідування та видобуток вуглеводнів» [12], що вимагає забезпечення

прозорості адміністративних процедур з питань доступності родовищ корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення, доступності геологічного інформації.

Згідно із частиною 2 статті 24 Кодексу України про надра користувачі надр зобов'язані: 1) використовувати надра відповідно до цілей, для яких їх було надано; 2) забезпечувати повноту геологічного вивчення, раціональне, комплексне використання та охорону надр; 3) забезпечувати безпеку людей, майна та навколишнього природного середовища; 4) приводити земельні ділянки, порушені при користуванні надрами, в стан, придатний для подальшого їх використання у суспільному виробництві; 5) виконувати інші вимоги щодо користування надрами, встановлені законодавством України та угодою про розподіл продукції.

Відповідно до частин 1, 2 статті 26 Кодексу України про надра право користування надрами 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 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.

Право користування надрами припиняється органом, який надав надра у користування, а у випадках, передбачених пунктах 4, 5, 6 цієї статті, у разі незгоди користувачів, – у судовому порядку. При цьому, питання про припинення права користування земельною ділянкою вирішується у встановленому земельним законодавством порядку.

В якості прикладу врегулювання спору у сфері використання надр необхідним є наведення постанову Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду у справі № 822/95/18 від 30 травня 2019 року [13]. Як встановлено судом підставою для звернення Державної служби геології та надр України до

суду з позовом про анулювання спеціального дозволу на користування надрами від 5 листопада 1997 року № 1130 наданого ДП «Нігинський кар'єр» є наявність у відповідача станом на 1 серпня 2015 року податкового боргу з рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин. На час звернення позивача із позовом про анулювати спеціальний дозвіл на користування надрами від 5 листопада 1997 року № 1130 наданого ДП «Нігинський кар'єр» у відповідача була наявна заборгованість рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин. Зібраними по справі доказами підтверджено, що на дату звернення Державної служби геології та надр України до суду з позовом про анулювання спеціального дозволу на користування надрами від 5 листопада 1997 року № 1130 наданого ДП «Нігинський кар'єр» у відповідача був наявний борг з плати за користування надрами, та свідчить про порушення вимог передбачених спеціальним дозволом на користування надрами, що є підставою для припинення права користування надрами. На підставі зазначених міркувань колегія суддів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду обґрунтовано висновок про порушення судами попередніх інстанцій норм матеріального права рішення Хмельницького окружного адміністративного суду від 6 березня 2018 року та постанову Вінницького апеляційного адміністративного суду від 15 травня 2018 року підлягають скасуванню із ухваленням нового рішення про задоволення позовних вимог.

Отже, у справах про використання надр, що мають розглядатися у порядку адміністративного судочинства, має бути встановлено дотримання суб'єктами спеціального природо-користування вимоги щодо справляння загальнообов'язкових платежів та зборів.

Розуміння категорії «використання надр» допускається в об'єктивному та суб'єктивному аспектах. Надрокористування у об'єктивному розумінні – це певна сукупність нормативних положень (актів), що регулюють суспільні відносини, які пов'язані із забезпеченням використання надр на засадах раціональності, ефективності охорони надр тощо. Надрокористування як суб'єктивна категорія є встановлена чинним законодавством України можлива форма діяльності особи задля отримання корисних властивостей надр як об'єктів суспільних відносин [14, с. 60].

Визнаним є підхід розуміння категорії «надрокористування» як нормативно визначеного механізму забезпечення геологічного вивчення та раціонального освоєння надр задля видобування корисних властивостей даного об'єкту як у сфері господарювання, так і в інших сферах суспільного життя (наприклад, історико-культурного призначення) [15].

В Україні згідно із чинним законодавством встановлюється право загального та спеціального використання надр. Однак, як обґрунтовується у дисертації Ю.О. Лушпієнко, в Україні фактично існує право обмеженого та спеціального використання природних ресурсів в цілому, і зокрема – надр [16, с. 80-90]. Обмежене користування надрами розуміється як право окремих землекористувачів на видобування корисних властивостей надр у разі відсутності необхідності отримання спеціального дозволу на це. Такими надрами є ділянки надр, на яких розміщеними є родовища місцевого значення (стаття 27 Кодексу України про надра [17]). Отже, фактично надра як природний ресурс може перебувати у використанні на таких обмежених підставах, тобто певного умовного використання надр, без отримання спеціального дозволу, але про можливість створення доступності об'єкту. Спеціальне використання надр вимагає отримання дозволу задля таких функціональних цілей, де пріоритетною є видобування корисних копалин, що може набуватися на підставі проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами через електронні торги [18]. Нормативне закріплення процедури отримання спеціального дозволу на використання надр здійснюється на підзаконному рівні. Таким актом була Постанова Кабінету Міністрів України «Про реалізацію експериментального проекту із запровадження проведення аукціонів із продажу спеціальних дозволів на користування надрами шляхом електронних торгів» від 17.10.2018 р. № 848 [19], що була замінена Постановою Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2020 р. № 993 «Про затвердження Порядку проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами» [20].

Запровадження процедури отримання спеціального дозволу на використання надр через процедуру онлайн-аукціонів та забезпечують прозорість такої адміністративної процедури. Належним чином таку адміністративну процедуру не вдалось доопрацювати, впровадити задля того, щоб емпірично встановити її ефективність.

Іншою формою використання надр є геологічне вивчення надр, що розуміється як здійснення робіт, що дозволяють надати інформативну характеристику родовища, розміщення корисних копалин, визначити економічну доцільність здійснення розробки ділянки тощо (ст. 37 Кодексу України про надра) [17]. Подібний підхід обґрунтовується і у наукових публікаціях, зокрема, О. П. Шем'яков визначає здійснення геологічне вивчення надр як акумуляція відомостей про стан родовищ, їх технологічну та природню характеристику [21].

Здійснення геологічного вивчення надр має відповідати не лише вимогам досягнення економічного обґрунтування доцільності подальшої розробки родовища, але і дотримання вимог екологічної безпеки, екологізації виробництва. Необхідно підкреслити, що здійснення геологічного вивчення надр вимагає від суб'єкта господарювання чималих затрат як фінансів, так і людських ресурсів, здійснення науководослідних та пошукових робіт. Однозначно це знижує умовно кажучи «попит» на здійснення такого виду надрокористування, та вимагає від держави активізації запровадження заходів для створення економічних стимулів діяльності із вивчення надр України [22].

Найбільш економічно вигідним видом використання надр є видобування корисних копалин. Важливим є створення економічно привабливих умов інвестування у гірничу промисловість України, що має спрямовуватися на залучення іноземного капіталу, сприяти формування схвальної оцінки громадськості такої галузі економіки. На разі, в умовах сьогодення, в тому числі в умовах війни галузь гірництва та надродобування залишається однією із найбільш корумпованих галузей економіки України.

Іншим видом використання надр є будівництво та експлуатація підземних споруд, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин. Одним із напрямів використання таких споруд є можливість здійснення захоронення відходів в них.

Створення підземного будівництва споруд для захоронення відходів, в тому числі шкідливих чи радіоактивних речовин, що може бути пов'язано із відмежуванням землі з відповідною функціональною метою. Згідно із вимогами Закону України «Про відходи» встановлюється, що необхідно відрізнити дві категорії – зберігання та захоронення відходів. Зберігання відходів полягає у забезпеченні такого стану речовин, що містяться у відходах, що забезпечить їх подальше використання. Відповідно до роз'яс-

нень Міністерства захисту довкілля України від 05.09.2011 № 16687/10-11 встановлюється, що доцільно зберігати відходи у контейнерах чи урнах, із метою їх подальшої утилізації [23].

Дещо відмінним є підхід до розуміння розміщення відходів, що міститься у статті 14 Податкового кодексу України, де міститься такий підхід, що постійне перебування чи захоронення відходів має відбуватися у спеціально відведених для цього місцях (сховищах, полігонах, а також ділянках надр) [24]. Тобто в такому розумінні відходи згідно із податковим законодавством розглядаються як вторинна сировина та не підлягають віднесенню до бази оподаткування, що передбачає справляння екологічного податку (ст. 240 Податкового кодексу України).

Висновок. Отже, відбувається певна колізія норм законодавства із використання надр з питань справляння плати за розміщення відходів, і фактично призводить до втрати надходжень до доходної частини Державного бюджету України, неконтрольованих процесів утилізації відходів, а також до захоронення небезпечних відходів без належного аудиту з боку інспекційних органів.

Таким чином, здійснення використання надр має переслідувати цілі, що функціонально мають забезпечувати виконання стратегічних завдань української держави із врегулювання потреб енергетики, захисту довкілля, зберігання історико-культурної спадщини. Саме в розрізі доцільності запровадження ефективного адміністративно-правового механізму використання надр, в тому числі з метою захоронення відходів, є доцільним узгодження положення актів спеціального законодавства у сфері управління відходами із актами податкового законодавства, як базисних для реалізації бюджетування діяльності держави.

Список використаної літератури:

1. Борисенко А. О., Волько Є. О. Взаємодія інститутів громадського суспільства та органів публічної влади у здійсненні регіональної екологічної політики. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022. № 6. С. 43–46.
2. Кірін Р. С. Кодифікація законодавства про надра : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06. Київ : Нац. Академія наук України, Ін-т економіко-правових досліджень, 2016. 374 с.
3. Коломоець Т. О., Колпаков В. К., Легеза Ю. О. Довкілля як об'єкт адміністративно-правової охорони. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 1. С. 302.

4. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2007. 22 с.
5. Лєгеца Ю. О. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері використання природних ресурсів. *Право і суспільство*. 2017. № 3. С. 140–147.
6. Мішина Н.В. Організаційна форма місцевого самоврядування «рада – голова». *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2022. Т. 28. С. 26-32.
7. Mishyna N. Ukrainian Legislation on Associations: Constitutional Axiology And The European Court Of Human Rights' Case Koretskyu and Others v. Ukraine. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2022. Т. 31. С. 57-63. <http://naukovipraci.nuoua.od.ua/arhiv/tom31/7.pdf>
8. Сурілова О.О. Державний контроль за дотриманням законодавства про надра. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 4. С. 150-154. URL: lsey.org.ua/j_4_2016.pdf
9. Шем'яков О.П. Зміст управління природокористуванням та охороною навколишнього природного середовища в Україні. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2013. Вип. 1. С. 313–323.
10. Шульга Є.В. Адміністративно-деліктні відносини в Україні в умовах євроінтеграції : дис. ... д.ю.н. : 12.00.07. Дніпро, 2018. 416 с.
11. Про державну підтримку інвестиційних проєктів із значними інвестиціями в Україні : Закон України від 17 грудня 2020 року № 1116-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1116-20#Text>
12. Директива ЄС 90/22 Європейського парламенту та Ради Європейського Союзу «Про умови надання та використання дозволів на пошук, розвідування та видобуток вуглеводнів». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_506#Text
13. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду у справі № 822/95/18 від 30 травня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82079700>
14. Жуков І. М. Особливості правового регулювання договірних відносин із видобутку вуглеводнів на континентальному шельфі. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2014. № 11, т. 2. С. 8–11.
15. Волков А. М. Приватні суб'єкти адміністративно-правового регулювання надрокористування. *Вісник РУДН*. 2013. № 2. С. 25–38.
16. Лушп'єнко 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.
17. Кодекс України про надра : Закон України від 27.07.1994 р. № 132/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 36. Ст. 40.
18. Каракаш І. І. Правовий режим земель, наданих для використання надр : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Одеса, 2011. 14 с.
19. Про реалізацію експериментального проєкту із запровадження проведення аукціонів із продажу спеціальних дозволів на користування надрами шляхом електронних торгів : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2018 р. № 848. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993-2020-п#n247> (втратила чинність).
20. 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-п#n247>
21. Шем'яков О. П. До питання про зміст права користування надрами. *Вісник Луганського інституту внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка* (спец. випуск). 2001. С. 234.
22. Питання розпорядження геологічною інформацією : Постанова Кабінету Міністрів України від 07.11.2018 р. № 939. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/939-2018-п>
23. Спірні питання розміщення відходів на території України. Вимоги до місць зберігання відходів. URL: <https://ecolog-ua.com/news/spirni-pytannya-rozmishchennya-vidhodiv-na-terytoriyi-pidpruyemstva-vymogy-do-misc-zberigannya>
24. Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>

Vyshniakov I. V., Pushkina O. V. Regulatory regulation in the sphere of the use of adr of Ukraine and storage of waste

The purpose of the scientific article is the implementation of the characteristics of regulatory regulation in the field of subsoil use and waste disposal. It has been established that ensuring the effectiveness of the administrative and legal mechanism for the use of subsoil requires the essence and classification of methods for the development and operation of deposits. Subsoil use in an objective sense as a certain set of regulations (acts) regulating social relations related to ensuring the use of subsoil on the basis of rationality, efficiency of subsoil protection, etc. Subsoil

use as a subjective category is established by the current legislation of Ukraine as a possible form of activity of a person to obtain useful properties of the subsoil as objects of public relations. It has been established that the approach of understanding the category of "subsoil use" as a normatively defined mechanism for ensuring the geological study and rational development of the subsoil to obtain the useful properties of this object both in the field of management and in other areas of public life (for example, historical and cultural purposes) is recognized. It is concluded that there is a certain conflict between the norms of the legislation on the use of subsoil on the issues of charging fees for waste disposal, and actually leads to the loss of revenues to the State Budget of Ukraine, uncontrolled waste disposal processes, as well as to the disposal of hazardous waste without proper audit by the inspection authorities. It is noted that the use of subsoil should pursue goals that functionally should ensure the fulfillment of the strategic tasks of the Ukrainian state to meet the needs of energy, protect the environment, and preserve the historical and cultural heritage. It is emphasized that it is expedient to introduce an effective administrative and legal mechanism for the use of subsoil, including for the purpose of waste disposal, it is expedient to harmonize the provisions of special legislation in the field of waste management with acts of tax legislation, as basic for the implementation of state budgeting.

Key words: *administrative procedures, orphan waste, subsoil use, mechanism, subsoil, taxation, public administration, legal regulation, waste processing, environmental law, natural resource.*