

2.7. ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ ДЛЯ ПОТРЕБ НАДРОКОРИСТУВАННЯ

ДАНІЛІК Дар'я Михайлівна,

кандидат юридичних наук,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

ORCID ID: 0000-0002-9946-9292

Земля, будучи домінуючою складовою в екологічній системі та об'єктом правового регулювання в земельному законодавстві, перебуває в тісному природно-біологічному та правовому зв'язку з іншими природними ресурсами, зокрема надрами. Наявність такого зв'язку та відсутність чіткої межі між землею та надрами іноді вважають достатньою підставою для висновку про те, що надра виступають приналежністю земельної ділянки¹. Але такий висновок дискусійний. Більш прийнятною видається позиція А. М. Мірошніченка, який зазначає, що надра – це самостійний об'єкт правового регулювання, їх не можна вважати складовою земель і навіть приналежністю земельної ділянки².

Останнім часом у зв'язку з необхідністю правового забезпечення комплексного та ефективного використання всіх природних ресурсів, створення умов для їх ефективної охорони проблема співвідношення названих видів природокористування суттєво актуалізується.

Як слушно підкреслюється в юридичній літературі, питання актуалізації співвідношення права землекористування та надрокористування зумовлено тим, що, по-перше, відносини використання надр та землекористування регулюються нормами різних галузей законодавства; по-друге, просторові межі здійснення такого права законодавець не визначає; по-третє, існуючий тісний зв'язок права використання надр та землекористування фактично

¹ Кірін Р. С. Поняття надр: еколого-правові аспекти. *Вісн. Київ. нац. ун-ту ім. Т. Шевченка. Юридичні науки*. 2001. Вип. 44. С. 54.

² Мірошніченко А. М. *Земельне право України* : підручник. 3-тє вид., допов. і перероб. Київ: Алерта, 2013. С. 19.

унеможливує їхнє існування один без одного, причому їх не отожднюючи¹. Ця проблема в аспекті тематики, яка досліджується, потребує окремого аналізу.

Означена проблема привертає увагу насамперед вітчизняних дослідників. Так, на доктринальному рівні О. В. Сердюком було проаналізовано співвідношення права землекористування з правом користування підземними водами².

Окремі аспекти проблеми співвідношення права використання надр та землекористування були предметом спеціальної уваги О. Ю. Макаренка.

Побічно при аналізі правового регулювання геологічного вивчення надр торкалась співвідношення надрокористування та землекористування В. К. Філатова³.

Останнім часом у полі зору дослідників-правників перебуває проблема визначення характеру взаємодії, наприклад, норм лісового і земельного законодавства, при визначенні лісу як об'єкта правового регулювання, яка має не тільки теоретичне, а й практичне значення⁴. Окремі автори вважають, що правовий зв'язок землі та лісу в якості природного об'єкта можна охарактеризувати як поєднання землі в якості головної речі та лісу як її приналежності, що створює правову категорію «лісові землі». При цьому за основу приймаються положення ст. 186 Цивільного кодексу України, згідно з якою річ, призначена для обслуговування іншої (головної) речі і пов'язана з нею спільним призначенням, виступає її приналежністю⁵.

¹ Макаренко О. Ю. Проблеми співвідношення права використання надр та землекористування. *Університетські наукові записки*. 2011. № 4 (40). С. 214.

² Сердюк О. В. Правові засади використання підземних вод : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. НЮУ ім. Я. Мудрого. Харків, 2014. 202 с.

³ Філатова В. К. Правове регулювання геологічного вивчення надр : дис. ... канд. юрид. наук 12.00.06. Нац. юрид. академія України ім. Я. Мудрого. Харків, 2008. 190 с.

⁴ 118. Степська О. В., Заверюха М. М. Ліс як об'єкт правового регулювання в лісовому та земельному законодавстві України. *Часопис Київ. ун-ту права*. 2016. № 2. С. 281-285.

⁵ Чопик О. П. Правові форми використання земель лісгосподарського призначення. *Науковий вісник*. 2010. Вип. 4. С. 204-209.

Водночас видається більш прийнятним інший підхід, за яким ліс не призначений для обслуговування землі, а скоріше являє собою складну річ, де землі лісогосподарського призначення виступають його складовою.

Взагалі ж проблема співвідношення різних видів права користування природними ресурсами залишається актуальною і не до кінця дослідженою. Як відомо, специфіка права користування земельною ділянкою, наприклад, для проведення розвідувальних робіт, зумовлена передовсім нерозривним зв'язком з правом на геологічне вивчення надр. Не випадково Н. П. Барабаш слушно підкреслює, що використанню земельних ділянок для геологічного вивчення надр властиві особливості, до складу яких вона відносить те, що основною правовою формою використання зазначених земельних ділянок є право користування земельною ділянкою для проведення розвідувальних робіт. Земельні ділянки, надані у користування для проведення розвідувальних робіт, автор називає землями для геологічного вивчення надр¹. У зв'язку з викладеним буде доречним розглянути співвідношення названих видів права природокористування.

При визначенні співвідношення права на геологічне вивчення надр та права користування земельною ділянкою для проведення розвідувальних робіт вирішальну роль відіграє виокремлення об'єктів даних прав, які характеризуються своїми природно-фізичними властивостями. Як відомо, надра, будучи об'ємно-площинним простором природного середовища, відрізняються від землі як земної поверхні, яка являє собою лінійно-площинний простір цього середовища. Правда, останнім часом визнання ст. 79 чинного Земельного кодексу України (далі – ЗК України) земельної ділянки як об'єкта права власності в якості частини земної поверхні та поширення даного права на простір, що знаходиться над та під поверхнею ділянки на висоту і на глибину, необхідні для зведення житлових, виробничих та інших будівель і споруд, дає підстави розглядати земельну ділянку не лише як «земну поверхню», а як відповідний простір. Висловлені в юридичній літературі

¹ Барабаш Н. П. Правовий режим земель, наданих для користування надрами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Нац. ун-т «Юридична академія України ім. Я. Мудрого». Харків, 2012. С. 4, 11.

підходи до розуміння земельної ділянки як простору, тобто включення до земельної ділянки не тільки «земної поверхні», а й відповідного простору¹ заслуговують на увагу та підтримку.

За чинним законодавством за основу визначення площі земельної ділянки приймається площа проекції межі земельної ділянки на площину проекції, в якій встановлена державна геодезична система координат. В правовстановлюючих документах фіксується саме така площа, яка отримала назву аналітичної. Водночас це не виключає існування і фізичної площі земельної ділянки, яка враховує рельєф фізичної поверхні (западини, пагорби та ін.). Як правило, фізична площа земельної ділянки більша ніж її аналітична площа.

Отже, користування земельною ділянкою для проведення розвідувальних робіт, будучи обов'язковою передумовою геологічного вивчення надр, забезпечує реалізацію суб'єктивних прав надрокористувачів, які проводять розвідувальні роботи.

Реалізація передбачених Кодексом України про надра (далі – КУпН) (ст. 14) видів користування надрами, в тому числі геологічного вивчення надр, зазвичай потребує відповідних земельних ділянок. Суб'єкти господарювання, які здійснюють операції з надрокористування, фактично зосереджують свої виробничі потужності або ж результати своєї діяльності на певній земельній ділянці. За загальним правилом, такі земельні ділянки надаються за рахунок земель промисловості для розміщення та експлуатації основних, підсобних та допоміжних будівель та споруд гірничодобувних підприємств, їх під'їзних шляхів, інженерних мереж, адміністративно-побутових будівель, інших споруд. Абзацом 1 ч. 4 ст. 66 ЗК України встановлено, що надання земельних ділянок для потреб, пов'язаних з користуванням надрами, проводиться після оформлення в установленому порядку прав користування надрами і відновлення земель згідно із затвердженим відповідним робочим проектом землеустрою на раніше відпрацьованих площах у встановлені строки.

Наведені положення фактично відтворюють зміст ст. 18 КУпН. Згідно з цією нормою земельні ділянки для користування надрами,

¹ Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / А. М. Мірошніченко, Р. І. Марусенко. 5-те вид., змін. і допов. Київ: Алерта, 2013. С. 221.

крім випадків, передбачених ст. 23 КУпН, надаються користувачам надр після одержання ними спеціальних дозволів на користування надрами чи гірничих відводів.

З наведеного випливає декілька загальних висновків. По-перше, задоволення потреб надрокористування має здійснюватися зазвичай за рахунок земель промисловості; по-друге, виникнення права надрокористування передує виникненню права землекористування. Закон прямо передбачає, що земельні ділянки надаються особам, які отримали статус користувачів надр; по-третє, виникнення права землекористування здійснюється за умови відновлення земель на раніше відпрацьованих площах у встановленому порядку; по-четверте, йдеться лише про землі промисловості, які входять до складу окремої категорії; по-п'яте, відносини щодо оформлення прав на користування надрами врегульовані гл. 2 КУпН.

Системний аналіз чинного законодавства свідчить, що законодавець, надаючи пріоритет надрокористуванню, на жаль, не забезпечує узгодження інтересів надрокористувачів та землекористувачів у процесі здійснення ними конкретних видів природокористування. Натомість, наприклад, для геологічного вивчення надр, яке здійснюється шляхом проведення розвідувальних робіт, можуть використовуватися земельні ділянки різних категорій земель без їх вилучення (викупу) і без зміни цільового призначення. Окрім того використання земельних ділянок для проведення розвідувальних робіт пов'язане з необхідністю обмеження земельних прав власників і користувачів земельних ділянок. У випадку ж, наприклад, видобування корисних копалин отримання земельних ділянок надрокористувачами пов'язане з розробкою проектів землеустрою щодо відведення відповідних земельних ділянок, яке потребує припинення земельних прав.

Іноді вважають, що пріоритет у правовому положенні й статусі користувача надр перед власником (користувачем) земельної ділянки в сучасній практиці надрокористування має, скоріше за все, теоретичний зміст¹. Видається, що важливим все ж таки, залишається і практичний аспект. Так, чинне законодавство не пе-

¹ Жиденко О. Земельні невизначеності. URL: <http://yur-gazeta.com/publications/practice/zemelne-agrarne-pravo/zemelni-nevznachenosti/p2.html> (дата звернення: 05.08.2022).

редбачає попереднього відведення земельних ділянок, необхідних для потреб надрокористування, та оформлення прав на них. Якщо спеціалізоване підприємство, установа чи організація отримало ділянку надр, наприклад, для геологічного вивчення, то проведення розвідувальних робіт виступає одночасно і формою використання земельної ділянки. Але останнє не може здійснюватися без оформлення земельних прав. Отже, надрокористувачі фактично перетворюються в «заручників» тих суб'єктів, які є носіями земельних прав.

Особливості виникнення права користування земельними ділянками для проведення розвідувальних робіт зумовлені специфікою даного права, яке суттєво відрізняється від законодавчо закріплених видів прав користування земельними ділянками.

За радянських часів право землекористування зазвичай виникало в результаті дій, які являли собою акт розпорядження землею. Земельні ділянки надавалися в користування тільки за постановою або рішенням уповноважених органів, в компетенцію яких входило право розпорядження землею. В умовах панування виключної державної власності на землю переважали адміністративно-правові засади набуття права землекористування, в тому числі і для проведення розвідувальних робіт.

За чинним законодавством про надра та земельним законодавством виникнення прав на користування надрами (в тому числі і для їх геологічного вивчення) не супроводжується отриманням права на користування відповідною земельною ділянкою. Виникнення права на геологічне вивчення надр лише створює передумови для отримання земельної ділянки для проведення розвідувальних робіт. При цьому слід мати на увазі, що у компетентних державних органів після видачі спеціального дозволу на геологічне вивчення надр фактично відсутні зобов'язання по наданню допомоги чи сприяння надрокористувачу у процесі отримання ним прав на необхідну земельну ділянку.

У зв'язку з наведеним в літературі висловлюються пропозиції щодо розширення обов'язку держави, органи якої забезпечили право на користування державною власністю (надрами), за рахунок надання надрокористувачу прав на відповідну земельну ділянку. При цьому пропонуються жорсткий та м'який варіанти цих

процедур. У першому випадку передбачається одночасна видача спеціальної ліцензії на право користування надрами і вилучення необхідної земельної ділянки для державних потреб та надання її надрокористувачу. У другому – пропонується суттєво спростити процес погодження земельного питання¹.

Видається, що перший варіант навряд чи вирішить проблему, яка стосується реалізації прав на геологічне вивчення надр та прав на відповідну земельну ділянку. З урахуванням тимчасового характеру геологічного вивчення надр, яке зумовлює і тимчасовий характер землекористування, навряд чи доцільно здійснювати вилученням земельної ділянки та надання її в тимчасове користування. Припинення права на геологічне вивчення надр зумовлюватиме необхідність і припинення права землекористування та подальше вирішення долі земельної ділянки.

Другий варіант більш прийнятний. Спрощення процедури погодження земельного питання заслуговує на увагу. Саме в цьому аспекті організаційно-правовий механізм виникнення земельних прав потребує вдосконалення.

У правовій доктрині висловлена думка про те, що правові підстави виникнення тих чи інших земельних правовідносин є об'єктивними подіями, вольовими діями суб'єктів, які визначені нормативно-правовими актами земельного та інших галузей законодавства. Це завершені комплексні складні правовстановлюючі фактичні складові елементи, що включають законодавчо послідовну систему юридичних фактів².

Стаття 97 ЗК України створює враження, що для проведення розвідувальних робіт достатньо укласти відповідну угоду з власником земельної ділянки або погодити це питання із землекористувачем. Але системний аналіз чинного законодавства свідчить, що механізм набуття земельних прав для проведення таких робіт значно складніший. Це зумовлено тим, що право землекористу-

¹ Калинин И. Б. Боярко Г.Ю. Правовое регулирование доступа к участку недр. *Минеральные ресурсы России. Экономика и управление*. 2001. №1. С. 63.

² Ковач Д. Л. Щодо підстав та умов набуття прав на землю громадянами України. *Актуальні проблеми реформування земельних, екологічних, аграрних та господарських правовідносин* : зб. тез міжнар. наук.-практ. конф. (м. Хмельницький, 17-18.05.2013 р.). Хмельницький, 2013. С. 174.

вання нерозривно пов'язане з правом на геологічне вивчення надр. Окрім того право користування земельними ділянками для проведення розвідувальних робіт спрямоване на забезпечення публічних інтересів, тобто геологічного вивчення надр.

Слід зазначити, що незалежно від того, на яких землях (приватних, комунальних чи державних) будуть проводитися розвідувальні роботи, сутність їх тимчасового зайняття з метою використання для проведення названих робіт не змінюється. Існують лише окремі моменти, які характеризують процедуру виникнення такого права. Особливість же виникнення даного права полягає в тому, що за будь-яких умов потрібне волевиявлення самих носіїв земельних прав (власника або землекористувача), в межах земельних ділянок (чи їх частин) яких будуть проводитись розвідувальні роботи.

Як слушно підкреслюється в літературі, спроба законодавця «спростити» механізм виникнення прав на земельну ділянку для проведення розвідувальних робіт фактично внесла плутанину, бо дозвіл на проведення розвідувальних робіт ототожнюється з дозволом на геологічне вивчення надр шляхом проведення розвідувальних робіт. Натомість дозвіл на тимчасове зайняття земельної ділянки стосується сфери землекористування, а дозвіл на геологічне вивчення надр шляхом проведення розвідувальних робіт стосується виникнення права надрокористування¹.

Отже, якщо виходити з наведених положень, можна констатувати, що наданню спеціальних дозволів на користування надрами має передувати попереднє погодження з відповідними органами питання про земельну ділянку. Отримуючи дозвіл на геологічне вивчення надр, зацікавлена особа має бути впевнена, що питання, яке стосується тимчасового зайняття необхідної земельної ділянки, попередньо погоджене і принципово вирішене. Якщо розвідувальні роботи будуть проводитися в межах земель, які перебувають у приватній власності, то зацікавлена особа повинна у власника отримати попередню згоду на тимчасове зайняття земельної ділянки. У випадку ж майбутнього проведення розвідувальних робіт

¹ Шульга М. В. Еволюція правового регулювання земельних відносин при геологічному вивченні надр. *Актуальні проблеми соціального права. Еволюція правового регулювання аграрних, земельних та екологічних відносин* : матер. між-нар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 18.11.2016 р.). Львів., 2016. С. 69.

на землях, що перебувають у користуванні, земельне питання має бути попередньо погоджене із землекористувачем.

Наявність в особі спеціального дозволу на геологічне вивчення надр та попереднього погодження земельного питання виступатиме достатньою підставою для укладення угоди спеціалізованою організацією – надрокористувачем і власником земельної ділянки чи землекористувачем на використання тимчасово зайнятих земель для проведення розвідувальних робіт.

Слід зазначити, що у ЗК України (ст. 97 та ін.) використано термін «угода», а не «правочин». Однак така розбіжність є чисто термінологічною і зумовлена використанням цього терміна у попередньому ЦК України, який діяв на момент розробки і прийняття чинного ЗК України.

На відміну від раніше діючого законодавства, чинний ЗК України не вживає в ст. 97 словосполучення «тимчасове зайняття земельної ділянки» для проведення розвідувальних робіт. Водночас дана норма передбачає можливість проведення розвідувальних робіт на підставі угоди з власником або за погодженням із землекористувачем. Отже згідно з чинним законодавством має враховуватися волевиявлення не тільки власника земельної ділянки, а і землекористувача. Так, ч. 2 ст. 97 ЗК України встановлено, що строки і місце проведення розвідувальних робіт визначаються саме угодою сторін. В цьому випадку законодавець виходить з того, що угода спеціалізованої організації з власником землі чи землекористувачем має бути покладена в основу виникнення права користування тимчасово зайнятою земельною ділянкою для проведення розвідувальних робіт як зобов'язального права. Ця угода має особливості, які стосуються її суб'єктного складу, порядку укладення та прав і обов'язків, які вона породжує у сторін.

Отже, наявність в особі спеціального дозволу на геологічне вивчення надр, попереднього погодження питання щодо строків та місця проведення розвідувальних робіт створює можливість укладення цією особою угоди із власником земельної ділянки або землекористувачем на користування земельною ділянкою для проведення розвідувальних робіт.

Із змісту ст. 97 ЗК України випливає, що істотними умовами такої угоди виступають положення щодо місця та строків прове-

дення розвідувальних робіт. Але максимальні строки геологічного вивчення надр, яке має здійснюватися спеціалізованою організацією – надрокористувачем, визначені у спеціальному дозволі, а узагальнені відомості про місце проведення розвідувальних робіт зафіксовані у погоджувальній документації про надання земельної ділянки. Отже при укладенні угоди мова має йти про уточнення строків початку та закінчення розвідувальних робіт та місця їх проведення, тобто конкретної земельної ділянки.

Взагалі ж вивчення практики свідчить, що така угода повинна містити такі положення: назву сторін; предмет угоди (земельну ділянку з визначенням її місця розташування та цільового призначення); площу, на якій будуть проводитись розвідувальні роботи; види робіт, які мають проводитись та термін їх проведення; зобов'язання відшкодувати усі збитки, в тому числі неoderжані доходи, а також обов'язок привести займані землі у попередній стан за рахунок особи, яка проводить ці роботи, обов'язок розробити проект рекультивациі земель та ін.

Надрокористувач, що має намір проводити розвідувальні роботи, та особа, на землях якої будуть проводитись такі роботи, при укладенні угоди не мають абсолютної свободи у визначенні її умов. Площа земельної ділянки та її цільове призначення, а також максимальні строки проведення розвідувальних робіт зарані відомі і чітко визначені. Тому ряд умов угоди потребують лише уточнення сторонами, при її укладенні.

Взагалі ж сьогодні на доктринальному рівні зроблено слушний висновок, за яким принцип свободи договору поширюється і на земельні правовідносини незалежно від його позитивного закріплення у земельному законодавстві¹. Тенденцію розширення приватноправових засад регламентації земельних відносин відмічають і інші представники земельно-правової науки².

¹ Шевченко В. В. Реалізація принципу свободи договору в земельному праві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка, Київ, 2016. 200 с.

² Шульга М. В. Публічно-правове забезпечення обігу земель сільськогосподарського призначення. *Актуальні проблеми публічного та приватного права* : тези доп. IV міжнар. наук. практ. конф. 25.10.2013 р. / за ред. В. М. Огаренка, А. О. Монаєнка та ін. Запоріжжя : КПУ, 2013. 396 с.; Сидор В. Д. Публічно-право-

Цивільно-правовий характер угоди зумовлює можливість встановлення оплатного або безоплатного користування земельною ділянкою для проведення розвідувальних робіт. Якщо враховувати положення ст. 206 ЗК України, згідно з якою використання землі в Україні є платним, то слід прийти до висновку, що угода має передбачати платне використання земельної ділянки.

Оскільки за результатами укладення угоди у користувача земельної ділянки для проведення розвідувальних робіт виникає зобов'язальне, строкове та оплатне право користування цією ділянкою, відносини сторін мають регламентуватися нормами гл. 58 ЦК України, а положення про оренду землі до цих відносин застосовуватися не повинні¹.

Серед складових механізму виникнення права на проведення розвідувальних робіт важливу роль відіграє чітка фіксація місця розташування земельної ділянки, меж та її стану, а також моменту виникнення прав. Отже, йдеться про індивідуалізацію земельної ділянки як об'єкта права користування для проведення розвідувальних робіт шляхом використання її фізичних властивостей (належність до земної поверхні, межі, місце розташування). Юридичні властивості такої земельної ділянки (власнісний статус, цільове призначення та кадастровий номер) відходять на другий план.

Межі тимчасово зайнятої земельної ділянки, яка за угодою має використовуватися для проведення розвідувальних робіт, повинні бути точно встановленими на місцевості, погоджені сторонами та належним чином задокументованими. Погодження повинно оформлятися складанням відповідного акта про межі. Не виключається необхідність закріплення меж межовими знаками встановленого зразка. Доцільним видається описування меж земельної ділянки.

Повинен обов'язково складатися план (схема) земельної ділянки, який буде використовуватися для проведення розвідувальних робіт. Як обов'язковий додаток до угоди цей план (схема) створює ві і приватноправові засади в земельному законодавстві України. *Право України.* – 2011. № 7. С. 197–202.

¹ Мірошніченко А. М., Попов Ю.Ю. Зобов'язальне право найму (оренди) та інше використання чужих земельних ділянок від імені володільця у зобов'язальних правовідносинах. *Вісн. Вищої ради юстиції.* 2012. № 4. С. 78-79.

ватиме чітке уявлення про місце розташування земельної ділянки.

Відкритим залишається питання щодо фіксації стану земельної ділянки, яка буде передана землевласником чи землекористувачем спеціалізованій організації за актом приймання-передачі, як невід'ємною частиною угоди, яка укладатиметься між ними.

Закон, на жаль, не вирішує питання щодо моменту виникнення прав на земельну ділянку для проведення розвідувальних робіт. В літературі пропонують вважати моментом виникнення права на користування земельною ділянкою для проведення розвідувальних робіт момент державної реєстрації¹. Але чинне законодавство не передбачає обов'язкової державної реєстрації зобов'язальних прав. Тому висловлене судження є спірним. Укладена у письмовій формі угода за бажанням сторін може бути нотаріально посвідчена. Видається, що моментом виникнення прав на земельну ділянку для проведення розвідувальних робіт було б доцільно вважати момент підписання сторонами угоди та акта приймання-передачі земельної ділянки для проведення розвідувальних робіт, який має бути невід'ємною частиною угоди. З цього моменту має починатися перебіг строку використання земельної ділянки.

Чинне законодавство не визначає правову природу угоди, яка укладається спеціалізованою організацією, що має намір проводити розвідувальні роботи, та власником землі чи землекористувачем.

Практика свідчить, що органи земельних ресурсів іноді вимагають від спеціалізованих організацій, які мають намір проводити розвідувальні роботи, укладення договорів оренди землі. Вони вважають, що ст. 97 ЗК України регулює в тому числі і орендні земельні відносини. З таким підходом не можна погодитись. Перелік істотних умов угоди на використання земельної ділянки для проведення розвідувальних робіт набагато коротший, ніж передбачено для договору землі. Окрім того, розвідувальні роботи можуть проводитись і за погодженням із землекористувачем, що, зрозуміло, виключає оренду землі. Землекористувач не може бути орендодавцем.

¹ Барабаш Н. П. Правовий режим земель, наданих для користування надрами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Нац. ун-т «Юридична академія України ім. Я. Мудрого». Харків, 2012. С. 11.

Таким чином, право користування земельною ділянкою для проведення розвідувальних робіт повинно виникати на підставі укладення угоди з власником земельної ділянки на тимчасове зайняття земельної ділянки (її частини) або погодження цього питання із землекористувачем. Моментом виникнення такого права доцільно вважати момент підписання сторонами договору та акта приймання-передачі земельної ділянки для проведення розвідувальних робіт. Саме з цього моменту спеціалізована організація повинна приступити до експлуатації земельної ділянки, і з цього моменту має починатися перебіг строку використання земельної ділянки.

Окремої уваги заслуговує питання, яке пов'язане із використанням земельних ділянок користувачами бурштиноносних надр.

Україна займає друге місце в світі за запасами бурштину. При цьому офіційно країна щорічно видобуває близько чотирьох тон, що становить майже 5% від реального видобутку бурштину в Україні¹. У найближчі роки планується розпочати видобуток бурштину на значно більших площах – десятки тисяч гектарів.

Вивчення вітчизняної практики свідчить, що в нашій державі фактично розгорнулась «бурштинова лихоманка». Недосконале правове регулювання користування надрами для видобування бурштину, складність процедури отримання спеціального дозволу на користування надрами, необхідність отримання цілої низки погоджень, рішень для початку видобування корисних копалин перешкоджає залученню потенційних інвесторів для вкладання коштів у розробку в тому числі бурштинових родовищ.

У результаті надмірного адміністративного навантаження на сьогодні значною мірою бурштин видобувається методами, наслідком яких є руйнування екосистем території. Головними чинниками негативного впливу виступає нелегальне видобування бурштину у значних масштабах. Це призвело до порушення природних екосистем, недостатній обсяг фінансування робіт, пов'язаних зі зменшенням впливу на навколишнє природне середовище, зумовленого варварською розробкою родовищ бурштину та не

¹ Ковалевський С. С. Виявлення осередків добування бурштинових копалин на території лісових масивів України. Науковий вісник НЛТУ України. 2019. Т 29. № 6. С. 40.

проведенням рекультивації вироблених ділянок, передусім у межах території Полісся.

До економічних наслідків відносяться збитки у лісовому та водному господарстві, деградація ґрунтів, втрата для держави значних обсягів бурштину-сирцю, що набагато перевищують обсяг законного видобування.

З метою належного правового врегулювання відносин щодо користування надрами задля видобування бурштину, припинення незаконного його видобутку, а також створення сприятливих умов для розвитку в Україні відповідної галузі економіки, залучення у цю галузь інвестицій вітчизняних та іноземних, а також нових технологій, зростання рівня життя населення в місцях видобування бурштину, забезпечення охорони навколишнього природного середовища під час видобування бурштину та рекультивації порушених земель було прийнято Закон України від 19.12.2019 р. № 402-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства про видобуток бурштину та інших корисних копалин», який набрав чинності 29.12.2019 р.¹. Законом внесено зміни до низки законодавчих актів, зокрема і до Земельного кодексу України.

Так, главу 15 ЗК України доповнено ст. 97¹ «Обов'язки користувачів бурштиноносними надрами, що проводять розвідувальні роботи та/або видобування бурштину», відповідно до якої власнику спеціального дозволу на користування бурштиноносними надрами дозволяється використовувати земельну ділянку на підставі угоди про проведення розвідувальних та видобувних робіт, яка укладається із власником землі та/або за погодженням із землекористувачем, із обов'язковим затвердженням оцінки запасів у встановленому законодавством порядку після проведення геологічного вивчення на відповідній ділянці бурштиноносних надр. Типова форма зазначеної угоди затверджена Кабінетом Міністрів України.

На розвиток законодавчих положень Кабінетом Міністрів України було затверджено Типову угоду про проведення розвіду-

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства про видобуток бурштину та інших корисних копалин: Закон України від 19.12.2019 р. № 402-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/402-20#n14> (дата звернення: 05.08.2022).

вальних та видобувних робіт на ділянках бурштиноносних надр постановою від 06.10.2021 р. № 1038¹.

Із змісту Типової угоди випливає, що вона укладається власником спеціального дозволу з власником або користувачем земельної ділянки. Місце розташування такої ділянки повинно бути зазначене в самому спеціальному дозволі на користування надрами. На момент отримання спеціального дозволу надрокористувачем власник (юридична чи фізична особа) земельної ділянки або землекористувач, на жаль, не знає, що його чекає (яка майбутня доля його земельної ділянки або врожаю, який не встиг зібрати носій земельних прав, або розташованих на земельній ділянці будівель і споруд та ін.)

Стаття 97¹ ЗК України дозволяє використовувати земельну ділянку на підставі угоди про проведення розвідувальних та видобувних робіт, яка укладається із власником землі та/або за погодженням із землекористувачем, із обов'язковим затвердженням оцінки запасів у встановленому законодавством порядку після проведення геологічного вивчення на відповідній ділянці бурштиноносних надр. Якщо особа отримала спеціальний дозвіл на користування бурштиноносними надрами, то вона повинна мати уявлення не тільки про ділянку надр, в межах якої вона буде проводити розвідувальні роботи і видобувати бурштин, а і про земельну ділянку, яка теж має використовуватися для забезпечення видобутку бурштину.

В названій статті, яка стосується лише обов'язків користувачів бурштиноносних надр, йдеться про угоду, яка стосується проведення розвідувальних робіт і видобувних робіт, і ні слова не сказано про можливість сервітутного землекористування. Водночас ст. 99 ЗК України серед видів права земельного сервітуту виокремлює право на користування земельною ділянкою для потреб дослідно-промислової розробки родовищ бурштину, інших корисних копалин загальнодержавного значення та/або видобування бурштину, інших корисних копалин загальнодержавного значен-

¹ Про затвердження Типової угоди про проведення розвідувальних та видобувних робіт на ділянках бурштиноносних надр від 06.10.2021 р. № 1038. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1038-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 05.08.2022).

ня, за умови що при цьому не порушуються права землевласника, передбачені ст. 98 ЗК України.

Питання ж про розвідувальні роботи, які мають передувати, наприклад, видобуванню корисних копалин залишає законодавець відкритим. Водночас саме завдяки проведенню розвідувальних робіт здійснюється геологічне вивчення надр, результатом якого виступає обов'язкове затвердження оцінки запасів корисних копалин.

Системний і порівняльний аналіз змісту ст.ст. 97; 97¹; 99 ЗК України наводить на думку, що геологічне вивчення надр з метою пошуку родовищ бурштину здійснюється передовсім на підставі угоди, Типову форму якої затвердив Кабінет Міністрів України.

Якщо угоду із власником земельної ділянки, яка укладається з дотриманням положень Типової угоди, можна вважати достатньою самостійною підставою виникнення права користування земельною ділянкою, яке забезпечує, наприклад, видобуток бурштину, то залишається відкритою проблема щодо погодження «земельного питання» із землекористувачем. Користувач земельної ділянки, якою цікавиться надрокористувач не будучи її власником, не може вирішувати її юридичну долю. Він не може вчиняти розпорядницькі дії щодо земельної ділянки, яка ним використовується, наприклад, на титулі оренди або інших правових титулах.

Що означає термін «погодження» законодавець не пояснює. Земельна ділянка державної чи комунальної власності, перебуваючи в користуванні фізичної чи юридичної особи на законних підставах, використовується на договірній основі, наприклад, на умовах оренди. Це означає, що орендодавець (власник земельної ділянки) і її користувач (орендар) мають достроково розірвати договір оренди за згодою сторін з усіма правовими наслідками. Це може бути вирішено і в судовому порядку, який зазвичай «розтягується» на роки.

А якщо згода сторін буде відсутня, то договір має бути розірваний в судовому порядку. Така процедура займатиме, як правило, тривалий час. З урахуванням того, що спеціальні дозволи на тимчасове користування надрами надаються на строк не більше п'яти років, створюється ситуація, коли вирішення «земельного питан-

ня» може взагалі заблокувати реалізацію спеціального дозволу. Взагалі ж зазначимо, що мова повинна йти не про надання земельних ділянок у загальноприйнятому розумінні, а про тимчасове їх зайняття для проведення розвідувальних робіт та геологічне вивчення надр, включаючи їх дослідно-промислову розробку. Законодавець має чітко розрізнити ці нетотожні речі.

Розглядаючи можливість використання земельних ділянок, пов'язаного з користуванням бурштиноносними надрами для їх геологічного вивчення, шляхом встановлення земельного сервіту, можна зазначити наступне.

Право земельного сервіту – це право власника або землекористувача земельної ділянки чи іншої заінтересованої особи на обмежене платне або безоплатне користування чужою земельною ділянкою (ділянками).

Земельні сервітути можуть бути постійними і строковими. Строк дії земельного сервіту, що встановлюється договором між особою, яка вимагає його встановлення, та землекористувачем, не може бути більшим за строк, на який така земельна ділянка передана у користування землекористувачу. Встановлення земельного сервіту не веде до позбавлення власника земельної ділянки, щодо якої встановлений земельний сервіт, прав володіння, користування та розпорядження нею.

Земельний сервіт здійснюється способом, найменш обтяжливим для власника земельної ділянки, щодо якої він встановлений.

Відповідно до ст. 100 ЗК України земельний сервіт може бути встановлений договором, законом, заповітом або рішенням суду. Сервіт може належати власникові (володільцеві) сусідньої земельної ділянки, а також іншій конкретно визначеній особі (особистий сервіт).

Встановлення земельного сервіту на земельній ділянці приватної власності, наприклад, за рішенням суду, для потреб надрокористування бурштиноносними надрами позбавляє власника такої земельної ділянки права користування нею або обмежує його права.

Виходячи із положень чинного законодавства, угода про проведення розвідувальних та видобувних робіт на ділянках бурштиноносних надр, не підлягає обов'язковому нотаріальному посвід-

ченню, що бажано було б закріпити законодавчим шляхом, для забезпечення гарантій носіїв земельних прав. У випадку ж укладення сервітутного договору, він за домовленістю сторін може бути посвідчений нотаріально. Власник земельної ділянки також може встановити вимогу нотаріального посвідчення договору про встановлення земельного сервітуту та скасувати таку вимогу. Встановлення (скасування) цієї вимоги є одностороннім правочинном, що підлягає нотаріальному посвідченню. Така вимога є обтяженням речових прав на земельну ділянку та підлягає державній реєстрації в порядку, визначеному законом. (п.2., п.3 ч.2 ст. 100 ЗК України).

На відміну від угоди про проведення розвідувальних та видобувних робіт на ділянках бурштиноносних надр, Типового договору про встановлення земельного сервітуту законодавством не передбачено. В ст. 101 ЗК України зазначено, що власник, або землекористувач земельної ділянки, щодо якої встановлений земельний сервітут, має право вимагати від осіб, в інтересах яких встановлено земельний сервітут, плату за його встановлення, якщо інше не передбачено законом. Окрім того власник земельної ділянки, щодо якої встановлений земельний сервітут, має право на відшкодування збитків, завданих встановленням земельного сервітуту.

Важливо і те, що земельний сервітут підлягає державній реєстрації в порядку, встановленому для державної реєстрації прав на нерухоме майно. Договір земельного сервітуту являє собою договірну підставу встановлення речового права. Угода ж про проведення розвідувальних та видобувних робіт на ділянках бурштиноносних надр державній реєстрації не підлягає, а отже в даному випадку мова йде фактично про зобов'язальне право. Це зобов'язальне право невиключного (неповного) строкового володіння та користування тимчасово зайнятою земельною ділянкою для проведення розвідувальних робіт є невідчужуваним і повинно бути оформлене угодою спеціалізованої організації, яка має намір проводити розвідувальні роботи, з власником землі або за погодженням із землекористувачем.

Таким чином, можна дійти висновку, що укладення угоди про проведення розвідувальних та видобувних робіт на ділянках бурштиноносних надр або договору про встановлення земельного

сервітуту не дає чітких відповідей на питання, які стосуються підстав, умов та процедури виникнення прав на земельні ділянки для проведення розвідувальних та видобувних робіт на відповідних ділянках бурштиноносних надр. Якщо мова йде про проведення розвідувальних робіт користувачами бурштиноносних надр, очевидно все таки видається обов'язковість: - попереднього погодження «земельного питання» з носієм земельних прав, ділянка якого буде тимчасово зайнята для забезпечення надрокористування; - укладення угоди про тимчасове зайняття відповідної земельної ділянки.

У чинному абзаці ч. 4 ст. 66 ЗК України визначається, що земельні ділянки усіх форм власності та категорій надаються власникам спеціальних дозволів на дослідно-промислову розробку родовищ бурштину, інших корисних копалин загальнодержавного значення та/або видобування бурштину, інших корисних копалин загальнодержавного значення шляхом встановлення земельних сервітутів згідно з межами та строками дії відповідних спеціальних дозволів на користування надрами (із автоматичним продовженням строку дії сервітуту в разі продовження строку дії відповідного спеціального дозволу на користування надрами) без зміни цільового призначення цих земельних ділянок, крім земель природно-заповідного фонду, оздоровчого призначення, рекреаційного призначення, історико-культурного призначення та водного фонду.

Проте для однозначної інтерпретації та правильного застосування відповідних положень слід чітко визначити саме ті категорії земель, в межах яких може проводитись дослідно-промислова розробка та видобування бурштину. Адже, із запропонованої редакції випливає, що для дослідно-промислової розробки родовищ бурштину та/або видобування бурштину на землях природно-заповідного фонду, оздоровчого призначення, рекреаційного призначення, історико-культурного призначення та водного фонду достатньо змінити їх цільове призначення. Вказане суперечить ч. 3 ст. 7 Закону України «Про природно-заповідний фонд України», відповідно до якої «на землях природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного або історико-культурного призначення забороняється будь-яка діяльність, яка негативно впливає або може негативно впливати на стан природних та історико-культур-

них комплексів та об'єктів чи перешкоджає їх використанню за цільовим призначенням».

До того ж доцільність проведення дослідно-промислової розробки родовищ бурштину та/або видобування бурштину на цих землях вкрай сумнівна, з огляду на те, що збереження таких земель для їх цільового використання відповідає інтересам громадян України більше, ніж їх промислова експлуатація.

На сьогодні особливо актуалізується, питання правової регламентації використання земельних ділянок для потреб нафтогазової галузі. Оскільки за відсутності безпосереднього використання конкретно визначеної земельної ділянки користування нафтогазоносними надрами в її межах утруднене, а і то зовсім неможливе.

Нафтогазова промисловість України сьогодні, без сумніву, відіграє ключову роль не лише у складі вітчизняного паливно-енергетичного комплексу, а й усієї економіки загалом. Обмеженість власних енергоносіїв ставить країну під загрозу залежно від їх постачання ззовні, що спричиняє не тільки економічну, а й політичну дестабілізацію. Зважаючи на стан галузей вітчизняного господарства та те, що Україні не вистачає продуктів паливно-енергетичного комплексу, проблеми та перспективи функціонування сучасного нафтогазового комплексу України є досить актуальними¹.

Стаття 18 Закону України «Про нафту і газ» встановлює, що надання земельних ділянок у користування для потреб нафтогазової галузі здійснюється у порядку, встановленому земельним законодавством України. При цьому наголошується, що земельні ділянки усіх форм власності та категорій надаються власникам спеціальних дозволів на користування нафтогазової галузі для будівництва, розміщення і експлуатації об'єктів нафтогазовидобування та облаштування родовища шляхом встановлення земельних сервітутів без зміни цільового призначення цих земельних ділянок, крім земель природно-заповідного фонду, оздоровчого призначення, рекреаційного призначення, історико-культурного призначення та водного фонду.

¹ Червінська О.С., Грицик А.Я. Стан та перспективи розвитку підприємств нафтогазового комплексу України. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2014. Вип. 24.6. С. 300.

Власникам землі та землекористувачам відшкодовуються збитки та втрати, завдані внаслідок користування земельними ділянками для потреб нафтогазової галузі.

Фінансування робіт із землеустрою та державна реєстрація сервітуту здійснюються за рахунок коштів осіб, на користь яких встановлюється сервітут. Власник спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами може виступати замовником робіт із землеустрою для встановлення сервітутів у межах визначеної спеціальним дозволом ділянки надр.

Для встановлення земельного сервітуту власник спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами письмово звертається до власника (користувача) земельної ділянки з пропозицією укласти договір про встановлення земельного сервітуту та додає до звернення проект такого договору із зазначенням, серед іншого, запропонованого розміру плати за встановлення земельного сервітуту та її індексації. Друга сторона розглядає звернення, підписує договір або надає письмову мотивовану відмову у його укладенні протягом 15 днів з дня отримання відповідного звернення.

У разі недосягнення згоди щодо укладення договору про встановлення земельного сервітуту для потреб нафтогазової галузі спір про встановлення земельного сервітуту вирішується у судовому порядку з урахуванням вимог ст. 18 Закону України «Про нафту і газ».

Рішення суду про встановлення земельного сервітуту є підставою для державної реєстрації права земельного сервітуту. У такому разі оплата за встановлення земельного сервітуту здійснюється шляхом перерахування грошових коштів на банківський рахунок власника (користувача) земельної ділянки або внесення грошових коштів на депозит нотаріуса в порядку, встановленому законом, за місцем розташування земельної ділянки.

Дія сервітуту, встановленого відповідно до ст. 18 Закону України «Про нафту і газ», зберігається у разі переходу прав на земельну ділянку, щодо якої встановлено сервітут, до іншої особи, а також у разі зміни осіб, на користь яких встановлено сервітут. У таких випадках до раніше укладених договорів про встановлення сервітутів можуть вноситися відповідні зміни, якщо інше не передбачено договором.

В цілому наведені положення відповідають змісту Земельного кодексу України. Водночас окремі положення Закону України «Про нафту і газ», які стосуються надання земельних ділянок для потреб нафтогазової галузі, потребують додаткового аналізу. Так, загальна процедура надання земельних ділянок, наприклад, державної або комунальної власності у користування встановлена ст. 123 ЗК України. Згідно з цією нормою надання земельних ділянок здійснюється за рішенням уповноважених органів, яке приймається на підставі проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок або на підставі технічної документації із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки. Отже, в ст. 18 Закону України «Про нафту і газ» мова має йти не про надання земельних ділянок, а про виникнення тимчасового землекористування, одним із різновидів якого є сервітутне використання земель для потреб нафтогазової галузі.

Так, йдеться про тимчасове користування земельною ділянкою на термін дії спеціального дозволу, цільове призначення якої полягає в будівництві, розміщенні і експлуатації об'єктів нафтогазовидобування та облаштуванні родовища. Суб'єктний склад користувачів земельних ділянок для потреб нафтогазової галузі обмежений лише власниками спеціальних дозволів на користування нафтогазоносними надрами. Строк тимчасового користування обмежений строком, встановленим спеціальним дозволом на користування нафтогазоносними надрами. Строк дії спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами починається з дня одержання спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами, якщо в ньому не передбачено інше, та завершується в останній день такого строку або в день набрання законної сили рішенням суду про анулювання спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами чи про визнання його недійсним з підстав, встановлених Законом України «Про нафту і газ».

Користувач нафтогазоносними надрами зобов'язаний приступити до проведення робіт на визначеній ділянці нафтогазоносних надр не пізніше ніж через 180 календарних днів з дня початку строку дії спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами. Таким чином, до цього часу земельне питання повинно бути вирішено.

Все вищевикладене наштовхує на питання про те, які існують гарантії того, що земельний сервітут буде оформлений? Адже, прийняття рішення суду про встановлення земельного сервітуту, яке згідно ст.18 Закону України «Про нафту і газ», є підставою для державної реєстрації права земельного сервітуту – може зайняти певний час.

Видається, що і ця проблема може бути вирішена за попереднім погодженням з відповідними органами питання про землю, яке буде передувати наданню спеціальних дозволів на користування нафтогазоносними надрами.

Отже, основною правової формою використання земель для потреб нафтогазової галузі України є сервітутне користування. Надання земельних ділянок шляхом встановлення земельних сервітутів власникам спеціальних дозволів на користування надрами має здійснюватися за умови, що при цьому не порушуються права землевласника чи землекористувача, передбачені ст. 98 ЗК України.

Відповідно до ч. 4 ст. 98 ЗК України земельний сервітут здійснюється способом, найменш обтяжливим для власника земельної ділянки, щодо якої він встановлений. Враховуючи наведене, треба зазначити, що будівництво, розміщення об'єктів нафтогазовидобування та облаштування родовища буде досить обтяжливим для власника земельної ділянки, щодо якої буде встановлений сервітут, та обмежуватиме законні права власника такої ділянки вільно нею користуватися.

Підсумовуючи вищевикладене, необхідно зазначити, що правове забезпечення використання земель для потреб надрокористування потребує вдосконалення. Організаційно-правовий механізм набуття та використання земельних ділянок для зазначених потреб має бути чітко і повно врегульованим з тим, щоб забезпечував гарантії носіїв земельних прав та публічні інтереси суспільства.