

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

ЗОЛОТАРЬОВА Д. М.,
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри земельного та
аграрного права
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 349.414 (477)

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.6.1.16>

**ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИНИКНЕННЯ ПРАВА КОРИСТУВАННЯ
ЗЕМЛЯМИ ДЛЯ ПРОВЕДЕННЯ РОЗВІДУВАЛЬНИХ РОБІТ**

Для задоволення певних публічних потреб часто виникає необхідність тимчасового використання земель, оскільки характер діяльності, яка буде проводитися на цих землях, має тимчасовий характер. Прикладом наведеного використання зазвичай вважають такий вид надкористування, як геологічне вивчення надр, яке здійснюється шляхом проведення розвідувальних робіт з обов'язковим тимчасовим використанням необхідної земельної ділянки. Чинна ст. 97 Земельного кодексу України назване словосполучення не використовує, а вживає формулу «місце проведення розвідувальних робіт». Очевидно, що все-таки йдеться про тимчасове зайняття земельної ділянки. Особливості виникнення права користування земельними ділянками для проведення розвідувальних робіт зумовлені специфікою цього права, яке суттєво відрізняється від законодавчо закріплених видів прав користування земельними ділянками. У цьому разі актуалізується питання правового забезпечення виникнення права користування землями для проведення розвідувальних робіт. У статті проаналізовані правові проблеми виникнення й реалізації права користування землями для проведення розвідувальних робіт. Установлено, що вирішення «земельного питання», пов'язаного з користування надрами для їх геологічного вивчення, започатковується ще на перших стадіях процедури виникнення права надкористування. Оскільки геологічне вивчення надр не потребує надання земельної ділянки в загальноприйнятому розумінні, а зумовлює тимчасове зайняття відповідної ділянки, то очевидно видається обов'язковість попереднього погодження земельного питання. Отримуючи дозвіл на геологічне вивчення надр, зацікавлена особа має бути впевнена, що питання, яке стосується тимчасового зайняття необхідної земельної ділянки, попередньо погоджене й принципово вирішене. Отже, закріплення на законодавчому рівні правила про попереднє погодження питання щодо тимчасового зайняття земель для проведення розвідувальних робіт має суттєве практичне значення, оскільки воно спрямоване на забезпечення гарантій прав конкретних осіб. Наявність в особи спеціального дозволу на геологічне вивчення надр і попереднє погодження земельного питання виступатиме достатньою підставою для укладення угоди спеціалізованою організацією-надкористувачем і власником земельної ділянки чи землекористувачем на використання тимчасово займаних земель для проведення розвідувальних робіт.

Ключові слова: земля, землекористування, тимчасове зайняття земельної ділянки, розвідувальні роботи, угода на використання земельної ділянки, геологічне вивчення надр.



Zolotarova D. M. Legal support for the emergence of the right to use land for exploration

To meet certain public needs, there is often a need for temporary use of land, as the nature of the activities to be carried out on these lands is temporary. An example of this use is usually considered to be a type of subsoil use, such as geological study of subsoil, which is carried out by conducting exploration work with the mandatory temporary use of the required land. The current Article 97 of the Land Code of Ukraine does not use this phrase, but uses the formula “place of exploration”. It is obvious that it is still a question of temporary occupation of the land plot. Peculiarities of the emergence of the right to use land for exploration work are due to the specifics of this right, which differs significantly from the statutory types of land use rights. In this case, the issue of legal support for the emergence of the right to use land for exploration is relevant. The article analyzes the legal problems of the emergence and implementation of the right to use land for exploration. It is established that the solution of the “land issue” related to the use of subsoil for their geological study, begins in the early stages of the procedure for the emergence of subsoil use rights. Since the geological study of the subsoil does not require the provision of land in the conventional sense, but determines the temporary occupation of the site, it seems obvious that prior approval of the land issue. When obtaining a permit for the geological study of subsoil, the person concerned must be sure that the issue concerning the temporary occupation of the required land plot has been previously agreed and resolved in principle. Thus, enshrining at the legislative level the rule of prior approval of the issue of temporary occupation of land for exploration is of great practical importance, as it is aimed at ensuring the rights of individuals. The presence of a special permit for geological exploration and prior approval of the land issue will be a sufficient basis for the conclusion of an agreement by a specialized organization-subsoil user and land owner or land user for the use of temporarily occupied land for exploration.

Key words: land, land use, temporary occupation of land, exploration, an agreement on the land use, geological exploration of mineral resources.

Вступ. У сучасних умовах з розвитком у нашій державі промисловості й зростанням потреб у мінеральній сировині повинні збільшуватися обсяги розвідувальних робіт, які проводяться в межах відповідних земельних ділянок спеціалізованими геологорозвідувальними та іншими пошуковими організаціями з метою геологічного вивчення надр. Із цією метою вони можуть влаштовувати проїзди по землі, установлювати знаки, зондувати землю, облаштовувати свердловини, відбирати зразки порід, влаштовувати просіки на земельних ділянках, вкритих лісом, та ін. У всіх цих випадках права на відповідні земельні ділянки виникають у встановленому порядку. Земельний кодекс України (далі – ЗК України) присвячує регламентації відносин щодо використання земельних ділянок для проведення розвідувальних робіт лише одну ст. 97. Серед проблем, пов’язаних із реалізацією положень цієї статті, варто виокремити відсутність чітких законодавчо визначених підстав, умов і процедури виникнення прав на земельні ділянки для проведення розвідувальних робіт; необґрунтовано тривалі строки набуття цих прав тощо.

Постановка завдання. Окремі проблеми використання земельних ділянок для проведення розвідувальних робіт побічно розглядалися в юридичній літературі при аналізі окремих видів надрокористування. У науковій літературі дослідження правового режиму земель, пов’язаних із надрокористуванням, тією чи іншою мірою проводили такі науковці, як В.І. Андрейцев, Н.П. Барабаш, Г.С. Башмаков, С.О. Боголюбов, Б.В. Лісковець, Н.Б. Мухітдінов, В.К. Філатова, О.П. Шем’яков, М.В. Шульга та інші. Відсутність належного теоретичного обґрунтування земельно-правових приписів, які мають регулювати



суспільні відносини, пов'язані з реалізацією права на проведення розвідувальних робіт, значно ускладнюють ситуацію.

Зважаючи на недосконалість правових приписів, що здійснюють правове регулювання виникнення, реалізації суб'єктивних прав на земельні ділянки для проведення розвідувальних робіт із цього приводу, існує нагальна потреба в детальному науковому осмисленні обраної тематики.

Результати дослідження. 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, у компетенцію яких входило право розпорядження землею. В умовах панування виключної державної власності на землю переважали адміністративно-правові засади набуття права землекористування, у тому числі й для проведення розвідувальних робіт.

За чинним законодавством про надра та земельним законодавством, виникнення прав на користування надрами (у тому числі й 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 варто мати на увазі, що в компетентних державних органів після видачі спеціального дозволу на геологічне вивчення надр фактично відсутні зобов'язання щодо надання допомоги чи сприяння надрокористувачу в процесі отримання ним прав на необхідну земельну ділянку.

Виникнення права користування земельною ділянкою законодавець зазвичай пов'язує з наявністю складного юридичного факту, який включає рішення уповноваженого органу щодо надання в користування сформованої земельної ділянки, розроблення проєкту її відведення, визначення меж у природі (на місцевості) та державну реєстрацію права, яке виникло. Водночас існують особливості виникнення права користування земельними ділянками для проведення розвідувальних робіт зумовлені специфікою даного права, яке з урахуванням обсягу повноважень користувача відноситься до неповного права.

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 і м'який варіанти цих процедур. У першому випадку передбачається одночасна видача спеціальної ліцензії на право користування надрами й вилучення необхідної земельної ділянки для державних потреб і надання її надрокористувачу. У другому – пропонується суттєво спростити процес погодження земельного питання [1, с. 63].

Видається, що перший варіант навряд чи вирішить проблему, яка стосується реалізації прав на геологічне вивчення надр і прав на відповідну земельну ділянку. З урахуванням тимчасового характеру геологічного вивчення надр, яке зумовлює й тимчасовий характер землекористування, навряд чи доцільно здійснювати вилучення 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.

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.

Варто 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 виник-



нення даного права полягає в тому, що за будь-яких умов обов'язкове волевиявлення самих носіїв земельних прав (власника або землекористувача), у межах земельних ділянок (чи їх частин) яких будуть проводитися розвідувальні роботи.

Зі змісту ст. 18 Кодексу України про надра (далі – КУпН) випливає, що земельні ділянки для користування надрами, крім випадків, передбачених ст. 23 КУпН, надаються користувачам надр після одержання ними спеціальних дозволів на користування надрами чи гірничих відводів. Це означає, що виникнення права надрокористування (зокрема й щодо геологічного вивчення надр) передусє виникненню права землекористування. При цьому, відповідно до названої статті, надання земельних ділянок для потреб, пов'язаних із користуванням надрами, проводиться в порядку, установленому земельним законодавством.

Вивчення практики свідчить, що вирішення «земельного питання», пов'язаного з користування надрами для їх геологічного вивчення, започатковується ще на перших стадіях процедури виникнення права надрокористування. Так, наприклад, Порядком погодження звернень про надання надр у користування, затвердженим рішенням Донецької обласної ради 14.09.2011 № 6/6-142, передбачено, що особа, заінтересована в наданні надр у користування, у зверненні має вказати, поміж іншого, необхідність (відсутність необхідності) у наданні земельної ділянки та її площу. Відповідно до п. 2.4 Порядку до матеріалів погодження про надання надр, у користування обов'язково додається попереднє погодження органу місцевого самоврядування, місцевого органу виконавчої влади або попередню згоду власника землі про надання земельної ділянки для майбутнього користування надрами, крім випадків, коли в її наданні відсутня необхідність [2]. Закріплення на законодавчому рівні правила про попереднє погодження питання щодо тимчасового зайняття земель для проведення розвідувальних робіт має суттєве практичне значення, оскільки воно спрямоване на забезпечення гарантій прав конкретних осіб. Це може бути проілюстровано на конкретному прикладі.

Так, на території Костянтинівського району Донецької області здійснюють свою діяльність ПАТ «Харківський плитковий завод» і низка юридичних осіб, які придбали земельні ділянки у власність і використовують їх за цільовим призначенням. У 2007 р. ПАТ «Харківський плитковий завод» отримало спеціальний дозвіл від 06.08.2007 № 2993 на користування надрами з метою геологічного вивчення надр Райської ділянки надр згідно з географічними координатами земельних ділянок, які належать вищезазначеним власникам, та з отриманням їх попередньої згоди на тимчасове зайняття земельних ділянок.

У 2010–2011 рр. власники земельних ділянок уклали з ПАТ «Харківський плитковий завод» угоди про надання добровільної згоди на здійснення геологічного вивчення, пошукових, геодезичних та інших розвідувальних робіт.

07.02.2013 інша юридична особа – ПАТ «Дружківське рудоуправління» – отримало від Державної служби геології та надр України Спеціальний дозвіл № 4320 на користування надрами Торської ділянки для геологічного вивчення надр, яка територіально повністю поглинає площу Райської ділянки й повністю накладається на територію земельних ділянок указаних власників. Дозвіл виданий без повідомлення та попереднього погодження з власниками земельних ділянок і ПАТ «Харківський плитковий завод».

ПАТ «Дружківське рудоуправління» звернулося до власників земельних ділянок з вимогами про спонукання їх до укладення договорів на право використання земельних ділянок для проведення геологорозвідувальних робіт з посиленням лише на наявність у нього дозволу від 07.02.2013 № 4320.

Відповідачі відмовили позивачу в тимчасовому зайнятті земельних ділянок для проведення розвідувальних робіт, мотивуючи це тим, що в разі укладення договорів порушується право приватної власності на земельні ділянки. Відмовивши в укладенні договорів на право використання земельних ділянок для проведення розвідувальних робіт, відповідачі порушили права позивача як надрокористувача.

На думку позивача, ст. 97 ЗК України встановлює обов'язковість укладення відповідного договору між позивачем і відповідачем. Він вважає, що умови запропонованої редак-



ції договору від 16.04.2015 № 351 передбачають лише тимчасове зайняття й користування землею способами, найменш обтяжливими для відповідача способами, із зобов'язанням позивача проводити розвідувальні роботи в об'єктивний термін, заздалегідь повідомляючи про це власника землі. Також договором передбачений обов'язок з приведення земельних ділянок у попередній стан і відшкодуванням відповідачу всіх завданих збитків, у тому числі неoderжаних доходів. На думку позивача, запропонована редакція договору не порушує права приватної власності відповідача на земельні ділянки. Але господарський суд своїм рішенням відмовив у задоволенні позовних вимог [3].

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 надрокористування [4, с. 69].

Залишається невирішеною й проблема, яка стосується правових наслідків, коли таке попереднє погодження не отримане. Очевидно, що попереднє погодження питання про надання земельної ділянки для здійснення інших видів права надрокористування (окрім геологічного вивчення надр) може виражатися в наданні дозволу на розробку проекту відведення земельної ділянки. Але варто мати на увазі, що проект відведення земельної ділянки для проведення розвідувальних робіт, згідно із законом, узагалі не розробляється. Достатньо тимчасового зайняття земельної ділянки без вилучення або викупу в особи – носія земельних прав.

Висновки. Оскільки геологічне вивчення надр не потребує надання земельної ділянки в загальноприйнятому розумінні, а зумовлює тимчасове зайняття відповідної ділянки, то очевидною все-таки видається обов'язковість попереднього погодження земельного питання. Наявність попереднього погодження буде запорукою того, що при укладенні угоди про тимчасове зайняття земельної ділянки для проведення розвідувальних робіт з власником ділянки чи її користувачем можуть уточнюватися окремі умови угоди з урахуванням усіх фактичних обставин.

Отже, якщо виходити з наведених положень, то можна констатувати, що, отримуючи дозвіл на геологічне вивчення надр, зацікавлена особа має бути впевнена, що питання, яке стосується тимчасового зайняття необхідної земельної ділянки, попередньо погоджене й 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 разі ж майбутнього проведення розвідувальних робіт на землях, що перебувають у користуванні, земельне питання має бути попередньо погоджене із землекористувачем.

Список використаних джерел:

1. Боярко Г.Ю., Калинин И.Б. Правовое регулирование доступа к участку недр. *Минеральные ресурсы России. Экономика и управление*. 2001. №1. С. 62–65.
2. Архів Донецької обласної ради за 2011 р. URL: <http://www.sovet.donbass.com/?lang=ru&sec=02.01&iface=Public&cmd=showdoc&args=id:2214>.
3. Єдиний державний реєстр судових рішень України : Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 18.12.2015 р. у справі № 826/15935/15. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/54506280>.
4. 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. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 18.11.2016). Львів, 2016. С. 68–71.

