

МАКАРЕНКО О. Ю.,
доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри права
Криворізького економічного інституту
(ДВНЗ «Криворізький національний
університет»)

УДК 349.41:332.3

ДО ПИТАННЯ НАДР ЯК ЮРИДИЧНОГО ПОНЯТТЯ, РЕСУРСІВ НАДР ЯК ОБ'ЄКТА КОРИСТУВАННЯ НАДРАМИ

У статті розглянуто питання юридичного визначення поняття ресурсів надр як об'єкта користування надрами. Надано аналіз стану матеріально-сировинної бази України, проведено порівняльний аналіз окремих норм вітчизняного законодавства та законодавства іноземних держав.

Ключові слова: надра, корисні копалини, підземний простір, земельна ділянка, мінеральна сировина, нафта, газ.

В статье рассмотрены вопросы юридического определения понятия ресурсов недр как объекта пользования недрами. Представленный анализ материально-сырьевой базы Украины, проведен сравнительный анализ отдельных норм отечественного законодательства и законодательства иностранных государств.

Ключевые слова: недра, полезные ископаемые, подземное пространство, земельный участок, минеральное сырье, нефть, газ.

This article considers the legal definition of mineral resources as object subsoil. Powered by analysis of the raw material base of Ukraine, the comparative analysis of selected provisions of domestic law, the laws of foreign countries.

Key words: subsoil, minerals, underground space, land, minerals, oil, gas.

Вступ. Створення та розвиток сильної, незалежної та правової держави є вкрай складним завданням. Науковці однозначні в тому, що Україні для розвитку як державі потрібно розвивати та вдосконалювати законодавство з питань надрокористування. Незважаючи на те, що надра є власністю українського народу, безпосереднє регулювання відповідних відносин здійснюють органи загальної та спеціальної компетенції, що ще раз підтверджує необхідність подальшого розвитку законодавства з питань надрокористування, починаючи з питання визначення поняття надр та ресурсів надр як об'єкта користування надрами.

Постановка завдання. Метою даної статті є проведення ґрунтовного аналізу діючого законодавства з питань надрокористування та безпосередньо юридичного визначення надр і корисних копалин, а також проведення порівняльного аналізу між відповідними визначеннями національного законодавства та правових норм законодавства іноземних держав з метою вироблення пропозицій щодо подальшого розвитку надрового законодавства.

Науково-теоретичну базу дослідження складають праці відомих науковців у галузі земельного, екологічного та природоресурсного права, зокрема Г.І. Балюк, Л.О. Бондаря, Н.С. Гавриш, О.В. Готової, А.Й. Годованюка, С.В. Гошовського, В.К. Гуревського, П.Д. Індіченка, Т.М. Кілічева, Р.С. Кіріна, І.М. Козьякова, М.В. Краснової, П.Ф. Кулініча, А.М. Мірошніченка, В.Л. Мунтяна, В.В. Носіка, Є.О. Платонової, О.О. Погрібного, С.В. Разметаєва, В.І. Семчика, Н.І. Титової, Н.В. Черкаської, Ю.С. Шемшученка, В.З. Янчука та інших вітчизняних учених-юристів.

Результати дослідження. Відповідно до ст. 1 Кодексу України «Про надра» надра – це частина земної кори, що розташована під поверхню суші та дном водоймищ і простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння.

Відповідно до ст. 1 проекту Кодексу України про надра поняття надра визначається дещо інакше: надра – це частина земної кори, що розташована нижче природної поверхні Землі, дна водних об'єктів і простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння.

Юридичний аналіз діючого поняття надр дає підстави вважати, що така інтерпретація поняття є більш вдалою внаслідок смислової змістовності, місткості та лаконічності.

Варто зазначити, що надра можуть розглядатися і як геологічне, і як юридичне поняття. Під терміном «надра» слід розуміти не лише підземний простір, в якому містяться корисні копалини, але й усі інші корисні властивості надр, включаючи порожнини, енергетичні та інші ресурси.

Уперше як юридичний термін «надра», а точніше «надра землі», з'явився в 1832 р. в Гірничому Статуті Російської Імперії, де корисні копалини розглядалися як складова частина надр. Однак тлумачення термінів



тоді не проводилось. Як юридична дефініція словосполучення «корисні копалини» було дано лише 1927 р. в Гірничому положенні СРСР, і в наступних законодавчих актах не приводилось. Корисні копалини тут називались «складові частини надр» – тверді, рідкі й газоподібні, що можуть добуватись у промислових цілях шляхом вилучення чи виділення їх, незалежно від того, знаходяться вони на глибині чи виходять на поверхню.

Визначення поняття «надра» має для юриспруденції не лише теоретичне, а й практичне значення, оскільки вони виступають у першу чергу в якості об'єкта гірничих відносин. Інтерес до визначення правового змісту поняття «надра» виник та активно обговорювався наприкінці 60-х – на початку 70-х рр. у зв'язку з підготовкою Основ законодавства Союзу РСР про надра. У роботах Л.А. Заславської, М.Е. Когана, Б.А. Лісковця, Н.Б. Мухитдінова, В.Г. Плахути, Н.А. Сиродоева та інших учених досліджувались найрізноманітніші аспекти цієї проблеми. Так, Б.А. Лісковець стверджував, що давати визначення поняттю «надра» взагалі не має резону, оскільки перелік видів корисних копалин постійно змінюється. Він посилався на академіка В.І. Вернадського, який підрахував, що в давні часи людина використовувала всього близько 20 видів корисних копалин, а в XX столітті – уже близько 100, і ця цифра постійно збільшується.

Найбільший господарський інтерес надра представляють саме як джерело видобутку корисних копалин, але це не може суперечити положенню, що об'єктом права Українського народу на надра є не будь-які речовини, що залягають у надрах, а всі надра в цілому як частина природного середовища, що знаходиться нижче поверхні Землі. Навіть пусту породу неможливо вважати не належною нікому, тобто розглядати її як *res nullius*. У цьому випадку право власності Українського народу на надра було б неповним, а матеріальний об'єкт цього права не визначеним.

Надра – поняття доволі об'ємне, відтак визначення поверхневої і нижньої межі надр викликає спір і дискусії. Верхня межа означає поверхню землі. Однак термін «поверхня» є також досить невизначеним, оскільки потрібно визначити, чи є товщина у поверхні, і якщо так, то яка вона.

Оригінальне рішення, а головне, таке, що підходить для розмежування надр і поверхні по вертикалі, було запропоновано ще в 1897 р. А.Л. Боровиковським. Він вважав, що з правової точки зору надра і поверхня різняться лише характером використання. Якщо ставиться мета відділити речовину від земельного шару, то це є використання надр, інакше має місце використання поверхні. «Надра» землі – це її склад, її зміст, – писав Боровиковський, – доки я користуюсь можливими вигодами від землі, не розтрачаючи самої суті її, глибоко в неї не проникаючи, я користуюся лише її «поверхнею». Але коли я вже використовую самі корисні копалини, то я експлуатую «надра» землі. Такий принцип розмежування. Спирні ж випадки має вирішувати суд» [1, с. 35].

Для порівняння зазначимо, що згідно із сучасним польським законодавством межа між поверхнею і надрами проходить на глибині 30 метрів від поверхні землі, а в ряді інструкцій Державного технічного нагляду Російської Федерації надра пропонується вважати з глибини 5 метрів.

Пункт «г» ст. 90 Земельного кодексу (далі ЗК) України встановлює, що власники земельних ділянок мають право використовувати в установленому порядку для власних потреб наявні на земельній ділянці загальнопоширені корисні копалини, торф, лісові насадження, водні об'єкти, а також інші корисні властивості землі.

При цьому видобувати для своїх господарських і побутових потреб корисні копалини місцевого значення і торф власники землі мають на загальну глибину розробки до 2 метрів, а прісні підземні води – до 20 метрів.

Щодо визначення нижньої межі надр існує дві основні позиції. У першій межа обмежена технічними можливостями освоєння надр, у другій – простягається до центру земної сфери. Надра, як і земля, ліси і води, в законодавчих актах та юридичній літературі визначаються або як елементи природної сфери, або як природні ресурси. Ця різниця визначається відношенням до них людини. Якщо йдеться про сферу існування й діяльності, то земля, надра, води, ліси виступають як елементи природного середовища, а коли йдеться про задоволення життєвих потреб людини у плодах і продукції землі, надр, вод та лісів, їх слід кваліфікувати в якості різновидів природних ресурсів.

Розглядаючи природні ресурси в якості об'єктів права власності, законодавство визначає правовий статус надр саме як одного з видів природних ресурсів. Так, згідно зі ст. 4 Закону України «Про охорону навколишнього середовища» природні ресурси України є власністю українського народу, який має право на володіння, використання та розпорядження природними багатствами республіки. Від імені народу України право розпорядження природними ресурсами здійснює Верховна Рада України.

Підводячи підсумок викладеному, слід дійти висновку, що в сучасних законодавчих і нормативно правових актах вичерпним переліком природних ресурсів потрібно вважати землю, надра, повітря, водні та лісові ресурси, нелісову рослинність, об'єкти користування тваринного світу тощо, а термін надкористування слід розуміти як усі названі природні ресурси.

Цивільний кодекс України (далі – ЦК України) містить норми, що визначають об'єкти правовідносин, зокрема ділянки надр, а також порядок їх використання. Так, згідно зі ст. 181 ЦК України до нерухомих ре-



чей (нерухоме майно, нерухомість) поряд з іншими об'єктами віднесено й земельні ділянки, ділянки надр. Право власності й інші речові права на нерухомі речі, обмеження цих прав, їх виникнення, перехід і припинення підлягають державній реєстрації в єдиному державному реєстрі установами юстиції. За загальним правилом реєстрації підлягають право власності, право господарського відання, право оперативного управління, право довічного утримання, право постійного користування, іпотека, сервітути, а також інші права у випадках, передбачених ЦК України та іншими законами.

Таким чином, ділянка надр – це частина (шматок), що обмежена з усіх боків і з низу. Хоча законодавець у цьому питанні не завжди послідовний і часто неправомірно ототожнює поняття «надра» і «ділянку надр». Вважасмо, що має бути здійснене більш «об'ємне» визначення надр.

Практично всі визначення їх як об'єкта гірничих відносин в Україні містять важливу і принципову думку про те, що надра – це не вся земна кора, а лише її частина, яка доступна для розвідки й освоєння сучасними технічними засобами. Отже, з юридичної точки зору поняття «надра» є динамічним. Оцінка величини надр як частини земної кори в часі, очевидно, буде постійно збільшуватися у зв'язку з удосконаленням діючих та створенням нових технічних засобів і технологій.

Земля, повітряний і водний басейн, надра тією чи іншою володіють корисними для людини якостями. Однак корисними якостями володіє не вся земля, не всі надра, а лише їх певна частина. Саме відносно цієї частини виникають відносини землекористування, надрокористування, проблеми визначення права власності, володіння тощо.

В Україні всі землі відповідно до цільового призначення поділяють на 9 категорій: землі сільськогосподарського призначення, землі промисловості, землі залізничного транспорту, землі міського електротранспорту тощо. При цьому щодо кожної категорії земель закон встановлює спеціальні правові норми, які відображають особливості їх правового режиму.

Відносно надр такий детальний поділ відсутній. Надра поділяються лише на дві категорії: ділянки надр, що використовуються, та ділянки надр, які не використовуються. По суті, завуальовано йдеться про поділ за різними критеріями: ділянки надр, що містять корисні копалини, які використовуються для цілей, не пов'язаних із їх розробкою; ділянки надр, що представляють собою науковий та соціальний інтерес тощо. Враховуючи це, законодавство про надра слід розглядати як законодавство про надрокористування. Цей аспект важливий не лише в теоретичному, а насамперед у практичному плані.

Говорячи про надра як об'єкт надрокористування, слід зазначити, що суспільні відносини, які підлягають регулюванню, виникають не відносно надр взагалі, а лише щодо їх частини, так званих ресурсів надр. Загалом їх можна поділити на три групи: корисні копалини (тверді, рідинні, газоподібні); енергія (геотермальна тощо); пустоти (природні, штучні).

Під час правового регулювання процесів освоєння ресурсів надр слід розрізняти природні ресурси надр і техногенні, штучно створені. До категорії останніх можна віднести, наприклад, газ, що закачано у спеціально створені підземні сховища газу, підземні споруди різного призначення (спеціальні приміщення, тунелі) тощо.

У наведеній класифікації, безумовно, центральне місце посідають корисні копалини як один із різновидів геологічних ресурсів. Організаційно-технічні особливості їх освоєння, які включають у себе процеси пошуку, розвідки, облаштування місцезнаходження, добування корисних копалин і, нарешті, ліквідацію видобувного підприємства як майнового комплексу, визначають комплекс специфічних відносин, притаманних різним видам корисних копалин.

Залежно від виду корисних копалин та особливостей їх використання у дані відносини можуть входити процеси первинної обробки корисних копалин, яка здійснюється, як правило, безпосередньо на місці видобутку (на шахті, промислу), до яких відносяться наступні:

– для твердих корисних копалин – технологічні операції з доведення добутої продукції до якості, встановленої стандартами і технічними умовами, передбачені проектом ведення робіт, що здійснюються, як правило, в межах гірничого відведення (включаючи селективну виїмку, усереднення, вибірку породи, дроблення не габаритів, виробництво кондиційних блоків тощо), а також доставка до складу готової продукції або на переробне підприємство (збагачувальні чи брикетні фабрики, дробильні комплекси, хімічні або металургійні заводи тощо);

– для нафти, газу і газового конденсату – технологічні операції з доведення якості, яка відповідає необхідним стандартам (позбавлення рештки води, солей, сепарація тощо), встановленим проектом облаштування розробки;

– для підземних вод – технологічні операції з доведення якості до необхідних стандартів і технічних умов, які включають механічну й біологічну чистку, вилучення складу заліза тощо, а також доставка до накопичувальних місць перед подачею до мережі споживача.

Особливе місце у структурі гірничих відносин посідає евакуація добутих корисних копалин. На практиці в ряді випадків, зокрема під час видобутку нафти й, особливо, газу, їх транспортування стає головним для організації самого процесу видобутку.



Відтак вищезазначену виробничу діяльність можна назвати одним терміном – «освоєння місця видобутку». Законодавство про надра до сфери гірничого виробництва відносить і процеси переробки відходів гірничодобувних підприємств.

Під відходами гірничодобувного виробництва розуміється частина добутих копалин, котрі у процесі їх підготовки, обробки або первинної переробки перетворюються у відходи. Відходи гірничого виробництва є об'єктом цивільних прав.

Відповідно ЦК України право власності на них належить власнику добутих корисних копалин. І лише якщо відходи викинуті власником або іншим чином залишені ним із метою відмови від права власності на них, то особа, у власності, володінні чи користуванні якої знаходиться земельна ділянка чи інший об'єкт, де знаходяться викинуті відходи, може привласнити їх, приступивши до їх використання чи здійснення інших дій, які свідчать про власність на ці відходи.

На сьогодні мінерально-сировинна база України (МСБ) характеризується наявністю великої кількості запасів і ресурсів корисних копалин. Виявлено понад 20 тисяч родовищ і проявів корисних копалин, з яких 8172 родовища з 95 видів корисних копалин мають промислове значення й обліковуються Державним балансом. До промислового освоєння залучено 40% розвіданих запасів – 3868 родовищ, на базі яких працює більше 2 тисяч гірничодобувних та переробних підприємств.

Стан вітчизняної МСБ оцінюється кількісними та якісними параметрами розвіданих та попередньо розвіданих запасів з окремих видів корисних копалин. Головними показниками, які обліковуються державним балансом, є балансові та позабалансові запаси родовищ, що розробляються, та об'єктів, які не залучені до експлуатації; кількість родовищ усього та таких, що розробляються; об'єми видобутку та втрат корисних копалин; якісні характеристики родовищ.

Промислове значення кожного об'єкта МСБ визначається ступенем його геологічного і техніко-економічного вивчення, можливістю залучення до експлуатації та якістю отриманої з нього мінеральної сировини.

Значення окремих видів корисних копалин теж визначається комплексом критеріїв. Для певних груп обліковується велика кількість родовищ, середніх або дрібних за розміром, а для інших зафіксовано десятки унікальних і дуже великих родовищ, в яких зосереджені якісні за вмістом або легкозбагачувальні руди, крім цього треба брати до уваги й показники ліквідності самої мінеральної сировини [2, с. 208].

Найбільш проста і зручна класифікація передбачає поділ усіх корисних копалин на дві групи: загальнопоширені та всі інші, тобто незагальнопоширені. Для цих груп законодавець завжди встановлював і встановлює різний правовий режим. Навіть у радянський період, коли надра були виключені з обороту, допускався видобуток окремих видів загальнопоширених корисних копалин індивідуально.

До категорії загальнопоширених відносять корисні копалини, які часто зустрічаються у природі, залягають на поверхні або на невеликій глибині, а тому легко доступні і придатні для прямого застосування без підготовки й переробки. Це в першу чергу пісок, галька, глина, гравій тощо.

Незагальнопоширені корисні копалини поділяються на три основні групи: тверді, рідинні й газоподібні. Інші класифікації використовують для мети охорони надр, забезпечення безпеки життєдіяльності тощо. Корисними копалинами визнається продукція видобувних галузей промисловості, що міститься у фактично добутих (вилучених) із надр (відходів, втрат) мінеральній сировині (порода, рідини й інші суміші), що за своєю якістю відповідають державним стандартам України, стандартам галузі, міжнародним стандартам, а за відсутності вказаних стандартів для окремо добутих копалин – стандартам організації (підприємства).

Видами добутих корисних копалин є такі: товарне вугілля кам'яне, вугілля буре і горючі сланці; торф; вуглеводнева сировина; нафта, газовий конденсат із нафто-газоконденсатних родовищ, газовий конденсат із газоконденсатних родовищ, який пройшов операції із сепарації, вилучення води, легких фракцій та інших складових; газ природний із газових і газоконденсатних родовищ; газ природний із нафтових (газонафтових, нафтових) і нафто-газоконденсатних родовищ; товарні руди; чорні метали (залізо, магній, хром); кольорові метали (зокрема, алюміній, мідь, кобальт, свинець, вольфрам, молібден, сурма, ртуть, магній); рідкісні метали, що утворюють власні родовища (титан, цирконій, ніобій, стронцій, літій, берилій, ванадій, германій, цезій, скандій, селен, титан, реній, рубідій); радіоактивні метали (уран і торій); багатоконпонентні комплексні руди; корисні компоненти багатоконпонентної комплексної руди, які вилучають із неї під час їх подальшої переробки (збагачення, технологічна переробка); гірничо-хімічна неметалева сировина (нефеліново-фосфорні руди, калійні, магнієві, калійні солі, сірка в нафтових, газових родовищах, інші неметалічні корисні копалини для хімічної промисловості і виробництва мінеральних добрив); гірничорудна, неметалева сировина; бітумні породи (асфальти); сировина рідких металів, а також інші корисні компоненти, що є попутними компонентами в рудах інших корисних копалин; неметалева сировина, що використовується переважно в будівельній індустрії; кондиційний продукт п'єзооптичної сировини; природні алмази, інше дорогоцінне каміння із корінних розсіпних і техногенних родовищ; концентрати та інші продукти, що містять дорогоцінні метали, отримані під час видобутку дорогоцінних металів їх корінних (рудних), розсіпних і техногенних родовищ; сіль природна і чистий хлористий натрій; підземні води, що містять корисні



копалини (або природні лікувальні ресурси (мінеральні води), або які використовуються для отримання теплової енергії).

Велика кількість видів корисних копалин та особливості їх освоєння обумовлюють виділення у структурі народного господарства країни цілого комплексу специфічних галузей, наприклад: геологія та розвідка надр; газова промисловість; нафтодобувна промисловість; видобуток вугілля; сланцева промисловість; торф'яна промисловість; підземний видобуток чорних металів; відкритий видобуток чорних металів, видобуток і збагачення нерудної сировини для чорної металургії; видобуток і збагачення радіоактивних і берилієвих руд; видобуток дорогоцінних металів.

Висновки. Таким чином, надра можуть розглядатися у двох проявах – як геологічне і як юридичне поняття. Під терміном «надра» слід розуміти не лише підземний простір, в якому містяться корисні копалини, але й усі інші корисні властивості надр, включаючи порожнини, енергетичні та інші ресурси. Відтак, удосконалюючи законодавство з питань надрокористування, потрібно підходити як до вивчення проблеми, так і до розробки шляхів її вирішення, виключно комплексно, враховуючи також «закони екології».

До сфери користування надрами відносять діяльність, пов'язану із проведенням заходів щодо охорони навколишнього середовища у процесі гірничого виробництва і приведення земельних ділянок та інших природних об'єктів, порушених у процесі надрокористування, у відповідність для їх подальшого використання; а також специфічні відносини, пов'язані з похованням радіоактивних відходів та токсичних речовин, оскільки вони регулюються законодавством про надра та іншими законами й нормативно-правовими актами.

У майбутніх дослідженнях, враховуючи найбільший господарський інтерес надр як джерела видобутку корисних копалин, потрібно розробити більш прозорі механізми виділення надр у користування (надання спеціальних ліцензій).

Список використаних джерел:

1. Сиродоев Н.А. Наукові основи кодифікації гірничого законодавства // Рад. держава й право. – 1969. – № 4. – С. 35.
2. Рудько Г., Миргородський О., Курило М., Лагода О. Нормативно-правове регулювання надрокористування. – К. : Гіперіон, 212. – 208 с.

САВЕЛЬСВА О. М.,
лаборант кафедри
земельного та аграрного права
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 349.42 (477)

**ДО ПИТАННЯ ПРО ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ АГРАРНОГО ПРАВА УКРАЇНИ
В УМОВАХ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ АГРАРНОГО СЕКТОРУ**

Проведено комплексне дослідження перспективних напрямків аграрно-правового регулювання в умовах необхідності забезпечення сталого розвитку аграрного сектору економіки України на основі норм нового аграрного законодавства, проаналізовано сучасні проблеми розвитку аграрних відносин в Україні як базових у складі предмета аграрного права, зроблено висновок щодо необхідності вдосконалення аграрного законодавства та розширення меж предмета аграрного права.

Ключові слова: аграрне право, предмет аграрного права, аграрний сектор економіки, сталий розвиток, продовольча безпека, державна аграрна політика, аграрні відносини, агросфера, сільські території.

Проведено комплексное исследование перспективных направлений аграрно-правового регулирования в условиях необходимости обеспечения устойчивого развития аграрного сектора экономики Украины на основе норм нового аграрного законодательства, проанализированы современные проблемы развития аграрных отношений в Украине как базовых в составе предмета аграрного права, сделан вывод о необходимости усовершенствования аграрного законодательства и расширения границ предмета аграрного права.

Ключевые слова: аграрное право, предмет аграрного права, аграрный сектор экономики, устойчивое развитие, продовольственная безопасность, государственная аграрная политика, аграрные отношения, агросфера, сельские территории.

