

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

УДК 349.41:332.3



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

Анотація: В статті розглянуто питання юридичного визначення поняття ресурсів надр, як об'єкту користування надрами. Наданий аналіз стану матеріально-сировинної бази України, проведений порівняльний аналіз окремих норм вітчизняного законодавства, з законодавством іноземних держав

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

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 надровикористання. Не дивлячись 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 надровикористання, починаючи з питання визначення поняття надр та ресурсів надр, як об'єкту використання надрами.

Метою даної статті є проведення ґрунтового аналізу діючого законодавства з питань надровикористання та безпосередньо юридичного визначення надр та корисних копалин, з проведенням порівняльного аналізу між відповідними визначеннями національного законодавства та правових норм законодавства іноземних держав, з метою вироблення пропозицій з подальшого розвитку надрового законодавства.

Науково-теоретичну базу дослідження є праці відомих науковців у галузі земельного, екологічного та природоресурсного права: Г.І. Балюк, Л.О. Бондаря, Н.С. Гавриш, О.В. Глової, А.Й. Годованюка, С.В. Гошовського, В.К. Гуревського, П.Д. Індіченка, Т.М. Кілічава, 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 вчених-юристів.

Надра, відповідно до ст. 1 Кодексу України «Про надра», – це частина земної кори, що розташована під поверхнею суші та дном водоймищ і простягається до глибини, доступних для геологічного вивчення та освоєння.

Відповідно до ст. 1 проекту Кодексу України про надра поняття надра визначаються дещо по іншому, а саме: 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.

Стаття рекомендована до друку кафедрою правознавства КЕІ ДВНЗ «КНУ» протокол № 18 від 18.06.2013 р.

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 тільки підземний простір в якому міститься корисні копалини, але й всі інші корисні властивості надр, включаючи порожнини, енергетичні та інші ресурси.

Вперше як юридичний термін «надра», а точніше «надра землі», появився 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 добуватися в 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 тільки теоретичне, але й практичне значення, оскільки вони виступають в першу чергу в якості об'єкта гірничих відносин. Інтерес до визначення правового змісту поняття «надра» виник і активно обговорювався на кінець 60х- початок 70-х років у зв'язку з підготовкою Основ законодавства Союзу РСР про надра. В роботах Л.А. Заславської, М.Е. Когана, Б.А. Лісковець, Н.Б. Мухитдінова, В.Г. Плахути, Н.А. Сиродоева та інших вчених досліджувались самі різні 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 біля 20 видів корисних копалин, а в ХХ столітті – уже біля 100 і ця цифра постійно збільшується.

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

Надра – в принципі поняття 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, таким 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, в інших випадках має місце – використання поверхні. «Надра» землі – це її склад, її зміст, – писав Боровиковський, поки я користуюсь можливими вигодами від землі, не розтрачаючи самої суті її, я, начебто глибоко в неї не проникаю, використовую 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, 35].

Для порівняння зазначимо, що згідно сучасного польського законодавства, 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 (двох) метрів, а прісні підземні води – до 20 метрів.

Відносно визначення нижньої межі надр існує дві основні позиції. В першій межа обмежена технічними можливостями освоєння надр; в другій – простирається до центру земної сфери. Надра, як і земля, ліси і води, в законодавчих актах і 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 в

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 із видів природних ресурсів. Так, згідно 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 надрокористування слід розуміти як усіма названими природними ресурсами.

Цивільний кодекс України (далі – ЦК України) містить норми, що визначають об'єкти правовідносин, зокрема ділянки надр, а також порядок їх використання. Так, згідно ст. 181 ЦК України до нерухомих речей (нерухоме майно, нерухомість), поряд з іншими об'єктами, віднесено і 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: з низу з боків. Хоча законодавець в цьому питанні не завжди послідовний і часто неправомірно отожднює поняття «надра» і «ділянку надр». Вважаємо, що має бути дано більш «об'ємне» визначення надр.

Практично всі визначення як об'єкта гірничих відносин в Україні містять важливу і принципову думку про те, що надра – це не вся земна кора, а тільки її частина, яка доступна для розвідки і 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 із удосконаленням діючих та створених нових технічних засобів і технологій.

Земля, повітряний і водний басейн, надра, в той чи іншій мірі 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 усі землі відповідно до цільового призначення поділяють на 9 (дев'ять) категорій: землі сільськогосподарського призначення, землі промисловості, землі залізничного транспорту, землі міського електротранспорту і т.д. При цьому по кожній 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 в скритій формі йдеться про поділ за різними критеріями: ділянки надр, що містять корисні копалини, які використовуються для цілей не пов'язаних з їх розробкою; ділянки надр, що представляють собою науковий та соціальний інтерес та ін. Враховуючи це, законодавство про надра, слід розглядати як законодавство про надрокористування. Цей аспект важливий не тільки в теоретичному, а, головне, в 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 та ін.);
- пустоти (природні, штучні).

При правому регулювання процесів освоєння ресурсів надр слід розрізняти природні ресурси надр і техногенні, штучно створені. До категорії останніх можна віднести, наприклад, газ, що закачано в спеціально створені підземні сховища газу, підземні споруди різного призначення: спеціальні приміщення, тунелі та ін.

В приведеній класифікації, безумовно, центральне місце займають корисні копалини як один із різновидів геологічних ресурсів. Організаційно-технічні особливості їх освоєння, які включають в себе процеси пошуку, розвідки, облаштування місцезнаходження, добування корисних копалин і, на кінець, ліквідація видобувного підприємства, як майнового комплексу,

визначають комплекс специфічних відносин, притаманних різним видам корисних копалин.

В залежності від виду корисних копалин і особливостей його використання в дані відносини можуть входити процеси первинної обробки корисних копалин, яка здійснюється, як правило, безпосередньо на місці видобутку (на шахті, промислу), до яких відносяться:

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

– для нафти, газу і газового конденсату – технологічні операції по доведенню якості, яка відповідає необхідним стандартам (позбавлення рештки води, солей, сепарація та ін.), встановлених проектом облаштування розробки;

– для підземних вод – технологічні операції по доведенню якості до необхідних стандартів і технічних умов, які включають механічну і біологічну чистку, вилучення складу заліза тощо і доставка до накопичувальних місць перед подачею в мережу споживача.

Особливе місце в структурі гірничих відносин займає евакуація добутих корисних копалин. На практиці, в ряді випадків, зокрема при видобутку нафти і 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 в 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 тільки якщо відходи викинуті власником або іншим чином були залишені ним з метою відмови від права власності на них, то особа, у власності, володінні

чи користуванні якої знаходиться земельна ділянка чи інший об'єкт, де знаходиться 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 20000 родовищ і проявів корисних копалин, із яких 8172 родовищ по 95 видах корисних копалин мають промислове значення і обліковуються Державним балансом. До промислового освоєння залучено 40% розвіданих запасів – 3868 родовищ, на базі яких працює більше 2 (двох) тисяч гірничодобувних та переробних підприємств.

Стан вітчизняної МСБ оцінюється кількісними та якісними параметрами розвіданих та попередньо розвіданих запасів по окремим видам корисних копалин. Головними показниками, які обліковуються державним балансом є балансові та позабалансові запаси родовищ, що розробляються, та об'єктів, які не залучені в експлуатацію; кількість родовищ всього та таких, що розробляються; об'єми видобутку та втрат корисних копалин; якісні характеристики родовищ.

За даними державного науково-виробничого підприємства Геоінформ України зараз в нашій країні взято на облік наступна кількість родовищ:

Горючі корисні копалини

Вугілля – 941

Торф – 1043

Газ природний – 360

Газ метан вугільних родовищ – 181

Нафта – 169

Газовий конденсат – 200

Металічні корисні копалини

Залізні руди – 58

Титанові руди – 23

Уранові руди – 17

Нікелеві руди – 10

Руди кобальту – 10

Руди ванадію – 9

Марганцеві руди – 5

Свинцево-цинкові руди – 4

Хромові руди – 2.

Із *неметалічних корисних копалин* на обліку перебувають родовища – 17 корисних копалин (апатит, сапропель, калійна сіль, магневіа сіль, сірка, графіт, фосфорит, каолін, карбонатна сировина для вапнування кислих ґрунтів, карбонатна сировина для цукрової промисловості, бетонітові глини, флюсові вапняки, вогнетривкі глини, формувальні піски, пісок будівельний, камінь будівельний, камінь пиляний).

Даний перелік вказує про значне різноманіття видів корисних копалин, які забезпечують сприятливі передумови розвитку гірничодобувної галузі та переробки мінеральної сировини, і значні запаси, що концентруються в найбільших родовищах по окремим видам корисних копалин.

Промислове значення кожного об'єкту МСБ визначається ступенем його геологічного і техніко-економічного вивчення, можливістю залучення в експлуатацію і 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 крупних родовищ, в яких зосереджені якісні за вмістом або легко збагачувальні руди, крім цього треба брати до уваги і показники ліквідності самої мінеральної сировини [2, 208].

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

До категорії загальнопоширених відносять корисні копалини, які часто зустрічаються в природі, що 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, граїт та ін.

Не загальнопоширені корисні копалини поділяються на три основні групи: тверді, рідинні й газо-подібні. 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 і інші суміші), що по своїй якості відповідають державним стандартам України, стандартам галузі, міжнародним

стандартам, а при відсутності вказаних стандартів для окремо добутих копалин – стандарту організації (підприємства).

Видами добутих корисних копалин є:

- товарне вугілля кам'яне, вугілля буре і горючі сланці;
- торф;
- вуглеводнева сировина;
- нафта, газовий конденсат із нафтогазоконденсатних родовищ;
- газовий конденсат із газоконденсатних родовищ, який пройшов операції по сепарації, вилученню води, легких фракцій та інших складових;
- газ природний із газових і газоконденсатних родовищ;
- газ природний із нафтових (газонафтових, нафтових) і нафтогазоконденсатних 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, при їх на подальшій переробці (збагачення, технологічна переробка);
- гірничо-хімічна неметалева сировина (нефеліново-фосфорні руди, калійні, магневієві, 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 в основному в будівельній індустрії;
- кондиційний продукт п'єзооптичної сировини;
- природні алмази, інші дорогоцінні каміння із корінних розсіпних і техногенних родовищ;

– концентрати та інші продукти, що містять дорогоцінні метали, отримані при 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 в структурі народного господарства країни цілого комплексу специфічних галузей:

– 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.

Враховуючи викладене, та підводячи лінію, слід зазначити наступне.

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

До сфери користування надрами відносять:

1) Діяльність, пов'язану з проведенням заходів щодо охорони навколишнього середовища в процесі гірничого виробництва і приведення земельних ділянок та інших природних об'єктів, порушених в процесі надрокористування, в стан для їх подальшого використання.

2) Специфічні відносини, пов'язані із похованням радіоактивних відходів та токсичних речовин, оскільки вони регулюються законодавством про надра, та іншими законами і нормативно-правовими актами.

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

ЛІТЕРАТУРА:

1. Сиродоев Н.А. Наукові основи кодифікації гірничого законодавства / Н.А. Сиродоев // Рад. держава й право. – 1969. – № 4. – С. 35.

2. Рудько Г. Нормативно-правове регулювання надрокористування / Г. Рудько, О. Миргородський, М. Курило, О. Лагода. – К. : Гіперіон, 212. – С. 208.

К ВОПРОСУ НЕДР КАК
ЮРИДИЧЕСКОГО ПОНЯТИЯ,
РЕСУРСОВ НЕДР КАК ОБЪЕКТА
ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ

Макаренко Александр Юрьевич

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

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

ON THE ISSUE OF SUBSOIL
AS A LEGAL CONCEPT, MINERAL
RESOURCES AS AN OBJECT
OF SUBSOIL EXPLOITATION

Makarenko Olexandr

Summary: 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.

Keywords: subsoil, minerals, underground space, land, minerals, oil, gas.