

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРОБЛЕМИ ЮРИДИЧНОГО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ НАДР

Кожній галузі правових відносин притаманні фундаментальні юридичні категорії, які несуть основне теоретичне та прикладне навантаження у лінгвістичному апараті та функціонуванні цих правовідносин. Однак переоцінка, яка проходить в процесі становлення сучасної правової держави, соціальної сутності та значущості багатьох процесів та явищ правової дійсності, обумовлює необхідність переосмислення та поглиблення понять, термінів та визначень. Саме такого переосмислення та поглиблення потребують юридичні поняття надр та родовищ корисних копалин, а також деякі спеціальні гірничо-правові терміни та визначення.

Звертаючись до визначення поняття надр необхідно ще й тому, що поняття надр у сучасному законодавстві не відображає суттєві юридично значущі ознаки цього правового об'єкта. До того ж законодавство про надра має розвиватися та удосконалюватись, а тому потребує точного визначення предмет правового регулювання.

Існує ще один аспект проблеми юридичного визначення поняття надр.

На відміну від природно-фізичних характеристик земельних, водних та лісових ресурсів, які піддаються кількісній та якісній оцінкам на відповідних територіях, загальні просторові та речовинно-компонентні параметри надр на цих же територіях, як правило, невизначені або визначені дуже приблизно. Тому використання земель, вод, лісів у таких випадках часто супроводжується використанням надр, що спричиняє необхідність розмежування процесів правового регулювання земле-, лісо- та водокористування від надрокористування.

Відомо, що при визначенні об'єкта науки з'ясовується основна мета її, основний зміст, суттєвість та загальна спрямованість. У аспекті, який нас цікавить, предметом визначення є надра. Безумовно, земля та її надра як матеріально-енергетична система є об'єктами геології. Геологія ж у свою чергу відокремлює як об'єкт дослідження корисні копалини.

Отже важко, не спираючись на геологічні поняття, дати чітке правове визначення надр.

В історичному плані «надра» як термін, що визначає частину матеріального світу, використовується в законодавстві лише як об'єкт власності. Коли ж мова йшла про господарчу експлуатацію надр, то розумілися родовища корисних копалин. Термін «надра» взагалі відсутній у термінологічному словнику гірничої справи. Тут він також ототожнюється з поняттям «корисні копалини», згадується при визначенні мінеральної сировини як «корисних копалин, що видобувають з надр» [1, с.322].

Автори наукових досліджень 60-х рр., спираючись на спеціальну геолого-технічну та довідкову літературу, не розрізняли поняття «надра» та «корисні копалини» [2]. Теза про ототожнення надр з корисними копалинами, заснована переважно на урахуванні окремих природно-фізичних характеристик та повсякденному розумінні даних об'єктів, не відображувала усіх їхніх природних, гірничо-економічних та геоекологічних властивостей, не випливала із змісту чинних гірничо-правових актів, практики надрокористування та не враховувала можливість появи нових видів користування надрами.

В основу визначення надр дослідниками 70-х рр. покладені геометричні вимірювання [3, с.393; 4, с.32]. Позитивним тут є те, що у них «надра» вперше визначаються як більш широке, ніж просто корисні копалини, поняття. Однак, і вони мають деякі загальні недоліки. Зокрема, автори хоч і визначають «надра» як поняття більш широке, ніж корисні копалини, не вказують, що ж складає вміст надр, крім корисних копалин. У зв'язку з цим неможливо встановити ті ознаки, за якими можна було б відокремити «надра» – об'єкт законодавства про надра, від «землі» – об'єкта земельного законодавства.

Бажання законодавців в подальшому розмежувати надра як об'єкт правового регулювання від інших природних ресурсів привело до закріплення фонду надр у значенні всіх їх складових частин, які використовуються або не використовуються. Неординарність обраної правової конструкції полягала у тому, що при відсутності поняття надр законом вводилося абстрактне поняття їх фонду та встановлювалися види надрокористування.

Заславська Л.А., критикуючи авторів, які ототожнюють поняття «надра» та «корисні копалини», правильно вказує, що законодавство про надра «повинно регулювати не самі відносини у зв'язку з видобуванням корисних копалин, а й відносини, що не пов'язані з видобуванням корисних копалин, наприклад, із будівництвом та експлуатацією підземних споруд та ін.» й вперше [5, с.119]. Аналогічних поглядів на питання про поняття надр дотримується Сиродоев Н.А., який надра визнає як «частину природного середовища» [6, с.18].

Однак, кожне із вказаних визначень є неповним. І це зрозуміло, бо автори насамперед поривалися спростувати помилкове уявлення про надра тільки як про родовища корисних копалин. У визначеннях, що дають Н.А.Сиродоев та Л.А.Заславська, відсутній такий необхідний елемент, як вказівка на територіальний простір. Це дуже важливо, наприклад, для визначення дії законодавства про надра у просторі. Це безпосередньо пов'язане з поняттям надр, як частини природного середовища, що знаходиться, як ми з'ясували, у підземному просторі всієї території держави, а також вихід родовищ корисних копалин на поверхню землі в межах території країни.

Далі, під час пояснення свого визначення, Н.А.Сиродоев пише, що «власність держави на надра розповсюджується до технічно доступних гли-

бин» [6, с.19]. Але з цією позицією не можна погодитися, бо право виключної власності держави розповсюджується на всі надра України і неможливо відмежувати це право якимись межами. До речі, цієї ж помилки припустилися сучасні українські законодавці, коли визначили надра «як частину земної кори, що розташована під поверхнею суші та дном водоймищ і простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення та засвоєння» (ст.1 КУпН).

З тієї ж причини не можна погодитися з автором сучасних досліджень О.Плотниковою, яка стверджує, «що неможливо встановлювати граничну глибину надр як об'єкта екологічного права», але наполягає на визначенні суто технічної характеристики – «доступності надр для геологічного вивчення». На жаль, з опублікованої статті неможливо визначити ставлення автора до співвідношення вказаних понять з точки зору юридичного визначення надр як об'єкта правового регулювання [7, с.64-66].

Необхідно також підкреслити, що у визначеннях вищеназваних авторів не знайшли свого відображення ділянки надр, які являють собою наукову або культурну цінність. Але ж такі рідкісні об'єкти науки та культури, як геологічні відшарування, мінералогічні утворення, палеонтологічні, археологічні та інші, здебільшого знаходяться у надрах землі і можуть бути виявлені тільки шляхом розкопок після відповідної геологічної розвідки. Отже, до того часу, як ці ділянки надр мають оголосити державними заповідниками або пам'ятками культури, мова йтиме про проникнення в надра землі, тобто про користування надрами. Таким чином, якщо всілякі археологічні та інші пошукові роботи пов'язані з прониканням в надра землі, то, на нашу думку, відносини у зв'язку з археологічними роботами необхідно вважати видом надрокористування і відповідно розширити види користування надрами, які передбачені ст.14 КУпН.

З цієї ж причини неможливо погодитися з О.Плотниковою, яка вважає недоцільним виділяти в окремий вид надрокористування створення геологічних територій та об'єктів, що мають важливе наукове, культурне, санітарно-оздоровче значення, а обмежити види надрокористування геологічним вивченням, будівництвом та експлуатацією підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин [7, с.64-66].

Суттєвим, на наш погляд, при визначенні поняття «надр», є питання про співвідношення надр з підземними водами. У поняття «надра» Н.А.Сиродоев, наприклад, підземні води не включає. Башмаков Г.С. хоча й не охоплює поняття підземних вод поняттям надр, але далі дійшов висновків, що підземні води одночасно є водами та надрами, а регулювання відносин в даній галузі здійснюється нормами того та іншого законодавств, тобто тут маємо справу з пограничним явищем [8, с.18].

Можна очікувати заперечень, що підземні води, як записано у ст.3 Водного кодексу України, є складовою частиною державного водного фонду України. Так, повністю погоджуючись з цим, ми проте, вважаємо, що за

своєю геологічною будовою підземні води охоплюються поняттям «надра» і окремі сторони правового їх режиму, наприклад, пошук, розвідка їх, буріння нових експлуатаційних шквар (скважин) на воду та деякі інші, проводять у відповідності з римогами законодавства про надра.

При цьому ми не ігноруємо, що відносини, які складаються у сфері користування підземними водами, повністю поглинаються відносинами по надкористуванню або породжують небезпеку посилення відомчої конкуренції та ігнорування єдності води у природному кругообігу. Як нам уявляється, це необгрунтовано, тому що компетенція органів охорони надр та органів охорони вод розмежовані відповідними законодавчими нормами. Тобто тут мова може йти тільки про співвідношення водного законодавства із законодавством про надра.

З метою виведення методологічно правильного, повного та придатного для законодавчого закріплення поняття надр необхідно виявити його найбільш суттєві юридично значущі ознаки.

У природному стані надра виступають у вигляді об'ємно-площинних просторів внутрішньої геосфери, що виходять на земну поверхню або розташовані під землею та водами. В цих просторах можливе знаходження поверхневих, підземних, органічних, мінеральних, металевих, рудних, геотермальних, газоподібних родовищ корисних копалин; порожні породи; споруди, що зведені з метою розробки цих родовищ та не пов'язані з видобуванням корисних копалин; рідкісні геологічні відшарування, палеонтологічні об'єкти і мінералогічні утворення, що являють наукову, природоохоронну або культурно-естетичну цінність. У деяких випадках такі простори є пустотами і виступають в вигляді природних або антропогенних печер, гротів, шахт, катакомб, кар'єрів та інших гірничих виробок.

Природно-геологічні властивості надр обумовили їх основне цільове господарське та екологічне призначення відповідно для: геологічного вивчення, видобування корисних копалин; будування та експлуатації підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин; захоронення відходів виробництва та інших шкідливих речовин, скидання стічних вод; утворення особливо охоронюваних заповідних об'єктів та територій; здійснення рекреації; збору рідкісних мінералогічних, палеонтологічних та інших унікальних геологічних матеріалів.

Соціально-правові ознаки надр полягають у можливості даного елемента природи виступати об'єктом правовідносин власності, користування, охорони та управління.

З урахуванням вищесказаного, надра являють собою об'ємно-площинний простір, який містить корисні копалини, порожні породи, рідкісні мінералогічні, палеонтологічні утворення або ділянки такого простору, що виступають у вигляді природних та техногенних порожнин, який є власністю держави та використовується з метою геологічного вивчення будови земної кори та процесів, що в ній відбуваються, розвідки та розробки ро-

довищ корисних копалин, захоронення відходів виробництва та інших шкідливих речовин, скидання стічних вод, організації природного заповідування, будівництва та експлуатації підземних споруд, не пов'язаних із видобуванням копалин, а також аналогічні ділянки, що не використовуються.

Для з'ясування юридичного поняття надр необхідне розмежування останніх з землею. Загальним критерієм розмежування даних об'єктів є їхні юридично значущі природно-фізичні властивості, згідно з якими надра являють собою об'ємно-площинні простори природного середовища, в той час як земля поверхня є лінійно-площинним простором цього середовища.

Спеціальними ознаками відмежування надр від землі стосовно видобування корисних копалин виступають мета та засіб використання просторів природного середовища: у випадках вилучення з останньої будь-якої природної речовини (незалежно від ступеня його користі) здійснюється надрокористування; при іншому цільовому призначенні таких просторів має місце користування поверхнею землі.

Критеріями відмежування надр та земної поверхні у процесі підземного будівництва, захоронення відходів виробництва та інших шкідливих речовин, скидання стічних вод служить основне інженерне призначення споруд, що будуються, та порожніх просторів природного середовища. Призначені функціонувати під землею споруди та відходи, що захороняються до земної товщини, стічні води безвідносно до ступеня свого заглиблення до внутрішньої геосфери займатимуть ділянки просторів надр. Навпаки, при призначенні споруд виконувати соціально корисні функції безпосередньо на поверхні землі, незалежно від масштабів заглиблення у товщу останньої фундаменту такої споруди здійснюється землекористування.

Враховуючи раніш проведені теоретичні дослідження, чинне законодавство та практику його застосування, подане нами найбільш загальне поняття надр можна визначити надра як предмет правового регулювання.

Надра як предмет правовідносин – це частина природного середовища, що являє собою об'ємно-площинний простір, розташований під поверхнею суші та дном водоймищ у межах території України, в тому числі континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони, містить: корисні копалини, порожні породи, рідкісні мінералогічні, палеонтологічні утворення, підземні води та ділянки такого простору, що виступають у вигляді природних та техногенних порожнин, ділянки, що використовуються з метою чи без мети видобування корисних копалин або зовсім не використовуються, а також родовища корисних копалин, що виходять та знаходяться на поверхні землі.

У поданому нами визначенні не розкритий зміст мети використання надр. В цьому, на нашу думку, нема необхідності. Ст.14 КУпН перелічує ті випадки, коли надра надають у користування.

Суперечним є законодавчо закріплене поняття техногенних родовищ корисних копалин (п.3 ст.5 КУпН), тобто «місце, де накопичилися відходи

видобутку, збагачення та переробки мінеральної сировини, запаси яких оцінені і мають промислове значення» і «є частиною державного фонду надр». Але ж згідно зі ст.13 Конституції України надра, як природний ресурс, складають собою об'єкт права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади. Тобто надра, як частина природного середовища, є об'єкт права виключно державної власності.

Це право не розповсюджується на продукцію, яка є продуктом праці людини при відокремленні її від природного середовища. Навіть будь-яке накопичення найцінніших речовин антропогенного походження внаслідок додання до них соціально-корисної праці людини набувають споживчих властивостей товарно-сировинної продукції. А те, що вона не може бути використана за умов недосконалості технологій її переробки, є недоліком розвитку техніко-економічного рівня окремих виробництв.

Тієї ж думки і О.Плотникова, яка підтримує класичне визначення родовищ корисних копалин як цілком природних утворень у результаті ендогенних природних процесів, що відбуваються в літосфері, на відміну від техногенних родовищ, які мають штучне походження [7].

На нашу думку, невинуватене віднесення відходів видобутку, збагачення та переробки мінеральної сировини до надр держави породжує правове неузгодження в юридичних поняттях, а також неоднозначність і невизначеність при застосуванні відповідних законодавчих норм щодо надр та відходів.

Підсумовуючи, слід підкреслити, що коли ми говоримо про охорону надр, то мова повинна йти не лише про раціональне використання корисних копалин, але й про охорону надр при використанні їх з іншою метою. Включення до поняття «надра» підземних вод, геологічних відшарувань тощо обумовлює й організацію їх охорони. Правове значення поняття «надра» саме і полягає у тому, що правовій охороні підлягають надра в цілому, тобто все те, що охоплюється цим поняттям.

Існування правового поняття надр має важливе теоретичне та практичне значення для визначення потім поняття користування надрами, кола суб'єктів користування надрами, а також для визначення сутності та принципів правової охорони надр і для класифікації видів правовідносин з приводу користування надрами.

Список літератури:

1. Лидин Г.Д. Горное дело: Терминологический словарь. М., 1990.
2. Осипов Н.Г. К вопросу о правовом режиме недр в СССР // Вестник Ленинградского ун-та. 1960. №5. Вып.1; Лисковец Б.А. Правовое регулирование разведок и разработок месторождений полезных ископаемых в СССР. М., 1960; Плахута В.Г. Правовое обеспечение рационального и комплексного использования недр земли в СССР: Дисс. канд. юрид. наук. Свердловск, 1966.
3. Балезин В.П. Правовой режим недр и земель, предоставляемых для их разработки: Учебник. М., 1971.
4. Ерофеев Б.В. Советское земельное

право. М., 1971. 5. Заславская Л.А. О понятиях объекта права государственной собственности на недра земли и пользования ими // Ученые записки ВНИИСЗ. 1969. Вып.16. 6. Сыродоев Н.А. Правовой режим недр. М., 1969. 7. Плотникова О. Про зміст деяких визначень, які використовуються в надровому законодавстві // Право України. 1999. №6. 8. Башмаков Г.С. Право пользования недрами в СССР. М., 1974.

Надійшла до редколегії 06.01.2000

*І.Л. Радик, аспірант каф. екологічного права
НЮАУ ім. Ярослава Мудрого*

ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЛІЦЕНЗУВАННЯ КОРИСТУВАННЯ НАДРАМИ

Упродовж віків надра виступали одним з найпривабливіших об'єктів інвестування. Господарники, переслідуючи мету одержання максимальних прибутків, провадили інколи нерациональне використання цього об'єкту, не вживали заходів щодо його охорони та відновлення. Це призвело до виснаження природного ресурсу.

Разом з тим, надра – це власність держави, тому їх використання повинно провадитися з урахуванням інтересів всього суспільства, а господарську діяльність слід обмежити певними правовими рамками. Під цим гаслом на початку ХХ ст. і виникла ідея використання природних ресурсів у певному еколого-правовому режимі.

З розвитком НТП, що призвело до посилення техногенного впливу людини на навколишнє середовище, правовий режим використання довкілля зазнавав своєрідної еволюції, посилювались його дозвоільні та контрольні функції, виникали правові імперативи та відповідальність за порушення цього режиму.

Разом з тим, напрацьовувались і правові режими стосовно використання окремих правових ресурсів, зокрема надр. Історію розвитку правового режиму використання надр можна поділити на два періоди, а саме: коли право користування надрами у гірничодобувних підприємств виникало з моменту надання гірничовідвідного акта, а реалізувалося після відводу земельної ділянки, та період, коли надра надаються у користування на підставі ліцензії.

Однією з умов виникнення саме ліцензійного режиму використання надр послужили ринкові перетворення в економіці країни. Їх суть полягає у відмові від адміністративно-правових методів управління та введення цивільно-правових форм регулювання [1, с.15]. Це спонукало зародження нових, потенційно ефективних методів управління в новій системі господарювання, одним з яких і виступає ліцензування.

Зазначена правова форма теоретично досліджена в цивільному праві та підприємництві. Щодо використання природних ресурсів у формі ліцензування, то цей інститут існує порівняно не довго, законодавством ще не напрацьовані види ліцензій, їх правова природа. В юридичній літературі