



Ігор КОЗЬЯКОВ,

проректор з наукової роботи Національної академії прокуратури України – директор Науково-дослідного інституту, старший радник юстиції, кандидат юридичних наук, доцент, член-кореспондент Міжнародної академії наук екології та безпеки життєдіяльності (IAELPS), заслужений юрист України

ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «НАДРА» В ГІРНИЧОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

Ключові слова: законодавча дефініція; понятійно-категоріальний апарат законодавства; гірниче право; гірниче законодавство; надра.

У сучасному суспільстві основним гарантом дотримання прав і свобод людини та громадянина, успішного функціонування держави залишається право. Це зумовлює потребу в удосконаленні механізму правового регулювання і понятійно-категоріального апарату законодавства. Тому цілком виправдану є увага правознавців до вироблення нових, а також конкретизації і доповнення тих законодавчих понять, що вже затвердилися як джерела загальновизнаного уніфікованого соціального регулювання та виступають основою для сприйняття поточних правових настанов.

В інтеграційному контексті нормативного регулювання гірничих відносин істотного значення набуває теоретична розробка адекватних понять, які застосовуються законодавцем. У її рамках кожен термін повинен мати єдине значення, «визнане всіма, хто професійно розглядає цей предмет» [1, 158].

Однозначність у визначенні термінів, їх тлумаченні та сприйнятті є найважливішою умовою розвитку і використання теоретичного знання. Науковці та практичні працівники повинні чітко розуміти, про що йдеться, що обговорюється, який зміст охоплює те чи інше поняття. Можливо, особливо нагальною ця проблема є в юриспруденції. Хоча, якщо у правовій науці в цілому не склалося чіткого розуміння певної категорії чи взагалі використовуються різні терміни при визначенні однакових суспільних явищ, це не вважається недоліком. Швидше – індикатором розвитку концептуального знання, який вказує на те, що процес формування юридичної теорії ще не за-

кінчився. Отже, поліваріантність термінів та їх тлумачень у певній галузі правових знань є показником її формування та розвитку. Тому існує розмаїття визначень змісту понять та їх трактування у різних наукових дослідженнях, які проводяться в сфері гірничого права, варто розглядати саме в такому ракурсі.

У процесі наукової розвідки паралельно з проникненням у сутність досліджуваного предмета (явища) відбувається термінологічне оформлення поняття про нього, триває процес встановлення взаємної відповідності між знаком-формою та його змістом. Отож недотримання вимог моноваріантності й однозначності понять призводить до необґрунтованості, самонаявності висновків та рекомендацій і тим самим залишає юридичну практику без теоретичної бази.

Складно знайти правові дослідження у сучасному науковому просторі, в яких, хоча б дотично, не розглядалися питання формування понятійного інструментарію. Розробці основних дефініцій цієї галузі знань і законодавства, яким, зокрема, регулюються гірничі відносини, у науці екологічного права присвячені праці В.І. Андрейцева, Г.І. Балюк, О.А. Грицан, Р.С. Кіріна, Н.Р. Малишевої, Н.П. Медведєвої, Б.Г. Розовського, В.С. Семчика, В.К. Філатової, І.В. Хохлової, О.П. Шем'якова, Ю.С. Шемшученка та інших науковців.

Однак поза увагою дослідників залишилися підходи до визначення основних понять гірничого права, що супроводжували генезу сучасної гірничо-правової доктрини, недостатньо використовується зарубіжний досвід правотворчості

у сфері регулювання суспільних відносин з вивчення, використання та охорони надр.

Тому автором здійснено спробу частково, в межах даної наукової праці, заповнити вказані прогалини. Метою статті є розгляд в історичній ретроспективі доктринальних підходів до визначення поняття «надра», аналіз його юридичного наповнення на прикладі гірничого законодавства окремих іноземних держав, формування науково обґрунтованих пропозицій з удосконалення понятійно-категоріального апарату гірничого законодавства України.

Предмет законодавчої (легальної) дефініції – юридично значуще поняття, в якому відображено умовивід про загальні та істотні властивості об'єктивної правової регламентації [2, 11–12]. Кожне поняття являє собою акт теоретичного пізнання, тобто те, як, яким чином певне явище реалізується в дійсності. Поняття розкриває суть явища об'єктивної реальності, відмежовує його від інших об'єктів.

Відмітна риса багатьох сучасних юридичних досліджень у галузі гірничого права полягає в так званому допредметному стані деяких понять і визначень, що характеризується неповнотою розкриття їхнього змісту й обсягу, у відсутності між ними необхідного логічного зв'язку, спрощеному підході до їх трактування. Поряд із поняттями, що відображають сутнісні характеристики соціально-правового явища, є поняття, які фіксують лише їх видимість і виражають у відносно раціоналізованому вигляді ілюзії повсякденної свідомості.

Наприклад, Р.С. Кірін, простеживши виникнення терміна «надра» з лексикологічних позицій, запропонував гіпотезу «про його далеко не офіційно-ділову, наукову, а навіть застаріло-розмовну, побутову етимологію» [3].

Погоджуючись із логічним допущенням автора про сприйняття в ті часи надр як «нутрощів землі», тобто її «нутра», правильнішим буде залишити це семантичне питання на розгляд лінгвістів. Але у зв'язку із цим варто зазначити, що протягом ряду сторіч і дотепер таке, здавалося б, повсякденне розуміння поняття «надра», застосування його у поєднанні із словом «земля» міцно закріпилося як у лексиконі* й назвах законодавчих актів [5; 6], так і правовій науці [7; 8; 9; 10].

Разом із тим необхідно наголосити, що ані в

момент появи цього терміна в законодавстві, ані надалі його легального визначення не існувало. Правознавці також тривалий час не докладали зусиль до визначення юридичного змісту вказаного поняття, про що свідчить відсутність згадки про цю категорію у більшості літературних юридичних джерел тих часів [11; 12].

Автор даного дослідження має всі підстави для твердження, що першу спробу сформулювати поняття «надра» і наповнити його юридичним змістом здійснив О.Л. Боровиковський. Він писав: «... в основі законодавчих приписів [гірничого права] лежать наступні принципи: 1) надра землі – надбання держави (*принцип гірничої регалії*) (тут і далі курсив мій – І.К.), 2) надра – багатство народу (звідси випливає свобода розробки надр, навіть чужої землі; право відкривача (*принцип гірничої свободи*)); 3) надра – частина майна власників поверхні землі (право вотчинника розробляти надра самому або дозволяти, а рівно й не дозволяти це робити іншим (*принцип гірничої акцесії*)) [13, 6].

Грунтуючись на акцесорному праві земле-власника на надра, що розташовані під поверхнею земельної ділянки, вказаний автор сформулював такий висновок: «... усякий власник землі є хазяїном усього вмісту тієї воронкоподібної геометричної фігури, що позначається радіусами, подумки проведеними від меж поверхні даного володіння аж до центра земної кулі» [13, 11]. Надалі цей підхід отримав назву «*геолого-геометричний*».

Очевидно, О.Л. Боровиковський у своїх міркуваннях виходив з давньоримської правової конструкції, адаптованої до сучасного йому розуміння земних надр із позицій геологічної науки. В.М. Хвостов, посилаючись на Дігести Юстиніана, вказує, що власник землі мав право розпоряджатися та усувати вплив сторонніх осіб як у відношенні повітряного простору над його ділянкою, так і щодо надр землі та прихованих у них мінералів [14, 230]. Потім, у середні віки, юристи позначили це положення римського права фразою «*ab inferis usque ad sidera*» – «від пекла до зірок» [15, 380].

У монографічній роботі В.А. Удінцева «Руське гірничоземельне право» поняття «надра» набуло подальшого розвитку шляхом його системного наповнення правовим змістом. Автор, розгляда-

* Стаття 193 Уставу Гірничого Російської Імперії встановлювала: «... право полной частной собственности в имуществах недвижимых объемлет не одну поверхность земли, но и самое её недра» [4]. Те ж саме інколи спостерігається й у сучасному законодавстві, приміром ст. 13 Конституції України починається словами: «Земля, її надра...» (*прим. авт.*).

ючи надра як об'єкт права власності, виділив основні юридично значимі елементи цього поняття: 1) ресурсне значення надр (джерело вичерпних багатств); 2) їхню фізичну необмеженість; 3) формальну невизначеність, у тому числі й «після того, як відкрито раніше заявлену корисну копалину»; 4) невідновлюваність корисних копалин; 5) надра – економічне благо; 6) надра – загальнонародне надбання; 7) неможливість для надр бути предметом юридичного володіння (*значить – цивільного обігу*), а лише предметом права використання; 8) обмеження їх використання, як щодо окремих категорій осіб, так і враховуючи суспільне значення певних корисних копалин; 9) виникнення права власності на корисні копалини з моменту дозволу державою й дотримання встановлених нею умов виділення їх із надр [16, 27, 30, 49–50, 99, 126].

Після занепаду Російської імперії і скасування революційною владою права приватної власності на землю та її надра [5; 17], їх переходу у виключне використання радянською державою інтерес науковців до понятійних питань гірничого права зник. Багато років потому, у 70-х роках минулого сторіччя, оголошена партійним керівництвом потреба в оновленні гірничого законодавства СРСР зумовила актуальність та необхідність подальшого розвитку юридичної науки у цьому напрямі.

Формуючи поняття «надра», Н.Б. Мухідінов запропонував розуміти його як частину земної товщі, яку можна відокремлювати та вилучати для подальшого використання або присвоєння [18, 124], що фактично ототожнює надра та корисні копалини, розміщені в них.

Б.В. Єрофєєв визначав надра як «геометричний простір та весь його вміст, що знаходиться під землею поверхнею» [19, 32]. В.П. Балезін уточнював: «Під надрами розуміють вміст земної кори нижче земної поверхні. На відміну від єдиного державного земельного фонду геометричне поняття надр не площинне, а об'ємне. У зв'язку із цим надра СРСР являють собою конус, основою якого є територія СРСР, а вершиною – центр земного сфероїда» [20, 393].

Наведені визначення, швидше за все, були сформовані згідно з геолого-геометричним підходом, який свого часу запропонував О.Л. Боровиковський [13]. Беручи за основу просторову характеристику надр та актуалізуючи необхідність уточнення змісту цього терміна, А.Р. Мухамедов зробив висновок, відповідно до якого у

складі надр виділяють корисні копалини, порожню породу та порожнини [21, 8].

О.П. Шем'яков висловлює думку, що використання для визначення поняття надр геометричної ознаки (конуса) зумовило виникнення юридично нісенітної дефініції, непридатної для практики нормотворчості [22, 17]. Із цим умовиводом можна було б і погодитись, якщо брати до уваги лише здобутки доктрини гірничого права радянської доби.

Водночас законодавство правових систем англосаксонської сім'ї, зокрема США, наповнює поняття «надра» іншим змістом. Надра та поверхня земельної ділянки, що лежить над ними, утворюють єдиний об'єкт, щодо якого здійснюється право власності. Цей об'єкт визначений як «вся конусоподібна частина земної кулі, утворена поверхнею її ділянки та радіусами, проведеними від неї до центру Землі». На доцільність збереження в майбутньому цього ж основоположного правового принципу сягання земельної ділянки «до ядра Землі» (*to the core of the Earth*) вказується й у сучасній американській юридичній літературі [23, 772; 24, 381].

Варто підкреслити, що в гірничому законодавстві всіх без винятку країн СНД надра визначаються як частина земної кори [25, 75]. Отже, юридична категорія «надра» тотожна геологічному поняттю «внутрішня частина земної кори». І хоча в процесі тривалої дискусії, що ведеться представниками гірничо-геологічних наук, надра як природний об'єкт не стали елементом загальноприйнятої дефініції в цій сфері наукової діяльності, у розумінні «надра – частина земної кори» даний об'єкт розглядається як базисна, об'ємно-просторова та планетоутворююча оболонка.

Просторова характеристика надр надається тільки з позиції законодавчого визначення їх верхньої й нижньої меж. Слід також зазначити, що територіальне розташування надр у горизонтальному вимірі завжди повторює територію країни, обкреслену державним кордоном – лінією й вертикальною поверхнею, що проходить по цій лінії, якими визначаються межі території України – суші, вод, надр, повітряного простору.

В Україні й ряді іноземних держав дія законодавства про надра також поширюється на ділянки континентального шельфу й виключну (морську) економічну зону.

У законодавстві про надра країн СНД (за винятком України) при визначенні верхньої межі надр враховується наявність і можливість їх

зв'язку ще з одним природним ресурсом – землею (ґрунтовим шаром), що, як і надра, пов'язана з поверхнею земної кори. У правових нормах ідеться про надра як частину земної кори, розташовану нижче ґрунтового покриву [25, 76].

Утім, поняття ґрунтового шару (покриву) і його товщини законодавчо не визначено. Хоча, наприклад, Закон Киргизької Республіки «Про надра», конкретизуючи верхню межу надр, вказує, що вони «... простираються від поверхні або нижньої межі ґрунтового шару...»

З урахуванням варіативності верхньої (зовнішньої) межі земної кори (оскільки вона межує або з атмосферою, або з гідросферою Землі) різняться й підходи до її закріплення в законодавстві. Ця межа може розташовуватися нижче земної поверхні (Азербайджан, Росія, Туркменістан), або нижче земної поверхні за відсутності ґрунтового шару (Білорусь, Молдова, Узбекистан).

Певний інтерес викликає і те, що в частині закріплення верхньої межі надр у законодавстві Грузії акцентовано увагу на відсутності будь-якого покриву: «оголена частина земної кори, розташована нижче поверхні землі», а також уточнено: «під ґрунтовим шаром».

На наш погляд, застосування цієї лексикологічної конструкції найбільш доцільне. Такий підхід дає змогу відносити до надр виходи на поверхню гірських порід і корисних копалин.

Варто зауважити, що в гірничому законодавстві України [26] застосовано інтегроване поняття «поверхня суші», що на перший погляд є найбільш ємним, отже, й більш вдалим.

Однак така позиція створює проблему розмежування надр і ґрунтового шару (ґрунту), особливо у зв'язку із установленням режиму його правової охорони в земельному законодавстві України.

При позначенні межі надр із гідросферою законодавство оперує різними за обсягом поняттями. Нижню частину гідросфери може обмежувати дно водоймищ (Україна), або водних об'єктів (Азербайджан, Грузія, Молдова, Таджикистан, Туркменія, Узбекистан); дно водойм і водотоків (Білорусь, Киргизстан, Росія) і дно морів, озер, річок та інших водойм (Казахстан) [25, 77].

Використання українським законодавцем при визначенні надр терміна « водоймище » вбачається не зовсім коректним, тому що згідно з глосарієм Водного кодексу України (ст. 1) це –

безстічний або з уповільненим стоком поверхневий водний об'єкт. Разом із тим водне законодавство України містить більш ємне поняття «водний об'єкт» – природний або створений штучно елемент навколишнього середовища, у якому зосереджуються води (море, річка, озеро, водоймище, ставок, канал). Використання цього терміна більш точно позначало б межу надр під такими об'єктами.

У гірничо-правовій доктрині сформувалося дві основні позиції щодо питання визначення нижньої межі надр. Межа визначається або технічними можливостями освоєння надр (за ознакою доступності); або сягає центру земного сфероїда.

Законодавство про надра країн СНД містить підхід, відповідно до якого надра поділяються на доступні по глибині: 1) для освоєння (використання); 2) для геологічного вивчення (Азербайджан, Білорусь, Молдова, Росія, Таджикистан, Туркменістан, Узбекистан, Україна) [25, 77].

Разом із тим у гірничому законодавстві деяких держав застосовуються формулювання, які або звужують зміст поняття «використання надр», наприклад, промислове освоєння (Киргизстан), вивчення надр, геологічна розвідка (Вірменія); або занадто розширюють поняття їх доступності: «до глибин, доступних для проведення операцій надрокористування з урахуванням науково-технічного прогресу» (Казахстан); чи пов'язують поняття «доступність надр» зі станом науково-технічного розвитку, приміром «завдяки сучасним науково-технічним засобам» (Грузія).

Резюмуючи викладене, пропонується ст. 1 Кодексу України про надра [26] викласти у такій редакції: «Надра – частина земної кори, розташована нижче поверхневого шару (ґрунтового покриву), а при виходах корисних копалин на поверхню або за відсутності ґрунтового покриву – нижче поверхні суші або дна водних об'єктів, що сягає глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння з урахуванням науково-технічного прогресу».

Автор далекий від думки, що сформульованим висновки і пропозиції слугуватимуть припущенню досліджень юридичного змісту категорії «надра» або спроб його більш досконалого законодавчого визначення, проте переконаний, що зазначена проблематика є вельми актуальною для подальших наукових розвідок.

Список використаних джерел:

1. Пирс Ч.С. Начала прагматизма: в 2 т. / Чарльз Сендерс Пирс; пер. с англ., предисл. В.В. Кирищенко, М.В. Колопотина. – СПб: ЛМИ фил. ф-та СПбГУ; Алетейя, 2000. – Т. 1. – 320 с.
2. Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы: м-лы Международного круглого стола (г. Черновцы, 21–24 сентября 2006 года) / под. ред. В.М. Баранова, П.С. Пацуркивского, Г.А. Матюшкина. – Нижний Новгород: НИНПЦ «Юридическая техника», 2007. – 1456 с.
3. Кірін Р.С. Лексикологічні ознаки меж юридичної категорії «надра» / Р.С. Кірін // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України: зб. наук. статей Прикарпатського університету імені Василя Стефаника. – Івано-Франківськ, 2001. – Вип. № 7. – С. 122–126.
4. Устав Горный с разъяснениями, циркулярами, инструкциями, решениями Правительствующего Сената, новейшими узаконениями: в 2 т. / сост. Г.Г. Левестам. – Петроград, 1914. – Т. 1. – 658 с.
5. О недрах земли: Декрет ВЦИК от 30 апреля 1920 года // Собрание узаконений. – 1920. – № 36. – Ст. 171.
6. Положение о недрах земли и разработке их: Постановление ВЦИК от 7 июля 1923 года // Вестник ЦИК, СНК и СТО Союза ССР. – 1923. – № 12. – Ст. 323.
7. Мылов В.Н. К вопросу о праве собственности на недра земные / В.Н. Мылов // Отдельный оттиск Горно-го журнала (апрель – май 1892 г.). – СПб, 1892. – 24 с.
8. Урбанович. К вопросу о владении недрами земли / Урбанович // Русское экономическое обозрение. – 1898. – № 9. – С. 187–199.
9. Ч. Вправе ли собственник продать сокровенные в недрах принадлежащей ему земли ископаемые? // Вестник права. – 1902. – № 2. – С. 220–231.
10. Вовчок В. Недра земли в России и их обобществление: (факты, цифры, выводы) / В. Вовчок; со введ. и под ред. К. Качоровского. – СПб: Труд и борьба, 1908. – 164 с.
11. Штоф А. Сравнительный очерк горнозаводского законодательства в России и Западной Европе / А. Штоф // Главные основания горного и соляного законодательства. – СПб: Тип. М.М. Стасюлевича, 1882. – Ч. 2. – 224 с.
12. Штоф А. Горное право: Сравнительное изложение горных законов, действующих в России и в главнейших горнопромышленных государствах Западной Европы / А. Штоф. – СПб: Тип. М.М. Стасюлевича, 1896. – 622 с.
13. Боровиковский А.Л. В суде и о суде / А.Л. Боровиковский // Отдельный оттиск журнала Министерства юстиции (октябрь 1897 г.). – СПб: Типография Правительствующего Сената, 1897. – 14 с.
14. Хвостов В.М. Система римского права: учеб. / В.М. Хвостов. – М.: Спарк, 1996. – 522 с.
15. Дождев Д.В. Римское частное право: учеб. / Д.В. Дождев. – М.: Инфра-М; Норма, 2003. – 784 с.
16. Правнича думка Університету Святого Володимира. В.А. Удінцев. Руське гірничоземельне право / упорядн.: І.С. Грищенко (заг. ред.), Г.І. Балюк (передмова), Т.Г. Ковальчук, І.М. Козьяков, І.І. Присяжнюк. – К.: Київський нац.ун-т імені Тараса Шевченка, Національна академія прокуратури України, 2009. – 231 с.
17. О земле: Декрет II Всероссийского съезда Советов от 26 октября (8 ноября 1917 года) // Декреты Советской власти. – М.: Гос. изд-во полит. литературы, 1957. – Т. 1. – 349 с.
18. Мухитдинов Н.Б. Правовые проблемы пользования недрами: моногр. / Н.Б. Мухитдинов. – Алма-Ата: Наука, 1972. – 334 с.
19. Ерофеев Б.В. Советское земельное право: учеб. / Б.В. Ерофеев. – М.: Высшая школа, 1969. – 323 с.
20. Балезин В.П. Правовой режим недр и земель, предоставляемых для их разработки: учеб. / В.П. Балезин. – М.: Юридическая литература, 1971. – 412 с.
21. Мухамедов А.Р. Государственный горный надзор за использованием недр: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / А.Р. Мухамедов. – М., 1978. – 182 с.
22. Шем'яков О.П. Правове регулювання використання та охорони надр: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Шем'яков О.П. – Х., 2003. – 208 с.
23. Environmental Law: From Resources to Recovery / Celia Campbell-Mohn, Barry Breen, J. William Futrell; The Environmental Law Institute, Washington DC. Publisher: West Group, 1993. – 994 p.
24. Environmental Justice: Legal Theory and Practice, 2nd Edition / Barry E. Hill; The Environmental Law Institute, Washington DC. Publisher: Beveridge & Diamond, P.C., 2006. – 500 p.
25. Козьяков И.Н. Недропользование в странах СНГ: сравнительно-правовой анализ: моногр.: в 2 кн. / И.Н. Козьяков. – К.: Имидж Принт, 2009. – Кн. 1. – 576 с.
26. Кодекс України про надра від 27 липня 1994 року № 132/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 36. – Ст. 340.

Igor KOZYAKOV

**ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «НАДРА»
В ГІРНИЧОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ**

Резюме

Автором в історичній ретроспективі розглядаються доктринальні підходи до визначення поняття «надра», аналізується його зміст і юридична наповненість у нормах законодавства про надра окремих іноземних держав, формуються науково обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення глосарія гірничого законодавства України.

Igor KOZYAKOV

**ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОНЯТИЯ «НЕДРА»
В ГОРНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ УКРАИНЫ**

Резюме

Автором в исторической ретроспективе рассматриваются доктринальные подходы к определению понятия «недра», анализируется его содержание и юридическая наполненность в нормах законодательства о недрах отдельных иностранных государств, формируются научно обоснованные предложения по усовершенствованию глоссария горного законодательства Украины.

Igor KOZYAKOV

**THE ISSUES OF DEFINING THE TERM «SUBSOIL»
IN THE MINING LAW OF UKRAINE**

Summary

The author considers historical doctrinal approach to the definition of the term «subsoil» and analyzes its content and legal context in legislation on subsoil of particular foreign states. Scientific suggestions for improving the glossary of mining legislation of Ukraine are formulated.