

*КІРІН Роман Станіславович,
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри цивільного
та господарського права,
Державний ВНЗ "Національний гірничий університет"*

ГІРНИЧІ ТА ПІДЗЕМНІ ВІДНОСИНИ: НАДРОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ РОЗМЕЖУВАННЯ

Окрему частину новітнього кодифікованого законодавчого акту про надра слід приділити регулюванню використання надр з метою отримання корисних властивостей підземних пустощів як штучного так і природного походження.

Мова може йти про книгу Кодексу законів України про надра «Підземне право».

Чинний КпН (ст. 14) передбачає, серед інших, такий вид користування як будівництво та експлуатація підземних споруд, не пов'язаних з ВКК, у тому числі:

- а) споруд для підземного зберігання нафти, газу та інших речовин і матеріалів;
- б) захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва;
- в) скидання стічних вод.

Для будівництва і експлуатації підземних споруд та інших цілей, не пов'язаних з ВКК необхідно отримати гірничий відвід (ст. 17 КпН).

Крім того, кодифікований акт ЗпН згадує цей вид надрокористування у зв'язку із такими обставинами:

1) серед вимог щодо ГВН встановлена повнота вивчення геологічної будови надр, гірничо-технічних, гідрогеологічних та інших умов будівництва та експлуатації підземних споруд, не пов'язаних з ВКК (ст. 38);

2) проектування підземних споруд, не пов'язаних з ВКК, провадиться на основі геологічного та іншого вивчення надр з урахуванням комплексного розвитку регіону та вимог екологічної безпеки (ст. 48);

3) проекти будівництва підземних споруд, не пов'язаних з ВКК, у тому числі для захоронення відходів виробництва, інших шкідливих речовин,

скидання стічних вод, підлягають екологічній, науково-технічній та іншим видам експертизи та погодженню в порядку, встановленому законодавством України (ст. 48);

4) серед основних вимог до проектування, будівництва і введення в експлуатацію підземних споруд, не пов'язаних з ВКК зазначено, що повинно забезпечуватися:

4.1) у проектах будівництва гірничодобувних об'єктів повинні передбачатися розташування наземних і підземних споруд, що забезпечує найбільш раціональне та ефективне використання запасів корисних копалин;

4.2) раціональне використання видобутих гірських порід;

4.3) геологічне вивчення надр, що розкриваються в процесі будівництва та експлуатації об'єктів, та складання геологічної і маркшейдерської документації;

4.4) рекультивация порушених земель, максимальне збереження ґрунтового покриву;

4.5) заходи, що гарантують безпеку людей, майна і навколишнього природного середовища;

5) забороняється введення в експлуатацію нових і реконструйованих підземних споруд, не пов'язаних з ВКК, якщо при їх проектуванні не дотримано зазначених вимог;

6) користування надрами для будівництва та експлуатації підземних споруд і для інших цілей, не пов'язаних з ВКК, здійснюється за відповідними проектами;

7) у проектах повинні передбачатися заходи, що забезпечують знешкодження стічних вод, шкідливих речовин і відходів виробництва або локалізацію їх у визначених межах, а також запобігають їх проникненню в гірничі виробки, на земну поверхню та у водні об'єкти;

8) у разі порушення вимог КпН скидання в надра стічних вод, захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва повинно бути обмежено, тимчасово заборонено (зупинено) або припинено центральним

органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці, чи іншими державними органами в порядку, передбаченому законодавством України (ст. 55);

9) запобігання забрудненню надр при підземному зберіганні нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захороненні шкідливих речовин і відходів виробництва, скиданні стічних вод (ст. 56);

10) забудова площ залягання корисних копалин місцевого значення, а також розміщення на ділянках їх залягання підземних споруд, не пов'язаних з ВКК, допускаються за погодженням з уповноваженим органом місцевої влади (ст. 58);

11) орган державного гірничого нагляду перевіряє повноту вивчення гірничо-технічних, інженерно-геологічних, гідрогеологічних та інших умов будівництва та експлуатації підземних споруд, захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва (ст. 63);

Як зазначається в інформаційному повідомленні організаторів Міжнародної наукової конференції “Підземний простір: освоєння, вивчення, вторинне використання” (м. Запоріжжя, Україна, 25-26 вересня 2015 р.)⁴⁷ на сьогоднішній день питання освоєння підземного простору достатньо актуальне, але в більшості випадків воно залишається в центрі уваги містобудівників та архітекторів, які займаються розробкою проектів та рекомендацій щодо росту міст вглиб, винаходячи все нові й нові технології. На це спонукає збільшення кількості та щільності населення, прискорення урбанізаційних процесів, утворення мегаполісів тощо. У більшості розвинених країн світу створюються наукові центри, проводяться наукові конференції, які дозволяють винаходити нові підходи до використання простору.

⁴⁷ Електронний ресурс: http://eseh.org/wp-content/uploads/CfP_UNDERGROUND_UKR.pdf
Конференція буде проводитися у м. Василівка Запорізької області, підземний простір поблизу якої інтенсивно використовувався людиною з давніх часів. Підтвердженням цього є наявність курганів та ґрунтових могильників на території Лисої Гори. Подальше освоєння підземного простору пов'язано зі створенням катакомб для видобутку вапняку, що зараз поступово стають одним з популярних в регіоні об'єктів туризму, а також створенням на території сучасного м. Василівка палацового комплексу XIX ст. дворянської родини Попових із підземними комунікаціями.

Але освоєння підземелля не обов'язково і не тільки пов'язане з містами. Організатори конференції пропонують звернути увагу на різноманітні підходи до освоєння та використання підземного простору:

- а) в селі та місті;
- б) в гірській та степовій місцевості;
- в) в Україні та світі.

Особливістю взаємодії людини з підземним простором є його вторинне використання. Взаємодія людини і підземелля почалася ще зі стародавніх часів, коли піднімалися питання переважно побутового використання підземного простору.

Питання, на які науковці шукатимуть відповіді сформульовані наступним чином:

1. Чому люди звернули увагу на підземелля? 2. З якою метою використовували підземний простір? 3. Використовували природні пустоти або створювали їх власноруч? 4. Чи відбувалася і як саме зміна функцій підземель? 5. Наскільки людина впливала на підземний простір? 6. Наносила шкоду чи знаходила компроміси з довкіллям? 7. Як розвивалося знання про підземелля? 8. Яке призначення отримали колишні шахти, штольні, траншеї, катакомби? 9. Наскільки прийнятним та виправданим є включення підземель до туристичної сфери? 10. Які існують шляхи музеєфікації підземного простору?

Теми для обговорення на конференції запропоновані наступні:

- Практики освоєння підземного простору стародавніх часів.
- Захоронення та кладовища
- Господарське використання підземного простору
- Підземелля та видобування корисних копалин
- Ядерна енергетика та підземелля
- Місто та підземний простір
- Транспортна інфраструктура під землею
- Підземні приміщення маєтків та їх призначення
- Військові конфлікти та організація безпеки під землею

- Релігійні, культові та таємні об'єкти в підземеллі
- Підземна архітектура
- Підземний простір, вплив на екологічний стан та охорона навколишнього середовища
- Лікувальне, туристичне та побутове вторинне використання підземного простору
- Наукове вивчення підземного простору (картографування, технології та методики освоєння і підземного будівництва, вплив науково-технічної революції на освоєння підземелля).

Як бачимо, правовий режим підземелля та правове регулювання його використання у вітчизняному законодавстві має не аби який законодавчий та кодифікаційний потенціал, адже навіть первинне порівняння наявного правового забезпечення з реальними напрямками використання підземелля свідчить про очевидну заборгованість нормотворчої діяльності в цій сфері.

А.І Ріпенко справедливо зазначає, що законодавство дозволяє вирішувати питання одночасної експлуатації надземних, підземних та наземних частин простору земельних ділянок, але лише до певної межі не даючи конкретних та вичерпних відповідей на всі питання, що виникають у зв'язку з цим⁴⁸.

В найближчій перспективі законодавець ставить питання лише про правовий режим підземних сховищ, регулювання використання ділянок надр, що містять порожнини, в промислових, транспортних та інших господарських цілях, а також використання підземного простору для захоронення відходів виробництва і споживання, у тому числі й підземне складування порід;

Будівельне законодавство⁴⁹ під підземною спорудою розуміє - вид геотехнічного об'єкта (споруди), що заглиблена на всю висоту нижче позначки планування, передає навантаження на оточуюче ґрунтове середовище (основу) і сприймає навантаження впливу (природні, техногенні тощо) за допомогою тертя чи зчеплення по всій висоті огорожувальних конструкцій (стін) і по підшві.

⁴⁸ Ріпенко А.І. Правові питання використання надземного та підземного простору земельних ділянок // Форум права. – 2012. - № 1. – С. 820 – 829.

⁴⁹ ДБН В.2.1-10-2009. Основи та фундаменти споруд

Причому, якщо використовувати й інший досвід будівельних норм⁵⁰, то цікавим уявляється визначення надроземельних меж за аналогією будинкових поверхів, а саме:

1) рівень напівназемний (цокольний) - рівень з позначкою підлоги приміщень нижче планувальної позначки землі на висоту не більше половини висоти приміщень, що в ньому розташовані (більша половина будівлі вище рівня землі, менша - в надрах);

2) рівень напівпідземний (підвальний) - рівень з позначкою підлоги приміщень нижче планувальної позначки землі більше ніж на половину висоти приміщень (більша половина будівлі в надрах, менша - вище рівня землі);

3) рівень підземний - рівень, позначка стелі якого знаходиться нижче рівня планувальної позначки землі (будівля повністю в надрах, нижче рівня землі).

Останній рівень, підземний, має власну диференціацію, яка при сучасній концепції будівництва особливо актуалізує проблему системного підходу до освоєння підземного простору на глибині 50...100 м.

В будівельній перспективі передбачається розподіл міських підземних споруд за чотирма рівнями глибини:

- 4-й рівень (передповерхневий 0-10 м) - установи, магазини, культурно-дозвільні центри і т. і., що постійно експлуатується великою масою людей;

- 3-й рівень (10-30 м) - транспортні тунелі, автостоянки, склади і т.і., що використовується необмежено великою кількістю людей короткочасно;

- 2-й рівень (30-50 м) - підприємства промисловості та енергетики з постійною присутністю обмеженої кількості кваліфікованого персоналу;

- 1-й рівень (найбільш глибоко розташований 50-100 м) - інженерні комунікації, що експлуатуються без постійної присутності людини.

В той же час, сучасні підземні об'єкти мають свою багатofакторну класифікацію:

⁵⁰ СНиП 2.08.01 ,89 «Житлові будівлі». ДБН В.2.2-15-2005 «Житлові будинки»

1. За призначенням: 1.1) житлово-цивільні - житлові будівлі, підземні поверхи і фундаменти житлових і громадських будівель, які закладаються на глибину до 30 м, адміністративні будівлі та центри;

1.2) підприємства торгівлі та громадського харчування - торговельні зали та підсобно-допоміжні приміщення кафе, їдалень, ресторанів, торговельні кіоски, магазини, торговельні центри та ринки;

1.3) культурно-розважальні та спортивні - кінотеатри, виставкові зали, музеї, клуби, спортзали, плавальні басейни, громадські центри;

1.4) навчально-виховні споруди - школи, училища, вузи, навчальні та наукові центри;

1.5) транспортні - підземні переходи під вулицями, станції та тунелі метрополітенів; підземні автомагістралі, гаражі та автостоянки, транспортні центри, вокзали та інші споруди, які закладаються на глибині до 25...30 м;

1.6) об'єкти комунально-побутового обслуговування та зв'язку - майстерні, лазні, пральні, пошти, телефонні станції, ощадкаси, ательє, комбінати побутового обслуговування, торгово-побутові центри;

1.7) промислові - підземні поверхи і фундаменти промислових будівель, скіпові ями, колодязі для дробильних цехів збагачувальних комбінатів, бункерні ями; технологічні галереї, тунелі та ін.;

1.8) об'єкти складського господарства і сховища - холодильники, продуктові та промислові склади, овоче- та книгосховища, резервуари, архіви;

1.9) об'єкти інженерного обладнання - трубопроводи (тунелі) водопостачання, каналізації, теплопостачання, газопостачання, водозабори та насосні станції; підземні очисні споруди; дренажні колектори тощо;

2. За ступенем заглиблення:

2.1) напівзаглиблені (обваловані);

2.2) неглибокого (звичайно не нижче 10 м від денної поверхні) закладання;

2.3) глибокого закладання (як правило, глибше 10 м).

3. За конфігурацією:

3.1) лінійні, що складаються тільки з однієї протяжної стіни (підпірні стіни, стрічкові фундаменти глибокого закладання та ін.);

3.2) лінійно-протяжні, що мають дві протяжні огорожувальні стіни, зазвичай паралельні одна одній (галереї, колектори для суміщеної прокладки інженерних мереж, тунелі з вертикальними стінами та ін.);

3.3) споруди колодезного типу з вертикальними стінами - круглі, прямокутні і багатокутні в плані (підземні поверхи будівель, підвали, бункерні ями, насосні станції та станції метро та ін.).

4. За умовами розташування:

4.1) окремо розташовані над незабудованими і під забудованими ділянками;

4.2) такі, що входять до складу наземних будівель;

5. За конструктивними рішеннями:

5.1) каркасні і безкаркасні;

5.2) одно- і багатопверховими;

5.3) одно- і багатопрогоновими.

6. За способом спорудження:

6.1) відкриті;

6.2) опускні;

6.3) закриті;

6.4) споруджені за допомогою спеціальних технологій та обладнання (заморожування, водозниження тощо).

Повертаючись до цільового використання підземних споруд - об'єктів промислового, культурного, оборонного та комунального призначення, які створюються під землею в масивах гірничих порід, слід відмітити, що сучасне підземне будівництво всебічно розвивається - під землею побудовано ряд об'єктів цивільного, військового, промислового призначення, а отже їх використання потребує відповідного правового забезпечення.

Фактично в Україні наявні такі види підземних споруд: 1) вугільні, рудні і нерудні шахти; 2) автомобільні, залізничні, гідротехнічні тунелі,

метрополітени, трубопроводи; 3) частини будівель ТЕС, АЕС, ГЕС; 4) резервуари для питної води, заводи очистки стічних вод; 5) гаражі, телефонні станції, кінотеатри, культові споруди, вокзали, торгові центри; 6) заводи шампанських вин, підприємства з вирощування овочів, грибів, цитрусових, квітів тощо; 7) склади товарів широкого вжитку, побутових приладів, автомобілів, медикаментів тощо; 8) холодильники для зберігання харчових продуктів; 9) стартові комплекси ракет дальньої дії, довгострокові командні пункти, сховища; 10) спеціалізовані лікарні, санаторії, туристичні комплекси; 11) великі сховища нафти, природного газу, нафтопродуктів, зрідженого газу; 12) сховища відходів радіоактивних речовин, відходів нафтової та хімічної промисловості, шахтних вод; 13) заводи точних виробів, електронного обладнання, судно-, авіа, машинобудівні, військові заводи; 14) науково-дослідні підземні споруди – нейтринні та сейсмогеофізичні обсерваторії, сейсмічні станції тощо.

Так, наприклад, нова політика енергетичної незалежності передбачає реорганізацію НАК "Нафтогаз України" відповідно до Третього енергетичного пакета ЄС шляхом створення ПАТ "Магістральні газопроводи України" та ПАТ "Підземні газові сховища України"⁵¹.

При цьому, засновником та власником корпоративних прав оператора підземних сховищ газу (далі – ПСГ), що перебувають у державній власності і не підлягають приватизації, може бути лише суб'єкт господарювання, засновником та власником корпоративних прав якого є виключно держава чи суб'єкт господарювання, 100 відсотків корпоративних прав якого належать державі, або держава чи суб'єкт господарювання, 100 відсотків корпоративних прав якого належать державі, що володіє не менше 51 відсотком корпоративних прав такого оператора, спільно з юридичною особою (особами) (далі - Партнер ПСГ) за умови, що контроль над Партнером ПСГ не здійснює жодна особа

⁵¹ Постанова Верховної Ради України від 04.06.2015 р. № 509-VIII "Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні".

(особи) з держави (держав), що не є стороною Енергетичного Співтовариства чи Сполученими Штатами Америки⁵².

Власне термін «підземне сховище газу» розкривається в Законі України від 08.07.2010 р. № 2467-VI «Про засади функціонування ринку природного газу» (ст. 1), як - технологічний комплекс - штучно створене у природній або штучній ємності надр накопичення газу і технологічно поєднані з цим комплексом споруди, призначені для періодичного наповнення, зберігання та відбору газу⁵³.

Майже аналогічну трактовку поняттю «підземне сховище нафти, газу чи продуктів їх переробки» дає Закон України від 12.07.2001 р. № 2665-III "Про нафту і газ"⁵⁴, а саме - технологічний комплекс, штучно створений в природній або штучній ємності надр накопичувач нафти чи газу і технологічно поєднані з ним споруди, які служать для періодичного наповнення, зберігання і відбирання нафти, газу чи продуктів їх переробки для постачання споживачам;

Не однозначно сприймається термін «ємність надр», адже інший закон - Закон України від 04.04.2013 р. № 178-VII "Про затвердження Загальнодержавної соціальної програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2014 - 2018 роки"⁵⁵ використовує поняття «геоінформаційна система моніторингу стану пустот і геомеханічного стану масивів порід».

Втім, найбільш спойнятим виглядає термін – «природна підземна порожнина» - пустота у надрах землі, створена внаслідок впливу на гірничий масив природно-геологічних явищ⁵⁶. Хоча при цьому, помилковим виглядає словосполучення «надра землі».

⁵² Стаття 45 «Особливості реалізації права власності держави на підземні газосховища» Закону України від 09.04.2015 р. № 329-VIII "Про ринок природного газу" // Офіційний вісник України, 2015, № 37 (19.05.2015), ст. 1117.

⁵³ Офіційний вісник України, 2010, № 55 (30.07.2010), ст. 1842.

⁵⁴ Офіційний вісник України, 2001, № 33 (31.08.2001), ст. 1524.

⁵⁵ Офіційний вісник України, 2013, № 34 (10.05.2013), ст. 1199.

⁵⁶ Наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 11.10.2010 р. № 888 "Про затвердження Інструкції з розробки плану ліквідації аварій на об'єктах метрополітену" // Офіційний вісник України, 2011, № 3 (24.01.2011), ст. 190.

Натомість у постанові Кабінету Міністрів України від 17.01.1995 р. № 33 «Про затвердження Положення про порядок забудови площ залягання корисних копалин загальнодержавного значення»⁵⁷ використовується термін «пустоти», коли йдеться про те, що розміщення об'єктів будівництва на земній поверхні або підземних споруд, не пов'язаних з ВКК, в масиві гірських порід, під якими видобуто корисні копалини, допускається, як правило, після закінчення процесу зсуву земної поверхні та у разі відсутності непогашених гірничих виробок і пустот, розташованих на малих глибинах.

Отже, у нормативних актах більш часто та, ймовірно, більш вірно використовуються синонімічні поняття «пустоти – це порожнини», «порожнини – це пустоти», тому в подальшому саме на них і треба орієнтуватися підземному законодавству.

У гірничому законодавстві, відносно терміну «підземний», вживаються такі поняття:

1) підземні види робіт - видобування корисних копалин, будівництво, реконструкція, технічне переоснащення і капітальний ремонт шахт, рудників, копалень, метрополітенів, підземних каналів, тунелів та інших видів підземних споруд, геологорозвідувальні роботи, які проводяться під землею⁵⁸;

2) підземний комплекс шахти - система підземних споруд, у яких здійснюється безпосередній видобуток вугілля: стволи (вертикальні і похилі), розкривальні та підготовчі виробки, очисні та підготовчі вибої з розташованими в них устаткуванням та комунікаціями⁵⁹;

⁵⁷ Зібрання постанов Уряду України, 1995, № 3, ст. 80.

⁵⁸ Наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 29.04.2010 р. № 240 "Про затвердження Порядку проведення медичних оглядів працівників певних категорій залізничного транспорту, метрополітенів та підприємств міжгалузевого промислового залізничного транспорту України" // Офіційний вісник України, 2010, 58 (09.08.2010), ст. 2036.

⁵⁹ Наказ Міністерства палива та енергетики України від 12.10.2004 р. № 638 "Про затвердження Правил пожежної безпеки для підприємств вугільної промисловості України" // Офіційний вісник України, 2004, № 50 (31.12.2004), ст. 3295; Офіційний вісник України, 2005, № 15 (29.04.2005), уточнення.

3) підземна розробка родовищ - видобування корисних копалин з надр земної кори, які мають або не мають безпосереднього виходу на її поверхню⁶⁰.

Очевидно, слід обґрунтувати не тільки розмежування видів користування надрами на гірничі та підземні, а й навести ключові підстави диференціації відповідних підгалузей законодавства і права, які, головним чином, полягають у наступному [703]:

а) родовим об'єктом гірничих відносин виступають корисні копалини, у підземних відносинах ним виступають надрові порожнини;

б) гірничі відносини з приводу видобування корисних копалин здійснюються підземним, наземним (свердловинним), відкритим, морським та комбінованим способами;

в) гірничі відносини з приводу видобування корисних копалин підземним способом здійснюються з використанням штучних порожнин у надрах;

г) підземні відносини з приводу використання штучних порожнин у надрах здійснюються, як правило, з використанням гірничих робіт та технологій;

д) підземні відносини з приводу використання природних і штучних порожнин у надрах здійснюються, як правило, без видобування корисних копалин.

Таким чином, сучасні підземні споруди, які експлуатуються людством дуже різноманітні - штольні, штреки, камери, тунелі, засипні траншеї, котловини, гірничі виробки вугільних, рудних, соляних, вапнякових, гіпсових та ін. шахт, а також - відпрацьовані пласти-колектори, пористі водоносні структури тощо.

Вдосконалення будівельних технологій та висока вартість землі в зонах щільної забудови великих міст, роблять тут підземне будівництво більш економічним та перспективним. Вже у найближчі 50-100 років можливе

⁶⁰ Наказ Міністерства промислової політики України від 07.05.2004 р. № 221 "Про затвердження Положення про проектування гірничодобувних підприємств України та визначення запасів корисних копалин за ступенем підготовленості до видобування" // Офіційний вісник України, 2004, № 27 (23.07.2004)(частина 2), ст. 1807.

виникнення і розбудова численних підземних багатоярусних міст зі специфічними комунікаціями та інфраструктурою (можливо більш економічних, ніж сьогодні). Старі підземні міста можуть бути «осучаснені» і перетворені в туристичні центри. Тобто, можна говорити про «повернення» людини до давньої культури підземних міст – але вже на рівні можливостей сучасної науки, техніки та технологій з належним правовим забезпеченням за допомогою норм підземного законодавства – системою нормативно-правових актів у сфері підземних відносин.

УДК 349.6

***ГЕТЬМАН** **Анатолій Павлович**
доктор юридичних наук, професор,
дійсний член (академік) НАПрН України,
проректор з наукової роботи,
Національний юридичний університет ім. Ярослава Мудрого
ЗУЄВ **Віталій Анатолійович,**
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри,
Університет митної справи та фінансів*

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ЕКОЛОГО-ГОСПОДАРСЬКОГО ПРАВОПОРЯДКУ В СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ

Даючи характеристику політиці в сфері поводження з відходами не можливо не зупинитись на її меті, яка вочевидь виходить за межі основної для екологічної політики тріади – охорона навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки. У зв'язку із цим доцільно згадати достатньо позитивний і прогресивний досвід пов'язаний із законодавчим запровадженням у статті 5 Господарського кодексу такої категорії як «правовий господарський порядок» (або «господарський правопорядок»), яка на думку законодавця визначає межі діяльності суб'єктів та інших учасників відносин у сфері господарювання.

Досліджуючи сутність громадського господарського порядку Г.Л. Знаменський наголошував на тому, що він покликаний опосередкувати