

Д. М. ЗОЛОТАРЬОВА,
молодший науковий співробітник НДІ прав-
ового забезпечення інноваційного розвитку
НАПрН України

ДЕЯКІ ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ МІНЕРАЛЬНО-СИРОВИННОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано стан та перспективи розвитку мінерально-сировинної бази України. Висвітлені правові проблеми інвестиційного та фінансового забезпечення мінерально-сировинної бази України. Акцентується увага на недосконалості організаційно-правового механізму набуття та використання земельних ділянок, у межах яких буде здійснюватися геологічне вивчення надр шляхом проведення розвідувальних робіт.

Ключові слова: мінерально-сировинна база, інвестиції, інновації, геологічне вивчення надр, розвідувальні роботи, землекористування.

Постановка проблеми. Загальнодержавна програма розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року, затверджена Законом України від 21 квітня 2011 р. [1], одним із вагомих чинників подолання кризового становища в економіці України визначає належне забезпечення потреб економіки в мінерально-сировинних ресурсах та ефективне їх використання.

Основу мінерально-сировинної бази складає сукупність розвіданих і попередньо оцінених запасів корисних копалин і супутніх компонентів, що може бути застосована в галузях економіки за умови отримання економічної вигоди на рівні, достатньому для провадження розширеного виробництва з метою забезпечення економічної безпеки держави.

Однак через складне становище економіки держави, що зумовлює недостатні обсяги проведення геологознімальних, пошукових та інших розвідувальних робіт, темпи та обсяги відтворення власної мінерально-сировинної бази не відповідають потребам країни.

Ситуація ускладнюється відсутністю належного теоретичного обґрунтування вдосконалення земельно-правових норм, які призначені регулювати відносини, пов'язані з правом проведення розвідувальних робіт. Разом з тим організаційно-правовий механізм набуття та використання земельних ділянок, у межах яких буде здійснюватися геологічне вивчення надр шляхом проведення розвідувальних робіт, має бути чітко і повно врегульованим, з тим щоб забезпечувати можливість здійснювати розвідувальні роботи у максимально стислі строки.

Метою цієї статті є аналіз правових проблем розвитку мінерально-сировинної бази України в умовах кризового становища в економіці, а також розкриття правових засад використання земель для проведення

розвідувальних робіт в умовах реформування земельних відносин шляхом аналізу земельного законодавства та практики його застосування, земельно-правової і спеціальної літератури; розробки пропозицій і рекомендацій з удосконалення правового регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері виникнення, реалізації та припинення прав на земельні ділянки для проведення розвідувальних робіт.

Виклад основного матеріалу. Для поліпшення забезпечення потреб національної економіки в мінеральних ресурсах та збільшення експортного потенціалу країни завдяки власному видобутку корисних копалин було прийнято Закон України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року». Однак прийняття Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази, як би це парадоксально не звучало, кризові явища в геологічному вивченні надр не знизило. І далі спостерігаються значне зменшення бюджетного фінансування та суттєве зменшення обсягів і видів геолого-розвідувальних робіт майже по всіх видах корисних копалин. Отже, уже на першому етапі Програма виявилася «непрацюючою», що негативно впливає на стабільний розвиток геологічної галузі. Тому виникла необхідність у внесенні змін до цього документа, які зумовлені: реструктуризацією галузі; зменшенням обсягів фінансування геологорозвідувальних робіт; необхідністю перегляду першочергових напрямів та об'єктів досліджень; невідкладною потребою вдосконалення фінансування Програми [2, с. 3].

Як відомо, Україна входить до числа держав, які володіють багатими та різноманітними корисними копалинами. Мінерально-сировинний комплекс забезпечує вагому частку валового національного про-

дукту. З видобутком і використанням корисних копалин пов'язано 48 відсотків промислового потенціалу країни і до 20 відсотків її трудових ресурсів. Ці показники наближаються до показників розвинутих країн з потужною гірничодобувною промисловістю, де зосереджено від 20 до 40 відсотків загальних інвестицій та до 20 відсотків трудових ресурсів.

З різним рівнем детальності вивчено родовища нетрадиційних для України корисних копалин – хрому, свинцю, цинку, міді, молібдену, берилію, літію, танталу, ніобію, рідкісних земель, плавикового шпату, апатиту, горючих сланців, бішофіту тощо.

Протягом останніх 5–10 років підтверджено реальні можливості подальшого приросту запасів вуглеводнів, відкриття і розвідки родовищ нових для України видів корисних копалин – золота, хрому, міді, свинцю, цинку, молібдену, рідкісних і рідкісно-земельних елементів, літію, ніобію, танталу, фосфоритів, флюориту, каменесамоцвітної сировини тощо. Саме із започаткуванням та істотним нарощенням їх видобутку пов'язані потенційні можливості нарощення експортного потенціалу держави.

Через нестачу коштів обсяги проведення геологорозвідувальних робіт скоротилися у 3–4 рази. Починаючи з 1994 р. приріст розвіданих запасів більшості стратегічних видів корисних копалин не компенсує їх видобуток. Подальше зволікання із вжиттям дієвих заходів зумовить нестачу деяких видів власної мінеральної сировини, зниження рівня захисту національних інтересів. Крім традиційного імпорту нафти, газу, деяких кольорових і рідкісних металів, коксівного вугілля, магнезиту, плавикового та польового шпату Україна вже сьогодні ввозить сірку, яку до 1992 р. експортувала щороку.

Скрутне економічне становище України з часу набуття незалежності значною мірою зумовлене відсутністю власних дешевих джерел енергії. Єдиним на сьогодні виходом із такої ситуації є пріоритетний розвиток нових енергетичних технологій, що базуються на значних запасах в Україні кам'яного і бурого вугілля, багатих органікою сланців («сланцевий газ»), торфу тощо, та істотне нарощення обсягів використання нетрадиційних та альтернативних джерел енергії. Важливе значення також має комплексне геологічне вивчення території України і природних та антропогенних змін геологічного середовища в режимі постійного моніторингу.

Недостатні обсяги проведення названих робіт в сучасних умовах зумовлені не тільки складним становищем економіки держави, а й недосконалим організаційно-правовим механізмом надання та використання відповідних земельних ділянок для геологічного вивчення надр.

Земельний кодекс України (далі – ЗК України) [3] присвячує регламентації відносин щодо використан-

ня земельних ділянок для проведення розвідувальних робіт лише одну ст. 97, наголошуючи, що такі роботи можуть проводитись спеціалізованими юридичними особами на підставі угоди з власником землі або за погодженням із землекористувачем. Серед проблем, пов'язаних із реалізацією положень ст. 97 ЗК України, слід виокремити: відсутність чітких законодавчо визначених підстав та умов для укладання або відмови в укладанні угод про використання земельних ділянок для проведення розвідувальних робіт; невизначеність порядку відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва при погіршенні якості відповідних угідь у процесі проведення розвідувальних робіт; складність визначення і формалізації як меж, так і стану земельної ділянки, на якій будуть проводитись розвідувальні роботи та ін.

Особливості виникнення права користування земельними ділянками для проведення розвідувальних робіт зумовлені специфікою даного права, яке суттєво відрізняється від законодавчо закріплених видів прав користування земельними ділянками.

Стаття 97 ЗК України створює враження, що для проведення розвідувальних робіт достатньо укласти відповідну угоду з власником земельної ділянки або погодити це питання із землекористувачем. Але системний аналіз чинного законодавства свідчить, що механізм набуття земельних прав для проведення таких робіт значно складніший. Це зумовлено тим, що право землекористування нерозривно пов'язане з правом надрокористування. Окрім того, право користування земельними ділянками для проведення розвідувальних робіт спрямоване на забезпечення публічних інтересів, тобто геологічного вивчення надр.

У літературі слушно підкреслюється, що підставами для здійснення розвідувальних робіт, тобто використання земельної ділянки відповідними суб'єктами шляхом проведення таких робіт, виступають: а) погодження заінтересованим суб'єктом з відповідною радою питання про використання (надання) відповідної земельної ділянки для здійснення такого роду робіт; б) одержання спеціального дозволу на проведення геологознімальних, пошукових, геодезичних та інших розвідувальних робіт, тобто проведення геологічного вивчення надр у порядку, встановленому чинним законодавством; в) укладення угоди з власником земельної ділянки на тимчасове зайняття земельної ділянки (її частини) або погодження цього питання із землекористувачем [4, с. 257–258]. Фактично це свідчить про ускладнений механізм виникнення земельних прав на відповідну земельну ділянку та необхідність чіткого дотримання певної процедури, встановленої земельним законодавством і законодавством про надра.

Слід зазначити, що незалежно від того, на яких землях (приватних, комунальних чи державних) будуть проводитися розвідувальні роботи, сутність їх тимчасового зайняття з метою використання для проведення названих робіт не змінюється. Існують лише окремі моменти, які характеризують процедуру виникнення такого права. Особливість же виникнення даного права полягає в тому, що за будь-яких умов потрібне волевиявлення самих носіїв земельних прав (власника або землекористувача), у межах земельних ділянок яких будуть проводитись розвідувальні роботи. Друга особливість цього права пов'язана з тим, що закон допускає проведення розвідувальних робіт на земельних ділянках власників і землекористувачів без їх вилучення (викупу). Тобто йдеться про певне тимчасове обмеження земельних прав власника земельної ділянки або її користувача. Такі обмеження земельних прав допускаються законом. Отже, саме закон і має встановлювати гарантії прав власників земельних ділянок та землекористувачів. Але для цієї категорії суб'єктів існуючих, закріплених законом гарантій явно недостатньо. У процесі виникнення права користування земельною ділянкою для проведення розвідувальних робіт законом мають бути встановлені додаткові гарантії прав суб'єктів, у межах земель яких здійснюються розвідувальні роботи.

Із змісту ст. 18 Кодексу України про надра [5] випливає, що земельні ділянки для користування надрами, крім випадків, передбачених ст. 23 Кодексу України про надра, надаються користувачам надр після одержання ними спеціальних дозволів на користування надрами чи гірничих відводів. Це означає, що виникнення права надрокористування (зокрема, і щодо геологічного вивчення надр) передує виникненню права землекористування. При цьому відповідно до названої статті надання земельних ділянок для потреб, пов'язаних з користуванням надрами, проводиться в порядку, встановленому земельним законодавством.

Вивчення практики свідчить, що вирішення «земельного питання», пов'язаного з користування надрами для їх геологічного вивчення, започатковується ще на перших стадіях процедури виникнення права надрокористування. Так, Порядком погодження звернень про надання надр у користування, затвердженим рішенням Донецької обласної ради від 14.09.2011 р. № 6/6–142, передбачено, що особа, заінтересована в наданні надр у користування, у своєму зверненні має вказати, поміж іншого, необхідність (відсутність необхідності) в наданні земельної ділянки та її площу. Відповідно до п. 2.4 Порядку погодження звернень про надання надр у користування обов'язково додається попереднє погодження органу місцевого самоврядування, місцевого органу виконавчої влади або попередня згода власника землі про надання

земельної ділянки для користування надрами, крім випадків, коли в її наданні немає необхідності [6].

Статтею 16 Кодексу України про надра передбачено, що надання спеціальних дозволів на користування надрами здійснюється після попереднього погодження з відповідною радою питання про надання земельної ділянки для зазначених потреб, крім випадків, коли у наданні земельної ділянки немає потреби. Сутність та зміст словосполучення «попереднє погодження з місцевою радою питання про надання земельної ділянки» закон не розкриває. Залишається невирішеною і проблема, яка стосується правових наслідків, коли таке попереднє погодження не отримане. Очевидно, що попереднє погодження питання про надання земельної ділянки для здійснення інших видів права надрокористування (окрім геологічного вивчення надр) може виражатися у наданні дозволу на розробку проекту відведення земельної ділянки. Але слід мати на увазі, що проект відведення земельної ділянки для проведення розвідувальних робіт взагалі не розробляється. Потребує уточнення і положення ст. 16 Кодексу України про надра щодо погодження цього питання лише з місцевою радою. Сьогодні з урахуванням проведеного розмежування земель державної та комунальної власності та існування приватної власності на землю коло суб'єктів, з якими слід погоджувати «земельне питання», має бути розширене.

Якщо бути логічно послідовним та виходити з того, що розвідувальні роботи можуть здійснюватися згідно із земельним законодавством без викупу (вилучення) земельних ділянок у власників чи землекористувачів, то можна дійти висновку, що надання земельної ділянки у загальноприйнятому розумінні в даному випадку не відбувається. Як відомо, надання земельної ділянки пов'язане з необхідністю розроблення проекту її відведення, формування земельної ділянки як об'єкта земельних прав, прийняття уповноваженим органом відповідного рішення, перенесення меж земельної ділянки на місцевість та державної реєстрації права, яке виникло.

Отже, згідно зі ст. 16 Кодексу України про надра при геологічному вивченні надр шляхом проведення розвідувальних робіт потреба у наданні земельної ділянки у загальноприйнятому розумінні зазвичай відсутня. У цьому випадку достатньо тимчасового зайняття земельної ділянки з дотриманням вимог, передбачених ст. 97 ЗК України. Саме тимчасово зайнята земельна ділянка в подальшому має використовуватися для проведення розвідувальних робіт. Таким чином, можна дійти висновку про те, що надання спеціального дозволу на користування надрами для геологічного вивчення надр може здійснюватися і без попереднього погодження земельного

питання з відповідною радою. Такий висновок може бути обґрунтований ще і тим, що замість надання земельної ділянки для геологічного вивчення надр законодавець раніше використовував словосполучення «тимчасове зайняття земельної ділянки». Чинна ст. 97 ЗК України назване словосполучення не використовує, а вживає формулу «місце проведення розвідувальних робіт». Очевидно, що все-таки йдеться про тимчасове зайняття земельної ділянки. У даному випадку проект відведення земельної ділянки не розробляється, процедура формування такої ділянки не проходить, виникнення права користування нею не підлягає державній реєстрації.

Оскільки геологічне вивчення надр не потребує надання земельної ділянки у загальноприйнятому розумінні, а зумовлює тимчасове зайняття відповідної ділянки, то очевидно видається обов'язковість попереднього погодження земельного питання. Наявність попереднього погодження буде запорукою того, що при укладенні угоди на тимчасове зайняття земельної ділянки для проведення розвідувальних робіт з власником ділянки чи її користувачем можуть уточнюватися окремі умови угоди з урахуванням усіх фактичних обставин.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити висновок про те, що проблема розвитку мінерально-сировинної бази України як матеріальної основи зростання національної економіки потребує зваженого системного підходу, оптимальним варіантом якого є збалансоване використання ресурсів держави і приватного бізнесу та запровадження інноваційно-інвестиційного механізму надрокористування. Це дасть змогу підвищити ефективність засобів впли-

ву з боку держави на розвиток геологічної галузі, забезпечити впровадження сучасних ефективних форм господарювання, створити додаткові робочі місця на підприємствах мінерально-сировинного комплексу та збільшити його внесок у розвиток національної економіки, зменшити її залежність від імпорту окремих видів мінеральної сировини та збільшити експортний потенціал.

Окрім того, як уже зазначалося, недостатні обсяги геологічного вивчення надр шляхом проведення розвідувальних робіт у сучасних умовах зумовлені не тільки складним становищем економіки держави, а й недосконалим організаційно-правовим механізмом виникнення земельних прав та використання відповідних земельних ділянок. Визначено, що встановлена законодавством процедурна складність виникнення прав на земельні ділянки для проведення розвідувальних робіт має бути спрощена шляхом внесення змін та доповнень до ст. 97 ЗК України, а саме: а) розвідувальні роботи можуть проводитись на земельних ділянках (або їх частинах) незалежно від форми власності та цільового використання на підставі угоди на проведення таких робіт, яка укладається з власником землі або за погодженням із землекористувачем без зміни їх цільового призначення та викупу чи вилучення у власника землі або землекористувача; б) розгляд звернень спеціалізованих підприємств, установ та організацій, які мають намір проводити розвідувальні роботи, щодо укладення угод на проведення таких робіт або узгодження цього питання із землекористувачем здійснюється в місячний термін з моменту одержання відповідного звернення та ін.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 р. : Закон України від 21.04.2011 № 3268-VI // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 39. – Ст. 1581.
2. Василенко А. П. Мінерально-сировинна база України. Стаття 2. Стан мінерально-сировинної бази металічних корисних копалин України та основні напрями геологорозвідувальних робіт / А. П. Василенко // Мінерал. ресурси України. – 2014. – № 3. – С. 4–8.
3. Земельний кодекс України : від 25 жовт. 2001 р. № 2768-III // Голос України. – 2001. – 20 листоп. (№ 217).
4. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / Л. О. Бондар, А. П. Гетьман, В. Г. Гончаренко та ін. ; за заг. ред. В. В. Медведчука. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 656 с.
5. Кодекс України про надра : від 27 лип. 1994 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 36. – Ст. 340.
6. Порядок погодження звернень про надання надр у користування [Електронний ресурс] : від 14.09.2011 № 6/6–142 // Архів Донецької обласної ради за 2011 рік. – Режим доступу: <http://www.sovet.donbass.com/?lang=ru&sec=02.01&iface=Public&cmd=showdoc&args=id:2214>.

REFERENCES

1. Pro zatverdzhennia Zahalnodержavnoi prohramy rozvytku mineralno-syrovynnoi bazy Ukrainy na period do 2030 r.: Zakon Ukrainy vid 21.04.2011 № 3268-VI [On approval of the National Program of mineral resources of Ukraine till 2030 .: The Law of Ukraine of 21.04.2011 p. № 3268-VI] Ofitsiynyi visnyk Ukrainy – Official herald of Ukraine (2011) – № 39. – St. 1581 [in Ukrainian].

2. Vasylenko A. P. (2014). Mineralno-syrovynna baza Ukrainy. Stattia 2. Stan mineralno-syrovynnoi bazy metalichnykh korysnykh kopalyn Ukrainy ta osnovni napriamy heolohorozviduvalnykh robit [Mineral resources of Ukraine. Article 2. State of mineral resources of Ukraine metallic minerals and basic directions of exploration work]. *Mineralni resursy Ukrainy – Mineral resources of Ukraine*, 3, 4–8 [in Ukrainian].
3. Zemelnyi kodeks Ukrainy vid 25 zhovtnia 2001 №2768-III [The Land Code of Ukraine of 25 October 2001 №2768-III] Holos Ukrainy – Voice of Ukraine of 20.11.2001, №217 [in Ukrainian].
4. Bondar, L. O., Hetman, A. P., & Honcharenko, V. H. et al. (2004). *Naukovo-praktychnyi komentar Zemelnoho kodeksu Ukrainy [Scientific and practical commentary Land Code of Ukraine]*. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].
5. Kodeks Ukrainy pro nadra vid 27 lypnia 1994 [Code of Ukraine on mineral resources of 27 July 1994]. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Supreme Council of Ukraine.(1994), 36. St. 340 [in Ukrainian].
6. Poriadok pohodzhennia zvernennia pro nadannia nadru u korystuvannia vid 14.09.2011 №6/6–142 [Procedure for approval of requests for use of subsoil 14.09.2011 №6/6–142]. Arkhiv Donetskoi oblasnoi rady za 2011 rik – Archive of Donetsk regional council in 2011. www.sovet.donbass.com. Retrieved from <http://www.sovet.donbass.com/?lang=r u&sec=02.01&iface=Public&cmd=showdoc&args=id:2214> [in Ukrainian].

Д. М. ЗОЛОТАРЬОВА

младший научный сотрудник НИИ правового обеспечения
инновационного развития НАПрН Украины

НЕКОТОРЫЕ ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ МИНЕРАЛЬНО-СЫРЬЕВОЙ БАЗЫ УКРАИНЫ

В статье проанализированы состояние и перспективы развития минерально-сырьевой базы Украины. Освещены правовые проблемы инвестиционного и финансового обеспечения минерально-сырьевой базы Украины. Акцентируется внимание на несовершенстве организационно-правового механизма возникновения прав на земельные участки, в пределах которых будет осуществляться геологическое изучение недр путем проведения разведывательных работ.

Ключевые слова: минерально-сырьевая база, инвестиции, инновации, геологическое изучение недр, разведывательные работы, землепользование.

D. M. ZOLOTARIOVA

junior researcher of the Scientific and Research Institute of Providing Legal Framework
for the Innovative Development of National Academy of Law Sciences of Ukraine

CERTAIN LEGAL PROBLEMS OF DEVELOPMENT OF MINERAL RESOURCE BASE OF UKRAINE

Problem setting. The difficult situation of Ukraine's economy and the lack of clear organizational and legal mechanism for the provision and use of appropriate land for geological study led to insufficient volumes of shooting, search and other exploration work, resulting in the rate and volume of reproducing its own mineral resource base does not meet the needs of the country.

Target of research. The purpose of this article is to analyze the legal issues of mineral resources base of Ukraine in conditions of crisis situation in the economy. And the disclosure of the legal principles of land use for exploration in terms of land relations reforms through the analysis of land law and practice, also the aim of the article is to develop proposals and recommendations on improving the legal regulation of social relations concerning with the rights to land for exploration works.

Article's main body. The Law of Ukraine «On Approval national program of mineral resources of Ukraine till 2030» has been adopted to improve the needs of the national economy in mineral resources and increase the export potential of the country through its own mining. However, the adoption of the National Program of the mineral resources base developing, it may sounds paradoxical a, doesn't reduce the crisis in the field of geological study of subsurface.

Due to lack of funds the volume of exploration work fell by 3–4 times. Since 1994, the increase in proven reserves of most strategic minerals not compensate its getting. A further delay with effective measures will result the shortages of some types of own mineral resources, reduction of the protection of national interests.

The Land Code of Ukraine devotes to regulation of relations on the use of land for exploration only one article. 97, stressing that such work can be carried out by specialized entities under an agreement with the land owner or land user. Article 97 of Land Code of Ukraine gives the impression that for the exploring work enough to conclude an agreement with the land owner or land user. But a systematic analysis of the current legislation indicates that the mechanism of acquisition of land rights for such work considerably difficult. This is because the land use right is inextricably linked with the right of subsurface use.

Conclusions and prospects for development. In summary, we can conclude that the problem of mineral resources base of Ukraine, as the material basis of national economic growth, requires a balanced system approach, the best option is the sustainable using of state private business resources and the introduction of innovation and investment mechanism for subsurface use.

It's determined that the established by the law procedural difficulty of the arising of rights to land for its exploration should be simplified by making amendments to Art. 97 of th Land Code of Ukraine.

Key words: mineral resources base, investment, innovation, geological study, exploration, land use.