

Леонова Олена Вікторівна

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного та адміністративного права
ДВНЗ «Національний гірничий університет»*

Леонова Елена Викторовна

*кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного и административного права
ГВУЗ «Национальный горный университет»*

Leonova Olena

*Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of
Constitutional and Administrative Law
SHEI “National Mining University”*

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН НАДРОКОРИСТУВАННЯ
В КРАЇНАХ СНД ТА УКРАЇНІ
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ
В СТРАНАХ СНГ И УКРАИНЕ
LEGAL REGULATION OF SUBSOIL USERELATIONS
IN CIS COUNTRIES AND UKRAINE**

Анотація. Наукова стаття присвячена аналізу рівня розвитку законодавчого регулювання питань надрокористування в країнах СНД та розробці напрямків удосконалення вітчизняного законодавства в сфері надрокористування з урахуванням досвіду країн СНД.

Особливо доречним, на наш погляд, є вивчення правового регулювання відносин надрокористування в країнах СНД. Приділення уваги саме законодавству про надра пострадянських країн обумовлюється спільним історичним минулим з Україною та відповідно майже однаковими механізмами державного управління і регулювання раціонального надрокористування, проте кожна з країн обрала свій шлях розвитку адміністративно-правових відносин у сфері надрокористування.

Автор визначає необхідним зупинитись на таких ключових питаннях, як: система надання прав надрокористування, способи надання надр у користування, строки надання прав на використання надр.

Ключові слова: надра, законодавство про надра країн СНД, система надання прав надрокористування, строки надання надр у користування.

Аннотация. Научная статья посвящена анализу уровня развития законодательного регулирования вопросов недропользования в странах СНГ и разработке направлений усовершенствования отечественного законодательства в сфере недропользования с учетом опыта стран СНГ.

Особенно уместным, на наш взгляд, является изучение правового регулирования отношений недропользования в странах СНГ. Уделение внимания именно законодательству о недрах постсоветских стран обуславливается общим историческим прошлым с Украиной и соответственно почти одинаковыми механизмами государственного управления и регулирования рационального недропользования, однако каждая из стран выбрала свой путь развития административно-правовых отношений в сфере недропользования.

Автор считает необходимым остановиться на следующих ключевых вопросах, таких как: система предоставления права недропользования, способы предоставления недр в пользование и сроки предоставления прав на использование недр.

Ключевые слова: недра, законодательство о недрах стран СНГ, система предоставления прав недропользования, сроки предоставления недр в пользование.

Summary. The research paper is devoted to the analysis of the development level of mineral wealth use legislative regulation in the countries of the Commonwealth of Independent States and the development of the guidelines for the improvement of national legislation in the sphere of mineral wealth use considering the experience of some countries of the CIS.

In our opinion, it is essential to research the legal regulation of subsoil use relations in CIS countries. Focusing on the legislation related to the subsoil resources of Post-Soviet countries is motivated by the shared historical past with Ukraine and, correspondingly, almost the same mechanisms of government control and regulation of rational subsoil use, however, each of the countries has chosen its own way of development of the administrative legal relations in a subsoil use field.

Author singles out following key issues to be addressed: system of subsoil use authorization, ways of making the subsoil resources available for use, duration of the right to use the subsoil resources.

Key words: mineral wealth, the CIS mineral wealth use legislation, the system of authorizing mineral wealth use, terms of granting mineral wealth for use.

Постановка проблеми. Українські надра містять практично всі види мінеральної сировини для сталого функціонування та розвитку економіки. Вітчизняна мінерально-сировинна база є основою майже всіх галузей економіки країни. Проте останнім часом ефективність надрокористування є низькою.

На нашу думку, подолання кризи в цій сфері відбудеться завдяки систематичному вдосконаленню управлінської ролі державних інститутів (інститутів адміністративного регулювання) та інституцій для формування відповідної економічної політики.

Вітчизняний досвід модернізації державного управління та регулювання сферою надрокористування показує ефективність вивчення іноземного досвіду для підвищення рівня раціонального використання надр.

Особливо доречним, на наш погляд, є вивчення правового регулювання відносин надрокористування в країнах СНД. Приділення уваги саме законодавству про надра пострадянських країн обумовлюється спільним історичним минулим з Україною та відповідно майже однаковими механізмами державного управління і регулювання раціонального надрокористування, проте кожна з країн обрала свій шлях розвитку адміністративно-правових відносин у сфері надрокористування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій сучасних авторів (Г. І. Балюк, А. Г. Бобкової, А. П. Гетьмана, О. С. Шемякова, О. В. Леонова та ін. [1, с. 34–40; 2; 6; 7.]), присвячених проблемам надрокористування, показує, що порівняльному аналізу сучасного законодавства про надра в країнах СНД не приділялося достатньої уваги. Проте такі науковці-юристи, як І. В. Хохлова, О. П. Шем'яков та юристи-практики Г. Коліні, А. Кенжебаева, Р. Шимаров, К. Брук, у своїх роботах достатньо докладно висвітлювали особливості окремих нормативно-правових актів, що регулюють відносини надрокористування в країнах СНД. Із зазначених робіт видно, що за останні

десять років спостерігається тенденція до різного за напрямками розвитку законодавства про надра в окремих країнах пострадянського простору. Рівень розвитку законодавчого регулювання питань надрокористування, а в деяких випадках і концептуальний підхід до ряду ключових питань у цих країнах досить різний.

Постановка завдання — проведення порівняльного аналізу сучасного законодавства про надра країн СНД та України. Для досягнення поставленої мети та проведення зазначеного правового аналізу автор визначає необхідним зупинитись на таких ключових питаннях, як: 1) система надання прав надрокористування, 2) способи надання надр у користування, 3) строки надання прав на використання надр.

Виклад основного матеріалу. Основним спеціальним правовим актом, що регулює питання надрокористування у зазначених країнах, є закон про надра. У Казахстані на сьогодні діє — Закон Республіки Казахстан «О недрах и недропользовании» [3], прийнятий 27 січня 1996 р., а у Киргизстані діє Закон Киргизької Республіки «Про надра» від 2 червня 1997 р. [8].

Розглянемо систему надання прав надрокористування у різних країнах. Юридично значущими обставинами виникнення права надрокористування в Україні, відповідно до законодавства про надра, можуть бути: 1) правові норми [5]; 2) отримання дозволу на спеціальне природокористування [5]; 3) надання гірничого відводу [5]. Впровадження ринкових механізмів регулювання економічних відносин в Україні, в тому числі й при здійсненні природокористування, впливає на юридичну процедуру виникнення права надрокористування, що в деяких країнах СНД [7; 5; 8; 9] залишається майже незмінною з часів панування в економіці адміністративно-командної системи. Найбільш прогресивним і розвиненим механізм правового регулювання використання і охорони надр слід вважати той, що склався в Республіці Казахстан.

Так, порядок надання права надрокористування, передбачений Кодексом про надра Республіки Казахстан (далі — КпНРК) [3], як і в Україні, має ліцензійний характер, однак має свої особливості. Залежно від цілей користування законодавець допускає виникнення права надрокористування на підставі ліцензії, що надається за результатами конкурсу інвестиційних програм, адміністративного акта уповноваженого органу з користування і охорони надр, ліцензії, що надається обласним виконавчим органом, а також контракту. Ліцензія на право розвідки та (або) видобування корисних копалин отримується надрокористувачем у Республіці Казахстан на підставі конкурсу інвестиційних програм або переговорів [3]. Це є відмінною особливістю ліцензійного порядку використання надр Республіки Казахстан, що не застосовується іншими країнами СНД.

У Казахстані більш прогресивною системою надання права надрокористування у порівнянні з ліцензійною вважається контрактна система. Вона переводить взаємини держави й надрокористувача з норм адміністративного права у площину цивільно-правового регулювання. Це насамперед дозволяє надрокористувачеві не просто приймати умови, які визначає держава при видачі ліцензії, але й самому визначати «правила гри» і закріплювати їх у контракті на надрокористування [3].

Законодавець Киргизстану виходить із ліцензійної системи надання права надрокористування, що будується на нормах адміністративного права й передбачає здійснення користування надрами на умовах ліцензій, видаваних уповноваженими державними органами, а умови користування надрами встановлюються безпосередньо у дозвільному документі [8].

На сьогодні у парламенті Киргизстану зареєстровано проект нового закону про надра [10], у якому ліцензійна система надання прав надрокористування зберігається. Вирішення питання про призупинення або припинення дії ліцензії повинне прийматися на прозорій законодавчій основі з урахуванням аргументів зацікавлених сторін [7].

Як і Закон Республіки Киргизстан [8] Кодекс про надра Молдови [4] право надання надр у користування пов'язує з ліцензією і гірничим відводом.

КУпН у ст. 16 «Спеціальні дозволи на користування надрами» повинен законодавчо закріпити неможливість відчужувати надані власнику спеціального дозволу права будь-якій іншій юридичній чи фізичній особі, в тому числі передавати їх до статутних фондів суб'єктів господарської діяльності, що створені з його участю, а також до майна спільної

власності або до складу майна з метою провадження спільної діяльності [5].

Реформування українського законодавства про надра на сучасному етапі відбувається дещо в самостійному напрямку: формується система визначення підстав для виникнення права спеціального надрокористування через правові форми спеціального дозволу, гірничого відводу, контракту.

Успіх цього процесу потребує встановлення чітко регламентованого правового механізму реалізації права виключного власника природних ресурсів щодо вирішення питань правового стану надр, їх використання, охорони і, зокрема, визначення підстав для виникнення права надрокористування.

Термін дійсності права користування надрами в Україні співпадає з терміном дії спеціального дозволу і розпочинається від дня реєстрації останнього, якщо в ньому не передбачено інше [5]. Існує два види термінів користування надрами: постійне та тимчасове, яке буває короткостроковим (до 5 років) для геологічного вивчення надр та довгостроковим (до 20 років) для інших видів надрокористування.

Законодавство про надра країн СНД встановлює як строковий, так і безстроковий термін надрокористування. При цьому кожен закон про надра в окремих країнах відносно деталей має свої особливості.

У Республіці Казахстан КпНРК поділяє право надрокористування на тимчасове і постійне, а термін дії ліцензії та контракту визначаються угодою сторін відповідно до ліцензії з урахуванням положень модельного контракту і, таким чином, встановлюються терміни користування надрами, які можна продовжувати, у випадках дії ліцензії на розвідку, двічі кожного разу до двох років [3].

Кодекс про надра Республіки Молдова [4] передбачає строкове та безстрокове користування надрами, але терміни користування кодексом не передбачені, а встановлюються Урядом.

У ст. 68 КУпН іноземним юридичним особам і громадянам передбачено надання надр у користування і право на переробку мінеральної сировини на підставі угод (контрактів) [5], однак дія цієї норми зупинена на підставі Ухвали Конституційного Суду України від 8 квітня 2008 р. № 22-уп/2008, якою визнано неконституційним надання надр у користування іноземним юридичним особам, іноземним громадянам та юридичним особам за участю іноземних юридичних осіб, оскільки це порушує право власності народу України на надра з огляду на їх невідновлюваність.

На думку О. В. Леонової, при гострому дефіциті власних ресурсів для країни особливо актуальною стає проблема залучення іноземних інвестицій, що

можливо при здійсненні таких видів надрокористування, як: утилізація техногенних мінеральних утворень, охорона надр, запобігання негативним геологічним наслідкам тощо. Саме необхідність повноцінного ефективного правового режиму надрокористування із залученням інвестиційних ресурсів обумовлює доцільність законотворчого процесу у сфері іноземного інвестування в паливно-енергетичний та сировинний комплекси. Надання права на окремі види використання і охорони надр на умовах інвестування має здійснюватись із збереженням принципів та основних інститутів надрокористування, тому КУпН повинен містити відповідні положення [6; 7; 9].

Як позитивний приклад вирішення аналогічних проблем слід навести досвід Республіки Казахстан. Серед законів про надра країн СНД найбільш повно види контрактів, які застосовуються в надрокористуванні, подані саме в КпНРК [3]: поряд із концесіями, розподілом продукції, контрактом на надання послуг і контрактом про спільну діяльність також допускається застосування залежно від конкретних операцій з надрокористування комбінованих та інших контрактів. Умови контрактів, які суперечать ліцензії, є недійсними. Порядок укладання контрактів та порядок обмеження чи припинення прав надрокористувачів за цими контрактами визначає Уряд Республіки Казахстан.

Інший важливий інституціональний момент — це способи надання прав на надрокористування. Для Киргизстану й Казахстану способами надання права надрокористування є конкурс і прямі переговори.

У Республіці Казахстан конкурс є основним способом надання права надрокористування. Контракт на проведення операцій з розвідки, видобутку або сполученої розвідки й видобутку укладається на основі результатів проведення конкурсу.

При цьому в Законі РК «Про надра й надрокористування» надається чіткий вичерпний перелік, коли право надрокористування надається шляхом прямих переговорів.

Як впливає з вищевикладеного, за останні два роки в аналізованих нами країнах здійснюються заходи щодо системного поліпшення законодавства про надрокористування. Ця робота проводиться на основі напрацьованого досвіду із застосування законодавства про надрокористування за минулі роки з моменту прийняття відповідних законів. При цьому реформування законодавства відбувається поступово й поетапно, що видно, зокрема, на прикладі Республіки Киргизстану.

Зміна законодавства, що відбувається в галузі надрокористування у зазначених країнах, не є однорідною, відбиваючи конкретний рівень розвитку економіки та права залежно від ситуації, що склалася на ринку природних ресурсів у кожній із країн.

Висновки даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Проведений порівняльний аналіз правового регулювання надрокористування в країнах СНД надає підстави вважати, що найбільш прогресивним і розвиненим механізмом правового регулювання виникнення права використання надр слід вважати той, що склався в Республіці Казахстан.

Порівняно з іншими країнами СНД в Україні на сучасному етапі розвитку відносин надрокористування реформування законодавства про надра відбувається через формування системи визначення підстав для виникнення права спеціального надрокористування. Успіх цього процесу потребує встановлення на законодавчому рівні чітко регламентованого правового механізму реалізації вирішення питань правового стану надр.

За результатами вивчення іноземного досвіду пропонуємо такі напрями удосконалення вітчизняного законодавства про надра:

- розширення підстав надання права надрокористування за рахунок передбачення можливості переходу права надрокористування в порядку правонаступництва;
- передбачити такий спосіб надання права надрокористування, як надання «по праву першої заявки» на родовища, прояви корисних копалин й перспективні площі, що не містяться в до Переліку родовищ, проявів й перспективних площ, що виставляють на аукціон, а також на родовища, прояви корисних копалин і перспективні площі, якщо щодо них було визнано такими, що не відбулися, два аукціони або два конкурси;
- передбачити критерії, за якими виявляються переможці аукціону на право користування ділянкою надр: розмір разового платежу за право користування ділянкою надр, науково-технічний рівень програм геологічного вивчення надр і використання ділянок надр, повнота витягу корисних копалин, забезпечення оборони країни й безпеки держави;

Запропоновані в роботі напрями розвитку законодавства про надра мають сприяти вирішенню вище визначених теоретичних і практичних проблем у галузі використання і охорони надр.

Література

1. Бобкова А. Г. Право природокористування для рекреаційних цілей / А. Г. Бобкова // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності: зб. наук. праць. — 2000. — № 4. — С. 34–40.
2. В случае принятия нового закона «О недрах», лицензии будут выдаваться путем аукционов: сообщение ИА АКИ-Пресс от 12.11.08 г.
3. Кодекс о недрах Республики Казахстан / Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. — 1995. — № 24.
4. Кодекс о недрах Республики Молдова / Монитор Парламента Республики Молдова. — 1993. — № 11. — Ст. 62.
5. Кодекс України про надра: Закон України від 27 липня 1994 р. № 132/94-ВР / Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 36. — Ст. 340.
6. Леонова О. В. Загальна характеристика адміністративно-правових відносин у сфері надкористування / О. В. Леонова // Право і суспільство. Науковий журнал — 2010. — № 4. — С. 149–155.
7. Леонова О. В. Нормативно-правове регулювання відносин надкористування в Україні: сучасний стан і перспективи вдосконалення. Вісник Академії митної служби України. Серія: «Право». — 2010. — № 2 (5). — С. 70–78.
8. О недрах Республики Кыргызстан: Закон Республики Кыргызстан от 2 июля 1997 года N42 / Ведомости Верховного Совета Республики Кыргызстан. — 1997. — № 3. — Ст. 128.
9. Проект Закона «О недрах»: внесен в парламент постановлением Правительства КР от 8 мая 2008 года № 210 / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://old-online.adviser.kg/show.fwx?Regnom=58405>

References

1. Bobkova A. Gh. Pravo pryrodokorystuvannja dlja rekreacijnykh cilej / A. Gh. Bobkova // Problemy pravoznavstva ta pravookhoronnoji dijajlnosti: zb. nauk. pracj. — 2000. — # 4. — S. 34–40.
2. V sluchae prynjatija novogho zakona «O nedrakh», lycenzyyu budut vydavatsjsja putem aukcyonov: soobshhenye YA AKY-Press ot 12.11.08 gh.
3. Kodeks o nedrakh Respublyky Kazakhstan / Vedomosty Verkhovnogho Soveta Respublyky Kazakhstan. — 1995. — #24.
4. Kodeks o nedrakh Respublyky Moldova / Monytor Parlamenta Respublyky Moldova. — 1993. — # 11. — St.62.
5. Kodeks Ukrajiny pro nadra: Zakon Ukrajiny vid 27 lypnja 1994 r. #132/94-VR / Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrajiny. — 1994. — # 36. — St. 340.
6. Leonova O. V. Zagaljna kharakterystyka administratyvno-pravovykh vidnosyn u sferi nadkorystuvannja / O. V. Leonova // Pravo i suspilstvo. Naukovyj zhurnal — 2010. — #4. — S. 149–155.
7. Leonova O. V. Normatyvno-pravove rehuljuvannja vidnosyn nadkorystuvannja v Ukrajinі: suchasnyj stan i perspektvy vdoskonalennja. Visnyk Akademiji mytnoji sluzhby Ukrajiny. Serija: «Pravo». — 2010. — # 2 (5). — S. 70–78.
8. O nedrakh Respublyky Kyrgyzstan: Zakon Respublyky Kyrgyzstan ot 2 yjulja 1997 ghoda N42 / Vedomosty Verkhovnogho Soveta Respublyky Kyrgyzstan. — 1997. — #3. — St.128.
9. Proekt Zakona «O nedrakh»: vnesen v parlament postanovlenyem Pravyteljstva KR ot 8 maja 2008 ghoda #210 / [Elektronnyj resurs]. — Rezhym dostupu: <http://old-online.adviser.kg/show.fwx?Regnom=58405>