

О. В. Леонова, здобувач
кафедри адміністративного права і процесу
Дніпропетровського державного університету
внутрішніх справ

НАБУТТЯ І ПРИПИНЕННЯ ПРАВА НА ВИКОРИСТАННЯ НАДР: ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПРОБЛЕМИ ПРАКТИКИ

Наукова стаття присвячена характеристиці порядку надання ділянок надр для використання. Аналізуються основні нормативно-правові акти, що регламентують підстави надання ділянок надр у користування та його припинення. Визначаються недоліки чинного законодавства, що регулює зазначені відносини, через призму сучасного стану сфери надрокористування в Україні.

Научная статья посвящена характеристике порядка предоставления участков недр для использования. Анализируются основные нормативно-правовые акты, которые регламентируют основания для предоставления недр в пользование и его прекращения. Определяются недостатки действующего законодательства, которое регулирует обозначенные отношения, сквозь призму современного состояния сферы недропользования.

The scientific article is devoted to the characteristics of the order of granting mineral wealth lots for their use. There have been analyzed the main normative legal acts regulating the grounds for granting mineral wealth lots for their use and its termination. The drawbacks of the current legislation which regulates the relationships mentioned above in the light of the current state of the sphere of mineral wealth use have been defined.

Ключові слова. Правове регулювання, надра, надрокористування, дозвіл на використання надр.

Вступ. З більш як 11 тис. родовищ корисних копалин, зареєстрованих в Україні, лише третина офіційно розробляється надрокористувачами, а решта простоє або видобуток корисних копалин проводиться незаконно. Незважаючи на величезну кількість вільних родовищ, процедура з продажу спеціальних дозволів на користування надрами вкрай складна й недосконала, а кількість аукціонів – недостатня. За даними Головного контрольно-ревізійного управління України, в 2007 р. Держгеолслужба на аукціонах продала тільки 35 спеціальних дозволів на користування надрами, у 2008 – 23, а в I півріччі 2010 р. аукціони взагалі не проводились [1]. Зазначене свідчить про нераціональне використання надр нашої держави, спричинене неякісним державним регулюванням процесу надрокористування та застарілими способами державного управління в цій сфері. Актуальність теми дослідження обґрунтовується необхідністю підвищення ефективності використання національних природних багатств України. Рациональне використання надр в Україні безпосередньо залежить від напрацьованості процесу надання надр у користування і його припинення.

Предметом розгляду в цій науковій статті є сучасний стан правового регулювання порядку надання права на використання надр та його припинення, а також проблеми, з якими стикаються і уповноважені державні органи, і надрокористувачі у своїй практичній діяльності.

© **О. В. Леонова**, 2011

Постановка завдання. Метою цієї статті є з'ясування основних правил, що становлять алгоритм надання ділянки надр у користування та його припинення. Для досягнення поставленої мети автор визначив такі завдання, як з'ясування переліку державних органів, що компетентні вирішувати питання про надання надр у користування; видів дозвільних документів, необхідних для оформлення права на використання надр; порядку отримання зазначених документів надрокористувачами; підстав припинення права надрокористування, а також проблем практичного застосування відповідних нормативно-правових актів.

Результати дослідження. Незважаючи на достатню актуальність цієї проблеми, монографічних досліджень щодо механізму отримання ділянок надр у користування та підстав його припинення не проводилось. Розглядалися лише окремі її аспекти, а саме: реформування відносин власності на природні ресурси (Б. Данилишин, В. Міщенко та ін.); правове регулювання геологічного вивчення надр (В. Філатова); правове регулювання використання та охорони надр (О. Шем'яков); правові засади гірничої концесії (Н. Медведєва); державне управління використанням мінерально-сировинних ресурсів України (Ю. Боковикова). Особливо слід відзначити дослідження правового регулювання припинення права надрокористування в Україні, що було проведено вітчизняним науковцем І. Хохловою.

Розглянемо основні положення порядку отримання дозволів на використання надр. Згідно з вітчизняним законодавством ці дозволи надаються Мінприроди переможцям аукціонів з їх продажу відповідно до Порядку надання в 2009 р. спеціальних дозволів на користування надрами [2]. Винятки бувають, коли дозвіл надається без проведення аукціону державним унітарним і казенним підприємствам та господарським товариствам, у статутному капіталі яких більш як 60 % акцій належить державі, а також

комунальним підприємствам, що провадять геологічне вивчення надр чи видобування корисних копалин. Аукціон також не проводиться в разі надання дозволу для геологічного вивчення та видобування підземних вод за наявності в державного чи комунального підприємства дозволу на спеціальне водокористування.

Під час отримання дозволу на використання надр без участі в аукціоні суб'єкти додають до заяви лише нотаріально засвідчену копію такого дозволу та виписку з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців. Суб'єкти господарювання, які мають право на отримання дозволів без проведення аукціонів, подають до Мінприроди заяву, погоджену з одним з перелічених нижче державним органом, залежно від території, на якій розміщена ділянка надр, що буде використовуватись, виду корисних копалин (загальнодержавні чи місцеві) та цілей використання: Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідними обласними радами, Київською і Севастопольською міськими радами; відповідними районними, міськими, селищними, сільськими радами; Республіканським комітетом Автономної Республіки Крим з охорони навколишнього природного середовища або територіальними органами Мінприроди; Державною Азово-Чорноморською екологічною інспекцією; Держгірпромнаглядом; МОЗ; Мінвуглепромом; Мінпаливенерго; Адміністрацією Держприкордонслужби, Мінтрансв'язку, Мінагрополітики; Міноборони. Дозвіл на користування надрами надається протягом 30 днів після надходження заяви та відповідних документів на строк дії дозволу на спеціальне водокористування [3].

Не дивлячись на те, що, як правило, для комунальних та державних підприємств, які здійснюють центральне водопостачання, дозвіл на використання підземних вод видається без участі в аукціоні і за спрощеною процедурою, все одно велика кількість з них ігнорує необхідність отримання таких дозволів і працює за радянськими порядками, користуючись обмеженими можливостями щодо притягнення їх до адміністративної відповідальності. Лише в Донецькій області виявлено 359 суб'єктів господарської діяльності (515 водозаборів), які не мають спеціальних дозволів на користування надрами. Запаси прісних вод, котрі добувають 327 надрокористувачів області на 471 водозабір, не оцінено й не затверджено в Державній комісії із запасів України. А в Сумській області спеціальні дозволи на користування надрами мають лише вісім підприємств. В АР Крим видобування прісних підземних вод житлово-експлуатаційними господарствами взагалі ведеться без ліцензій [4].

Безумовно, аукціони дають можливість поповнити державну скарбницю, але при цьому досить часто відштовхують користувача від легалізації видобутку. І, на наш погляд, дискримінують малий та середній бізнес у цій сфері. Не всі малі фірми можуть дозволити собі заплатити чималі кошти за ділянку. До того ж процедура видачі спеціальних дозволів на користування надрами дуже складна. Як показує практика більшості суб'єктів господарювання, що використовують надра на загальних засадах, процедура аукціону не завжди себе виправдовує. Особливо яскраво це демонструє досвід так званих “копанок” (спосіб кустарного видобування вугілля). Вихід практики вбачають у спрощенні механізму отримання ліцензій. Адже легальна робота таких підприємств дасть можливість державного нагляду за безпечним веденням робіт та охороною надр [4]. На наш погляд, можна підтримати ініціативу голови Держпромгірнагляду щодо складення переліку ділянок, затвердження його в Кабінеті Міністрів України і передачі у відання місцевим органам влади для вирішення питань видачі ліцензій. Реалізація зазначеної пропозиції дозволить скоротити час отримання дозволу на використання надр.

На кожний вид користування надрами в межах конкретної ділянки Мінприроди надає окремий дозвіл. Одному суб'єктові господарювання може за його заявою надаватися дозвіл на видобування корисних копалин з кількох близько розташованих родовищ, якщо доцільність їх спільної розробки підтверджується відповідним обґрунтуванням Державної комісії із запасів корисних копалин за результатами проведеного заявником геологічного дослідження таких родовищ. У межах однієї ділянки надр можуть проводитися роботи з геологічного вивчення і видобування різних за видом корисних копалин за кількома дозволами. Дозвіл на видобування корисних копалин надається після проведення експертизи та затвердження розвіданих запасів корисних копалин. Порядок переоформлення дозволів затверджує Мінприроди [5].

Дозволи надаються на такі види користування надрами: 1) геологічне вивчення, в тому числі дослідно-промислова розробка родовищ корисних копалин загальнодержавного значення; 2) видобування корисних копалин; 3) геологічне вивчення нафтогазоносних надр; 4) будівництво та експлуатація підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, зокрема для підземного зберігання нафти, газу, інших речовин і матеріалів, захоронення шкідливих речовин та відходів виробництва, скидання стічних і супутніх вод; 5) створення геологічних територій та об'єктів, що мають важливе наукове, культурне та рекреаційно-оздоровче значення; 6) задоволення інших потреб.

Усі види надрокористування можна класифікувати за такими критеріями: 1) за цільовим призначенням (геологічне вивчення, видобуток корисних копалин, будівництво підземних споруд і т. д.); 2) за правовим режимом території, на якій здійснюється надрокористування (територія України, її континентального шельфу та виключної економічної зони); 3) за видами корисних копалин (вуглеводнева сировина, руди дорогоцінних, кольорових металів, радіоактивні матеріали, загальнопоширені та інші корисні копалини); 4) за підставами виникнення права користування ділянками надр; 5) строками використання надр (строкове та безстрокове) [6, 68].

Строк дії дозволу визначається законодавством залежно від виду господарської діяльності щодо використання надр, обчислюється з дня його реєстрації і становить у вітчизняному законодавстві від 5 до 50 років [2]. Водночас такі довгі строки експлуатації окремих родовищ надр створюють умови користувачам

для неякісного виконання взятих на себе зобов'язань і тільки затягують отримання державним бюджетом доходів від використання природних ресурсів країни.

Як зазначив голова Держпромгірнагляду М. Саварин, користувачі не завжди виконують взяті на себе зобов'язання з експлуатації родовищ, у тому числі щодо дотримання строків їх експлуатації. Держпромгірнагляд ініціював питання про анулювання ліцензій підприємствам з подальшою передачею їх економічно й технічно спроможним фірмам. Реальною проблемою сьогодення є недотримання користувачами надр строків, на які їм були видані спеціальні дозволи для ведення конкретного виду господарської діяльності у сфері надрокористування. Таке недотримання законодавчо визначених строків можливе лише через неефективну систему управління у сфері надрокористування. Також сприятливі умови для вчинення порушень під час використання надр створюють неадекватні санкції та можливість уникнути відповідальності. На наш погляд, потребує подальшого дослідження питання про притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб – користувачів надр за порушення встановлених правил.

Невід'ємною частиною дозволу на використання надр є угода про умови користування надрами, що укладається між Мінприроди і надрокористувачем. Примірні угоди про умови користування надрами за кожним їх видом затверджує Мінприроди. Дозвіл видається надрокористувачу, а його копія та робочий примірник разом з відповідними документами зберігаються в Мінприроди. Форму дозволу затверджує Мінприроди. Вартість дозволу визначається за результатами аукціону.

Розмір збору за надання дозволу без проведення аукціону визначається виходячи з виду користування надрами, розміру неоподатковуваних мінімумів громадян, а також відсотків початкової ціни продажу дозволу на аукціоні. Розрахунок здійснюється відповідно до Постанови КМУ "Про затвердження Порядку надання у 2009 році спеціальних дозволів на користування надрами" [2] і Методики визначення початкової ціни продажу на аукціоні спеціального дозволу на право користування надрами, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1374 [7].

Відповідно до Закону України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" ліцензуванню підлягають такі види господарської діяльності у сфері надрокористування, як: 1) пошук (розвідка) корисних копалин; 5) видобування корисних копалин із родовищ, що мають загальнодержавне значення та включені до Державного фонду родовищ корисних копалин; 6) видобуток дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння [8].

Для отримання дозволу на діяльність, що пов'язана із зазначеними видами використання надр, суб'єктові господарювання потрібна ліцензія, яка видається відповідно до чинного законодавства України [8], а саме за заявою суб'єкта підприємницької діяльності з додаванням певного пакета документів залежно від виду діяльності у сфері надрокористування. Для оформлення ліцензії на проведення господарської діяльності, що пов'язана з визначеними законодавством видами використання надр, суб'єкт, який її отримує, має відповідати ліцензійним умовам, які визначаються Міністерством охорони навколишнього природного середовища спільно з Державним комітетом України з питань регуляторної політики та підприємництва [9, 10].

Отримане право на користування надрами на підставі аукціону суб'єктами господарювання, що мають відповідну ліцензію, засвідчується актом про надання гірничого відводу. Гірничі відводи можуть надаватися підприємствам і громадянам лише за наявності в них ліцензії на відповідний вид господарської діяльності та спеціального дозволу на користування ділянкою надр, а також затвердженого в установленому порядку проекту розробки родовища корисних копалин або будівництва гірничодобувного об'єкта чи підземної споруди, не пов'язаної з видобуванням корисних копалин. Порядок отримання і використання гірничих відводів визначається Положенням про порядок надання гірничих відводів [11].

Водночас надання права використовувати одне родовище декільком суб'єктам господарювання призводить до нераціонального та неекономного використання корисних копалин, які воно містить. Прикладом може слугувати ситуація, що виникла в Україні з мінеральними водами. За даними Держпромгірнагляду, в нашій країні зосереджено понад 70 % від європейських запасів мінеральних вод. Нині експлуатуються 200 родовищ. Більшість з них власник використовує вкрай нераціонально. В умовах ринкових перетворень на одне родовище видається по три, чотири і навіть більше ліцензій, що збільшує одразу суму, яка надходить до державного бюджету. Приміром, якщо родовище містить десять свердловин, то може бути видано стільки ж ліцензій. Отже, воно має десять господарів. Високий попит на продукцію і прагнення наживи призводять до того, що надрокористувачі працюють за власними нормами відбору, грубо порушуючи вимоги Кодексу України про надра, Правил розробки й охорони родовищ, лікувальних вод, Закону України "Про курорти". Масове виробництво призводить до збільшення обсягів видобутої мінеральної води, що негативно впливає на її якість.

Для врегулювання цих питань вважаємо за можливе прийняти окремий закон про мінерально-лікувальні ресурси, який би чітко визначив усі особливості мінерально-лікувального комплексу. Для посилення ефективності управління у сфері раціонального використання надр, на наш погляд, необхідно прийняти нормативно-правові акти, які б регулювали використання окремих груп корисних копалин. Пред'являти однакові вимоги як до підприємств гірничорудної, нафтогазової і вугільної промисловості, так і до мінерально-лікувального комплексу не можна. У кожного з них має бути особливий статус.

Дотримання умов користування надрами, передбачених дозволом або відповідною угодою, у межах своїх повноважень контролюють Мінприроди, Держгірпромнагляд, МОЗ, Мінпаливенерго і Мінвуглепром, а також органи місцевого самоврядування. Відповідно до чинного законодавства в передбачених випадках дія дозволу може бути зупинена Мінприроди безпосередньо або за поданням органів державного гірничого й

санітарно-епідеміологічного нагляду, державного геологічного та екологічного контролю, органів місцевого самоврядування та ДПА, а також дозвіл може бути анульований [2].

Повне припинення права надрокористування настає, коли користувач позбавляється цього права на весь наданий йому гірничий відвід або спеціального дозволу (ліцензії). Частковим припиненням називається вилучення у надрокористувача лише частини гірничого відводу зі збереженням за ним права користування частиною, що залишилася. Підстави припинення права користування надрами передбачено у ст. 26 Кодексу України про надра [12]. Існують підстави, за наявності яких припинення права надрокористування завжди обов'язкове, і підстави (вони віддаються на розсуд компетентних органів), які можуть спричинити, а можуть і не спричинити припинення даного права. Ці підстави можна поділити на обов'язкові (безумовні) та умовні. До обов'язкових можна зарахувати: закінчення встановленого терміну користування надрами; втрату потреби в користуванні; припинення діяльності користувачів надр; вилучення у встановленому порядку наданої в користування ділянки надр; позбавлення надрокористувача спеціального дозволу (ліцензії).

Право користування надрами може бути припинено в безумовному порядку, коли надра вилучаються для державних або громадських потреб у встановленому законодавством порядку. Надрокористувачі в такому разі зобов'язані відшкодувати збитки, завдані внаслідок вилучення надр, у розмірах і порядку, установлених законодавством.

Інші підстави тягнуть за собою припинення права надрокористування лише за наявності певних умов. До таких підстав належать: користування надрами із застосуванням методів і способів, що негативно впливають на стан надр, призводять до забруднення навколишнього природного середовища або шкідливих наслідків для здоров'я населення; використання надр не за цільовим призначенням; порушення інших вимог, передбачених ліцензією на користування ділянкою надр; якщо користувач без поважних причин протягом двох років не розпочав користування надрами. [13, 14]. Усі існуючі за чинним вітчизняним законодавством види припинення права користування надрами за способом реалізації, особливостями умов і правовим механізмом для їх здійснення вітчизняний науковець І. Хохлова ділить на такі групи: 1) ліквідація і консервація об'єктів, пов'язаних з використанням і охороною надр; 2) зміна виду користування надрами; 3) зміна правового режиму ділянки надр; 4) переоформлення спеціального дозволу на користування надрами; 5) припинення права користування надрами землевласниками і землекористувачами [13, 9].

Право користування надрами припиняється, обмежується або зупиняється Державним департаментом України з нагляду за охороною праці або місцевими радами, які надали надра в користування, шляхом анулювання наданого гірновідвідного акта і вилучення гірничого відводу в натурі, а також органами Міністерства екології та природних ресурсів шляхом анулювання наданої ліцензії. Таким чином, право користування надрами припиняється органом, який видав ліцензію на користування надрами, або в судовому порядку.

Висновки. Отже, найслабшим місцем у сфері надрокористування залишається оформлення дозвільної документації. Ця справа дуже затяжна та складна. У зв'язку із цим велика кількість надрокористувачів ігнорує необхідність отримання таких дозволів і працює за радянськими порядками, користуючись мізерними можливостями щодо притягнення їх до адміністративної відповідальності.

Разом з тим аукціони, як ключові елементи в механізмі надання дозволів на використання надр, дають можливість суттєво поповнити державну скарбницю. Проте самі умови проведення аукціонів досить часто відштовхують користувача від легалізації видобутку корисних копалин і дискримінують суб'єктів господарювання – представників малого та середнього бізнесу.

Для підвищення ефективності використання надр потрібно спростити механізм отримання відповідних дозволів. Ефективним, на наш погляд, буде також складання переліку ділянок, на яких розміщені родовища корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення з визначенням потенціалу таких покладів і складністю їх видобутку. Це дозволить визначити групи ділянок надр, що можуть ефективно опрацьовуватися малими та середніми суб'єктами господарювання. Щодо таких покладів корисних копалин необхідно проводити аукціони серед зазначених груп суб'єктів господарювання. Водночас надання права використовувати одне родовище декільком суб'єктам господарювання призводить до нерационального та неекономного використання корисних копалин, які воно містить. І це твердження також свідчить на користь внесеної вище пропозиції, оскільки великі родовища корисних копалин повинні надаватись у розробку суб'єктам господарювання з потужною матеріально-технічною базою.

Виваженим кроком буде також надання можливості місцевим органам влади вирішувати питання видачі дозволів на видобуток корисних копалин місцевого значення чи малих родовищ корисних копалин загальнодержавного значення.

Привертають увагу значні строки експлуатації родовищ корисних копалин, які створюють умови користувачам для неякісного виконання взятих зобов'язань і тільки затягують отримання державним бюджетом доходів від використання природних ресурсів країни. Для розв'язання цієї проблеми пропонується створити методику визначення індивідуальних строків розробки конкретного виду корисних копалин з урахуванням особливостей самого родовища та технічних можливостей надрокористувача.

Реальною проблемою, крім зазначеного, є недотримання користувачами надр строків, на які їм були видані спеціальні дозволи для проведення конкретного виду господарської діяльності у сфері надрокористування. Також сприятливі умови для вчинення порушень під час використання надр створюють неадекватні санкції та можливість уникнути відповідальності. На наш погляд, потребує подальшого

дослідження питання про притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб – користувачів надр за порушення встановлених правил експлуатації родовищ корисних копалин.

Вважаємо, що для посилення ефективності управління у сфері раціонального використання надр потрібно прийняти нормативно-правові акти, які регулювали б використання окремих груп корисних копалин. Реалізація такої пропозиції сприятиме підвищенню ефективності використання надр України.

Література

1. Завершено ревізії в системі Держгеолслужби. Головне контрольно-ревізійне управління України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/59114.jsessionid=84162197395582B25FC0C77D5D0969DF>
2. Порядок надання у 2009 році спеціальних дозволів на користування надрами : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. № 608 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
3. Про затвердження переліку документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 липня 2001 р. № 756. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
4. Інтерв'ю голови Держпромгірнагляду Михайла Саварина про проблемам надрокористування в Україні [Електронний ресурс] / прес-служба Держпромгірнагляду. – 27.04.2006.
5. Про затвердження Порядку переоформлення спеціальних дозволів на користування надрами [Електронний ресурс] : наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 27.11.2009 № 637. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
6. Гудков С. В. Правовое обеспечение государственного регулирования недропользования : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Гудков Сергей Викторович. – М., 2005. – 234 с.
7. Про затвердження Методики визначення початкової ціни продажу на аукціоні спеціального дозволу на право користування надрами : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1374 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 42. – Ст. 2772; 2006. – № 45. – Ст. 3014.
8. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України від 1 червня 2000 р. № 1775-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2000. – № 36. – Ст. 299.
9. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з видобування корисних копалин із родовищ, що мають загальнодержавне значення та включені до Державного фонду родовищ корисних копалин [Електронний ресурс] : наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва, Міністерства охорони навколишнього природного середовища від 31.07.2007 № 107/370. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
10. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з пошуку (розвідки) корисних копалин [Електронний ресурс] : наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва, Міністерства охорони навколишнього природного середовища від 13.02.2001 № 31/51. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
11. Положення про порядок надання гірничих відводів [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 січня 1995 р. № 59. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
12. Про надра : Кодекс України від 27 липня 1994 р. № 132/94-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1994. – № 36. – Ст. 340.
13. Хохлова І. В. Правове регулювання припинення права надрокористування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 – “Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право” / Хохлова І. В. – К., 2008. – 19 с.