

УДК 342.95 : 358.823.3

О. В. Леонова

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного й
адміністративного права юридичного факультету
ДВНЗ «Національний гірничий університет»

ВИНИКНЕННЯ ПРАВА НАДРОКОРИСТУВАННЯ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВСТВА КРАЇН СНД

Наукова стаття присвячена аналізу рівня розвитку законодавчого регулювання питань надрокористування в країнах СНД і розробленню напрямів удосконалення вітчизняного законодавства у сфері надрокористування з урахуванням досвіду країн СНД.

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

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 сфери надрокористування показує ефективність вивчення іноземного досвіду для підвищення рівня раціонального використання надр. Зарубіжний досвід свідчить про те, що в країнах далекого зарубіжжя застосовується більш спрощена система державного управління сферою надрокористування. Так, наприклад, у Бразилії система управління, що регулює гірниче виробництво, складається з Національного департаменту гірничого виробництва (далі – НДГВ), що входить до структури Міністерства видобувної промисловості й енергетики. Крім НДГВ, у структурі є ще два органи – Секретаріат гірничої та металургійної промисловості, що виробляє й координує політику за секторами галузі, і Геологічна служба Бразилії, що відповідає

за підготовку й поширення основної геологічної інформації.

В Австралії державним агентством, що опікується розвитком промисловості, є Департамент промисловості та мінеральних ресурсів штату Західна Австралія.

Особливо доречним, на наш погляд, є вивчення правового регулювання відносин надрокористування в країнах СНД. Приділення уваги саме законодавству про надра пострадянських країн зумовлюється спільним історичним минулим з Україною та майже однаковими механізмами державного управління й 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. Балюк, А. Бобкової, А. Гетьмана, О. Шемякова, Г. Ілющенко, О. Леонова та ін. [1, с. 34–40; 3; 7; 8, с. 64–66]), присвячених проблемам надрокористування, показує, що порівняльному аналізу сучасного законодавства про надра в країнах СНД не приділялося достатньо уваги. Проте такі науковці-юристи, як І. Хохлова, О. Шем'яков та юристи-практики Г. Коліні, А. Кенжебаєва, Р. Шимаров, К. Брук у своїх роботах досить 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 низки ключових питань у цих країнах досить різний.

Мета статті – проведення порівняльного аналізу сучасного законодавства про надра країн СНД та України. Для досягнення поставленої мети та проведення зазначеного правового аналізу автор вважає необхідним зупинитись на таких ключових питаннях: 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 в зазначених країнах, є закон про надра. У Казахстані нині діє Закон Республіки Казахстан «О недрах и недропользовании» [10], прийнятий 27.01.1996 р., а в Киргизстані діє Закон Киргизької Республіки «Про надра» від 2 1997 р [9].

Розглянемо систему надання прав надрокористування в різних країнах. Юридично значущими обставинами виникнення права надрокористування в Україні, відповідно до законодавства про надра, можуть бути такі: 1) правові норми [6]; 2) отримання дозволу на спеціальне природокористування [6, с. 127]; 3) надання гірничого відводу [6 с. 119]. Упровадження ринкових механізмів регулювання економічних відносин в Україні, зокрема й під час здійснення природокористування, впливає на юридичну процедуру виникнення права надрокористування, що в деяких країнах СНД [8; 5; 9; 10] залишається майже незмінною з часів панування в економіці адміністративно-командної системи. Найбільш прогресивним і розвиненим механізмом правового регулювання використання й охорони надр слід вважати той, що склався в Республіці Казахстан.

Так, порядок надання права надрокористування, передбачений Кодексом про надра Республіки Казахстан (далі – КпНРК) [4], як і в Україні, також ліцензійний, однак має свої особливості. Залежно від цілей користування законодавець допускає виникнення права надрокористу-

вання на підставі ліцензії, що надається за результатами конкурсу інвестиційних програм, адміністративного акта вповноваженого органу з користування й 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 [4]. Це є відмінною особливістю ліцензійного порядку використання надр Республіки Казахстан, який не застосовується іншими країнами СНД. Ліцензія на розвідку та (або) видобування видається одночасно з геологічним та (або) гірничим відводом. Існування, крім гірничого, ще й геологічного відводу є також притаманним лише законодавству Республіки Казахстан.

КпНРК передбачає цивільно-правовий обіг прав надрокористування, який відсутній у законодавствах про надра інших країн СНД, зокрема шляхом угод, наприклад, застави. Право користування надрами може виникати в Республіці Казахстан шляхом надання права надрокористування, передачі права надрокористування, переходу права надрокористування в порядку правонаступництва [4].

У Казахстані більш прогресивною системою надання права надрокористування порівняно з ліцензійною вважається контрактна система. Вона переводить взаємини держави й надрокористувача з норм адміністративного права в площину цивільно-правового регулювання. Це насамперед дозволяє надрокористувачеві не просто приймати умови, які визначає держава для видачі ліцензії, але й самому визначати «правила гри» й закріплювати їх у контракті на надрокористування. Це дасть можливість мінімізувати чиновницький розсуд і сприятиме реалізації засад ринкових відносин. Проте недоліком такої системи є приниження значення раціонального надрокористування й охорони надр як національного багатства, оскільки приватний капітал максимально «вичавлюватиме» надані в користування земельні ділянки для видобутку корисних копалин, а вже наостанок піклуватиметься про збереження довкілля для майбутнього нації.

У рамках конкурсу як основного способу надання права надрокористування контрактна система працює в Казахстані в такий спосіб. Переможцем конкурсу для здійснення робіт на ділянці надр укладається контракт із компетентним органом на проведення операцій із надрокористування. Право надрокористування вважається наданим і таким, що виникло тільки з моменту реєстрації контракту [4].

У разі ненадання переможцем конкурсу проекту контракту на проведення операцій із надрокористування протягом семи місяців від дня винесення рішення про визнання його переможцем конкурсу конкурсна комісія скасовує раніше ухвалене рішення про визнання заявника на отримання права надрокористування переможцем конкурсу.

За умови надання переможцем конкурсу проекту контракту в зазначений строк він проходить відповідну експертизу й узгодження з державними органами. Компетентний орган на підставі позитивних висновків державних органів і обговорення умов контракту укладає контракт із переможцем конкурсу. У разі неукладення контракту протягом вісімнадцяти місяців від дня визначення переможця конкурсу за конкретним об'єктом конкурсна комісія скасовує раніше ухвалене рішення про визнання заявника на одержання права на надрокористування переможцем конкурсу [4].

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

У Киргизстані поряд із ліцензією, що являє собою документ, який відображає дозвіл на право користування надрами, що видається державним органом із надрокористування, також укладається ліцензійна угода. Ліцензійна угода – це договір між власником надр і ліцензіатом про умови користування надрами, включаючи питання поділу продукції, платежів, заходи безпеки й охорони природного середови-

ща та ін. Ліцензійна угода є невід'ємним додатком ліцензії.

Наразі в парламенті Киргизстану зареєстровано проект нового закону про надра [12], у якому зберігається ліцензійна система надання прав надрокористування. Чинне законодавство про надра передбачає підстави для призупинення й припинення дії ліцензії й надає право приймати подібні рішення ліцензіару, тобто Державному агентству з геології й мінеральних ресурсів при Уряді Киргизької Республіки. Вирішення питання про призупинення або припинення дії ліцензії повинне здійснюватися на прозорій законодавчій основі з урахуванням аргументів зацікавлених сторін [7].

Як і Закон Республіки Киргизстан [9], Кодекс про надра Молдови [5] право надання надр у користування пов'язує з ліцензією й гірничим відводом.

Кодекс України про надра (далі – 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, зокрема 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 [6].

Реформування українського законодавства про надра на сучасному етапі відбувається в дещо 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, зокрема, визначення підстав для виникнення права надрокористування.

Термін дії права користування надрами в Україні збігається з терміном дії спеціального дозволу й розпочинається від дня реєстрації останнього, якщо в ньому не передбачено інше [6]. Є два види термінів користування надрами: постійний (тобто

без заздальгідь установленого строку) і тимчасовий, який буває короткостроковим (до 5 років) для геологічного вивчення надр і довгостроковим (до 20 років) для інших видів надрокористування. Постановою КМУ передбачені ще й такі винятки: до 30 років – для видобування нафти й газу та геологічного вивчення надр у межах континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України, до 50 років – для будівництва й експлуатації підземних сховищ нафти чи газу, а для створення геологічних територій і об'єктів, що мають важливе наукове, культурне, рекреаційно-оздоровче значення, надаються спеціальні дозволи взагалі без обмеження строку дії [11].

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

У Республіці Казахстан КпНРК поділяє право надрокористування на тимчасове й 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 [4].

Кодекс про надра Республіки Молдова [5] 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 й право на переробку мінеральної сировини на підставі угод (контрактів) [6], однак дія цієї норми зупинена на підставі Ухвали Конституційного Суду України [13], якою визнано неконституційним надання надр у користування іноземним юридичним особам, іноземним громадянам і юридичним особам за участю іноземних юридичних осіб, оскільки це порушує право власності народу України на надра з огляду на їх невідновлюваність.

На думку О. Леонової, за умови гострого дефіциту 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 зумовлює доцільність законотворчого процесу у сфері іноземного інвестування в паливно-енергетичний і сировинний комплекси. Надання права на окремі види використання й охорони надр на умовах інвестування має здійснюватися зі збереженням принципів і основних інститутів надрокористування, тому КУпН повинен містити відповідні положення [7; 8].

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 [4]: поряд із концесіями, розподілом продукції, контрактом на надання послуг і контрактом про спільну діяльність також допускається застосування залежно від конкретних операцій із надрокористування комбінованих та інших контрактів. Умови контрактів, які суперечать ліцензії, є недійсними. Порядок укладання контрактів і 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.

Стосовно співвідношення таких способів, як прямі переговори й конкурсна (аукціонна) система, то, звичайно, законодавства розглянутих країн віддають перевагу більш прозорій конкурсній (аукціонній) процедурі. У Киргизстані Закон КР про надра визначає, що конкурси оголошуються й проводяться щодо золоторудних, нафтових, газових і інших об'єктів загальнодержавного значення за рішенням Уряду Киргизької Республіки. Надан-

ня права користування надрами шляхом прямих переговорів здійснює державний орган із надрокористування, визначений Урядом Киргизької Республіки, за заявками фізичних і юридичних осіб [9].

Положення про порядок ліцензування надрокористування уточнює, що прямими переговорами ліцензується розроблення родовищ загальнопоширених корисних копалин місцевого значення, пошуки корисних копалин на площах із невизначеними перспективами й геологічні дослідження, що виконуються за державним замовленням. Як було відмічено вище, у Киргизстані, скоріше за все, буде також вводиться аукціон як спосіб надання права надрокористування. Переможцем аукціону буде визнаватися претендент, що запропонував найбільшу грошову суму за одержання права користування надрами. Зазначений механізм може бути запозичений і для українського законодавства. Його запровадження дозволить підвищити вірогідність використання проблемних родовищ, збільшить прибутки держави та сприятиме раціоналізації вітчизняного надрокористування.

У Республіці Казахстан конкурс є основним способом надання права надрокористування. Контракт на проведення операцій із розвідки, видобутку чи 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 здійснювалися 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 Киргизстан.

Зміна законодавства, що відбувається в галузі надрокористування в 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 і пропозиції. Здійснений порівняльний аналіз правового регулювання надрокористування в країнах СНД дає 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 вдосконалення 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 і перспективні площі, що не містяться в Переліку родовищ, проявів і перспективних площ, що виставляються на аукціон, а також на родовища, прояви корисних копалин і перспективні площі, якщо щодо них було визнано такими, що не відбулися, два аукціони чи 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 визначених вище теоретичних і практичних проблем у галузі використання й охорони надр.

Список використаної літератури:

1. Бобкова А. Право природокористування для рекреаційних цілей / А. 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 12.11.2008 г.
3. Ільющенко Г. Деякі питання оптимізації правового становища гірничих підприємств / Г. Ільющенко // Актуальні проблеми конвергенції екологічного законодавства України до законодавства Європейського Союзу: матеріали Всеукраїнського наук-практ. круглого столу, 28.10.2016 р., м. Дніпро / ред. кол.: В. Андрейцев та ін.; Мін. освіти і науки України; Нац. гірн. ун-т, Євраз. асоц. правничих шкіл і правників. – Д. : НГУ, 2016. – С. 162–167.
4. Кодекс о недрах Республики Казахстан // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. – 1995. – № 24.
5. Кодекс о недрах Республики Молдова // Монитор Парламента Республики Молдова. – 1993. – № 11. – Ст. 62.
6. Кодекс України про надра : Закон України від 27.07.1994 р. №132/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 36. – Ст. 340.
7. Леонова О. Загальна характеристика адміністративно-правових відносин у сфері надрокористування / О. Леонова // Право і суспільство. Науковий журнал – 2010. – № 4. – С. 149–155.
8. Леонова О. Набуття та припинення права на використання надр: правове регулювання та проблеми практики / О. Леонова // Вісник Академії митної служби України. Серія «Право» – 2011. – № 1(6). – С. 123–130.
9. О недрах Республики Кыргызстан : Закон Республики Кыргызстан от 2.07.1997 г. № 42 // Ведомости Верховного Совета Республики Кыргызстан. – 1997. – № 3. – Ст. 128.
10. О недрах Республики Таджикистан : Закон Республики Таджикистан от 20.07.1994 г., № 984 // Ведомости Верховного Совета Таджикистана. – 1994. – №№ 15–16. – Ст. 235.
11. Порядок надання у 2016 р. спеціальних дозволів на користування надрами : постанова Кабінету Міністрів України від 23.06.2016 р. № 596 // Урядовий кур'єр. – 2016. – № 142. – 4 серпня.
12. Проект Закона «О недрах»: внесен в парламент постановлением Правительства КР от 8.09.2008 г. № 210 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old-online.adviser.kg/show.fwx?Regnom=58405>.
13. Справа № 1-11/2008 : Ухвала Конституційного Суду України від 8.04.2008 р. № 22-уп/2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://news.yurist-online.com/zak/2008/022.php>.

Леонова Е. В. Возникновение права недропользования: сравнительный анализ законодательства стран СНГ

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.

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

Leonova O. Creation of mineral right: comparative analysis of the legislation of CIS Countries

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.

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