

СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису

ЛУШПІЄНКО ЮЛІЯ ОЛЕГІВНА

Прим. № _____

УДК 342.951(477)

ДИСЕРТАЦІЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ РЕЖИМ НАДРОКОРИСТУВАННЯ
В УКРАЇНІ

Спеціальність 081 — право

Подається на здобуття ступеня доктора філософії.

Дисертація містить результати власних досліджень.
Використання ідей, результатів і текстів інших авторів
мають посилання на відповідне джерело.

Науковий керівник —
Шлапко Тетяна Вікторівна
кандидат юридичних наук, доцент

Суми – 2021

АНОТАЦІЯ

Лушнієнко Ю. О. Адміністративно-правовий режим надрокористування в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – право. – Сумський державний університет, Суми, 2021.

Дисертацію присвячено визначенню змісту та особливостей адміністративно-правового режиму надрокористування в Україні, існуючих проблем його реалізації та формулюванню напрямків їх усунення.

У науковій праці вдосконалюється розуміння понять «надра» та «надрокористування».

Набули подальшого розвитку історико-правові аспекти становлення адміністративно-правового режиму надрокористування на території сучасної України, зокрема, виокремлено такі етапи: 1) прадавній період (III тис. до н. е. – IX ст.); 2) період Київської Русі та Галицько-Волинської держави (кін. IX ст. – XIII ст.); 3) період Польсько-Литовської держави (кін. XVIII ст. – XVI ст.); 4) період Австрійської держави (30-ті рр. XVI ст. – поч. XX ст.); 5) період Російської імперії (поч. XVIII ст. – XX ст.); 6) революційний період (1917-1921 рр.); 7) радянський період (із 1921 р. до 24 серпня 1991 р.); 8) надрокористування в Україні за часів незалежності (з 24 серпня 1991 р. до сьогодні);

Пропонується «нормативно-правове забезпечення надрокористування в Україні» розуміти як правовий механізм, закріплений та конкретизований у нормах актів національного й міжнародного законодавств, спрямований на створення умов для вивчення, раціонального використання та охорони надр місцевого і загальнодержавного значення відповідно до потреб суспільства та держави. Виокремлюються джерела нормативно-правового забезпечення надрокористування в Україні.

Визначається, що адміністративно-правовий режим надкористування – це система встановлених, закріплених та гарантованих державою правових норм, що у своїй сукупності складають комплекс юридичних засобів, які регламентують поведінку суб'єктів надкористування, порядок і способи реалізації ними своїх прав та обов'язків, опосередковані імперативним методом впливу та втілюються спеціально утвореними суб'єктами владних повноважень.

До елементів адміністративно-правового режиму надкористування віднесено: 1) мету адміністративно-правового режиму надкористування; 2) принципи адміністративно-правового регулювання надкористування; 3) систему норм права, що регулюють адміністративно-правові відносини у сфері надкористування; 4) суб'єктів адміністративно-правового режиму надкористування: користувачів надр та органи управління у сфері надкористування; 5) методи регулювання адміністративно-правових відносин у сфері надкористування; 6) заходи забезпечення додержання адміністративно-правового режиму надкористування і припинення його порушень.

Класифікуються принципи адміністративно-правового регулювання надкористування на конституційні, загальні та спеціальні.

Формулюється поняття «управління у сфері надкористування». Установлюється, що: 1) управління у сфері надкористування в Україні здійснюється уповноваженими органами, наділеними загальною чи спеціальною компетенцією, на загальнодержавному та місцевому рівнях; 2) органи управління у сфері надкористування зовнішньо відокремлені, що закріплено в їх адміністративно-правовому статусі; 3) діяльність органів управління у сфері надкористування регламентована нормами адміністративного права; 4) повноваження щодо здійснення державного

контролю за раціональним використанням та охороною надр належить до компетенції декількох центральних органів виконавчої влади; 5) діяльність органів управління у сфері надрокористування спрямована на забезпечення сталого економічного розвитку в цій сфері, ефективне використання мінерально-сировинного комплексу в інтересах народу, забезпечення конкурентоспроможності економіки країни загалом.

Розкривається зміст поняття «методи адміністративно-правового регулювання правовідносин у сфері надрокористування» та наголошується, що адміністративно-правове регулювання правовідносин у сфері надрокористування здійснюється одночасно за допомогою як імперативного та диспозитивного методів, так і методів заохочення, переконання, примусу, контролю й нагляду.

Акцентується на доцільності чіткого розмежування на законодавчому рівні понять «контроль» і «нагляд», а також розроблення та прийняття нового порядку здійснення державного геологічного контролю.

Розкриваються особливості адміністративної відповідальності у сфері надрокористування як невід'ємного елемента адміністративно-правового режиму надрокористування, який є сукупністю визначених законом заходів впливу держави на неправомірну поведінку фізичних і юридичних осіб у галузі раціонального використання та охорони надр місцевого й загальнодержавного значення з метою припинення останньої, застосування санкцій до правопорушників, а також спонукання до додержання норм законодавства у галузі надрокористування в майбутньому.

Установлюється неузгодженість положень ст. 231, 239, 255 КУпАП щодо визначення суб'єкта, наділеного повноваженнями, складати протокол про адміністративні правопорушення, розглядати справи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 57, 58 та 58¹ КУпАП.

Узагальнюється зарубіжний досвід адміністративно-правового режиму надкористування (Норвегії, Франції, США, Канади, Австралії, Чилі, Казахстану, Азербайджану, Киргизстану) та визначаються можливості його використання в Україні.

Визначаються напрямки вдосконалення адміністративно-правового режиму надкористування в Україні. Пропонується: 1) в ст. 1 проєкту нового Кодексу України про надра серед основних термінів закріпити поняття «електронні перевірки надкористувачів» у такому значенні: це документальний невізний плановий або позаплановий захід державного контролю, який проводиться щодо надкористувачів невисокого або середнього ступеня ризику та має на меті проведення комплексного заходу державного нагляду (контролю) для попередження порушень законодавства у галузі надкористування; 2) доповнити Положення про Державну службу геології та надр України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 30.12.2015 р. № 1174 п. 14¹, таким змістом: «висуває претензії про відшкодування шкоди, збитків і втрат, завданих державі внаслідок порушення законодавства з питань геологічного вивчення та раціонального використання надр, розраховує їх розмір, звертається до суду з відповідними позовами».

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній юридичній науці адміністративного права комплексним правовим дослідженням адміністративно-правового режиму надкористування в Україні та визначення напрямків його вдосконалення.

Теоретична і практична цінність висновків та положень дисертації підтверджується тим, що вони можуть бути використані: 1) для подальшого теоретичного розроблення напрямків удосконалення адміністративно-правового режиму надкористування в Україні; 2) під час внесення змін до законодавства з питань надкористування в Україні; 3) під час проведення

занять та підготовки навчально-методичної літератури з дисциплін «Адміністративне право», «Земельне право».

Ключові слова: надра, надрокористування, адміністративно-правовий режим.

SUMMARY

Lushpiienko Yu. O. Administrative law regime of subsurface use in Ukraine.
- Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

The dissertation on obtaining an academic degree of Doctor of Philosophy in law - a specialty 081 - Sumy State University, Sumy, 2021.

The dissertation is devoted to the definition of the content and features of the administrative law regime of subsurface use in Ukraine, the existing problems of its implementation and the formulation of directions for their elimination.

The scientific work improves the understanding of the concepts of "subsurface resources" and "subsurface use".

The historical and legal aspects of the establishment of the administrative law regime of subsurface use on the territory of modern Ukraine have been further developed, in particular, as well as the following stages have been identified: 1) the ancient period (III millennium BC - IX century); 2) the period of Kievan Rus and Kingdom of Galicia–Volhynia (end of IX century - XIII century); 3) the period of the Polish-Lithuanian state (end of the XVIII century - XVI century); 4) the period of the Austrian state (30's of the XVI century – beginning of XX century); 5) the period of the Russian Empire (beginning of the XVIII century - XX century); 6) the revolutionary period (1917-1921); 7) the Soviet period (from 1921 to August 24, 1991); 8) subsurface use in Ukraine since independence (from August 24, 1991 to the nowadays);

It is proposed to understand "regulatory support of subsurface use in Ukraine" as a legal mechanism enshrined and specified in the rules of national and

international legislations, aimed at creating conditions for the geological study, rational use and protection of subsurface of local and national significance in accordance with society and state. The sources of regulatory support of subsurface use in Ukraine are determined.

The administrative law regime of subsurface use is determined as the system of established, enshrined and guaranteed by the government legal rules that collectively constitute a complex of legal measures that regulates behavior of subjects of subsurface use, the procedure and the way of realization by them their rights and obligations expressed by an imperative tool of impact and are implemented specially by a made public agency.

The elements of the administrative law regime of subsurface use include: 1) the purpose of the administrative law regime of subsurface use; 2) principles of administrative law regulation of subsurface use; 3) the system of legal rules that regulate administrative law relations in the field of subsurface use; 4) subjects of the administrative law regime of subsurface use: users of subsurface resources and management bodies in the field of subsurface use; 5) methods of regulation of administrative law relations in the field of subsurface use; 6) measures to ensure compliance with the administrative law regime of subsurface use and termination of its violations.

The principles of administrative law regulation of subsurface use are classified into constitutional, general and special.

Also the concept of "management in the field of subsurface use" is determined. It is established that: 1) management in the field of subsurface use in Ukraine is carried out by authorized bodies endowed with general or special competence at the national and local levels; 2) management bodies in the field of subsurface use are externally separated, that is enshrined in their administrative and legal status; 3) the activities of government agencies in the field of subsurface use

are regulated by administrative law; 4) the authority to exercise state control over the rational use and protection of subsurface belongs to the competence of several central executive bodies; 5) the activities of government agencies in the field of subsurface use are aimed at ensuring sustainable economic development in this area, the effective use of mineral resources for the sake of the people, ensuring the competitiveness of the economy as a whole.

The content of the concept "methods of administrative law regulation of legal relations in the field of subsurface use" is clarified and it is emphasized that administrative law regulation of legal relations in the field of subsurface use is carried out simultaneously by imperative and dispositive methods.

Emphasis is placed on the expediency of a clear discrepancy at the legislative level of the concepts of "control" and "supervision", as well as the development and adoption of a new procedure for state geological control.

Features of administrative responsibility in the field of subsurface use as an integral part of the administrative law regime of subsurface use that includes the application of sanctions to offenders, as well as encouragement to comply with the rules in the field of subsurface use in the future, that is a set of statutory measures of state influence on illegal behavior of individuals and legal entities in the field of rational use and protection of subsurface of local and national significance in order to stop such behaviour.

The inconsistency of the provisions of Art. 231, 239, 255 of the Code of Administrative Offenses determining the subject which is endowed with the authority to draw up a report on administrative offenses, to take up cases of administrative offenses under Art. 57, 58 and 581 of the Code of Administrative Offenses.

The foreign experience of the administrative law regime of subsurface use (Norway, France, USA, Canada, Australia, Chile, Kazakhstan, Azerbaijan,

Kyrgyzstan) is summarized and the possibilities of its use in Ukraine are generally described.

The directions of improvement of the administrative law regime of subsurface use in Ukraine are determined. It is offered: 1) in Art. 1 of the draft of the new Subsurface Code of Ukraine among the main terms to enshrine the concept of "electronic checks of subsurface users" in the following sense: it is a documentary scheduled or unscheduled measure of the state control to prevent violations of legislation in the field of subsurface use;

2) to amend the Regulation on the State Service of Geology and Subsoil of Ukraine, approved by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 30.12.2015 № 1174 item 141, by adding the following: "puts forward claims for compensation for damage, losses and damages caused to the state as a result of violation of legislation on geological study and rational use of subsurface resources, calculates their size, applies to the court with appropriate claims".

The scientific novelty of the obtained results is that the dissertation is one of the first a comprehensive legal study of the administrative law regime of subsurface use in Ukraine in the domestic legal science of administrative law and identifies areas for improvement.

The theoretical and practical value of the conclusions and provisions of the dissertation is confirmed by the fact that they can be used: 1) for further theoretical development of areas for improving the administrative law regime of subsurface use in Ukraine; 2) when amending the legislation on subsurface use in Ukraine; 3) during classes and preparation of educational and methodical literature in the disciplines of "Administrative Law", "Land Law".

Key words: subsurface, subsurface use, administrative law regime.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті в наукових фахових виданнях:

1. Лушпієнко Ю. О. Органи державної влади як суб'єкти правовідносин у сфері надрокористування. *Право і суспільство*. 2019. № 2, ч. 2. С. 115–120.

Статті в періодичних виданнях, індексованих БД Scopus:

2. Sandiuk H., Lushpiienko Yu., Trushkina N., Tkachenko I., Kurganskaya E. Special procedures for electronic public procurement. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*. 2019. Vol. 22, Special Issue 2. P. 1–8.

3. Chabanenko M., Korniakova T., Lushpiienko Yu., Pomaza-Ponomarenko A. Legal regime of the land resources usage in conditions of modern economic. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*. 2020. Vol. 25, Special Issue. P. 1–6.

Тези наукових доповідей:

4. Лушпієнко Ю. О. Актуальні проблеми надрокористування в Україні та шляхи їх вирішення. *Надрокористування в Україні. Перспективи інвестування* : матеріали 6-ї Міжнародної науково-практичної конференції (Трускавець, 7–11 жовтня 2019 р.). Київ, 2019. С. 25–27.

5. Лушпієнко Ю. О. Зміст державного контролю у сфері надрокористування. *Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів* : матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції : у 2 ч. (Суми, 23–24 травня 2019 р.). Суми, 2019. Ч. 2. С. 111–115.

6. Лушпієнко Ю. О. Електронні аукціони з продажу спеціальних дозволів на користування надрами як механізм мінімізації адміністративного впливу на результати торгів. *Травневі правові читання* : матеріали міжвузівської науково-практичної конференції здобувачів та викладачів закладів вищої освіти (Черкаси, 7 травня 2019 р.). Черкаси, 2019. С. 142–144.

7. Лушпієнко Ю. О. Administrative and legal methods of regulations in subsoil use. *Реформування законодавства України та розвиток суспільних відносин в Україні: питання взаємодії* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (Ужгород, 10–11 травня 2019 р.). Ужгород, 2019. С. 62–64.

ЗМІСТ

ВСТУП	14
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ СТАНОВЛЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ НАДРОКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	24
1.1 Категорії «надра» та «надрокористування» як об’єкти адміністративно- правового регулювання	24
1.2 Історико-правові аспекти становлення режиму надрокористування на території сучасної України.....	50
1.3 Нормативно-правове забезпечення надрокористування в Україні.....	72
1.4 Поняття та елементи адміністративно-правового режиму надрокористування в Україні.....	94
Висновки до розділу 1	117
РОЗДІЛ 2 СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ НАДРОКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	121
2.1 Органи управління у сфері надрокористування в Україні та особливості їх адміністративно-правового статусу	121
2.2 Методи адміністративно-правового регулювання правовідносин у сфері надрокористування	137
2.3 Заходи забезпечення додержання адміністративно-правового режиму надрокористування і припинення його порушень.....	158
Висновки до розділу 2	180
РОЗДІЛ 3 НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО РЕЖИМУ НАДРОКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	184
3.1 Зарубіжний досвід адміністративно-правового режиму надрокористування та можливості його впровадження в Україні	184

3.2 Перспективи реформування адміністративно-правового режиму надкористування в Україні.....	203
Висновки до розділу 3	222
ВИСНОВКИ.....	224
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	232
ДОДАТКИ.....	255

ВСТУП

Актуальність теми. Галузь надрокористування, без сумніву, є фундаментом економіки України, оскільки забезпечує переробну промисловість сировиною, є постачальником енергоресурсів, продукція видобувного сектору складає левову частку транспортних перевезень, а наявність в Україні значних покладів різноманітних корисних копалин здатні залучити до держави міжнародні інвестиції. На сьогодні в Україні виявлено понад 20 тис. родовищ і проявів із 117 видів мінеральної сировини, з яких 9 225 родовищ мають промислове значення і враховуються Державним балансом запасів корисних копалин. Прогнози експертів, зроблені на підставі результатів геологорозвідувальних робіт, проведених останніми роками, свідчать про можливість виявлення низки нових промислових родовищ нафти, газу, металічних та неметалічних корисних копалин і забезпечення розвіданими запасами підприємств паливно-енергетичного комплексу, металургійної, гірничо-хімічної, будівельної галузей. Але необхідною умовою виявлення, розробки нових, експлуатації вже існуючих родовищ корисних копалин є ефективний адміністративно-правовий режим надрокористування в Україні, спроможний задовольнити одночасно інтереси держави і надрокористувачів.

Втім, в Україні на сьогодні не здійснюється робота зі створення позитивного іміджу надрокористування як стратегічної галузі для держави, що гальмує її розвиток, не сприяє залученню нових інвесторів, які бажають вкладати величезні кошти в реалізацію проєктів у галузі надрокористування. Зазначене підтверджує, зокрема, процес розгляду та ухвалення Закону України «Про державну підтримку інвестиційних проєктів зі значними інвестиціями» (набрав чинності у січні 2021 р.), оскільки первинна редакція законопроекту прямо виключала видобувну сферу з можливих, яким надається підтримка

відповідно до цього Закону. Лише після тривалого діалогу в парламенті вдалося включити до Закону положення, відповідно до якого державна підтримка надається лише щодо корисних копалин загальнодержавного значення за умови їх подальшої переробки або збагачення.

Водночас Україна, підписавши Угоду про асоціацію з ЄС, взяла на себе зобов'язання імплементувати положення Директиви ЄС 90/22 Європейського парламенту та Ради Європейського Союзу «Про умови надання та використання дозволів на пошук, розвідування та видобуток вуглеводнів» і відповідно до них підвищити рівень прозорості у сфері надрокористування, зокрема, забезпечити недискримінаційний доступ до користування надрами та раціональне використання надр, упровадити електронний документообіг, осучаснити й спростити доступ до геологічної інформації. Це свідчить про доцільність перегляду положень національного законодавства у сфері надрокористування.

Питання адміністративно-правового режиму надрокористування в Україні висвітлювали у своїх працях також представники вітчизняної наукової доктрини, зокрема: А. М. Волков, М. І. Дудар, І. З. Ігнатюк, Р. С. Кірін, М. М. Курило, О. А. Лагода, О. Ю. Макаренко, Н. О. Максименцева, Л. О. Маланчук, І. Б. Мачуська, О. П. Миргородський, О. Є. Михайський, А. В. Пашун, Г. І. Рудько, О. О. Сурілова, О. П. Шем'яков, Є. В. Шульга, В. К. Філатова та інші. Жодним чином не заперечуючи важливості висновків і пропозицій, які вони сформулювали, необхідно підкреслити, що сучасний стан розвитку галузі надрокористування в Україні все ще потребує комплексного оновлення законодавства, яке її регламентує, визначення бар'єрів і перспектив розвитку надрокористування як провідного вектора економіки держави. Зважаючи на вищевикладене, вивчення питання

адміністративно-правового режиму надрокористування в Україні відповідає потребам розвитку суспільства та держави, що свідчить про його актуальність.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційне дослідження виконане відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5; Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 роки, затвердженої Постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 03.03.2016 р., з урахуванням положень Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року, затвердженої Законом України від 21.04.2011 р., а також у межах науково-дослідної теми «Організаційно-правові засади функціонування правоохоронної, судової та фінансової систем України» (номер державної реєстрації 018U001317) Навчально-наукового інституту права Сумського державного університету.

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі вивчення існуючих наукових підходів, а також чинного законодавства України і практики його реалізації визначити зміст та особливості адміністративно-правового режиму надрокористування в Україні, існуючі проблеми його реалізації та сформулювати напрямки їх усунення.

Для досягнення поставленої мети в дисертації необхідно вирішити такі основні завдання:

- з'ясувати зміст понять «надра» та «надрокористування» як об'єктів адміністративно-правового регулювання;
- узагальнити історико-правові аспекти становлення режиму надрокористування на території сучасної України;
- охарактеризувати сучасний стан нормативно-правового забезпечення надрокористування в Україні;

- визначити поняття та елементи адміністративно-правового режиму надрокористування в Україні;
- охарактеризувати органи управління у сфері надрокористування в Україні та особливості їх адміністративно-правового статусу;
- систематизувати методи адміністративно-правового регулювання правовідносин у сфері надрокористування в Україні;
- визначити заходи забезпечення додержання адміністративно-правового режиму надрокористування і припинення його порушень;
- узагальнити зарубіжний досвід адміністративно-правового режиму надрокористування і визначити можливості його впровадження в Україні;
- сформулювати пропозиції щодо подальшого реформування адміністративно-правового режиму надрокористування в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у сфері забезпечення адміністративно-правового режиму надрокористування в Україні.

Предметом дослідження є адміністративно-правовий режим надрокористування в Україні.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження є загальні та спеціальні методи наукового пізнання, що обумовили досягнення мети роботи та забезпечення наукової об'єктивності одержаних результатів. *Логіко-семантичний метод* дозволив з'ясувати зміст понять «надра» та «надрокористування», сформулювати поняття «адміністративно-правовий режим надрокористування», «нормативно-правове забезпечення надрокористування в Україні» (підрозділи 1.1, 1.3 та 1.4). За допомогою *історичного методу* було узагальнено історико-правові аспекти становлення режиму надрокористування на території сучасної України (підрозділ 1.2). *Формально-юридичний метод* використано під час опрацювання та

класифікації джерел нормативно-правового забезпечення надрокористування в Україні (підрозділ 1.3). *Системно-структурний метод* уможливив виокремлення елементів адміністративно-правового режиму надрокористування в Україні, характеристику органів управління у сфері надрокористування в Україні та особливості їх адміністративно-правового статусу, систематизацію методів адміністративно-правового регулювання правовідносин у сфері надрокористування в Україні, визначення заходів забезпечення додержання адміністративно-правового режиму надрокористування та припинення його порушень (підрозділи 1.4, 2.1–2.3). *Порівняльно-правовий метод* застосовано під час вивчення зарубіжного досвіду адміністративно-правового режиму надрокористування і визначення можливостей його впровадження в Україні (підрозділ 3.1). *Аналітичний метод* уможливив визначення напрямків реформування адміністративно-правового режиму надрокористування в Україні (підрозділ 3.2).

Науково-теоретичним підґрунтям для виконання дисертації стали наукові праці фахівців у галузі філософії, загальної теорії держави і права, теорії управління, адміністративного права, інших галузевих правових наук. Нормативною базою дисертаційного дослідження є Конституція України, закони та підзаконні акти України, що визначають адміністративно-правовий режим надрокористування в Україні, проєкти нормативно-правових актів, якими пропонується внесення змін до вищезазначених законодавчих та підзаконних актів, законодавства зарубіжних країн, досвід яких може бути використано в Україні. *Інформаційну та емпіричну основу* дисертаційного дослідження становлять узагальнення практики діяльності Державної служби геології та надр України, статистичні матеріали у сфері надрокористування, матеріали судової практики в зазначеній сфері тощо.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що представлена наукова праця є одним із перших у вітчизняній юридичній науці адміністративного права комплексним правовим дослідженням адміністративно-правового режиму надрокористування в Україні та визначення напрямків його вдосконалення.

На підставі проведеного дослідження сформульовано низку нових концептуальних наукових положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем. До найбільш значущих належать:

уперше:

– наведене авторське розуміння поняття «нормативно-правове забезпечення надрокористування в Україні» як правового механізму, закріпленого та конкретизованого в нормах актів національного й міжнародного законодавств, спрямованого на створення умов для вивчення, раціонального використання та охорони надр місцевого і загальнодержавного значення відповідно до потреб суспільства й держави;

– запропоновано в ст. 1 проєкту нового Кодексу України про надра серед основних термінів закріпити поняття «електронні перевірки надрокористувачів» у такому значенні: це документальний невідзний плановий або позаплановий захід державного контролю, який проводиться щодо надрокористувачів невисокого або середнього ступеня ризику та має на меті проведення комплексного заходу державного нагляду (контролю) для попередження порушень законодавства у галузі надрокористування;

– сформульовано пропозицію доповнити Положення про Державну службу геології та надр України, затверджену Постановою Кабінету Міністрів України від 30.12.2015 р. № 1174 п. 14¹, таким змістом: «висуває претензії про відшкодування шкоди, збитків і втрат, завданих державі внаслідок порушення

законодавства з питань геологічного вивчення та раціонального використання надр, розраховує їх розмір, звертається до суду з відповідними позовами»;

Вдосконалено:

– поняття «надра» як частини природного середовища, яка знаходиться під земною поверхнею (а в разі її відсутності – під дном водоймищ) в межах державного кордону, простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення й освоєння, та «надрокористування» як діяльності суб'єктів, які є власниками спеціальних дозволів на користування надрами (за винятком, якщо нормами законодавства не вимагається ліцензування цього виду діяльності), регламентованої нормами чинного законодавства щодо провадження раціонального використання надр, відтворення корисних копалин, охорони ресурсів надр та забезпечення потреб суспільства у мінеральних та інших природних ресурсах;

– розуміння «адміністративно-правового режиму надрокористування» як системи встановлених, закріплених та гарантованих державою правових норм, що у своїй сукупності складають комплекс юридичних засобів, які регламентують поведінку суб'єктів надрокористування, порядок і способи реалізації ними своїх прав та обов'язків, опосередковуються імперативним методом впливу та втілюються спеціально утвореними суб'єктами владних повноважень, а також визначення переліку його елементів;

– поняття та види методів адміністративно-правового регулювання надрокористування як сукупності способів, за допомогою яких суб'єкти управління в галузі надрокористування впливають на суспільні відносини, пов'язані з використанням та охороною надр у порядку та межах, передбачених нормами адміністративного законодавства;

набули подальшого розвитку:

– історико-правові аспекти становлення режиму надрокористування на території сучасної України, зокрема виділено такі етапи: 1) прадавній період (III тис. до н. е. – IX ст.); 2) період Київської Русі та Галицько-Волинської держави (кін. IX ст. – XIII ст.); 3) період Польсько-Литовської держави (кін. XVIII ст. – XVI ст.); 4) період Австрійської держави (30-ті рр. XVI ст. – поч. XX ст.); 5) період Російської імперії (поч. XVIII ст. – XX ст.); 6) революційний період (1917 – 1921 рр.); 7) радянський період (із 1921 р. до 24 серпня 1991 р.); 8) надрокористування за часів незалежності України (з 24 серпня 1991 р. до сьогодні);

– класифікація принципів адміністративно-правового режиму надрокористування на конституційні, загальні та спеціальні;

– характеристика органів управління у сфері надрокористування в Україні та особливості адміністративно-правового статусу останніх;

– поняття та особливості адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері надрокористування;

– узагальнення зарубіжного досвіду адміністративно-правового режиму надрокористування (Норвегії, Франції, США, Канади, Австралії, Чилі, Казахстану, Азербайджану, Киргизстану) і визначення можливостей його впровадження в Україні.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що викладені в дисертації висновки й пропозиції можуть бути використані в:

– *науково-дослідній сфері* – положення та висновки дисертації є основою для подальшого теоретичного розроблення напрямків удосконалення адміністративно-правового режиму надрокористування в Україні (*Акт про впровадження результатів дисертаційного дослідження в наукову діяльність Сумського державного університету від 20.04.2021 р.*);

– *правотворчій сфері* – під час внесення змін до законодавства з питань надрокористування в Україні (*Довідка Державної служби геології та надр України про використання результатів дисертації під час внесення змін і доповнень до законодавства, що регламентує питання екологічної політики і природокористування від 17.02.2021 р., Довідка Підкомітету з питань охорони і раціонального використання надр Комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики та природокористування від 01.10.2021 р.*);

– *освітньому процесі* – під час проведення занять та підготовки навчально-методичної літератури з дисциплін «Адміністративне право», «Земельне право»; вони вже використовуються під час проведення занять із зазначених дисциплін у Сумському державному університеті (*Акт про впровадження результатів дисертаційного дослідження в навчальний процес Сумського державного університету від 21.04.2021 р.*).

Апробація результатів дисертації. Підсумки розроблення проблеми загалом, окремих її аспектів, одержані узагальнення й висновки було оприлюднено на науково-практичних конференціях, семінарах, «засіданнях круглих столів», зокрема: «Надрокористування в Україні. Перспективи інвестування» (м. Трускавець, 2019), «Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів» (м. Суми, 2019), «Травневі правові читання» (м. Черкаси, 2019), «Реформування законодавства України та розвиток суспільних відносин в Україні: питання взаємодії» (м. Ужгород, 2019).

Публікації. Основні результати дисертаційного дослідження викладено в трьох статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України та наукових періодичних виданнях інших держав (зокрема, 2 статті в наукових

виданнях, індексованих базою даних Scopus), та чотирьох тезах наукових повідомлень на міжнародних науково-практичних конференціях.

Структура дисертації. Дисертація складається із вступу, трьох розділів, що містять 9 підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Повний обсяг дисертації становить 260 сторінок. Список використаних джерел містить 223 найменування і розміщений на 23 сторінках.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ СТАНОВЛЕННЯ
ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО
РЕЖИМУ НАДРОКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ

1.1 Категорії «надра» та «надрокористування»
як об'єкти адміністративно-правового регулювання

Сьогодні Україна перебуває на шляху вдосконалення галузі використання надр та активного реформування нормативно-правової бази в цій сфері: здійснюються оновлення застарілого законодавства, упровадження нових реформ, програм розвитку, запроваджуються заходи контролю за ефективним та раціональним використанням надр, пільги для надрокористувачів тощо. Усі ці зміни та нововведення є необхідними для вдосконалення державної політики в галузі геологічного вивчення і використання надр, створення досконалого законодавства у гірничій галузі і відповідно залучення нових інвестицій. Звісно, наразі законодавство про надра ще не досконале і має низку недоліків проте вважаємо, що, оновлюючи його, необхідно насамперед удосконалити розуміння поняття «надра» як основної та системоутворювальної категорії галузі надрокористування загалом.

Поняття «надра» в правовому аспекті має як теоретичну, так і практичну цінність, оскільки воно є основою права надрокористування та основним об'єктом дослідження гірничого права. Правильне, повне та змістовне його формулювання й закріплення на законодавчому рівні є запорукою прогресивного розвитку адміністративного управління у сфері використання надр, визначення кола суб'єктів, які мають право здійснювати діяльність у цій

сфері, виявлення недоліків гірничодобувного законодавства та оперативного реагування держави на наявні прогалини та їх усунення.

Науково-теоретичну базу дослідження та формулювання поняття «надра» здійснювали такі відомі науковці, як М. М. Бринчук, Ю. О. Вовк, О. Ю. Макаренко, І. Б. Мачуська, О. П. Шем'яков, Є. В. Шульга та інші.

Згідно зі ст. 13 Конституції України надра, які знаходяться в межах території України, є окремим, самостійним об'єктом права власності українського народу. Від імені українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування [1]. Тому можна зробити висновок, що коректне визначення поняття «надра» – одне з важливих завдань юридичної науки.

Досить тривалий період часу поняття «надра» в законодавстві та юридичній літературі використовували лише для характеристики об'єкта права власності, коли ж мова йшла про господарську експлуатацію надр, вживали поняття «родовища корисних копалин». У термінологічному словнику гірничої справи термін «надра» взагалі був відсутній і згадувався лише під час визначення мінеральної сировини як «корисних копалин, що видобувають із надр» [2]. У юридичній науці термін «надра» почали вживати лише в 1832 році в Гірничому статуті Російської імперії, відповідно до якого будь-які корисні копалини визначалися як частина надр, проте визначення поняття «надра» так і не надавали.

У правовій доктрині 60-х років ХХ ст. поняття «корисні копалини» та «надра» науковці не розрізняли, а вживали як синоніми, що стало звичним і для нормативних актів. Використання надр переважно для видобування корисних копалин обумовило вкорінення думки про ідентичність понять «надра» та «корисні копалини» [3, с. 6–7].

Сучасні науковці та практики додержуються дещо іншої думки, більш ширше дивлячись на це питання, і вважають надрами все природне середовище, що знаходиться під поверхнею землі, а також виходи корисних копалин безпосередньо на поверхню землі [4, с. 17–18]. Така позиція була акцептована сучасним Кодексом України про надра та покладена в його основу, оскільки ним розмежовані поняття «надра» та «корисні копалини».

Надра можуть розглядатися в науковій літературі як юридичне та геологічне поняття, для юриспруденції поняття «надра» має значення як об'єкт ліцензування, державного регулювання, раціональної експлуатації надр тощо. З погляду геології надра ж повинні розглядатися як частина Землі, що включає корисні копалини, що знаходяться у верхній частині земної кори, в межах якої можливе здійснення їх видобування та вивчення.

Найбільший інтерес для діяльності людини надра становлять саме як джерело видобування корисних копалин, але це не суперечить законодавчій нормі, яка зазначає, що об'єктом права Українського народу на надра є не будь-які речовини, які залягають у надрах, а надра загалом як простір, частина природного середовища, яке знаходиться під поверхнею землі. Надра є досить об'ємним поняттям, межі якого важко визначити, адже неможливо чітко зрозуміти, де надра закінчуються, а де починаються. Саме цей факт стає предметом численних наукових дискусій. По суті, верхня межа надр – це поверхня землі, проте законодавчо не встановлено та не визначено термін «поверхня землі», адже необхідно чітко розуміти, чи має така поверхня товщину, якщо має, то яку або як її визначити. Усі ці неточності мають свій прояв у практичній площині, коли землеволодільці недобросовісно починають здійснювати видобування корисних копалин на своїй ділянці, стверджуючи, що вони не експлуатують надра, а користуються та розпоряджаються наявною в них земельною ділянкою.

Відповідно до пп. «г» ч. 1 ст. 90 Земельного кодексу України від 25.10.2001 р. власники земельних ділянок мають право використовувати в установленому порядку для власних потреб наявні на земельній ділянці загальнопоширені корисні копалини, торф, лісові насадження, водні об'єкти, а також інші корисні властивості землі [5].

Відповідно до абз. 1 ст. 23 Кодексу України про надра від 27.07.1994 р. землевласники і землекористувачі в межах наданих їм земельних ділянок мають право без спеціальних дозволів та гірничого відводу видобувати корисні копалини місцевого значення і торф загальною глибиною розробки до двох метрів, а також підземні води (крім мінеральних) для всіх потреб, крім виробництва фасованої питної води, за умови, що обсяг видобування підземних вод із кожного з водозаборів не перевищує 300 м³ за 1 добу [6].

Проаналізувавши зазначені норми, можна зробити висновок, що на власній земельній ділянці особа може здійснювати видобування корисних копалин на глибині до 2 метрів без отримання спеціального дозволу, у цьому разі повинні виконуватися такі умови: корисні копалини повинні належати до корисних копалин місцевого значення, їх видобувають із метою використання для власних потреб. Чи можна стверджувати, що, по суті, ст. 23 Кодексу про надра України негласно закріплює правило, що надрами є все те, що знаходиться на глибині понад 2 м? Мабуть, ні, оскільки видобування корисних копалин загальнодержавного значення на будь-якій глибині можливе лише після отримання в установленому законодавством порядку спеціального дозволу на користування надрами.

Але практика відмежування поверхні землі від надр через законодавче закріплення верхньої межі надр досить поширена в різних країнах.

Наприклад, ст. 24 А ч. 3 Гірничого закону Західної Австралії заборонено будь-яке втручання до: а) морського дна, ділянки під морським дном, інших

частин, доступних для гірничого освоєння або б) землі в зоні, обмеженій для геологічного освоєння, або в) надр, нижче від будь-якого морського дна чи суші, зазначені в пункті (а) чи (б), на глибині 200 м [7]. Отже, в Західній Австралії в разі неможливості чітко розмежувати землю та надра застосовують позначку 200 м, тобто все, що розміщене нижче, є надрами. Можливо така позначка обумовлена особливостями геологічної будови надр і корисних копалин, видобування яких підлягає ліцензуванню, але в Україні це неприпустимо, адже більшість корисних копалин залягає на менших глибинах.

Відповідно до законодавства Польщі про надра межа між поверхнею і надрами проходить на глибині 30 метрів від поверхні землі [8, с. 2].

В Італії законодавче визначення поняття «надра» міститься в ст. 840 Цивільного кодексу Італії та визначається як комплекс шарів ґрунту, що залягають під поверхнею землі, а також розміщені нижче від дна моря та в яких містяться різноманітні види корисних копалин [9].

Федеральний гірничий закон Федеративної Республіки Німеччина визначає надра як територію, що є предметом ліцензії на розвідку або ліцензії на видобування, частиною земної кулі, обмеженої прямими лініями на поверхні та перпендикулярними лініями на певній глибині [10].

У пострадянських країнах поняття «надра» є подібними. У преамбулі Закону Російської Федерації «Про надра» наведене таке визначення: «надра» – це частина земної кори, розміщена нижче від ґрунтового шару, а за його відсутності – нижче від земної поверхні і дна водойм і водотоків, що тягнеться до глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння [11].

Згідно зі ст. 10 Кодексу про надра та надрокористування Республіки Казахстан «Надрами визнається частина земної кори, розміщена нижче від ґрунтового шару, а за його відсутності – нижче від земної поверхні, дна водойм і

водотоків» [12]. Закон про надра Киргизької Республіки визначає надра як частину земної кори разом із вхідними корисними копалинами, що простягається від поверхні або нижнього кордону ґрунтового шару, дна водойм і водотоків до глибин, доступних для геологічного вивчення та промислового освоєння (ст. 3) [13]. Згідно з п. 27 ст. 1 Кодексу Республіки Білорусь про надра: «Надра – частина земної кори, розміщена нижче від ґрунтового шару, а за його відсутності – нижче від земної поверхні, дна водойм і водотоків» [14].

Що стосується поняття надра в законодавстві України, то воно подібне до визначень у згаданих пострадянських країнах. Згідно зі ст. 1 Кодексу України про надра «Надра – це частина земної кори, що розміщена під поверхнею суші та дном водоймищ і простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння» [6].

Незважаючи на високий рівень теоретичного розроблення поняття «надра», зрозуміле на перший погляд його трактування в законодавстві України порівняно із законодавством інших держав, таке визначення не є досконалим, зокрема, через нечітке встановлення верхньої та нижньої меж надр, що спричиняє значні труднощі в практичній діяльності [15].

Будучи основою поверхні земної ділянки (шару ґрунту), надра є нижньою межею земної кори, а в природному стані є також і нижньою межею географічної (ландшафтної) оболонки Землі [16]. Необхідно зазначити, що надра як елемент довкілля не можуть бути відокремлені від навколишнього природного середовища, вони є його невід'ємною частиною. Вплив на надра в процесі їх використання повинен враховувати зв'язок надр з іншими природними об'єктами. Законодавство про надра поряд із нормами, що регулюють використання надр як економічно значущої частини природного об'єкта, містить норми, спрямовані на охорону надр як складової

навколишнього середовища, що забезпечують недопущення виснаження надр у зв'язку зі здійсненням надрокористування [17, с. 16].

Таким чином, проаналізувавши законодавчі норми щодо визначення поняття в Україні та інших країнах світу, можна зробити висновок, що існують різні тлумачення цієї правової категорії, але кожне з них потребує вдосконалення, оскільки більшість визначень є коректними з погляду геології, а не юридичної науки. З цією метою необхідно проаналізувати визначення поняття «надра», надані науковцями, та вдосконалити його, що в подальшому стане основою законодавства України про надра і надрокористування.

О. Ю. Макаренко пропонує таке визначення поняття «надра»: це частина природного середовища, що знаходиться під земною поверхнею в межах території держави, включає весь її внутрішній вміст, зокрема, підземні води та підземний простір, використовуваний для цілей, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин, а також родовища корисних копалин, що знаходяться на поверхні землі [18, с. 19].

І. Б. Мачуська вважає, що вдосконалення законодавчого визначення поняття «надра» можливе за допомогою викладення його в такій редакції: надра становлять частину геологічного середовища, що вміщує гірські породи (корисні копалини), які знаходяться в межах державного кордону держави і території її континентального шельфу та простягаються від поверхні землі до меж їх природного розміщення в земній корі [19, с. 149].

О. П. Шем'яков пропонує трактувати надра як частину природного середовища, що являє собою об'ємно-площинний простір, розміщений під поверхнею суші та дном водних об'єктів у межах території України (зокрема континентального шельфу й виключної (морської) економічної зони) і містить корисні копалини, порожні породи, рідкісні мінералогічні, палеонтологічні утворення, підземні води, а також ділянки такого простору, що виступають у

вигляді природних і техногенних порожнин, ділянки, використовувані з метою чи без мети видобування корисних копалин або зовсім не використовувані, а також родовища корисних копалин, що виходять і знаходяться на поверхні землі [20].

Заслуговує на увагу думка Ю. О. Вовка, який зазначає, що мінерали та гірські породи, які виходять на земну поверхню, не повинні розглядатися як частина надр, незважаючи на те що їх використання та охорона регламентовані законодавством про надра. Це самостійні елементи природи, що можуть перебувати в надрах і на поверхні. Надра він визначає як частину природного середовища в просторі під земною поверхнею [21, с. 41].

Таким чином, проаналізувавши запропоновані вченими-правниками визначення, можна зробити висновок, що для визначення поняття «надра», необхідно розмежувати терміни «природне середовище», «природний ресурс», «природний об'єкт».

Відповідно до абз. 1 ст. 13 Конституції України земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Натомість в абз. 2 ст. 13 Конституції України зазначається, що кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону [1]. Тобто в одній і тій самій статті є розбіжності, спочатку законодавець пише про природні ресурси, а далі – про природні об'єкти. Тому необхідно остаточно з'ясувати, що є природним ресурсом, а що належить до природних об'єктів.

У науковій літературі з екологічного права зазначається, що природні об'єкти – невід'ємний компонент навколишнього природного середовища, а природні ресурси – частина природних об'єктів, використовуваних як джерела

задоволення різних потреб людини. Природні ресурси є джерелом споживання та задоволення економічних потреб, саме тому досить часто в літературі порушується питання про охорону довкілля та раціональне використання природних ресурсів, розуміючи під охороною природний об'єкт, а під використанням – природний ресурс. Природні об'єкти необхідно визначати як складову навколишнього природного середовища чи все довкілля, що охороняється екологічним правом, наділене ознаками природного походження, що перебувають в єдиному екологічному зв'язку та можуть виконувати різноманітні екологічні функції, забезпечувати якість середовища існування людини [22].

Для більш чіткого розуміння наведемо такий приклад: вода є природним об'єктом, оскільки це невід'ємний компонент довкілля. Проте людина для власних потреб використовує не всю воду на планеті, а лише її частину – поверхневі, підземні води. Отже, та частина води, яку люди використовують для задоволення потреб життєдіяльності, тобто поверхневі, підземні води, і є природними ресурсами. Тому очевидно, що надра необхідно визначати як частину природного об'єкта, тобто природний ресурс, адже людина у своїй діяльності використовує не всі надра, а їх частину до глибини, доступної для геологічного вивчення та освоєння.

Наступним кроком для надання авторського визначення поняття «надра» є визначення верхньої та нижньої меж надр. Як було проаналізовано вище, деякі країни світу розмежовують земну поверхню та надра через законодавче закріплення конкретної глибини, з якої починаються надра. Проте для реалій України такий підхід недоречний, по-перше, це обумовлено особливостями геологічної будови (корисні копалини можуть залягати на різних глибинах та виходити на поверхню землі), а по-друге, є великий ризик

зловживань з боку надрокористувачів і громадян, які потенційно можуть здійснювати експлуатацію надр на належних їм земельних ділянках.

Вважаємо правильною думку М. М. Бринчука, який зазначає, що надра розміщені нижче від родючого шару ґрунту, а в разі його відсутності – нижче від земної поверхні, дна водойм, водотоків [23].

Є. В. Шульга наголошує, що надра – особлива правова категорія та об'єкт правової охорони, який є частиною природного середовища, що знаходиться під земною поверхнею та дном водних об'єктів у межах України, обмежених його державними кордонами [15, с. 83].

Більшість науковців визначають верхню межу надр як поверхню суші, земного покриву, землі. Але право на використання надр не надає права на використання землі й навпаки. А тому принципово важливим є розмежування надр та землі або встановлення критеріїв такого розмежування, оскільки відсутність чіткого розуміння, де закінчується «поверхня землі» і починаються «надра» та наявність норми, про можливість здійснювати видобування на глибині до 2 м без спеціального дозволу (ігноруючи такі необхідні критерії, як належність корисної копалини до корисних копалин місцевого значення та видобування лише для власних потреб), призводить до свавілля громадян, що в поєднанні зі злочинним умислом має наслідком кримінальну відповідальність. Для прикладу наведемо судові справи, під час розгляду яких обвинувачені намагалися пом'якшити відповідальність, посиляючись на те, що видобування здійснювалося на глибині менше ніж 2 м.

Із справи № 300/1479/19 вбачається, що 10.06.2019 р. державний інспектор з охорони навколишнього природного середовища Карпатського округу ОСОБА_1 склав щодо генерального директора ПАТ «Івано-Франківськторф» ОСОБА_4 протокол № 00295 про адміністративне правопорушення за здійснення самовільного користування надрами без

спеціального дозволу, видобування торфу на родовищі «Під Бором» у селі Верхній Струтинь Рожнятівського району; самовільне зайняття земельних ділянок за відсутності державної реєстрації прав, що є порушенням ст. 19 Кодексу України про надра, ст. 125 та 126 Земельного кодексу України.

Вісімнадцятого червня 2019 р. за результатом розгляду справи про адміністративне правопорушення державний інспектор з охорони навколишнього природного середовища Карпатського округу ОСОБА_1 застосовував постанову № 00295 про накладення адміністративного стягнення, згідно з якою генерального директора ПАТ «Івано-Франківськторф» ОСОБА_4 визнано винним у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 47 Кодексу України про адміністративні правопорушення, та накладено штраф розміром 850 грн.

П'ятого серпня 2019 р. Державна екологічна інспекція Карпатського округу видала направлення № 212 на проведення позапланового заходу державного нагляду (контролю) щодо додержання вимог законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів ПАТ «Івано-Франківськторф».

На підставі наказу № 191 від 05.08.2019 р. та направлення № 212 від 05.08.2019 р. державними інспекторами з охорони навколишнього природного середовища Карпатського округу з 09.08.2019 р. до 13.08.2019 р. проведено позаплановий захід державного нагляду (контролю) щодо додержання позивачем вимог законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, який здійснює видобування торфу за межами населеного пункту с. Верхній Струтинь на родовищі «Під Бором» Рожнятівського району.

За результатами перевірки складено акт від 13.08.2019 р., яким встановлено, що користування надрами здійснювалося без спеціального дозволу на користування ділянкою надр (ст. 19 Кодексу України про надра), а державна реєстрація прав на земельну ділянку відсутня (ст. 125, 126 Земельного кодексу України, ч. 3 ст. 3 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»).

П'ятнадцятого серпня 2019 р. Державна екологічна інспекція Карпатського округу прийняла припис № 212, згідно з якими зобов'язано позивача до 15.09.2019 р.: забезпечувати безпеку навколишнього природного середовища, ділянки, порушені під час надрокористування, приводити в стан, придатний для подальшого використання; здійснювати видобування корисних копалин за наявності спеціального дозволу на користування надр; провести державну реєстрацію речових прав на земельні ділянки, які перебувають в користуванні; здійснювати заходи щодо запобігання забрудненню земель стічними водами.

Рішенням Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 03.02.2020 р. було визнано протиправними та скасовано пп. 1 і 4 припису № 212 від 15.08.2019 р. (але пункт припису щодо самовільного використання надр без отримання спеціального дозволу на користування надрами суд не скасував). Постановою Восьмого апеляційного адміністративного суду рішення суду від 03.02.2020 р. у справі № 300/1479/19 залишене без змін [24].

Для чіткого відмежування надр та поверхні землі необхідно виділити критерії відмежування, якими можуть бути природно-фізичні властивості кожної категорії, мета і спосіб використання як надр, так і землі. Оскільки якщо власник земельної ділянки, наприклад, здійснює заливання фундаменту, для подальшого будівництва та з цією метою здійснив порушення земної поверхні на певну глибину, то недоцільно стверджувати, що таке порушення

земного покриву для цілей будівництва є надрокористуванням, оскільки мета порушення покриву – не видобування корисних копалин, а заливання фундаменту. Проте якщо в разі порушення земного покриву вже здійснюється вилучення корисних копалин із метою подальшої реалізації, для задоволення власних потреб, то з цього моменту вже починається надрокористування.

Що стосується підземного будівництва споруд, захоронення відходів, шкідливих чи радіоактивних речовин, створення підземних резервуарів, то під час відмежування землі (землекористування) від надр (надрокористування) необхідно встановити мету будівництва таких споруд. Якщо мова йде про підземні споруди, експлуатація яких буде здійснюватися виключно на поверхні землі і не буде пов'язана з експлуатацією надр, у такому випадку виникають лише відносини землекористування.

Земельне законодавство України наразі не має єдиного земельного фонду, яким би встановлювалися нижні межі поверхні землі. Визначення верхньої межі надр та нижньої межі поверхні землі дозволить не лише коректно сформулювати поняття «надра», а й здійснити відмежування права землекористування від права надрокористування.

М. О. Сиродоев стверджує, що фонд надр та земельний фонд є правовими поняттями, розмежування яких можливе лише умовно, виходячи з правових і науково обґрунтованих критеріїв. Тому науковець пропонує такі критерії, за якими умовно можна відмежувати надра від поверхні землі: 1) місцезнаходження об'єкта (можливість використання підземних споруд автономно); 2) цільове призначення частин земельної поверхні (корисні копалини, які виходять на поверхню землі, можуть бути надрами) [4].

Трактування змісту надр як об'ємно-площинного, тобто геометричного простору, потребує визначення верхньої межі, відповідно до якої суб'єкти землекористування та надрокористування можуть установити матеріальний

об'єкт, на який поширюється правомочність цих суб'єктів. Проте це є практично неможливим, адже, як зазначалося вище, в кожному окремому випадку в разі встановлення належності тих чи інших правовідносин до надрокористування чи землекористування необхідно аналізувати мету і спосіб використання надр та землі. Отже, найбільш коректним із правової точки зору та законодавчого закріплення є визначення верхньої межі земною поверхнею, але для цього необхідно визначити що є земною поверхнею.

Земна поверхня – це видима частина земної кори. В окремих випадках нею охоплюються шари земної товщі, які простягаються на значну глибину, а відносини землекористування не виникають [25, с. 216–218].

Що ж до нижньої межі надр, то, за Є. В. Шульгою, надра простягаються до ядра землі [15]. Але визначення нижньої межі надр ядром землі недоречно з точки зору права, адже воно покликане регулювати суспільні відносини, які реально можуть існувати. А людська праця та наявна на сьогодні техніка, призначена для геологічної розвідки і видобування корисних копалин, не мають таких потужностей, щоб досягти ядра землі. Тому вважаємо коректним визначати нижню межу надр як глибину, доступну для геологічного вивчення та освоєння.

Визначення нижньої межі надр необхідне для ефективної охорони надр, з'ясування надрокористувачами обсягу своїх прав та обов'язків у сфері надрокористування та можливостей людини впливати на природні процеси й запобігати негативним наслідкам такого впливу.

Ураховуючи це, пропонується внести зміни до законодавства та викласти поняття «надра» в такому формулюванні: «Надра – це частина природного середовища, яка знаходиться під земною поверхнею (а в разі її відсутності під дном водойми) в межах державного кордону, простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння».

Під час визначення обсягу адміністративно-правового регулювання у сфері надрокористування важливо також розмежовувати поняття «надра», «корисні копалини», «мінеральні ресурси», «родовище», що часто ототожнюються.

Відповідно до ст. 1 Гірничого закону України «корисні копалини» – це природні мінеральні речовини, які можуть використовуватися безпосередньо або після їх оброблення [26].

В. П. Балезін під корисними копалинами розуміє будь-які природні рідкі, тверді чи газоподібні речовини, які знаходяться в надрах землі та за сучасних техніко-економічних умов можуть ефективно використовуватися безпосередньо або ж за допомогою вилучення корисних компонентів. Учений також зазначає, що в процесі здійснення господарської діяльності корисні копалини вилучаються з товщі землі та перетворюються на юридичну категорію, яка називається «мінеральна сировина» [27, с. 219].

Відповідно до Класифікації запасів і ресурсів корисних копалин державного фонду надр, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 05.05.1997 р. № 432: «корисні копалини – це природні мінеральні утворення органічного і неорганічного походження в надрах, на поверхні землі, в джерелах вод і газів, на дні водоймищ, а також техногенні мінеральні утворення в місцях видалення відходів виробництва та втрат продуктів переробки мінеральної сировини» [28]. Отже, поняття «корисні копалини» вужче за надра, оскільки перші є природними утвореннями, які знаходяться в надрах.

Під мінеральними ресурсами розуміють обсяги не лише ресурсів надр, а й мінеральні накопичення, які знаходяться на поверхні землі, тверді, рідкі й газоподібні природні ресурси, що вилучаються в економічно вигідній формі та

можуть використовуватися або вже використовуються в господарській діяльності людини.

Крім того, досить часто виникає запитання, чи є підземні води окремим природним ресурсом чи складовою частиною надр. У зв'язку з цим необхідно визначити їх правовий статус, який, за Г. С. Башмаковим, є специфічним, оскільки вони є частиною надр і корисними копалинами водночас [29, с. 17–18]. Зазначене підтверджується тим, що правовий статус підземних вод закріплено Водним кодексом України і Кодексом України про надра, а тому дискусії щодо правового визначення цієї категорії невичерпні. Вважаємо це не зовсім коректним, оскільки часто в законодавстві виникають колізії, тому пропонується відносити підземні води до частини надр, оскільки це логічно пояснюється розміщенням підземних вод у геологічному середовищі та їх взаємодією з іншими складовими екологічної системи.

Про правильність віднесення підземних вод до корисних копалин свідчить і Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліків корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення» від 12.12.1994 р., відповідно до якої підземні води належать до корисних копалин загальнодержавного значення [30].

Право надрокористування з правової точки зору можна розглядати в об'єктивному та суб'єктивному аспектах. В об'єктивному значенні надрокористування – це правовий інститут, система правових норм, які встановлюють та регулюють суспільні відносини, що виникають у сфері раціонального використання та охорони надр. А в суб'єктивному значенні право надрокористування необхідно розуміти як закріплену нормами права можливість вилучення корисних властивостей надр для задоволення потреб власника чи інших користувачів [31, с. 60].

Надрокористування як об'єкт адміністративно-правового регулювання розглядалося також у науковій доктрині. Зокрема, А. М. Волков визначає його як врегульовану нормами права діяльність надрокористувачів, покликану забезпечити геологічне вивчення та раціональне освоєння надр, а також їх охорону з метою вилучення корисних властивостей надр, із можливістю їх подальшого використання в господарській діяльності [32].

За Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 р. існує загальний і спеціальний порядок використання природних ресурсів (ст. 38). Також законом гарантується право громадян на загальне використання природних ресурсів для задоволення життєво необхідних потреб безоплатно, без закріплення цих ресурсів за окремими особами і надання відповідних дозволів [33].

Право надрокористування – це частина інституту права природокористування, тому теж може бути загальним і спеціальним. Кодексом України про надра (ст. 23) встановлено, що без одержання спеціального дозволу на користування надрами та гірничого відводу землевласники і землекористувачі в межах наданих їм земельних ділянок мають право видобувати корисні копалини місцевого значення і торф загальною глибиною розробки до 2 м, підземні води (крім мінеральних) для всіх потреб, крім виробництва фасованої питної води, за умови, що обсяг видобування підземних вод із кожного з водозаборів не перевищує 300 м³ за 1 добу. Землевласники і землекористувачі, сільськогосподарські товаровиробники, частка сільськогосподарського товаровиробництва яких за попередній податковий рік дорівнює або перевищує 75 %, у межах наданих їм земельних ділянок можуть без спеціальних дозволів та гірничого відводу видобувати підземні води (крім мінеральних) для сільськогосподарських, виробничих, власних господарсько-побутових потреб [6].

Таке твердження не зовсім коректне, адже право загального користування надрами повинне бути однаковим для всіх громадян, а не лише для окремих категорій, як це встановлено кодексом. Ю. О. Вовк правильно зазначав, що земле- та природокористування може визнаватися загальним, коли воно доступне всім без винятку особам, коло яких необмежене та які не пов'язані взаємними правами та обов'язками [21, с. 146–147]. Вважаємо таку думку правильною, тому можна стверджувати, що законодавство України передбачає лише «обмежене» право загального надрокористування, тобто таке, яке доступне окремим категоріям осіб – землекористувачам та власникам земельних ділянок, які отримали право на користування земельною ділянкою в установленому законом порядку.

Водночас права загального надрокористування і природокористування людину неможливо позбавити, оскільки воно виникає з моменту народження людини та припиняється зі смертю, воно є природним правом людини. Таке право не може надаватися державними органами та позбавлятися ними.

Статтею 27 Кодексу України про надра встановлено можливість позбавлення землевласників та землекористувачів права видобування корисних копалин місцевого значення, торфу й прісних підземних вод та права користування надрами для господарських і побутових потреб у разі порушення ними порядку та умов користування надрами на наданих їм у власність або користування земельних ділянках [6]. Ця норма підтверджує, що законодавство України фактично не передбачає права загального надрокористування.

Надана законом можливість позбавлення права використовувати надра у власних потребах землевласників та землекористувачів є виправданою і правильною, оскільки в разі порушення умов використання надр без одержання спеціального дозволу на користування надрами права

землекористувачів / землевласників закінчуються там, де починається порушення прав усіх інших громадян. Надрокористування без одержання спеціального дозволу – це нерегламентована жодними дозвільними документами діяльність, яка може призвести, зокрема, до значних впливів на екологію і водночас порушити право людини на безпечне для життя довкілля, яке закріплене в ст. 50 Конституції України та ст. 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища».

Такий підхід підтримує О. О. Сурілова, яка пропонує закріпити на законодавчому рівні, що «Загальне надрокористування здійснюється громадянами з метою задоволення їх естетичних, рекреаційних, оздоровчих та інших потреб безкоштовно, без закріплення гірничих відводів за окремими особами та без надання дозволів на використання надр, за винятком, передбаченим законодавством України, з метою охорони життя і здоров'я громадян та охорони довкілля, обмежень» [34].

Наступним видом надрокористування є спеціальне – це всі інші види використання надр, крім зазначених у ст. 23 Кодексу України про надра, та які здійснюються на підставі спеціального дозволу на користування надрами. Статтею 19 Кодексу України про надра встановлено, що надра надаються в користування підприємствам, установам, організаціям і громадянам лише за наявності в них спеціального дозволу на користування ділянкою надр [6].

Аукціони з продажу спеціальних дозволів на користування надрами проводяться за допомогою електронних торгів, що здійснюються в мережі «Інтернет» [4]. Електронні аукціони з продажу спеціальних дозволів на користування надрами були запроваджені Постановою Кабінету Міністрів України «Про реалізацію експериментального проекту із запровадження проведення аукціонів із продажу спеціальних дозволів на користування

надрами шляхом електронних торгів» від 17.10.2018 р. № 848 (втратила чинність).

Реалізація експериментального проєкту тривала понад 1 рік, і, набувши позитивної динаміки та зацікавленості інвесторів до відкритого й прозорого продажу спеціальних дозволів, уряд у вересні 2019 року прийняв Постанову № 993 «Про затвердження Порядку проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами», якою передбачено отримання спецдозволів лише за допомогою проведення електронних аукціонів [35].

До запровадження продажу спеціальних дозволів на електронних аукціонах також проводились аукціони, але вони проходили у визначений Державною службою геології та надр України (далі – Держгеонадра) час, місці та за умови фізичної присутності учасників. Такий продаж спеціальних дозволів викликав сумніви щодо його прозорості. Тому запровадження онлайн-аукціонів є виправданим нововведенням, що позитивно вплинуло на імідж країни у видобувних галузях, крім того, електронні аукціони наближають Україну до законодавства Європейського Союзу у сфері надрокористування.

Чинне законодавство (ст. 14 Кодексу України про надра) виділяє такі види надрокористування:

- геологічне вивчення, в тому числі дослідно-промислова розробка родовищ корисних копалин;
- видобування корисних копалин;
- будівництво та експлуатацію підземних споруд, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин;
- створення геологічних територій та об'єктів, що мають важливе наукове, культурне, санітарно-оздоровче значення;

- виконання робіт, передбачених угодою про розподіл продукції;
- геологічне вивчення бурштиноносних надр, зокрема, дослідно-промислова розробка родовищ із подальшим видобуванням бурштину;
- задоволення інших потреб [6].

Для більш глибокого розуміння та формулювання точного визначення поняття «надрокористування» необхідно визначити, що мають на увазі під кожним із його видів, закріплених у ст. 14 Кодексу України про надра.

Геологічним вивченням надр є проведення робіт та досліджень, за результатами яких можна одержати інформацію про надра. Ці роботи дозволяють виявити корисні копалини в надрах, оцінити рентабельність їх видобування, вивчити закономірності формування та розміщення корисних копалин, з'ясувати гірничо-технічні та інші умови розроблення родовищ корисних копалин і використовувати надра для цілей, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин (ст. 37 Кодексу України про надра) [6].

Г. С. Башмаков стверджує, що метою геологічного вивчення надр є загальне накопичення відомостей про нашу планету, пошук корисних копалин та знаходження місць для розміщення об'єктів діяльності людини [29, с. 47–49]. Геологічне вивчення надр – один з основних видів надрокористування, адже є передумовою та основною стадією інших видів надрокористування, тому для його ефективної реалізації необхідні належне законодавче регулювання та державний контроль. Водночас на сьогодні публічне адміністрування процесу геологічного вивчення надр в Україні недосконале. Останнім часом адміністративно-правовий режим регулювання геологічного вивчення надр став екологічно орієнтованим, це означає, що органи управління мають на меті реалізацію екологічної політики, досягнення екологічних завдань та цілей за допомогою адміністративних, економічних, соціальних методів адміністрування, тоді як геологічне вивчення надр є не

зовсім привабливим видом надрокористування для бізнесу, зважаючи на необхідність значних капіталовкладень у геологорозвідувальні роботи, затрати великої кількості ресурсів, зусиль та відсутність жодних фінансових гарантій у подальшому. Для наглядності пропонуємо звернути увагу на простий приклад. Компанія вирішує інвестувати кошти в розвідку родовища корисних копалин із метою подальшого одержання спеціального дозволу на користування надрами з метою видобування вже розвіданих корисних копалин. Спочатку інвестор повинен виграти аукціон із продажу спеціального дозволу, оплатити його вартість, потім придбати наявну в держави геологічну інформацію щодо цього родовища і лише після цього розпочати геологорозвідувальні роботи, які є найбільш затратними з фінансової точки зору. Що отримує надрокористувач після проведення геологорозвідувальних робіт? По суті, крім значних витрат коштів, – нічого. Так, у процесі проведення геологічного вивчення надрокористувач створює геологічну інформацію, на основі якої потім затверджуються запаси корисних копалин та створюється економічна модель майбутнього видобувного підприємства. Але часто буває, що після побудови економічної моделі стає зрозумілим, що діяльність із видобування корисних копалин на розвіданому родовищі буде неприбутковою або термін її окупності становитиме десятки років. Після цього постає логічне запитання, що робити надрокористувачеві, як повернути витрачені кошти на проведення геологорозвідувальних робіт. Тобто під час здійснення геологорозвідувальних робіт бізнес зазнає ризиків фінансових втрат без можливості їх відшкодування.

Непривабливість такого виду надрокористування є поганим явищем для економіки країни, оскільки без проведення геологорозвідувальних робіт не будуть розвідані нові родовища корисних копалин, не буде їх видобування, не буде нових інвесторів та поповнення державного бюджету. Тому державі

необхідно невідкладно розробити економічні стимули для бізнесу, який готовий взяти на себе ризики проведення геологорозвідувальних робіт.

Що стосується дослідно-промислової розробки родовищ корисних копалин, то це одна зі стадій геологічного вивчення надр, яка проводиться на попередньо розвіданій ділянці. Під час розробки здійснюється обмежене видобування корисних копалин на ділянці надр із метою їх вивчення та визначення промислової цінності, уточнення гірничо-геологічних і технологічних параметрів, що є необхідними для подальшого підрахунку запасів корисних копалин і супутніх компонентів та обґрунтування вибору раціонального методу промислового розроблення родовища [36].

Видобування корисних копалин – це застосування гірничих об'єктів гірничими підприємствами, які є цілісними технічно та організаційно відокремленими майновими комплексами засобів і ресурсів для видобування корисних копалин, будівництва та експлуатації об'єктів із застосуванням гірничих технологій [36]. Цей вид надрокористування найбільш економічно привабливий для інвестицій, але має низку проблем, які також повинні підлягати законодавчому регулюванню.

Україна має вигідну геологічну будову, її надра містять практично всі види корисних копалин, достатніх для забезпечення потреб українців та експорту. Проте застаріле законодавство, відсутність провідних фахівців із міжнародним досвідом у сфері геології, непривабливість цієї галузі в Україні, відсутність програм для залучення міжнародних інвестицій призвели до того, що видобувна галузь не розвивається.

Розробка будь-якого родовища є досить складним процесом, який проходить кілька етапів. Одним із необхідних етапів на стадії видобування є оцінка впливу на довкілля відповідно до Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» від 23.05.2017 р. Ця процедура є обов'язковою здебільшого в разі

здійснення видобування корисних копалин, завдяки якій підприємства, які не бажають додержуватися безпечних для довкілля норм під час видобування корисних копалин, не допускають до провадження діяльності. У спеціальних дозволах на користування надрами в особливих умовах досить часто прописана одна з умов провадження діяльності – оцінка впливу на довкілля. Попри необхідність здійснення такої процедури, вона досить часто має негативний бік для бізнесу.

Процедура оцінки впливу на довкілля проходить декількома так званими етапами, одним із яких є проведення громадського обговорення. Досить часто цей етап стає справжнім випробуванням для надрокористувача, який має намір провадити діяльність із видобування корисних копалин. Відповідно до ст. 7 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» громадське обговорення проводиться з метою виявлення, збирання та врахування зауважень і пропозицій громадськості до планованої діяльності. Громадськість має право подавати зауваження чи пропозиції, які стосуються планованої діяльності, без необхідності їх обґрунтування [37]. На перший погляд здається, що нічого особливого в цій процедурі немає, але на практиці під час громадських обговорень місцеве населення, яке проживає поблизу родовища, де планується здійснення діяльності, часто перешкоджає таким слуханням масовими заворушеннями, наданням необґрунтованих зауважень та заперечень щодо планованої діяльності, закликами місцевих ЗМІ до висвітлення громадських обговорень із негативного боку. Усе це відбувається через недостатню інформованість місцевого населення про необхідність здійснення видобування корисних копалин в Україні з метою розвитку економіки та створення робочих місць для цього ж місцевого населення, дестабілізацію ситуації на місці конкурентами, які з певних причин не змогли одержати спеціальний дозвіл на користування надрами.

Вищеописана проблема є болючим явищем для інвесторів та представників бізнесу, які мають намір провадити видобувну діяльність, оскільки це призводить до потенційного зриву громадських обговорень, а відповідно й проведення планованої діяльності.

Наступним видом надрокористування є будівництво та експлуатація підземних споруд, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин – здійснюється для освоєння підземного простору з метою розміщення об'єктів різного призначення (зазвичай це споруди для підземного зберігання нафти, газу, інших речовин і матеріалів, захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва, скидання стічних вод). Але останнім часом виникають дискусії щодо розміщення метро, підземних торгових центрів, паркінгів, інших споруд. Чи є це відносини надро- чи землекористування? Однозначна думка щодо цього в науковців і законодавця відсутня, тому вважаємо, що в кожній ситуації необхідно насамперед установлювати мету користування підземним простором, після цього зробити висновок про належність цих відносин до земельних відносин чи до відносин із надрокористування.

Створення геологічних територій та об'єктів, що мають важливе наукове, культурне, санітарно-оздоровче значення, є особливим видом надрокористування, спрямованим зазвичай на збереження унікальних геологічних об'єктів, заповідників, заказників тощо.

Крім запропонованої класифікації, надрокористування можна класифікувати за підставами його виникнення. Як зазначає І. М. Жуков, існує дві системи надання права користування надрами: дозвільна й договірна. За дозвільної системи підставою для користування надрами є державний дозвіл. Тобто держава в адміністративному порядку надає право надрокористувачеві здійснювати пошук, оцінювання та видобування корисних копалин і визначає основні умови користування надрами. Договірна система виникнення права

надрокористування полягає в укладанні договорів між державою та інвестором, які регламентуються нормами господарського та цивільного законодавств [38, с. 8]. Узагальнення положень законодавства дає підстави стверджувати, що в Україні залежно від підстав виникнення права надрокористування існує подвійна система – дозвільна (одержання спеціального дозволу на надрокористування) і договірна (укладення угоди про розподіл продукції).

Таким чином, можна зробити висновок що категорії «надра» та «надрокористування» є предметом дослідження багатьох правників, як теоретиків, так і практиків, оскільки ці визначення істотно впливають на екологічні, адміністративні, цивільні, господарські та інші правовідносини. У зв'язку з цим існує низка підходів до їх розуміння, хоча жодне з них не універсальне, оскільки є комплексним лише з геологічної точки зору, а не правової. Водночас повне та коректне визначення понять «надра» та «надрокористування» на законодавчому рівні є основою ефективного адміністративно-правового регулювання у сфері надрокористування.

Відповідно визначаючи зміст поняття «надра», необхідно розуміти його, по-перше, як частину природного середовища, а не частину земної кори, що дозволяє охопити всі аспекти, які є складовими надр; по-друге, як частину природного середовища, яка знаходиться під земною поверхнею; по-третє, обмежити надра межами державного кордону, адже адміністративне регулювання є особливим у кожній із країн, проте в усіх державах світу надра охороняються законом, а порушення режиму їх охорони карається законом.

Що ж до надрокористування, то відсутність його законодавчого закріплення обумовлює розбіжності в тлумаченні цього поняття та стримує реалізацію публічного адміністрування в цій галузі. Тому пропонується визначити на законодавчому рівні надрокористування як діяльність суб'єктів,

які є власниками спеціальних дозволів на користування надрами (за винятком, якщо нормами законодавства не вимагається ліцензування цього виду діяльності), регламентовану нормами чинного законодавства щодо провадження раціонального використання надр, відтворення корисних копалин, охорони ресурсів надр та забезпечення потреб суспільства у мінеральних та інших природних ресурсах.

1.2 Історико-правові аспекти становлення режиму надрокористування на території сучасної України

Використання надр людством на території сучасної України відоме з давніх часів. Зокрема, як свідчать археологічні дослідження, наші предки почали застосовувати в побуті кремій, кварцит та інше тверде каміння ще в період палеоліту (приблизно 300–100 тис. років тому). Розвиток використання надр для власних побутових потреб започаткував стрімкий прогрес людського суспільства і став невід’ємною частиною життєдіяльності племен, які мешкали на території українських земель. Адже для того щоб добувати гірські породи та застосовувати їх у господарстві, необхідно було виготовляти нові знаряддя для видобування, шукати більш міцні матеріали для виготовлення таких знарядь, застосовувати техніку для оброблення корисних копалин.

Вивченню історико-правових аспектів надрокористування в Україні присвячені праці таких науковців, як: Г. І. Балюк, В. С. Білецький, Л. О. Бондар, Г. І. Гайко, Р. С. Кірін, В. С. Кульчицький, М. Н. Мартинов, О. О. Мозуляка, М. І. Настюк, О. О. Сурілова, Б. Й. Тищик та інших.

Звісно, інтенсивний розвиток надрокористування і масове використання природних ресурсів потребували правового регулювання цієї діяльності. Тому становлення та розвиток режиму надрокористування на території українських

земель і його правове регулювання пройшли декілька етапів, обумовлених історичними особливостями того чи іншого періоду.

Дослідивши історичні матеріали формування законодавства у сфері надрокористування та проаналізувавши особливості історичних етапів розвитку української гірничої справи, можна виділити такі етапи становлення адміністративно-правового режиму надрокористування та його законодавчого закріплення на території українських земель.

Перший етап – прадавній період (III ст. до н. е. – IX ст.). Цей період є досить тривалим, адже охоплює часи від первісного ладу організації суспільства і продовжується аж до часів появи Київської Русі. Цей етап характеризується відсутністю правового регулювання надрокористування на території українських земель. Зазвичай усі суспільні відносини з використання надр регулювалися звичаєвим правом.

Археологічні знахідки свідчать, що в період палеоліту люди почали використовувати для виготовлення знарядь праці тверде каміння (300–100 тис. років тому). Використання глини в побуті спостерігається в 6–5-му ст. до н. е., міді – у 5–4-му ст. до н. е., заліза – у 1–2-му ст. до н. е. [39].

У період палеоліту люди переважно селилися на півдні України – територія сучасного Донбасу, Закарпаття, Криму, зважаючи на часте насування льодовиків та досить суворий клімат на півночі. Саме в цій частині України археологи знайшли найбільше предметів, виготовлених із твердого каміння: знаряддя праці, побутові речі, жіночі прикраси [40].

Період пізнього мезоліту (IX–VI ст. до н. е.) характеризується появою нових знарядь для праці: сокири, свердла, що виготовлялися з кременю, тому для ефективнішого його видобування з'являється новий спосіб – порушення ґрунтового покриву і викопування з неглибоких ям та уступів. Це так звані перші зародки відкритого способу видобування корисних копалин.

Відкриття перших металів та освоєння первісних металургійних технологій на території українських земель припадають на період неоліту (VI–IV ст. до н. е.). Метал як матеріал для виготовлення знарядь праці виявився набагато міцнішим та зручнішим у використанні, ніж каміння, тому в цей період люди починають освоювати металургію й техніку оброблення металу. Проте розроблення покладів кремнію та рудної сировини також стрімко розвивається і на цьому етапі кремній добувають у «неолітичних копальнях». Такі копальні були виявлені в Івано-Франківській, Харківській та Донецькій областях. Отже, племена, які проживали на певній місцевості, відкривали та розробляли родовища кремнію, збільшуючи його видобування в декілька разів.

В епоху неоліту зароджуються перші світові цивілізації, найбільша з яких – Трипільська (VI–III ст. до н. е.). Трипільські поселення розташовувалися між Карпатами та Дніпром й охоплювали значну територію сучасної України. Трипільці перші почали будувати двоповерхові глиняні будинки, що потребувало великої кількості глини, відповідно було винайдено технологію розроблення глиняних родовищ та спосіб оброблення сировини. У період існування трипільської цивілізації вперше спостерігаються зародки примітивних шахт, тобто з'являється підземний спосіб видобування корисних копалин.

У цей період розвивалися металургійні провінції, в яких обробляли мідь та інші метали, виготовляли з них знаряддя праці, монети, прикраси і зброю. Крім рудних корисних копалин, Україна належить до найдавніших у світі районів нафтовидобування. Розкопки стародавніх міст півдня свідчать, що в Причорномор'ї в V ст. до н. е. були відомі нафтопрояви, переважно в колодязях та грязьових вулканах, на Керченському півострові [41].

Правове регулювання видобування корисних копалин на державному рівні в прадавній період було відсутнім, тому надрокористування регулювалося лише нормами звичаєвого права. Зазвичай, розробляли родовища та видобували корисні копалини ті поселення, які мешкали поблизу таких родовищ. Пізніше ці поселення розвивались і утворювали металургійні або нафтовидобувні осередки, що було зумовлено необхідністю більшої кількості людей для видобування та оброблення корисних копалин, виготовлення з утвореної сировини знарядь праці, монет, прикрас тощо.

Другий етап період – Київської Русі та Галицько-Волинської держави – припадає на кінець IX ст. – XIII ст., коли вперше простежуються прояви зародження ліцензування у сфері надрокористування, обумовленого введенням принципу гірничої регалії, витоки якого з'являться ще у VIII ст. [42].

Визначення поняття «регалія» (лат. *regalis* – те, що належить монарху) можна трактувати як монопольне (виключне) право монарха на отримання певного доходу. Принцип гірничої регалії як вид адміністративно-правового режиму базується на таких положеннях: надра не входять до складу земельної ділянки, а є особливим незалежним від поверхні землі об'єктом правовідносин; землевласник або землекористувач не є власником надр; надра та корисні копалини, які в них містяться, належать на праві власності монарху; дозвіл на видобування корисних копалин видається монархом на платних засадах; особу-надрокористувача, якій буде надано дозвіл на видобування корисних копалин, обирає особисто монарх. Одним із перших актів, в основу якого покладено принцип гірничої регалії, є пожалування франко-німецьким імператором Людовіком Благочестивим монастирю Корвей права на розроблення родовища кам'яної солі, видане у 833 році [43].

Правовим актом доби Київської Русі, який уперше на державному рівні закріплював регулювання суспільних відносин, пов'язаних із земле- та надрокористуванням, є «Руська правда» (XI ст.). В її статтях йшлося про встановлення права власності на землю та охорону феодальної власності на землю. У цей період природні ресурси не відокремлювалися від землі й належали до єдиного об'єкта як у структурно-екологічному відношенні, так і в правовому [44]. Отже, набуття права користування землею означало одержання дозволу на користування надрами, які в ній розміщені.

Зміст Руської правди свідчить, що в період Київської Русі видобуванню корисних копалин не приділяли значної уваги та не впроваджували їх окреме правове регулювання. В. К. Філатова наголошує, що в добу Київської Русі, а пізніше Галицько-Волинської держави надрокористування та вивчення надр здійснювали на таких засадах: земля розглядалась як єдиний інтегрований природний об'єкт, що складається з поверхні землі, її наземної та підземної частин; надра не вважалися окремим об'єктом права власності, а були складовим елементом права власності на землю; право власності на надра є додатковим, тобто похідним від права власності на землю; використання надр здійснювалося самим землевласником або третьою особою з дозволу землевласника [45]. С. М. Голубка, досліджуючи історію фінансів та податків, зазначає, що за часів Київської Русі також обов'язковим був оброк, тобто плата за користування надрами [46].

Нормативно-правові акти часів Галицько-Волинської держави практично не збереглися, але відповідно до записів у Галицько-Волинському літописі очевидно, що в цей період надрокористування перебувало у віданні самого князя, тобто зберігся принцип гірничої регалії. Князь призначав особливих чиновників, данщиків, які збирали земельний податок та десятину від вартості видобутих корисних копалин.

Отже, адміністративне управління у сфері видобування, використання та охорони надр у період Київської Русі та Галицько-Волинської держави, здійснювалось опосередковано та обмежувалося правовим регулюванням земельних відносин (надрокористування розглядали як складову земельних правовідносин), захистом прав землекористувачів, стягненням податків на землю та видобуті корисні копалини.

Третій етап – період Польсько-Литовської держави (кінець XVIII ст. – XVI ст.). Надрокористування в цей час зводилося до видобування та перероблення хлористих солей натрію для виготовлення харчової солі [47, с. 26].

У 1367 році Казимир III жалуваною грамотою віддає найбільш перспективні поклади солі бояринові Вахну Теплоху, що свідчить про той факт, що всі родовища були в повному розпорядженні короля, і лише він вирішував, хто має право здійснювати видобування корисних копалин.

Не менш поширеними промислами були видобування та переробка залізної руди. Дозвіл на розроблення таких родовищ надавався цілому повіту, керував видобуванням – удільний князь, а видобування здійснювали селяни.

На території сучасної Польщі надрокористування було добре розвиненою галуззю, адже гірники переймали досвід країн Західної Європи. До українських земель гірничі технології та досягнення не доходили, оскільки корисні копалини, що залягали на території Західної України, не користувалися попитом в Європі, а отже, й не потребували розроблення. Крім того, надрокористування було досить затратною галуззю, що потребувало значних інвестицій та найманої праці, а в умовах відсутності потреби в українській мінеральній сировині це робило гірництво мало привабливим.

Польська влада робила неодноразові спроби кодифікації законодавства, адже воно було досить розгалуженими і поєднувало в собі звичаєве право та

правові акти у формі постанов, грамот, судебників, привілеїв. Зрештою, в 1468 році певну частину правових норм польського права вдалося об'єднати до Судебника Казимира. Судебник Казимира 1468 р., Червінський привілей 1422 р. та Вартський статут 1423 р. склали законодавчу базу приватного й публічного права [47, с. 28]. Відповідно до них усі об'єкти права власності поділяли на рухоме та нерухоме майно (зокрема, земля, надра, мінеральні ресурси та корисні копалини).

У цей час на західноукраїнських землях, а згодом на землях центральної України набуває значного поширення Магдебурзьке право, джерелом якого було Саксонське зеркало (лат. *Speculum Saxonicum*). Основну частину Саксонського зеркала склав звід Земського права у трьох книгах. У книзі «Земське право» містилися положення, що: «Усі скарби, які знаходяться в землі і глибше, ніж оре плуг, належать королівській владі» (кн. 1, пар. 1, ст. 35). «Срібло ніхто не може видобувати в маєтку іншого без дозволу того, кому належить місцевість. Якщо він і дає дозвіл, то нагляд залишається за ним» (кн. 1, пар. 2, ст. 35) [47, с. 20–28]. Відповідно до наведених положень Саксонського зеркала очевидно, що магдебурзьке право в українських містах було формальним і право розпорядження надрами належало королю або войту.

Починаючи з другої пол. XV ст. і до 60-х рр. XVI ст., значних змін зазнає гірниче законодавство на території українських земель. Прогресивним документом у гірничому законодавстві, що був затверджений сеймом, став Гірничий статут короля Яна Ольбрахта, який набрав чинності після його смерті в 1505 році. Цим Гірничим статутом закріплювався новий для українських земель принцип гірничої свободи, відповідно до якого передбачалося право ведення гірничорозвідувальних та гірничодобувних робіт на будь-яких землях без необхідності отримання попередньої згоди на

це її власника. Якщо землевласник чинив опір надкористувачеві, то останній згідно з Гірничим статутом, мав право звернутися до урядової влади з питанням видачі дозволу на розроблення родовища або видобування корисних копалин на тому чи іншому родовищі. Це було зумовлено тим, що особа, яка першою відкриє родовище корисних копалин, отримує право на його розроблення та видобування корисних копалин за умови сплати до королівської казни податку на видобування, так званої «ольбори». Усі королівські привілеї обліковувалися та реєструвалися в спеціальному збірнику, який згодом був опублікований у виданому Лабенцьким «Corpus juris metallic» [48, с. 24].

Першого липня 1569 року в місті Любліні було затверджено Люблінську унію – угоду про об'єднання Королівства Польського та Великого князівства Литовського в єдину державу – Річ Посполиту. Утворення Речі Посполитої стало негативною подією для українського населення, яке проживало на західноукраїнських землях і землях центральної України. Ще більше активізувалося захоплення земель сучасної України наприкінці XVI ст. після прийняття Постанови Сейму «Про роздачу пустищ, які лежали за Білою Церквою». Цією Постановою закріплювалося право влади Речі Посполитої роздавати землі особам шляхетського звання, які мали «заслуги» перед державою [49, с. 9]. Отже, українські землі остаточно втратили автономію, їх адміністративно-територіальний устрій складався з 6 воєводств, їх очолювали призначені урядом воєводи, в руках яких було зосереджено місцеву владу.

У цей період починається друга масштабна спроба кодифікації діючого законодавства. Серед правових актів того часу особливого значення набули Генріхівські артикули (Генріхові статті), видані у 1572–1583 рр. принцом Генріхом Валуа, який став першим виборним королем Речі Посполитої. Цей акт складався з артикулів, які визначали обсяг компетенції та коло

повноважень короля. Також у 1573 році було видано правовий акт «*Pacta conventa*» («Загальна угода»), яким проголошено принцип акцесії (лат. «*accessio*» або «*accessorium*» – приєднання), відповідно до нього використання надр можливе лише з дозволу землевласника або землекористувача, наданого на певних умовах. Проте, під час уведення в дію «*Pacta conventa*» було не враховано того факту, що принцип акцесії запроваджувався, але, діючий принцип гірничої свободи цим правовим актом не скасовувався [47, с. 49].

Таким чином, до кінця XVIII ст. на території Речі Посполитої діяло два принципи надрокористування: гірничої свободи та акцесії. На практиці особа, яка бажала займатися надрокористуванням, зверталася до органів влади або короля для видачі їй привілею на ведення робіт із розвідки та розроблення родовища. Король чи сейм видавали привілей, за яким обов'язковою умовою надрокористування була сплата податків до королівської казни та власника землі.

Український народ довгий час не міг змиритися з пануванням польської шляхти, тому результатом тривалого «виснаження» народу стала українсько-польська війна проти Речі Посполитої, розпочата в січні 1648 року під проводом Богдана Хмельницького. У 1654 році внаслідок тривалої боротьби проти Польської влади та проведення переговорів із Московською державою було підписано «Березневі статті», згідно з якими в підданство останньої перейшли українські землі, які звільнилися з-під влади Польщі. Але наростання суспільно-політичних суперечностей, постійне втручання Москви у справи українського населення та інші деструктивні зміни спричинили громадянську війну (1658–1663 рр.), результатом якої став поділ території України на Лівобережну та Правобережну. Правобережжя знову опинилося під протекторатом Польщі, а Лівобережжя залишилося під Російською

владою. Офіційно поділ українських земель було закріплено Андрусівським сепаратним перемир'ям 1667 року [50, с. 31].

Незважаючи на політичні, економічні та соціальні зміни, які здійснювалися із середини XVI ст. до 80-х років XVII ст., на території Польщі відбувалося економічне піднесення міст, розвивалися товарно-грошові відносини та гірництво. Значного поширення набули залізородні промисли. Більша частина таких промислів базувалася на території сучасної Житомирської області. Феодали намагалися облаштувати на цій місцевості різні гірничодобувні промисли, на яких селяни відробляли панщину. Втім, Правобережна Україна потерпала від влади олігархії, внаслідок цього, значно відставала в соціально-економічному розвитку від Лівобережної України, що перебувала у складі Російської імперії [47, с. 54].

Четвертий етап – період Австрійської держави – з 30-х рр. XVI ст. до початку XX ст. Панування австрійської влади на землях Західної України почалося з 20-х рр. XVI ст. після занепаду та розпаду Угорського королівства, коли західна частина Закарпаття перейшла під протекторат австрійських Габсбургів, а східна – під владу Трансільванії [51, с. 104].

Австрія була надзвичайно прогресивною та розвиненою країною того періоду. Особливої модернізації та нових технологій Австрійська держава досягла в галузі видобування корисних копалин [52, с. 132–134]. Надрокористування базувалося на принципі гірничої регалії, закріпленому грамотою Карла V в 1519 р., в поєднанні з окремими елементами гірничої свободи. Принцип гірничої регалії також закріплювався виданим у 1553 році «Указом по гірничому відомству», в якому було закріплено таке: «не можна ані продавати, ані купувати мінерали без відома гірничого судді».

Гірниче законодавство Австрії закріплювало виключне право монарха на володіння й розпорядження надрами в межах його володінь та обов'язок

надрокористувача сплачувати відсоток від прибутку в разі видобування корисних копалин на користь першого. Власник регалії ставав монополістом з видобуванням корисних копалин на своїй території. Монополісти добували корисні копалини, які користувалися попитом на європейському ринку. У цей період уперше організуються спільні гірничі промисли, тобто здійснення гірничої справи приватними надрокористувачами разом із казенними гірничими підприємствами [53, с. 103].

У другій половині XVIII ст. Східна Галичина та частина Буковини були приєднані до складу Австрійської монархії. Саме в цей період розпочинається нова ера гірничого законодавства Західної Європи – кожна з держав намагалася внести зміни до чинного законодавства з метою прийняття найбільш ефективних норм для розвитку гірничої справи [54, с. 107].

Запровадження нових норм Австрійського законодавства розпочалося із західноукраїнських земель. Нове гірниче законодавство було покликане реформувати надрокористування двома шляхами:

1. Родовища корисних копалин загальнодержавного значення набули правового захисту від прав землевласників на них. Пропагувався принцип першовідкривача родовища: той, хто розвідав родовище корисних копалин та знайшов поклади, набував його у тривале користування та розпорядження.

2. Скасування великих відсотків гірничих податків, що унеможлиблювали або зовсім зупиняли гірниче виробництво [51, с. 278–279].

У 1810 році австрійський уряд видав «Декрет Дворової палати», згідно з яким усі природні ресурси, які вміщують нафту, належать до природних ресурсів загальнодержавного значення, тому дозвіл на розроблення та видобування таких природних ресурсів надається виключно урядом. Архівні документи свідчать, що такі дозволи надавалися впливовим і заможним громадянам, інші дозволи – державним підприємствам [55, с. 17–23]

Після 1854 року на Галичині з'являється багато підприємств із перероблення нафтових продуктів, цьому сприяв офіційний документ – Гірничий статут, виданий 23.05.1854 р. австрійським урядом, яким дозволялося видобування нафти приватним особам за дозволом влади, відмежовувалася земельна власність від гірничої. Для одержання дозволу необхідно було подати заяву до повітового старости, де зазначити назву суб'єкта, який планує здійснювати видобування, вид діяльності та місце її провадження. До заяви додавали документи, що підтверджують особу, фах у цій галузі або статут і виписку про наявність трудових відносин зі спеціалістами для юридичних осіб [56].

У 1860 році Гірничий статут було доповнено нормою про матеріальну відповідальність за порушення порядку видобування корисних копалин. Для Галичини Гірничим законом від 17.12.1884 р. встановлювалися більші штрафи порівняно з тими, які діяли для громадян Австрії. Це було зумовлено тим, що Галичина стала центром нафтовидобування в Центральній Європі [57, с. 110–114].

Деякі науковці, зокрема І. М. Грозовський, окремо виділяють період надрокористування в козацьку добу [58]. З такою думкою не можна погодитись, адже період козацтва дійсно був досить тривалим на території сучасної України, проте його не можна віднести до фундаментальних саме для становлення галузі надрокористування та її правового регулювання.

Особливістю цього періоду є те, що адміністративно-правовий та суспільний устрої козаків в більшості регулювалися нормами звичаєвого права. Необхідно зазначити, що гетьмани України зробили великий внесок у розвиток гірництва та надрокористування. На сьогодні нам відомо про чотирнадцять Універсалів, виданих Іваном Мазепою, згідно з якими

українській шляхті та козацькій старшині виділялися землі для рудників, облаштування заводів для перероблення корисних копалин [59, с. 101–103].

П'ятий етап – період Російської імперії – з початку XVIII ст. до XX ст., коли надрокористування набуває бурхливого розвитку, що зумовлює появу правового регулювання гірничої справи. Основоположним правовим актом, який регулював гірничі відносини того часу, був іменний Указ Петра I «Про заснування Приказу Рудокопних справ» 1700 р., яким було скасовано багаторічну практику видання індивідуальних грамот на розроблення родовищ корисних копалин. Указом запроваджувався принцип гірничої регалії та гірничої свободи, а суб'єктом надрокористування міг стати будь-який громадянин. Петро I сприяв розвитку гірничих підприємств, адже законодавчо вони звільнялися від сплати податків на 10–20 років, після того як досягали рівня прибуткових організацій.

Попередній Указ, виданий Петром I, було вдосконалено та доповнено Указом «Про пошук золотих, срібних, мідних та інших руд по всій території Росії, про огляд воєводами знайдених руд на місцях і про нагородження приватних осіб, що здійснили цей пошук» від 02.11.1700 р. Цим документом фактично було створено основу для заснування та розвитку гірничих підприємств, запроваджено регулювання процесу видобування та перероблення корисних копалин, встановлено порядок збирання, оброблення та зберігання геологічної інформації, закріплено правила проведення експертизи зразків гірничих порід. За нетривалий період дії цих двох указів гірничодобувна галузь набрала значних обертів, почали відкривати гірничі підприємства, кар'єри, було розроблено понад 120 родовищ корисних копалин. Проте з утворенням Урядового сенату Приказ Рудокопних справ було ліквідовано, а повноваження з розпорядження надрами передано Сенату та губернаторам [60, с. 345–347].

З часом влада визнала проблему відсутності державного органу контролю за провадженням гірничодобувної діяльності та законодавчих гарантій для суб'єктів надрокористування. Унаслідок цього 10.12.1719 р. було видано іменний Указ «Про утворення Берг-колегіуму для ведення в ньому справ про руди та мінерали», яким створено новий державний управлінський орган – Берг-колегіум. Новостворений державний орган був непідконтрольний та непідзвітний місцевій владі, що виключало можливість останньої втручатися в управлінські рішення [61, с. 760–762].

Підбиваючи підсумки ролі Петра I в розвитку правового регулювання надрокористування в Російській імперії та гірництва загалом, не можна не погодитися з думкою Є. Яновського й А. Штофа, що саме Петром I було створено цілісну систему гірничого законодавства. Але принцип гірничої свободи, який він запровадив, суперечив феодальному устрою та бажанню феодалів контролювати все на своїх землях, тому після його смерті Катерина I видала Указ «Про обмеження свободи гірничої діяльності та можливість її здійснення тільки на казенних землях» від 26.09.1727 р. Такі нововведення скоротили видобування корисних копалин більш ніж удвічі [47, с. 90].

Після приходу на престол у 1762 році Катерини II було прийнято рішення терміново відновлювати гірничий промисел, а тому, впродовж п'яти років її правління було видано понад тридцять актів, якими регулювалося надрокористування. Проте Катерина II виступала в інтересах великих землевласників, що простежувалося в законодавстві, зокрема, Маніфестом від 28.06.1782 р. було відновлено акцесійну модель надрокористування, за якою надра визнавалися приналежністю земельної ділянки, а отже, належали землевласникові. У той самий час було збережено низку прогресивних положень, установлених Петром I, – це право першовідкривача на родовище,

можливість здійснення гірничодобувної діяльності будь-якою особою в разі наявності згоди землевласника на такі дії [62, с. 100].

Після приходу до влади Павла I (кін. XVIII ст.) було зроблено декілька спроб реформувати гірниче законодавство та привести його у відповідність до Петровської системи адміністративного управління гірничою справою. Було видано укази, які надавали надрокористувачам право вилучати земельні ділянки за встановленою процедурою для потреб використання надр. На практиці ці нововведення не набули широкого використання, адже гірничу галузь була майже вщент зруйнована, і для її відновлення необхідні були кардинальні зміни [62, с. 248].

Початок XIX ст. ознаменувався для гірничого права прийняттям в 1804 р. тимчасових правил «Про порядок управління гірничими заводами», а у 1806 р. – Гірничого положення. На цей період припав розвиток промисловості Російської імперії, для забезпечення функціонування якої необхідні були вугілля, метал, руда. Тому законодавство сприяло розвитку добувної промисловості [62, с. 248]. Зокрема, Гірничим положенням установлювався принцип гірничої свободи, закріплювалося право власності надрокористувача на поверхню землі та її надра. Для відновлення покинутих рудників кожному дозволялося шукати руди на державних землях і відновлювати роботу занедбаних рудників. Адміністративне управління використання надр входило до відання новоствореного державного органу – Гірничого департаменту при Міністерстві фінансів [63]. Департамент включав Гірничу раду, до компетенції якої входило питання нормативно-правового регулювання і науково-організаційного характеру, та Гірничу експедицію, до відання якої належали виконавчо-розпорядчі функції, дозвільна діяльність [64, с. 68].

Гірниче положення діяло до прийняття Гірничого статуту в 1857 році, що відрізнявся комплексним підходом до регулювання надрокористування, встановлював чітку структуру органів управління гірничою справою в центральних органах державної влади та органах місцевого самоврядування, сприяв розвитку видобувного сектору економіки [65, с. 68–76].

Селянська реформа 1861 року також торкнулася реформування гірничого відомства. Після скасування обов'язкової праці гірничозаводського населення почався процес розподілення спеціалізації гірничого управління. Унаслідок законодавчих змін місцевий апарат Міністерства державного майна був значно скорочений. Замість старих палат державного майна та окружних правлінь утворювалися губернські правління державного майна на чолі з управляючими. Вони завідували державним майном, зокрема до їх підпорядкування належали й надра [66, с. 253].

Вступ Російської імперії на капіталістичний шлях потребував децентралізації управління та створення сприятливих умов для розвитку промисловості й торгівлі. Указом від 15.04.1863 р. був скасований штаб корпусу гірничих інженерів, а департамент гірничих та соляних справ перетворений на гірничий департамент, причому управління соляною частиною було передане в новостворений департамент неокладних зборів [67].

Із 1984 року при гірничому департаменті діяли Гірнича рада, Гірничий вчений комітет, Геологічний комітет, Емеритальна каса гірничих інженерів, а законом від 07.06.1904 р. у складі Міністерства землеробства та державного майна створено дорадчий орган – Раду в гірничопромислових справах, яка мала на меті обговорення заходів сприяння розвитку та вдосконалення гірничої промисловості взагалі та окремих її галузей.

Указом від 06.05.1906 р. одночасно з реорганізацією Міністерства землеробства та державного майна в Головне управління землеустрою та

землеробства, управління Гірничим департаментом знову було передане до Міністерства фінансів (крім питань з устрою гірничозаводського населення) [68, с. 603]. Можна зробити висновок, що законодавство, яким визначалися органи управління гірничою справою в країні, не сприяло ефективному розвитку надрокористування в Російській імперії. Розгалуженість органів, до сфери управління яких належали інспектування, регулювання, ліцензування гірничої промисловості, призвела до втрати контролю за раціональним використанням надр та занедбання цієї галузі.

Шостий етап – революційний період – із 1917 року до 1921 року. Хвиля революцій на території Російської імперії внесла кардинальні зміни в розвиток надродобувної діяльності та її правове регулювання. Одними з основних лозунгів революції була націоналізація землі та термінове вилучення її з приватної сфери. Першим законодавчим закріпленням цієї ідеї став «Селянський наказ про землю», що був додатком до Декрету «Про землю» від 26.10.1917 р. Декретом було повністю скасовано приватну власність на землю, вона переходила у всенародну власність. Поміщицькі, удільні, монастирські, церковні землі з усім реманентом та будівлями передавалися в розпорядження волосних земельних комітетів і повітових рад селянських депутатів. Були визначені принципи землеволодіння та землекористування: заборонявся продаж землі, здавання її в оренду чи під заставу, а надра, ліси, води визнавалися власністю держави [69, с. 319].

Корінні зміни в гірничому законодавстві та правовому регулюванні раціонального використання надр закріплювалися українським урядом в IV Універсалі Центральної Ради від 22.01.1918 р.: «В земельних справах комісія, вибрана на останній сесії Центральної Ради, виробила закон про передачу землі трудовому народові без викупу, прийнявши за основу скасування власності й соціалізацію землі... ліси, води й усі підземні багатства,

як добро українського трудового народу, переходять у розпорядження Української Народної Республіки» [70, с. 265–267].

Спеціальним законом став прийнятий 31.01.1918 р. Земельний закон, який був основним правовим актом, що впорядкував земельні відносини Української Народної Республіки (далі – УНР). Одним із принципів, які закріплювалися, було скасування приватної власності на землю та надра і передача їх у власність народу УНР. Верховне впорядкування всіх земель, наземних та підземних скарбів до скликання Українських Установчих зборів надавалось Українській Центральній Раді. На центральні й місцеві органи влади, до компетенції яких входило управління землею, покладалося забезпечення прав громадян у користуванні землею та охорона природних багатств землі від виснаження і втілення заходів для їх зростання [71, с. 286].

Основним органом влади, до компетенції якого входили управління та розпорядження надрами, вугільною промисловістю, з 1918 року стала Вища рада народного господарства (далі – ВРНГ). У складі ВРНГ було створено відділ палива, основними функціями якого були керівництво та контроль за окремими галузями паливної промисловості.

Декрет про надра землі від 30.04.1920 р. закріпив порядок користування та розпорядження надрами і встановив монопольне право держави на здійснення гірничодобувної діяльності. Управління і контроль за раціональним використанням надр, розподіл добутих корисних копалин, ліцензування та дозвільна діяльність у сфері надрокористування належали до відання Гірничої ради ВРНГ. Для проведення геологорозвідувальних робіт надрокористувачеві необхідно було подати заяву до Гірничої ради, на підставі якої вона зверталася до Народного комісаріату землеробства для ухвалення рішення про видачу спеціального відводу. Згідно з Декретом про надра землі

пошукові роботи дозволялися на всій території країни за умови, що вони не передбачали вирубання лісу та зняття ґрунтового покриву [72, с. 177–178].

Сьомий етап – радянський період – тривав із 1921 року до 24 серпня 1991 року. Із завершенням революційних подій та переходом країни до нової економічної політики, набиранням обертів у розвитку промисловості, виробництва товарів для забезпечення життєдіяльності населення держава потребувала термінового забезпечення мінерально-сировинною базою. Унаслідок цього Декрет про надра було скасовано, а Положення про надра землі та їх розроблення введено в дію Постановою ЦВК від 07.07.1923 р.

Відповідно до Положення про надра землі державним підприємствам, сільськогосподарським товариствам та об'єднанням дозволялося видобування корисних копалин місцевого значення без одержання спеціального дозволу, проте виключно для власних виробничих потреб. Видобування корисних копалин у промислових масштабах дозволялося на підставі угоди з органом контролю, яку укладали терміном до 12 років [47, с. 107].

Із часом було виявлено неефективність та недієвість зазначеного положення, крім того, кожна адміністративна одиниця СРСР додатково приймала акти, що встановлювали особливий режим надрокористування на своїй території. Зокрема, уряд УРСР у 1924 р. ухвалив Положення про загальні засади користування надрами в УРСР.

Ураховуючи всю складність адміністративного управління у сфері використання надр, виникнення конфліктів між центральним апаратом та керівництвом на місцях щодо надання дозволу на розроблення родовищ корисних копалин, країна потребувала термінового прийняття нового загальносоюзного гірничого законодавства. Зважаючи на це, Раді народних комісарів було доручено Президією ЦВК СРСР переглянути Положення про надра землі 1923 р. та прийняти новий акт, який би усунув прогалини у

регулюванні гірничої справи. Процес розроблення нового гірничого закону тривав майже два роки і мав своїм наслідком прийняття 09.11.1927 р. Гірничого положення СРСР, яке було введено в дію з 01.01.1928 р. [73].

Гірничим положенням СРСР закріплювалися такі принципи використання надр: надра складали державну власність і не могли бути предметом приватної власності; порядок використання та розпорядження надрами регулювався цим положенням та гірничими законами союзних республік; врегульовувалися взаємовідносини між сусідніми гірничопромисловцями (якщо в них перетиналися охоронні або промислові зони й території); надання родовищ і земельних ділянок для розвідки і промислового розроблення корисних копалин покладалося на спеціальні гірничі органи – ВРНГ СРСР, ВРНГ УСРР та обласні раднаргоспи; встановлювався єдиний порядок укладання договорів надкористувачів із землекористувачами, відведення земельних ділянок для гірничого промислу та землевпорядкування їх після завершення робіт; нерозвідані родовища корисних копалин після розвідки надавалися їх відкривачам, а вже відкриті – гірничопромисловим державним підприємствам на договірних засадах [73].

Надзвичайно важливе значення для подальшого розвитку геологічної галузі мала Постанова РНК СРСР «Про всесоюзний геологічний фонд» від 02.03.1937 р., якою передбачалося створення при Головному геологічному управлінні Всесоюзного геологічного фонду, основними завданнями якого були систематизація, зберігання та облік результатів геологорозвідувальних робіт. Матеріали, систематизовані фондом, використовуються й сьогодні під час здійснення геологічної розвідки родовищ корисних копалин [74, с. 604–605].

Варто зазначити, що Гірниче положення 1927 року діяло тривалий час, але воно не сприяло проведенню геологічної розвідки родовищ корисних

копалин, раціональному та комплексному використанню надр. Тому до чинного законодавства було внесено зміни, якими запроваджено принцип гірничої свободи, що значно поштовпувало геологічне вивчення надр, відкриття та освоєння нових родовищ і привело до економічного піднесення країни.

Значні зміни в гірничому законодавстві відбулися з прийняттям Верховною Радою СРСР 09.07.1975 р. «Основ законодавства СРСР і союзних республік про надра». Відмінністю цього акта було те, що його норми не обмежувалися регулюванням пошуку, розвідки та видобування корисних копалин, а регламентували також відносини з використання надр для цілей, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин, зокрема, будівництвом та експлуатацією підземних споруд різного призначення [47, с. 125].

УРСР, приводячи своє законодавство у відповідність до Основ законодавства СРСР про надра, прийняла Кодекс про надра від 25.06.1976 р. Водночас на території УРСР діяло близько 50 підзаконних актів союзного і республіканського значення, що розмежовували компетенцію державних органів щодо регулювання сфер використання надр.

Восьмий етап – надрокористування в Україні за часів незалежності – триває з 24 серпня 1991 року і до сьогодні. З проголошенням незалежності України розпочався активний процес законотворення та реформування надродобувної галузі. Першим актом, що закріплював право українського народу на надра, стала Декларація про державний суверенітет від 16.07.1990 р., в розділі 6 якої закріплено, що: «Народ України має виключне право на володіння, користування і розпорядження національним багатством України. Земля, її надра, повітряний простір, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території УРСР, природні ресурси її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, весь економічний і науково-технічний потенціал, що створений на території

України, є власністю її народу, матеріальною основою суверенітету Республіки і використовується з метою забезпечення матеріальних і духовних потреб її громадян» [75].

Оскільки інші нормативні акти цього періоду, спрямовані на модернізацію галузі надрокористування в Україні, буде детально розглянуто в підрозділі 1.3 дисертаційної роботи, вважаємо за доцільне узагальнити історико-правові аспекти становлення режиму надрокористування на території сучасної України, зокрема, виокремити такі періоди:

1) прадавній період (III тис. до н. е. – IX ст.) – режим надрокористування встановлювався нормами звичаєвого права;

2) період Київської Русі та Галицько-Волинської держави (кін. IX ст. – XIII ст.) – введення гірничих регалій як прототипу ліцензування в галузі надрокористування, які закріплювали виключне право монарха отримувати дохід від видобування корисних копалин, тобто їх надання здійснювалося на платній основі;

3) період Польсько-Литовської держави (кін. XVIII ст. – XVI ст.) – запровадження в Гірничому статуті Яна Ольбрахта вперше принципу гірничої свободи, яким надавалося право зайняття гірничою справою всім бажаючим проводити таку діяльність. На зміну принципу гірничої свободи в 1573 році запроваджено принцип акцесії, який полягав у можливості використання надр із дозволу землевласника, що зумовило занепад галузі;

4) період Австрійської держави (30-ті рр. XVI ст. – поч. XX ст.) – втілено принцип першовідкривача родовища, тобто право особи, яка розвідала родовище корисних копалин, знайшла поклади, набути родовище в довготривале користування та розпорядження, скасовано великі відсотки гірничих податків;

5) період Російської імперії (поч. XVIII ст. – XX ст.) – створено органи управління, що регулювали видобування корисних копалин, запроваджено регулювання процесу видобування та перероблення корисних копалин, уведено поняття геологічної інформації, закріплено на законодавчому рівні правила проведення експертизи зразків гірничих порід;

б) революційний період (1917–1921 рр.) – повна націоналізація землі та надр;

7) радянський період (із 1921 р. до 24 серпня 1991 р.) – характеризується активним розвитком надрокористування, видобування корисних копалин у промислових масштабах дозволялося на підставі угоди з органом контролю, яку укладали терміном до 12 років. Держава вкладала кошти в розвиток галузі та відкриття нових родовищ;

8) період незалежності України (з 24 серпня 1991 р. – до сьогодні) – розвиток галузі надрокористування, прийняття нових нормативних актів, покликаних модернізувати галузь, запровадження принципів раціонального та екологічного надрокористування.

1.3 Нормативно-правове забезпечення надрокористування в Україні

Упорядкування будь-яких суспільних відносин, зокрема у сфері надрокористування, неможливе без належного нормативно-правового забезпечення. Зважаючи на це, ми вважаємо за доцільне звернути увагу на поняття та особливості нормативно-правового забезпечення надрокористування в Україні, яке є основою існування останнього.

У науковій доктрині категорію «забезпечення» трактують як створення надійних умов для здійснення чого-небудь, гарантування чогось, захист, охорона когось чи чогось від небезпеки [76, с. 281]. На думку

О. І. Безпалової, під забезпеченням необхідно розуміти здійснення діяльності, спрямованої на створення належних умов функціонування будь-чого чи будь-кого [77, с. 154].

Варто також відмітити, що на законодавчому рівні категорія «забезпечення» відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про відокремлення діяльності з транспортування природного газу та забезпечення діяльності оператора транспортної системи» від 18.09.2019 р. № 840 розуміється як створення належних умов для функціонування певного суб'єкта [78]. Зважаючи на це розуміння змісту категорії «забезпечення», В. С. Селюков робить висновок, що створення відповідних умов для функціонування когось або чогось варто розуміти як забезпечення діяльності певного суб'єкта або певного напрямку діяльності [79, с. 56]. Тому якщо ми говоримо про забезпечення функціонування адміністративно-правового режиму надрокористування в Україні, то воно являє собою створення умов для реалізації такого напрямку діяльності держави, як управління використанням надр, їх охорона та захист від неправомірних посягань.

О. Є. Костюченко під правовим забезпеченням розуміє безперервну діяльність суб'єктів права, у межах їх компетенції, зі створення правових умов, усіма правовими засобами щодо закріплення, реалізації, гарантування, охорони й захисту прав і свобод осіб та їх груп [80, с. 15]. За Т. С. Перун, нормативно-правове забезпечення є науково обґрунтована, послідовна система правових та інших засобів, за допомогою яких громадянське суспільство і держава здійснюють вплив на інформаційні відносини і відносини, безпосередньо пов'язані з розробленням інформаційної безпеки, виходячи з черговості завдань і переслідуваних цілей, що виникають перед суспільством [81, с. 82].

Безумовно, варто погодитись із В. Я. Настюк та В. В. Белєвцевою, які до пріоритетних питань державного управління відносять проблеми законодавчого забезпечення адміністративно-правових режимів. Науковці відмічають, що нормотворчість, якщо говорити в контексті адміністративно-правового режимів, є способом упорядкування і стабілізації суспільства, формування соціально необхідних відносин між громадянами, громадськими утвореннями, апаратом державного режимного управління. Відповідно від розгалуженості та якості системи норм права, що закріплюють форми, методи, напрямки та принципи адміністративно-правових режимів, повноваження органів режимного сектору, значною мірою залежить стан визначеності справ у державному управлінні, суспільстві загалом [82, с. 100].

Правове забезпечення адміністративно-правових режимів в Україні, за Н. В. Коваленко, репрезентовано системою нормативно-правових актів різної юридичної сили. Передусім науковець відмічає Конституцію України, що окреслює загальне підґрунтя, встановлюючи ліміти режимних обмежень прав і свобод людини, низку адаптованих до національного законодавства міжнародно-правових норм, а також наголошує на визначальній ролі законів України в регулюванні суспільних відносин [83, с. 10].

У науковій доктрині існує чимало визначень поняття «нормативно-правовий акт». Зокрема, нормативно-правовий акт – це офіційний письмовий документ певної форми вираження, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, спрямований на регулювання суспільних відносин визначеної сфери, що містить норми права, має неперсоніфікований характер, розрахований на неодноразове застосування невизначеним колом суб'єктів і забезпечується державою [84, с. 55].

Б. В. Кіндюк робить висновок, що нормативно-правовий акт як джерело природоохоронного права є основним у загальній системі права та регулює однорідні, типові, суспільні відносини, пов'язані з охороною, використанням і відтворенням природних об'єктів. Водночас сутність та значення нормативно-правових актів у зазначеній сфері обумовлені їх конкретними функціями, на основі яких регулюються суспільні відносини в природоохоронній сфері [85, с. 34].

Президією Вищого арбітражного суду України в роз'ясненні «Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних із визнанням недійсними актів державних чи інших органів» надане роз'яснення поняття нормативний акт. Судом зазначається що під нормативним актом необхідно розуміти офіційний письмовий документ, який прийнятий уповноваженим державним органом у межах його компетенції та встановлює, змінює чи скасовує норми права, має загальний чи локальний характер і застосовується неодноразово [86].

В. І. Риндюк, характеризуючи нормативно-правовий акт, виділяє такі його ознаки: 1) нормативно-правовий акт приймається компетентним державним органом або народом; 2) нормативно-правові акти змістовно містять нові юридичні норми або змінюють чи скасовують чинні; 3) нормативно-правові акти приймаються у визначеному процедурному порядку; 4) нормативно-правовий акт документально оформлений, має встановлену форму (закон, указ, постанова) й точно визначені реквізити; 5) нормативно-правовий акт має юридичну силу [87, с. 34–35].

Безсумнівно, основою нормативно-правового забезпечення функціонування адміністративно-правового режиму надрокористування є Конституція України. На особливу увагу, на нашу думку, заслуговують як загальні принципи виникнення та розвитку суспільних відносин, якими є

верховенство права (ст. 8), рівність прав усіх людей (ст. 21), так і норми, які стосуються надр. Зокрема, мова йде про ст. 13 Конституції України, якою передбачено, що земля та її надра, які знаходяться в межах території України, континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони, є об'єктами права власності Українського народу, від імені якого органи державної влади, органи місцевого самоврядування здійснюють права власника в межах, визначених Конституцією [1]. Водночас передбачено, що кожен громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону. Тобто з Конституції України можна зробити висновок, що нею закріплені визначальні для адміністративно-правового режиму надрокористування положення.

Переходячи до законів, відмітимо, що М. Цвік та О. Петришин визначають закон як нормативно-правовий акт вищої юридичної сили, прийнятий в особливому порядку парламентом або народом, що визначає відправні засади правового регулювання суспільних відносин [88, с. 282].

Основи використання природних ресурсів законодавцем були закладені в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 р. Згідно зі ст. 5 зазначеного Закону до об'єктів навколишнього природного середовища, які підлягають регулюванню цим нормативно-правовим актом, віднесені земля, вода, надра, атмосферного повітря, рослинний і тваринний світ. Також відповідно до ст. 39 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» всі природні ресурси поділяють на загальнодержавного та місцевого значення. Цим Законом був визначений правовий режим використання природних ресурсів та закріплена охоронна функція держави щодо збереження навколишнього природного середовища [34].

Основним нормативно-правовим актом, яким визначено адміністративно-правове регулювання надрокористування, суб'єкти, об'єкти, порядок і терміни ліцензування надрокористування, види корисних копалин та ін., став Кодекс України про надра від 27.07.1994 р. Стаття 2 закріплює, що завданнями Кодексу України про надра є регулювання гірничих відносин із метою забезпечення раціонального, комплексного використання надр для задоволення потреб у мінеральній сировині та інших потреб суспільного виробництва, охорони надр, гарантування під час користування надрами безпеки людей, майна та навколишнього природного середовища, а також охорона прав і законних інтересів підприємств, установ, організацій та громадян» [6]. У Кодексі України про надра визначено і розмежовано компетенцію органів державної влади у сфері управління, контролю за використанням та охороною надр.

Варто відмітити, що Законом України «Про оцінку впливу на довкілля» від 23.05.2017 р. було доповнено Кодекс України про надра ст. 15-1 «Оцінка впливу на довкілля», якою закріплено, що надання надр у користування, пов'язане з провадженням діяльності, визначеної Законом України «Про оцінку впливу на довкілля», здійснюється з урахуванням результатів оцінки впливу на довкілля. Зважаючи на те що ст. 15-1 Кодексу України про надра посилається на Закон України «Про оцінку впливу довкілля», вважаємо за доцільне відмітити, що законом виділено дві категорії видів планованої діяльності та об'єктів, які можуть значно впливати на довкілля і підлягають оцінці впливу на довкілля. До першої категорії, зокрема, віднесено: а) кар'єри та видобування корисних копалин відкритим способом, їх перероблення чи збагачення на місці площею понад 25 га чи видобування торфу площею понад 150 га; б) геологічні сховища вуглекислого газу. Серед видів планованої діяльності другої категорії необхідно зазначити: а) видобувну промисловість,

зокрема видобування корисних копалин, крім корисних копалин місцевого значення, які видобуваються землевласниками чи землекористувачами в межах наданих їм земельних ділянок із відповідним цільовим використанням; перероблення корисних копалин, зокрема збагачення [38].

Наступним не менш важливим нормативно-правовим актом у сфері надрокористування є ухвалений 06.10.1999 р. Гірничий закон України, яким закріплено поняття гірничої галузі та гірничих відносин, визначено об'єкти гірничих відносин, компетенцію державних органів у гірничодобувній діяльності тощо. Відповідно до ст. 1 Гірничого закону України «гірничі відносини – це правовідносини, пов'язані з використанням та охороною надр і врегульовані законами України та іншими нормативно-правовими актами» [27]. З моменту ухвалення цього Закону фактично розпочалося формування двох окремих галузей права: надрового та гірничого. Предметом регулювання надрового права є суспільні відносини в галузі використання та охорони надр, а гірничого права – суспільні відносини у сфері діяльності суб'єктів гірничих відносин у гірничодобувній промисловості [35, с. 82].

Важливим нормативним актом в уранодобувній промисловості є також Закон України «Про видобування і переробку уранових руд» від 19.11.1997 р., дія норм якого поширюється на всі види діяльності під час видобування і перероблення уранових руд та використання продуктів їх перероблення. Статтею 5 Закону встановлено, що право власності на уранові руди, які містяться в надрах, належить Українському народу [89].

Комплексним Законом, який регулює геологічну розвідку, дослідно-промислову розробку та видобування нафти й газу, визначає основні правові, економічні та організаційні засади діяльності нафтогазової галузі України, є Закон України «Про нафту і газ» від 12.07.2001 р. [90]. Цим нормативно-правовим актом встановлено особливості адміністративного регулювання

правовідносин у сфері видобування нафти й газу і вперше в українському законодавстві уведені поняття «гірничий відвід», «нафтогазоносні надра та їх ділянка» тощо.

Ще одним нормативно-правовим актом на який пропонуємо звернути увагу, є Закон України «Про угоди про розподіл продукції» від 14.09.1999 р. Важливість цього нормативно-правового акта полягає в тому, що ним закріплено правові засади угоди про розподіл продукції, відповідно до якої одна сторона, якою є держава, доручає іншій стороні, а саме інвестору, на визначений термін проводити пошук, розвідку і видобування корисних копалин на визначеній ділянці надр та ведення пов'язаних з угодою робіт. Також на інвестора покладається обов'язок виконувати доручені йому роботи за свій рахунок і на свій ризик із компенсацією витрат та отриманням винагороди, якою є частина прибуткової продукції. Вважаємо необхідним зазначити, що до істотних умов договору закон відносить характеристику ділянки надр, стосовно якої укладається угода, включаючи географічні координати району робіт, а також обмеження щодо глибини промислового розроблення надр, а також вид (види) користування надрами. Водночас цей нормативно-правовий акт не містить визначення поняття «надра» [91].

Необхідно зауважити, що відмінним від вищезазначених актів за змістом є Закон України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року» від 21.04.2011 р. Зазначеним нормативно-правовим актом не лише визначено мету цієї програми, якою є забезпечення потреб національної економіки в мінеральних ресурсах за рахунок власного видобування, зменшення залежності України від імпорту мінеральних ресурсів та збільшення експортного потенціалу країни за рахунок власного видобування корисних копалин, що мають великий попит на

світовому ринку, а й напрямки розв'язання існуючої проблеми розвитку мінерально-сировинної бази України, зокрема, за допомогою:

1) концентрації ресурсів на пріоритетних напрямках розвитку мінерально-сировинної бази, пошуках та розвідці родовищ корисних копалин, насамперед стратегічно важливих для національної економіки;

2) активізації робіт щодо геологічного вивчення надр із використанням сучасних засобів нагромадження, систематизації та оброблення геологічної інформації, впровадження нових методів і технологій пошуків та розвідки родовищ корисних копалин;

3) диференційного підходу до оцінювання запасів і перспективних ресурсів мінеральної сировини, впровадження раціональних способів розроблення комплексних родовищ і вилучення супутніх компонентів, відтворення ресурсного потенціалу регіонів з інтенсивним видобуванням корисних копалин;

4) активізації міжнародного співробітництва з питань геологічного вивчення, раціонального використання та охорони надр [92].

Варто зазначити, що законами також регламентовано правові, організаційні та фінансові засади діяльності уповноважених державою суб'єктів у сфері геологічного вивчення і раціонального використання надр. Зокрема, Законом України «Про державну геологічну службу України» від 04.11.1999 р. передбачено, що центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, державні підприємства, установи та організації, які входять до сфери його управління, належать до складу державної геологічної служби України [93].

Ще одним актом, який визначає правові та організаційні засади діяльності дозвільної системи у сфері господарської діяльності й порядок

діяльності дозвільних органів, уповноважених видавати документи дозвільного характеру, та адміністраторів, є Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 06.09.2005 р. Підтвердженням регулювання цим актом правовідносин у сфері надрокористування може бути Додаток до Наказу Держгеонадр від 13.05.2021 р. № 361, яким анульовано спеціальний дозвіл, виданий АТ «УКРГАЗВИДОБУВАННЯ» на підставі абз. 2 ст. 27 Закону України «Про нафту і газ» та абз. 2 ч. 7 ст. 4¹ Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [94]. Питання анулювання або припинення спеціальних дозволів на надрокористування врегульоване також Законом України «Про санкції» від 14.08.2014 р. (п. 6 ч. 1 ст. 4).

Серед кодифікованих нормативних актів, норми яких поширюють дію на широке коло суспільних відносин, зокрема у сфері надрокористування, доцільно виокремити Земельний кодекс України, Податковий кодекс України та Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП).

Земельним кодексом України прямо передбачено, що земельні відносини, які виникають під час використання надр, регулюються не лише цим кодексом, але нормативно-правовими актами про надра (ст. 3). Водночас надання земельної ділянки для потреб, пов'язаних із користуванням надрами, відбувається лише після того, як відповідний суб'єкт оформить право на користування надрами і відновлення земель на раніше відпрацьованих площах в установлені строки (ч. 4 ст. 66). Новелою земельного законодавства є ст. 97¹, у ній закріплено обов'язки користувачів бурштиноносними надрами, які проводять розвідувальні роботи та/або видобування бурштину. Так, власник спеціального дозволу на користування бурштиноносними надрами може використовувати земельну ділянку на підставі угоди про проведення розвідувальних та видобувних робіт із власником землі та/або за погодженням

із землекористувачем та з обов'язковим затвердженням оцінки запасів після проведення геологічного вивчення на відповідній ділянці бурштиноносних надр [5].

Місце Податкового кодексу України в нормативному забезпеченні адміністративно-правового режиму надрокористування обумовлене тим, що ним закріплено правові засади рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин та окремо – за користування надрами в цілях, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин.

Зокрема, п. 252.3 ст. 252 Податкового кодексу України передбачено, що об'єктом оподаткування рентною платою за користування надрами для видобування корисних копалин за кожною наданою в користування ділянкою надр є обсяг товарної продукції гірничого підприємства – видобутої корисної копалини (мінеральної сировини), що є результатом господарської діяльності з видобування корисних копалин у звітному періоді, приведеної у відповідність із стандартом, установленим галузевим законодавством. Також ст. 253 Податкового кодексу України закріплює види діяльності, за яких використовуються надра, але в цілях, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин: 1) зберігання природного газу, нафти, газоподібних, рідких нафтопродуктів; 2) витримування виноматеріалів, виробництва і зберігання винопродукції; 3) вирощування грибів, овочів, квітів та інших рослин; 4) зберігання харчових продуктів, промислових та інших товарів, речовин і матеріалів; 5) провадження інших видів господарської діяльності [95].

Також КУпАП закріплено перелік діянь, за скоєння яких настає адміністративна відповідальність. Зокрема, Главою 7 «Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини» передбачено адміністративну відповідальність за порушення вимог щодо охорони надр (ст. 57 КУпАП),

порушення правил і вимог проведення робіт із геологічного вивчення надр (ст. 58 КУпАП), порушення вимог щодо видобування корисних копалин (ст. 58¹ КУпАП) [96]. Підсумовуючи, зазначимо, що закріплення в законодавстві адміністративної відповідальності за порушення вимог щодо охорони надр, геологічного вивчення надр, видобування корисних копалин є продовженням вимог та обмежень, передбачених для надрокористування.

На сьогодні істотною проблемою адміністративно-правового режиму надрокористування в сучасній Україні є велика кількість нормативно-правових актів, що регулюють ці суспільні відносини. Крім того, більшість норм є бланкетними або відсильними, що ускладнює додержання всіх законодавчих обмежень під час розроблення або використання надр. Зокрема, в Україні діє низка підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють найбільш важливі питання надрокористування.

Авторський колектив Великого тлумачного словника сучасної української мови слово «підзаконний» тлумачить як такий, що доповнює закон уточненнями, посиланнями, умовами [97, с. 953]. В. М. Яценко визначає підзаконний акт як офіційний документ, що приймається в межах компетенції уповноваженого органу та містить норми права, що конкретизують чинний закон, не виходячи за його межі [98, с. 10]. За О. Ф. Скакун, підзаконні нормативно-правові акти є нормативними актами, які видаються на основі закону, відповідно до закону і спрямовані на його виконання шляхом конкретизації законодавчих приписів або встановлення первинних норм [99, с. 371].

Ураховуючи те, що підзаконні нормативно-правові акти приймаються на основі закону, варто погодитися з М. М. Хиля, що юридична чинність підзаконного нормативно-правового акту не має такої загальності та верховенства права, як закон, проте вони посідають важливе місце в системі

нормативного регулювання, оскільки забезпечують виконання законів за допомогою конкретизованого нормативного регулювання всього комплексу суспільних відносин. Юридична сила залежить від статусу органів держави, які їх видали, характеру та призначення цих актів. Можна зазначити, що орган, який видає підзаконний нормативно-правовий акт, зазвичай приймає норму видового значення в разі існування норми родового значення, завдяки цьому здійснюється подальший розвиток норм законів за допомогою норм підзаконних нормативно-правових актів [100, с. 69].

За юридичною силою підзаконні нормативні акти поділяють на:

1) загальні акти – підзаконні акти, які видаються органами загальної компетенції та поширюють дію на всю територію держави (акти Президента, парламенту, уряду);

2) відомчі акти – підзаконні акти, які видаються центральними органами виконавчої влади для регулювання суспільних відносин у певній галузі діяльності держави;

3) місцеві акти – підзаконні акти, що поширюють свою дію на певну адміністративно-територіальну одиницю держави, видаються уповноваженими органами даної території та поширюють вплив на осіб у межах даної території;

4) локальні акти – підзаконні акти, які видаються керівниками підприємств, установ, організацій для вирішення внутрішніх питань та поширюються на їх працівників [101, с. 19].

Говорячи про загальні акти, варто відмітити, що підзаконні акти парламенту – постанови Верховної Ради України – не є поширеними серед джерел нормативно-правового забезпечення адміністративно-правового режиму надкористування в Україні. Прикладом акта парламенту у сфері надкористування є Постанова Верховної Ради України «Про стан

дотримання вимог природоохоронного законодавства при здійсненні діяльності, пов'язаної з надрокористуванням в Україні» від 20.11.2003 р., положення якої є констатуючими, а не регулятивними, оскільки визначено перелік, що обумовив негативний вплив на навколишнє природне середовище та порушення природної екологічної рівноваги, а також основні напрями вдосконалення державної політики у сфері надрокористування, подальші кроки Кабінету Міністрів України [102].

На відміну від актів парламенту актів уряду більше, що обумовлено його повноваженнями у сфері надрокористування. Прикладом таких актів є Постанови Кабінету Міністрів України: «Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами» від 30.05.2011 р. № 615 [103], «Про затвердження Порядку проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами» від 30.05.2011 р. № 594 [104], «Про затвердження Положення про порядок здійснення державного гірничого нагляду» від 21.02.1995 р. № 134, «Про реалізацію експериментального проекту із запровадження проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами шляхом електронних торгів» від 17.10.2018 р. № 848 (наразі втратив чинність, проте став основоположним щодо започаткування електронних аукціонів) [105], «Питання розпорядження геологічною інформацією» від 07.11.2018 р. № 939 [106], «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр і визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною службою геології та надр» від 31.10.2018 р. № 913 [107], «Про затвердження Положення про Державну службу геології та надр України» від 30.12.2015 р. № 1174 [108], «Про затвердження Положення про

Державну комісію України по запасах корисних копалин» від 10.11.2000 р. № 1689 [109].

На особливу увагу заслуговують регуляторні акти центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр – Державної служби геології та надр України (далі – Держгеонадра).

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 р. під поняттям «регуляторний акт» необхідно розуміти:

– прийнятий уповноваженим регуляторним органом нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання;

– прийнятий уповноваженим регуляторним органом інший офіційний письмовий документ, який установлює, змінює чи скасовує норми права, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб і який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, незалежно від того, чи є цей документ відповідно до закону, що регулює відносини в певній сфері, нормативно-правовим актом [110].

Так, на сайті Держгеонадра розміщено Наказ «Про проведення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною службою геології та надр України у квітні 2021 року» від 12.03.2021 р., а крім того, накази про проведення перевірок, починаючи з 2016 року. Фактично видання Держгеонадрами цих наказів свідчить про реалізацію державного контролю за

додержанням законодавства надрокористувачами, що є важливим елементом адміністративно-правового режиму надрокористування в Україні.

Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері земле- та надрокористування свідчать також про доцільність виокремлення підзаконних актів останніх у нормативному забезпеченні адміністративно-правового режиму надрокористування в Україні. Так, ст. 9¹ Кодексу України про надра до компетенції обласних, Київської та Севастопольської міських рад відносить: надання надр у користування для розроблення родовищ корисних копалин місцевого значення; розроблення, затвердження та виконання місцевих програм розвитку мінерально-сировинної бази, раціонального використання і охорони надр; припинення права на користування ділянкою надр; здійснення контролю за використанням та охороною надр та інші. Також до відання сільських, селищних, міських та районних рад і рад об'єднаних територіальних громад на їх території Кодекс України про надра відносить: погодження надання надр у користування з метою геологічного вивчення, розроблення родовищ корисних копалин місцевого значення; реалізацію місцевих програм розвитку мінерально-сировинної бази, раціонального використання та охорони надр; здійснення контролю за використанням та охороною надр та інші [6]. Відповідно до наданих повноважень вищезазначені органи приймають відповідні акти, зокрема, 13.12.2019 р. Білопільською міською радою було ухвалено рішення № 140 «Про погодження клопотання КП «Водоканал Білопільля» щодо надання надр у користування для отримання спеціального дозволу на користування надрами для видобування корисних копалин (підземних вод (води прісні))» [111]. Крім того, з метою забезпечення розгляду документів із питань користування надрами за єдиною процедурою рішеннями пленарних засідань обласних рад затверджено єдиний порядок. Так, 28.03.2018 р. рішенням Чернігівської обласної ради затверджено Порядок

погодження клопотань про надання спеціальних дозволів на користування надрами, яким передбачено, що отримані Чернігівською обласною радою від Держгеонадр документи суб'єкта, який звернувся за видачею спеціального дозволу на користування надрами, розглядаються постійною комісією обласної ради з питань агропромислового комплексу, екології, природокористування та земельних відносин, аналітичного відділу виконавчого апарату обласної ради та комунального підприємства «Надра Чернігівщини» Чернігівської обласної ради [112]. Ще одним прикладом рішень обласної ради у сфері надрокористування є затверджений рішенням Полтавської обласної ради від 19.10.2018 р. № 899 Порядок розгляду обласною радою питань користування надрами на території Полтавської області. Відповідно до зазначеного порядку надані матеріали з питань користування надрами видаються відділу з питань земельних відносин та надрокористування виконавчого апарату обласної ради для опрацювання та підготовки висновку, після цього передаються для розгляду відповідній постійній комісії обласної ради, яка вивчає отримані матеріали, приймає рекомендації щодо проєкту рішення з відповідного питання та внесення його на розгляд сесії обласної ради або щодо повернення документів на доопрацювання [113]. Підсумовуючи, можна зробити висновок, що рішення органів місцевого самоврядування – це прояв нормативного забезпечення адміністративно-правового режиму надрокористування в Україні на місцевому рівні.

Ураховуючи вищевикладене, очевидно, що нормативне забезпечення адміністративно-правового режиму у сфері надрокористування на сьогодні є великим за обсягом, про що свідчить ухвалення великої кількості законів та прийняття підзаконних нормативно-правових актів з урахуванням особливості різних видів корисних копалин.

Об'єктивна необхідність існування підзаконних актів полягає в тому, що: виконавча влада за відсутності нормотворчих повноважень просто не зможе функціонувати; законодавець не має можливості передбачити і регламентувати всю сукупність різних залежно від умов, місця і часу суспільних відносин, які мають у цьому потребу; підзаконні акти на відміну від законів здатні оперативно реагувати на зміни в об'єкті правового регулювання, що дозволяє зі значно меншими втратами подолати прогалини в законі до його доповнення законодавцем; спроба обійтися без підзаконних актів у правовому регулюванні обумовить надмірне навантаження законодавчих органів і негативно вплине на якість законів [114, с. 8].

Незважаючи не очевидні переваги підзаконних нормативно-правових актів, є також певні недоліки щодо розроблення та ухвалення таких актів. На думку О. І. Беспалової, необхідно усвідомлювати, що надмірне захоплення цим процесом може призвести до надмірного нормативного регулювання суспільних відносин у державі. Крім того, значна кількість підзаконних нормативно-правових актів є свідченням також недостатньо високої якості чинних законів. Відповідно важливе значення набуває впорядкування значної кількості чинних підзаконних нормативно-правових актів та здійснення цілеспрямованого контролю за недопущенням ухвалення надмірної кількості таких актів [115, с. 37].

Загалом, якщо говорити про нормативно-правове забезпечення надрокористування в Україні, очевидним є такі недоліки: застарілість законодавчого регулювання та потреба в нових реформах, динамічність і наявність великої кількості підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють найважливіші питання використання надр.

Так, на час прийняття чинного Кодексу України про надра в 1994 році він повною мірою задовольняв потреби пострадянського надрокористування,

відповідав реаліям того часу та успішно закріплював модель «радянського надрокористування». Однак стрімкий розвиток країни, інтеграція України до Європейського Союзу, спроби залучення іноземних інвесторів до різних сфер економіки – усі ці чинники потребують швидкого законодавчого реагування і відповідно внесення змін до чинних нормативних актів та прийняття нових, які будуть цілком пристосовані до сучасних змін та сприятимуть курсу країни на європейську інтеграцію. На жаль, сфера надрокористування в Україні вже понад двадцять п'ять років дії чинного Кодексу України про надра залишається незмінною та застарілою, а цей сектор економіки залишається непривабливим ні для вітчизняних, ні для іноземних інвесторів через його законодавчу застарілість і наявність багатьох законодавчих ризиків. Упродовж терміну дії Кодексу України про надра було зроблено понад тридцять п'ять спроб внесення до нього змін і правок, однак це не змінило докорінно галузі надрокористування, а стало перешкодою для розвитку цієї галузі через нестабільне законодавство.

Не можна стверджувати, що чинний Кодекс України про надра є повністю застарілим і не містить норм, які позитивно впливають на регулювання надрокористування загалом. Такі основоположні засади надрокористування як те, що надра є виключною власністю Українського народу і надаються лише в користування, платність та дозвільна система використання надр, беззаперечно повинні бути закріплені на законодавчому рівні навіть у разі повного реформування надродобувної галузі та прийняття принципово нових нормативно-правових актів.

Однією з істотних проблем нормативно-правового забезпечення надрокористування в Україні після його застарілості та необхідності повного реформування є наявність великої кількості законів і підзаконних нормативно-правових актів. Це обумовлює ситуацію, за якої кодифікація законодавства у

галузі раціонального використання надр начебто існує у вигляді Кодексу України про надра, але фактично вона відсутня, оскільки кодекс закріплює основні принципи надрокористування, а всі інші вимоги, обмеження, а також заборони визначено окремими законами та підзаконними нормативними актами. Насправді, ця проблема є досить значною та створює перешкоди в ефективному використанні надр. Адже лише досвідчені фахівці, які тривалий час працюють у сфері надрокористування, знають тонкощі документального оформлення користування надрами, необхідність одержання додаткових погоджень органів державної влади, послідовність дій потенційних надрокористувачів для отримання спеціального дозволу на користування надрами. Цей фактор є негативним із погляду можливості залучення іноземних інвестицій, адже для потенційного інвестора розгалуження законодавства створює труднощі щодо оцінювання ризиків майбутнього використання надр. Саме тому тема реформування законодавства у сфері використання надр неодноразово ставала дискусійною.

Про розгалуженість законодавства у сфері надрокористування свідчать і положення наукової доктрини. Зокрема, заслуговує на увагу підхід, відповідно до якого виділяється декілька напрямків розвитку законодавства гірничих правовідносин:

- 1) блок кодифікованих законодавчих актів у сфері надрокористування, зокрема інтегральні закони;
- 2) блок законодавчих актів про базові гірничодобувні галузі, що потребують особливого правового регулювання;
- 3) блок законодавчих актів про закріплення права власності на надра й видобуті корисні копалини, визначення прав та обов'язків власників надр і захист прав власності;

4) блок законодавчих актів про правове становище й організаційні форми підприємницької діяльності в гірничодобувних галузях;

5) блок законодавства про систему органів управління, контролю й нагляду за використанням надр, а також органів, відповідальних за охорону довкілля під час розроблення надр;

6) блок законодавства про вдосконалення управління відносинами надрокористування;

7) блок законодавства про стимулювання іноземних інвестицій і регулювання інвестиційної діяльності у сфері геологічної розвідки та надрокористування;

8) блок законодавчих актів про плату за користування надрами;

9) блок законодавства про облік запасів надр та їх охорону, покликаний систематизувати облік і реєстрацію робіт із вивчення й освоєння надр [116, с. 247].

Професор Є. І. Панфілов, додержується іншої точки зору щодо реформування надродобувного законодавства. Науковець стверджує, що для подальшого вдосконалення законодавства у сфері використання надр необхідно узаконити його як самостійну сферу в правовому полі та представити зводом взаємозв'язаних законів, основним серед яких стане Гірничий кодекс України. Відповідно до цього повинно бути сформовано пакет законів із гірничого права. До них необхідно віднести закони: про вивчення надр; про ліцензування користування надрами; про нафту й газ; про розвиток вугільної промисловості; про мале гірниче підприємництво; про раціональне використання та охорону надр; про спеціальний податковий режим під час користування надрами; про екологічну безпеку надр та надрокористування. Завершуючи виклад концепції, науковець наголошує на доцільності розроблення Гірничого статуту – узагальненого зводу правових

норм прямої дії, правил і вимог, що постають із прийнятих нормативних правових актів як у галузі гірничого виробництва, так і суміжних із ним інших виробництв. Вони повинні визначити правовий стан гірничих організацій, їх функції, права, обов'язки, форми й способи взаємовідносин з іншими організаціями, міру персональної відповідальності кожної юридичної особи за виконання покладених на неї функцій. Потрібно об'єднати та звести в один нормативний документ вимоги й правові норми, які містяться в низці законодавчих і підзаконних актів і регламентують усі гірничі відносини, що виникають під час вивчення, освоєння, використання та охорони надр. За попередніми оцінками, обсяг Гірничого статуту становитиме 10–12 томів, які відобразатимуть усі види, стадії та етапи користування надрами [117].

На нашу думку, для оперативного відродження галузі використання надр, її стрімкого розвитку та залучення потенційних інвесторів прийняття нового Кодексу України про надра є нагальним. Вважаємо за доцільне, умовно поділити кодекс на коло правовідносин, пов'язаних із видобуванням вуглеводнів (нафта та газ), а також правовідносин, пов'язаних із видобуванням рудних корисних копалин. Звісно ж, кодекс окремо повинен містити розділ щодо повноважень органів державної влади, надрокористувачів та інших суб'єктів надрокористування, блок вирішення земельних питань у сфері використання надр та низку інших принципово важливих елементів надрокористування, що прямо впливають на функціонування цього сектору економіки. Більш детально питання реформування законодавства України в цій сфері буде розглянуто в розділі 3 дисертації.

Таким чином, нормативно-правове забезпечення надрокористування в Україні являє собою правовий механізм, закріплений та конкретизований у нормах актів національного та міжнародного законодавств, спрямований на створення умов для вивчення, раціонального використання та охорони надр

місцевого й загальнодержавного значення відповідно до потреб суспільства та держави. Узагальнення положень законодавства України дозволяє серед джерел нормативно-правового забезпечення надрокористування в Україні виокремити таке: 1) Конституцію України; 2) міжнародні акти; 3) закони України: а) кодифіковані акти, зокрема, профільні – Кодекс України про надра та акти, що є загальними для широкого кола суспільних відносин, але окремі їх норми присвячено правовідносинам у сфері надрокористування: Земельний кодекс України, Податковий кодекс України, КУпАП; б) некодифіковані Закони України: «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про оцінку впливу на довкілля», «Про видобування і переробку уранових руд», «Про нафту і газ», «Про угоди про розподіл продукції», «Про державну геологічну службу України», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про санкції», Гірничий закон України та інші; 4) підзаконні акти, серед яких кількісно переважають загальні підзаконні акти, а саме постанови Кабінету Міністрів України, але є також регуляторні акти Держгеонадра та місцеві підзаконні акти: рішення обласних рад, сільських, селищних, міських рад, що обумовлено їх повноваженнями у сфері надрокористування.

1.4 Поняття та елементи адміністративно-правового режиму надрокористування в Україні

У науці адміністративного та гірничого права відсутні теоретичні розробки та законодавче визначення поняття «адміністративно-правовий режим надрокористування». У спеціалізованій науковій літературі можна натрапити лише на поодинокі напрацювання в цій сфері, але вони так і не були

відображені на державному рівні, зокрема, в законах або підзаконних нормативно-правових актах.

Вважаємо, що закріплення поняття «адміністративно-правовий режим надрокористування» на законодавчому рівні є принципово важливим питанням, оскільки управління у сфері надрокористування в сучасних умовах значно відрізняється від державного управління в інших сферах. Чинне законодавство устанавлює особливі вимоги до надрокористувачів, порядку одержання спеціальних дозволів на користування надрами, особливий режим державного контролю за раціональним використанням та охороною надр, а також низку обмежень для суб'єктів надрокористування, тому ця сфера правовідносин потребує врегулювання та встановлення особливого адміністративно-правового режиму.

Науково-теоретичною основою для формулювання та визначення поняття «адміністративно-правовий режим надрокористування» є праці науковців, які досліджували поняття «правовий режим» у різних галузях права. До таких учених можна віднести В. Б. Авер'янова, С. С. Алексєєва, В. А. Горленко, В. Б. Ісакова, М. І. Краснова, В. В. Ласточкіна, А. В. Малько, В. А. Морозова, О. С. Родионова, В. Б. Рушайло та інших.

Так, за часів незалежності України захищено багато дисертацій, предметом дослідження яких були правові режими в різних галузях суспільних відносин. Це поняття також дуже поширене в чинному законодавстві України, зокрема: Законі України «Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів» від 09.07.2010 р. [118], Законі України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 р. [119], Законі України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 27.02.1991 р. [120], Законі України «Про правовий режим майна у

Збройних силах України» від 21.09.1999 р. [121] та інших, що оперують поняттям «правовий режим». Проте, незважаючи на широке використання цього поняття в науці та законодавстві, воно залишається малодослідженим і потребує подальшого вивчення на загальнотеоретичному та практичному рівнях.

Визначення поняття «правовий режим» є одним із ключових у науці адміністративного права, проте серед науковців до цього часу не сформувалася єдина думка щодо однакового тлумачення цієї категорії. Так, науковцями сформовано й визначено особливості, спільні характерні риси та ознаки, властиві поняттю «правовий режим», проте напрацювання сформували лише основу цієї правової категорії.

Найбільшого поширення та визнання в науковій юридичній літературі набуло визначення поняття «правовий режим» запропоноване видатним теоретиком права С. С. Алексєєвим, що визначає його як порядок регулювання, який виражається в комплексі правових засобів, які характеризують особливе поєднання взаємодіючих дозволів, заборон, а також позитивних зобов'язань, що створюють особливу спрямованість правового регулювання [122, с. 243].

Л. А. Морозова під правовим режимом визначає результат регулювального впливу на суспільні відносини системи юридичних засобів, властивих конкретній галузі права і які забезпечують нормальне функціонування цього комплексу суспільних відносин [123, с. 123].

А. В. Малько визначає правовий режим як спеціальний вид правового регулювання, що являє собою своєрідний комплекс заходів, який виражається в правових стимулах і правових обмеженнях [124, с. 723].

Г. С. Беляєва у своїх працях визначає правовий режим як особливий нормативний порядок регулювання на основі встановлених і забезпечених

державою правових засобів, спрямований на створення умов для задоволення інтересів суб'єктів права, який виражається у специфіці способів і гарантій їх реалізації та базується на дії спільних принципів, що приводять усі його елементи в упорядковану систему [125, с. 30].

Відмінне від інших визначень у своїх наукових працях наводить О. С. Родіонов, який пропонує розглядати правовий режим як установлений законодавством особливий порядок регулювання, виражений специфічним комплексом правових засобів, який за допомогою оптимального поєднання стимулюючих та обмежувальних елементів створює конкретний ступінь сприятливості або несприятливості з метою безперешкодної реалізації суб'єктами права своїх інтересів [126, с. 38].

Е. Ф. Шамсумова розглядає категорію «правовий режим» у широкому і вузькому значеннях. У широкому значенні правниці трактує поняття правовий режим як специфічний порядок законодавчого врегулювання діяльності, дій або поведінки фізичних і юридичних осіб у різних сферах суспільних відносин, що включає встановлення особливого механізму забезпечення фактичної реалізації системи дозволів, стимулів, нормативів, гарантій, заборон, обмежень, зобов'язань, а також їх компетентне виконання і застосування заходів примусу й притягнення винних до відповідальності. У вузькому значенні під правовим режимом необхідно розуміти закріплене в нормах права особливе поєднання юридичних засобів, що характеризується наявністю особливих умов, визначеністю суспільних відносин, станом відношення до певного об'єкта і переслідує корисну для суспільства і держави мету [127, с. 46].

Проаналізувавши всі зазначені визначення поняття «правовий режим», можна виділити його спільні характеристики та ознаки:

- 1) встановлюється та закріплюється державою на законодавчому рівні;

2) основною метою правового режиму є регулювальний вплив на суспільні відносини в певній галузі права;

3) це система правових норм, юридичних засобів, дозволів, заборон, позитивних зобов'язань, спрямованих на досягнення певних цілей;

4) додержання правового режиму забезпечується та гарантується державою, а в разі його порушення настає юридична відповідальність;

5) за змістом правовий режим – це порядок державного регулювання.

Ураховуючи викладене, пропонується під правовим режимом у широкому значенні, що є основою для формування авторського поняття «адміністративно-правовий режим надкористування», розуміти систему встановлених, закріплених та гарантованих державою правових норм, юридичних засобів, заборон, дозволів, обмежень та правил, які діють із метою забезпечення належного функціонування окремих галузевих інститутів.

Особливість правового режиму конкретної галузі права визначається предметом та основними методами цієї галузі. Адміністративне право – специфічна галузь права, що відрізняється від інших галузей своїм предметом регулювання, який являє собою суспільні відносини у сфері державного управління, та перевагою імперативного методу регулювання над іншими. Вищезазначене безпосередньо має прямий вплив під час формулювання визначення змісту адміністративно-правового режиму, оскільки цей правовий інститут достатньо широко ввійшов до юридичної теорії і правоохоронної практики з урахуванням ринкових перетворень, тісно пов'язаний із господарською та економічною діяльністю, а також безпосередньо зачіпає права і свободи людини та громадянина [128, с. 21].

Під адміністративно-правовим режимом Д. Н. Бахрах розуміє поєднання адміністративно-правових засобів регулювання, опосередковане централізованим порядком, імперативним методом юридичної дії, яка

виражається в тому, що суб'єкти правовідносин за своїм статусом займають юридично нерівні позиції, тобто методом правової дії є управління, що ґрунтується на юридичній нерівності сторін [129, с. 202]. Таким чином, Д. Н. Бахрах виділяє такі основні елементи адміністративно-правового режиму: перевагу імперативного методу регулювання, наявність відносин підпорядкування та визначальну роль органів влади.

Протилежної думки додержується І. С. Розанов, який визначає адміністративно-правовий режим як установлену законодавством сукупність правил діяльності, дій або певної поведінки громадян та юридичних осіб, а також порядок і спосіб реалізації ними своїх прав у певних ситуаціях, забезпечення та підтримання суверенітету держави та її оборони спеціально утвореними для цієї мети службами державного управління [130, с. 87]. Основними елементами правового режиму науковець вважає систему встановлених законодавством правил та служби державного управління, що забезпечують додержання цих правил.

Адміністративно-правовий режим характеризується адміністративно-правовими відносинами, які, крім загальнотеоретичних ознак правовідносин, мають такі особливості: обов'язки і права сторін цих відносин пов'язані з виконавчо-розпорядчою діяльністю держави, однією зі сторін цих відносин завжди є суб'єкт владних повноважень.

Формування адміністративно-правового режиму в тій чи іншій галузі зазвичай здійснюється за допомогою системи норм права, законів, підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють одне й те саме коло суспільних відносин та основним завданням яких є ефективне регулювання і прямий вплив на поведінку фізичних або юридичних осіб із метою одержання очікуваного правового результату.

Для ефективного додержання адміністративно-правового режиму всіма суб'єктами адміністративно-правових відносин суб'єкт владних повноважень, на якого покладається основна функція регулювання та контролю в певному галузевому інституті адміністративного права, повинен здійснювати управлінську діяльність таким чином, щоб вона була спрямована на досягнення цілі правового режиму. Отже, органи державної влади під час здійснення своєї діяльності повинні враховувати всі негативні фактори, що впливають на виконання адміністративно-правового режиму, оперативно реагувати на порушення правил та норм установлених державою, забезпечувати застосування інституту юридичних гарантій, спрямованих на виконання встановленого адміністративного режиму.

На думку В. М. Завгородньої, адміністративно-правовий режим являє собою сукупністю юридичних конструкцій, що встановлюється й реалізується в окремій сфері відносин, які становлять предмет адміністративного права, та забезпечує публічні інтереси за допомогою адміністративно-правових засобів [131, с. 35].

За В. В. Ласточкіним, адміністративно-правовий режим є певною сукупністю правових установок і необхідних організаційних управлінських заходів, які б забезпечували порядок реалізації окремими громадянами своїх відповідних прав та обов'язків, а також порядок діяльності державних органів і громадських організацій, що відповідають інтересам забезпечення безпеки й охорони громадського порядку в цій сфері державного управління [132, с. 55–56].

У своїй праці Н. В. Коваленко запропонувала таке авторське визначення: адміністративно-правовий режим – це специфічний стан правових відносин, які охоплюються категорією предмета адміністративного права та

забезпечуються спеціальним об'єднанням юридичних методів регулювання адміністративно-правового характеру [133, с. 198].

Переходячи до адміністративно-правового режиму надрокористування, варто відмітити, що, на думку Д. В. Василевської, саме адміністративно-правовий режим визначає особливості правового регулювання у сфері використання надр, зважаючи на такі підстави:

– режимний порядок регулювання суспільних відносин у сфері надрокористування, зокрема, геологічного вивчення, дослідно-промислової розробки, видобування корисних копалин, створює чіткі умови для додержання спеціального порядку діяльності надрокористувачів, необхідні не лише для вирішення завдань у цій галузі, а й для ефективного функціонування всіх механізмів надрокористування;

– адміністративно-правовий режим установлює чітку модель можливих та допустимих дій і поведінки суб'єктів владних повноважень, надрокористувачів, громадян та інших суб'єктів, сприяє ефективній взаємодії цих суб'єктів між собою, що запобігає свавіллю та порушенню норм права у сфері використання надр;

– публічне управління у сфері надрокористування в сучасних умовах відчуває потребу в особливих регулятивних властивостях адміністративно-правового режиму. Це дозволить організувати продуктивну та оперативну роботу Міністерства екології та природних ресурсів України, Державної служби геології та надр України, Державного науково-виробничого підприємства «Державний інформаційний геологічний фонд України» тощо;

– адміністративно-правовий режим надрокористування дозволяє об'єднати і диференціювати адміністративно-правові норми та організаційні заходи, що утворюють цей режим, залежно від характеру регульованих суспільних відносин, цілей і завдань, що стоять як перед органами державної

влади, так і перед іншими органами державного управління у сфері надрокористування [134, с. 103–104].

Заслуговує на увагу також позиція А. В. Пашуна, який зазначає, що виокремлення адміністративно-правового режиму надрокористування як окремого правового інституту зумовлене необхідністю:

- чіткого додержання суб'єктами надрокористування норм і правил, установлених законодавством для можливості раціонального використання та експлуатації родовищ корисних копалин;

- визначення кола суб'єктів надрокористування, закріплення їх прав та обов'язків, а також кола суб'єктів управління процесом видобування корисних копалин;

- неухильного притягнення до юридичної відповідальності осіб, які своїми протиправними діями посягають на порушення встановленого державою режиму надрокористування;

- у рамках адміністративно-правового режиму надрокористування суб'єкти правовідносин (суб'єкти господарювання, громадяни, державні органи виконавчої влади) мають можливість ефективно взаємодіяти, заздалегідь визначати легальний порядок дій кожного з них, що також сприятиме зменшенню проявів протиправних дій у цій сфері;

- адміністративно-правовий режим об'єднує та диференціює норми й заходи, що регулюють порядок здійснення надрокористування, його мету, завдання і функції, які повинні виконувати органи державної влади в цій галузі [135, с. 223].

Зважаючи на вищевикладене, визначення поняття адміністративно-правового режиму надрокористування є надзвичайно актуальним. Відповідно узагальнивши запропоновані науковцями розуміння понять «правовий режим» та «адміністративно-правовий режим», пропонуємо таке авторське

визначення поняття «адміністративно-правовий режим надрокористування»: це система встановлених, закріплених та гарантованих державою правових норм, що у своїй сукупності складають комплекс юридичних засобів, які регламентують поведінку суб'єктів надрокористування, порядок і способи реалізації ними своїх прав та обов'язків, опосередковані імперативним методом впливу та втілюються спеціально утвореними суб'єктами владних повноважень.

Зміст адміністративно-правового режиму надрокористування, як і зміст будь-якого правового режиму, розкривається через його елементи, до яких належать: 1) мета адміністративно-правового режиму надрокористування; 2) принципи адміністративно-правового регулювання надрокористування; 3) система норм права, що регулюють адміністративно-правові відносини у сфері надрокористування; 4) суб'єкти адміністративно-правового режиму надрокористування: надрокористувачі та органи управління у сфері надрокористування; 5) методи регулювання адміністративно-правових відносин у сфері надрокористування; 6) заходи забезпечення додержання адміністративно-правового режиму надрокористування і припинення його порушень.

1. Мета адміністративно-правового режиму надрокористування. Даючи характеристику кожного з елементів адміністративно-правового режиму надрокористування, доцільно зазначити, що мета встановлення адміністративно-правового режиму надрокористування полягає в забезпеченні ефективної охорони надр, регулюванні гірничих відносин із метою раціонального, комплексного використання надр для задоволення потреб щодо мінеральної сировини та інших потреб суспільного виробництва, гарантуванні під час користування надрами безпеки людей, майна та навколишнього природного середовища, охорони прав і законних інтересів

надрокористувачів, відтворенні природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, збереженні природних ресурсів, запобіганні та ліквідації негативного впливу господарської діяльності на навколишнє природне середовище.

2. Принципи адміністративно-правового регулювання надрокористування. Поняття принципів адміністративно-правового управління є достатньо вивченим у теорії адміністративного права. Проте на окрему увагу заслуговують визначення принципів таких учених, як В. Д. Бакуменко та Ю. О. Тихомирова. Так, В. Д. Бакуменко визначає принципи державного управління як прояви закономірностей у державному управлінні, що відображені у вигляді певних положень, які застосовуються в теоретичній і практичній діяльності людей у сфері державного управління. Зазвичай це фундаментальні, науково обґрунтовані, а в певних випадках і законодавчо закріплені положення, відповідно до яких будується і функціонує система державного управління [136, с. 564]. Ю. О. Тихомиров зазначає, що, попри всю свою зовнішню декларативність, принципи адміністративного права мають дуже важливе значення. Вони є теоретико-пізнавальним фундаментом галузі й своєрідним ціннісним орієнтиром для правотворчості та правозастосування в цій галузі. Досить часто принципи, закріплені в законі, іншому акті, набувають суворого нормативно-орієнтувального і системоутворювального змісту для всіх норм того чи іншого акта, інституту або підгалузі [137, с. 84].

Відповідно до викладеного можна зробити висновок, що серед принципів адміністративно-правового регулювання надрокористування можна виділити: конституційні, загальні та спеціальні принципи адміністративно-правового регулювання надрокористування.

Загальноправовими принципами є ті, які закладено в Конституції України, вони є основоположними, у зв'язку з цим на них базуються всі

правові інститути. Одним із таких принципів є принцип верховенства права, який достатньо досліджений у теорії та практичній діяльності. Найбільш повно суть цього принципу розкрито в рішенні Конституційного Суду України від 02.11.2004 р. у справі № 15-рп/2004, у якому зазначено: «Верховенство права – це панування права у суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення в правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема, в закони, які за своїм змістом повинні відповідати ідеям соціальної справедливості, свободи, рівності. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а вміщує й інші соціальні регулятори, зокрема, норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Усі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою відображена в Конституції України» [138].

Наступний, не менш важливий загальноправовий принцип закріплено в ст. 3 Конституції України, відповідно до якої: «Людина, її життя і здоров'я, честь та гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави» [1]. Усі відносини у сфері надкористування базуються на створенні безпечних умов для життя та здоров'я людини, на забезпеченні першочергових потреб громадян у мінеральній сировині та гідних умов життя. Тому цей принцип повністю реалізований в адміністративно-правовому регулюванні надкористування, адже діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування спрямована на забезпечення додержання норм законодавства у цій галузі.

Ще одним загальноправовим принципом є закріплена в ст. 50 Конституції України норма: «Кожен має право на безпечне для життя і

здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди» [1]. На органи публічного адміністрування покладено функцію контролю, спрямовану на виявлення екологічних, законодавчих та інших видів правопорушень, що можуть мати своїм наслідком негативний вплив на навколишнє природне середовище. З метою реалізації принципу на безпечне довкілля в Україні запроваджено спеціальну процедуру для підприємств, установ та організацій, які провадять діяльність, що може мати значний негативний вплив на середовище, – оцінку впливу на довкілля. Ця процедура покликана попередити, виявити та вжити всіх необхідних заходів для попередження екологічних катастроф, аварій і викидів, що можуть становити загрозу для життя та здоров'я людей.

Серед загальних принципів адміністративно-правового регулювання надрокористування необхідно виділити: належне врядування, відкритість та прозорість, забезпечення участі громадськості в ухваленні рішень і належного реагування суб'єктів управління у сфері надрокористування.

Суть принципу належного врядування полягає в ефективному управлінні, своєчасному виявленні порушень, урахуванні інтересів усіх учасників відносин у сфері надрокористування, мінімізації корупційних ризиків. Цей принцип реалізується запровадженням державних програм, стандартів та стимулів для працівників органів державної влади, спрямованих на забезпечення публічного інтересу й підвищення рівня довіри населення до таких державних органів.

Принцип відкритості та прозорості полягає в публічному й прозорому висвітленні діяльності посадових осіб уповноважених органів, доступі фізичних та юридичних осіб до оперативного одержання консультацій, прозору, конкурентоспроможному доступі потенційних надрокористувачів до отримання спеціальних дозволів. Удалим втіленням принципу відкритості

та прозорості є запровадження електронних аукціонів із продажу спеціальних дозволів на користування надрами, де всі бажаючі можуть у режимі реального часу спостерігати за проведенням аукціону, ставками учасників та визначенням переможця.

Принцип забезпечення участі громадськості в ухваленні рішень та належного реагування суб'єктів управління у сфері надрокористування полягає в: допуску громадськості, громадських організацій, ініціативних груп до ухвалення рішень, які можуть мати вплив у сфері експлуатації надр; відкритості внутрішніх процесів ухвалення рішень; відкритому доступі до прийнятих документів; відсутності дискримінації; оперативному реагуванні на виявлені порушення законодавства та спрямуванні дій на їх усунення.

До спеціальних принципів адміністративно-правового регулювання надрокористування варто віднести такі: мовчазної згоди, провадження екологічного надрокористування, а також раціонального та комплексного використання надр.

Визначення терміна «принцип мовчазної згоди» містить ст. 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». Згідно з ним суб'єкт господарювання набуває права на виконання певних дій щодо здійснення господарської діяльності або її видів без отримання відповідного документа дозвільного характеру, якщо ним або уповноваженою ним особою в установленому порядку подано заяву та документи в повному обсязі, але в установленій законом термін документ дозвільного характеру чи рішення про відмову в його видачі не видані або не направлені [139].

С. Корнієнко звертає увагу на те, що застосування принципу мовчазної згоди у сфері надрокористування узгоджується з положеннями п. 39 преамбули директиви № 2006/123/ЄС Європейського парламенту та Ради Європи «Щодо послуг на внутрішньому ринку», відповідно до якої дозвіл

може надаватися не лише офіційним рішенням, а й неявним рішенням, зокрема, у вигляді мовчання компетентного органу чи виходячи з факту, що зацікавлена сторона повинна дочекатися підтвердження отримання заяви, щоб почати відповідну діяльність або щоб ця діяльність мала законний характер. На його думку, порядок отримання спецдозволів без аукціону за принципом мовчазної згоди міг би стати альтернативною для їх отримання без офіційного рішення Держгеонадра, але в законодавстві України відсутній чіткий порядок його застосування [140].

Принцип здійснення екологічного надрокористування полягає в мінімізації всіх негативних ризиків під час здійснення експлуатації родовищ корисних копалин. Майже всі європейські споживачі мінеральної сировини, перед укладанням контрактів на поставку тієї чи іншої сировини вимагають наявність сертифікатів ISO 9001 та ISO 14001, які також підтверджують екологічність продукції, що реалізується. Загалом упродовж останніх двох років в Україні запроваджуються чіткі екологічні норми та стандарти щодо допустимих викидів в атмосферне повітря, недопустимості забруднення водних об'єктів, вирубування лісів, що в комплексі забезпечує екологічне надрокористування.

Варто зазначити, що на сьогодні підтримання балансу між потребами ринку та необхідністю збереження екосистеми є одним із важливих завдань держави, що втілено в правовому регулюванні широкого кола суспільних відносин, зокрема, й надр- та землекористування [141].

Раціональне використання надр передбачає такий спосіб користування надрами, за якого забезпечується найменша втрата корисних копалин, а комплексне використання надр полягає в недопущенні вибіркового чи часткового розроблення родовищ, експлуатації всієї ліцензійної площі в комплексі. Проаналізувавши зміст ст. 2 Кодексу України про надра, можна

дійти висновку, що вимогу раціонального та комплексного використання надр застосовують до всіх корисних копалин, а отже, вона є основою видобувної діяльності й спрямована на забезпечення потреб громадян України в мінеральній сировині.

3. Система норм права, що регулюють адміністративно-правові відносини у сфері надрокористування. Особливістю адміністративно-правового регулювання у сфері геологічного вивчення, дослідно-промислової розробки та інших видів користування надрами є наявність великої кількості законів і підзаконних нормативно-правових актів. Це явище можна розглядати як із позитивної точки зору, так і з негативної. Так, надрокористування є одним із найбільших секторів економіки, а тому потребує детального правового регулювання. Залежно від виду корисних копалин (рудні, нерудні, горючі, ендегенні, екзогенні тощо), особливостей їх стану (тверді, рідкі, газоподібні), глибини залягання тощо змінюється спосіб їх видобування, потреба отримання додаткових дозвільних документів і відповідно відрізняються особливості правового регулювання. Основним законом, що регулює загальні питання надрокористування, зокрема, адміністративно-правове регулювання цієї галузі, є Кодекс України про надра, який закріплює засади надрокористування, загальні завдання та функції органів виконавчої влади і місцевого самоврядування у сфері використання надр, права та обов'язки надрокористувачів; особливі ж умови використання окремих видів корисних копалин устанавлюються спеціальними законами, такими як Гірничий закон України, Законами України «Про нафту і газ», «Про видобування і переробку уранових руд», «Про оцінку впливу на довкілля» тощо, а також низкою підзаконних актів.

4. Суб'єкти адміністративно-правового режиму надрокористування: надрокористувачі та органи управління у сфері надрокористування. В

адміністративному праві суб'єктами зазвичай визначають носіїв (власників) прав та обов'язків у сфері публічного управління, які передбачені адміністративно-правовими нормами, здатних реалізовувати надані їм права та виконувати покладені обов'язки [142, с. 73]. Говорячи про суб'єктів адміністративно-правового режиму надрокористування, ми вважаємо за доцільне відносити до них надрокористувачів та органи управління у сфері надрокористування.

Кодекс України про надра (ст. 13) визначає, що користувачами надр можуть бути юридичні особи, зокрема, підприємство, установа, організація, іноземні юридичні особи, об'єднання юридичних осіб, створені в Україні чи за межами України (інвестори), а також громадяни України, іноземці та особи без громадянства [6].

Переходячи до управління у сфері надрокористування, варто відмітити, що істотна роль належить суб'єктам, які здійснюють державне регулювання в цій сфері, спрямоване на визначення режиму права власності та права користування у сфері геологічного вивчення, видобування корисних копалин, будівництва й експлуатації підземних споруд, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин, зокрема, споруд для підземного зберігання газу, нафти та інших речовин і матеріалів, захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва, скидання стічних вод, ведення обліку гірничих об'єктів, раціонального використання корисних копалин, безпечного проведення гірничих робіт, збереження та охорони надр і навколишнього природного середовища.

Як зазначає О. Ю. Макаренко, зважаючи на положення ст. 13 Конституції України, за якою надра та інші природні ресурси є об'єктами права власності Українського народу і можуть надаватися лише в користування, відсутність державного регулювання в цій сфері може

привести до нераціонального використання, пошкодження надр, передчасного виведення з експлуатації родовищ корисних копалин у результаті вибіркового видобування багатих на корисні компоненти покладів або грубого порушення чинних вимог і норм під час розроблення цих родовищ [143, с. 86].

Однак доцільно звернути увагу, що, крім суб'єктів державного управління сферою надрокористування, доцільно виокремлювати суб'єктів самоврядного управління. Про це свідчить зміст ст. 140 Конституції України, яка визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, що свідчить про наявність самоврядного управління, яке за своєю природою відрізняється від державного управління [1].

5. Методи правового регулювання адміністративно-правових відносин у сфері надрокористування. У сфері надрокористування, як і в більшості інших, що регулюються адміністративно-правовими нормами, переважає імперативний метод регулювання, що передбачає забезпечення публічних інтересів через діяльність спеціально визначених державою органів влади та посадових осіб. Цей метод виражається в юридичній нерівності суб'єктів надрокористування та побудові законодавчих норм таким чином, щоб правова норма в односторонньому порядку вимагала від надрокористувача не відхилятися від установлених нею правил. Проте не потрібно розглядати імперативний метод регулювання лише в площині примусу та нерівності. Завдяки цьому методу правового регулювання у сфері використання та експлуатації надр, держава забезпечує додержання всіма суб'єктами прав надрокористувачів. Так, надання суб'єкту господарювання чи фізичній особі спеціального дозволу на користування надрами являє собою владно-розпорядчу функцію органу державної влади, проте спеціальний дозвіл

закріплює права особи на конкретну ділянку надр, і з цього моменту права надрокористувача захищаються юридичними гарантіями, які держава реалізує через свої органи.

Останнім часом зростає тенденція до застосування суб'єктами надрокористування не лише імперативного методу правового регулювання, а й диспозитивного. Дозвільна система у сфері надрокористування поєднує в собі не лише дозвільні процедури, а й договірне регулювання, що обумовлює функціонування диспозитивного методу.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами» від 30.05.2011 р. № 615, а саме п. 10, невід'ємною частиною дозволу є угода про умови користування надрами, що укладається між органом із питань надання дозволу та надрокористувачем і містить програму робіт, яка оформлюється як додаток, та особливі умови надрокористування, що передбачають: вимоги до ефективності робіт, сучасні технології видобування та перероблення корисних копалин, порядок видобування корисних копалин, зокрема, з метою запобігання негативним екологічним наслідкам і забезпечення безпеки забудованих територій, види, обсяги і терміни виконання робіт на ділянці надр та підстави для припинення діяльності, пов'язаної з використанням ділянки надр [103].

Таким чином, можна зробити висновок, що угода про умови користування надрами є складовою дозвільної системи у сфері використання та охорони надр в Україні. Це свідчить про той факт, що дозвільна система у сфері використання надр не базується виключно на імперативному методі, а містить і диспозитивний метод правового регулювання [144, с. 108–109].

Іншим прикладом широкого використання диспозитивного методу є укладання угод про розподіл продукції. Відповідно до ч. 1 ст. 4 Закону України

«Про угоди про розподіл продукції» за угодою про розподіл продукції одна сторона – Україна, доручає іншій стороні – інвестору, на визначений термін проведення пошуку, розвідки та видобування корисних копалин на визначеній ділянці (ділянках) надр та ведення пов'язаних з угодою робіт, а інвестор зобов'язується виконати доручені роботи за свій рахунок і на свій ризик із подальшого компенсацією витрат та отриманням плати (винагороди) у вигляді частини прибуткової продукції. Стаття 6 зазначеного акта закріплює умови укладення таких угод, а саме: інвестор повинен звернутися до Кабінету Міністрів України або Міжвідомчої комісії з пропозицією щодо вирішення питання про проведення конкурсу для укладення угоди про розподіл продукції [91]. Саме на цьому етапі чітко можна простежити диспозитивний метод правового регулювання в адміністративно-правових відносинах надрокористування.

б. Заходи забезпечення додержання адміністративно-правового режиму надрокористування і припинення його порушень. Установлення будь-якого адміністративно-правового режиму потребує забезпечення додержання законодавства в конкретній сфері, попередження та припинення протиправних дій суб'єктів, на яких цей режим поширюється.

Традиційно заходом забезпечення додержання законодавства у сфері надрокористування є державний контроль. Загалом контроль як один з елементів державного управління можна визначити як перевірку додержання та виконання встановлених державою нормативних завдань, рішень і планів. За такого трактування можна зробити висновок, що контроль має функціональне призначення, виникає на певній стадії управлінського процесу і здійснюється всіма суб'єктами державного управління [145, с. 119].

Водночас під державним контролем у сфері надрокористування, на нашу думку, необхідно розуміти напрямок діяльності суб'єкта державного

управління щодо попередження, виявлення та припинення правопорушень користувачами надр із метою забезпечення публічного інтересу в раціональному надрокористуванні [146, с. 114]. Саме поняття державного контролю у сфері надрокористування є складним, адже воно складається з геологічного, екологічного контролю, контролю за додержанням безпеки праці. Для кращого розуміння специфіки державного контролю у сфері надрокористування пропонуємо розглянути окремо кожний із видів.

Так, геологічний контроль здійснюється Департаментом державного геологічного контролю, який входить до складу Держгеонадра. До основних функцій Департаменту під час здійснення такого контролю належать:

1) забезпечення додержання надрокористувачами встановленого режиму надрокористування, проведення геологорозвідувальних робіт, здійснення дослідно-промислової розробки родовищ корисних копалин, видобування, оцінки запасів тощо;

2) проведення планових і позапланових заходів державного геологічного контролю з метою виявлення та припинення порушень, здійснюваних надрокористувачами в процесі експлуатації надр;

3) забезпечення відкритого доступу населення до інформації про проведені перевірки та їх наслідки, усунення чи неусунення виявлених порушень, надання надрокористувачам зауважень, пояснень щодо перевірки;

4) складання в межах своїх повноважень протоколів про адміністративні правопорушення та накладення адміністративних стягнень;

5) підготовка матеріалів для подальшого звернення Держгеонадра у справах про адміністративні правопорушення [147].

На офіційному сайті Держгеонадра щорічно розміщуються затверджені плани проведення перевірок надрокористувачів у відповідному році. Отже, суб'єкти господарювання можуть заздалегідь підготуватися до перевірки.

Не менш важливим є екологічний контроль у сфері використання надр. Відповідно до Положення про Державну екологічну інспекцію України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 19.04.2017 р. № 275, здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням центральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в частині здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності і господарювання, громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, а також юридичними особами – нерезидентами вимог законодавства: про екологічну та радіаційну безпеку, про охорону надр і земель, про охорону атмосферного повітря, з питань поводження з відходами, є основним завданням Держекоінспекції як органу державного контролю в галузі надрокористування [148].

Державна служба України з питань праці (далі – Держпраці) виконує функцію державного контролю у сфері гірничого нагляду, а саме перевіряє правильність провадження діяльності з використання надр на предмет безпеки праці, додержання правил експлуатації родовищ, проведення робіт підвищеної небезпеки, виконання угод про умови користування надрами в частині додержання законодавства у сфері державного гірничого нагляду.

Незважаючи на розгалуженість напрямів державного контролю та велику кількість органів контролю, його основним завданням є охоплення всіх сфер, дотичних до надрокористування (екологія, земельні питання, безпека праці). Так, для надрокористувача наявність такої системи органів контролю є обтяжливою, але державний контроль спрямований як на виявлення допущених порушень, так і на їх попередження й призупинення, оскільки надрокористування – це сфера, пов'язана з підвищеною небезпекою.

Необхідно звернути увагу на юридичну відповідальність за порушення встановленого законодавством порядку надрокористування, що є державною гарантією непорушності прав суб'єктів надрокористування.

Кодексом України про надра (ст. 65) встановлено, що відповідальність за порушення законодавства про надра настає, якщо особа винна у: самовільному користуванні надрами, тобто без одержання спеціального дозволу на користування надрами; порушенні норм чинного законодавства щодо порядку та правил проведення геологорозвідувальних робіт; розробленні лише багатих родовищ, що призводить до наднормативних втрат запасів корисних копалин; пошкодженні родовищ корисних копалин, унаслідок чого унеможлиблюється їх подальша експлуатація; невиконанні правил охорони надр; незаконному знищенні маркшейдерської або геологічної документації [6].

Водночас зважаючи на те, що дисертаційне дослідження присвячене адміністративно-правовому режиму надрокористування, ми пропонуємо виокремлювати саме адміністративну відповідальність як елемент адміністративно-правового режиму надрокористування. Зокрема, КУпАП передбачено накладення штрафних санкцій за:

1) самовільне користування надрами або укладення угод в прямій або прихованій формі (ст. 47);

2) недодержання правил охорони надр і вимог щодо охорони довкілля від шкідливого впливу робіт, пов'язаних із користуванням надрами; недодержання особливих умов, установлених спеціальним дозволом на користування надрами; втрата маркшейдерської та геологічної інформації, одержаної внаслідок проведення геологорозвідувальних робіт; розроблення лише багатих ділянок надр, що призводить до їх нерационального використання та неможливості подальшої експлуатації (ст. 57);

3) порушення встановлених правил проведення геологорозвідувальних робіт, що має своїм наслідком недостовірну оцінку розвіданих запасів корисних копалин, а також втрата геологічної інформації та або проб керну, що було одержано під час геологічної розвідки (ст. 58) [96].

Таким чином, адміністративно-правовий режим надрокористування – це система встановлених, закріплених та гарантованих державою правових норм, що у своїй сукупності складають комплекс юридичних засобів, які регламентують поведінку суб'єктів надрокористування, порядок і способи реалізації ними своїх прав та обов'язків, опосередковані імперативним методом впливу та втілюються спеціально утвореними суб'єктами владних повноважень. Зміст адміністративно-правового режиму надрокористування розкривається через його елементи, якими є: 1) мета адміністративно-правового режиму надрокористування; 2) принципи адміністративно-правового регулювання надрокористування; 3) система норм права, що регулюють адміністративно-правові відносини у сфері надрокористування; 4) суб'єкти адміністративно-правового режиму надрокористування – надрокористувачі та органи управління у сфері надрокористування; 5) методи регулювання адміністративно-правових відносин у сфері надрокористування; 6) заходи забезпечення додержання адміністративно-правового режиму надрокористування і припинення його порушень.

Висновки до Розділу 1

1. Запропоновано під надрами розуміти частину природного середовища, яка знаходиться під земною поверхнею (а в разі її відсутності – під дном водойми) в межах державного кордону, простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння.

2. Сформульовано авторське розуміння поняття «надрокористування» як діяльності суб'єктів, які є власниками спеціальних дозволів на користування надрами (за винятком, якщо нормами чинного законодавства не вимагається ліцензування цього виду діяльності), регламентованої нормами чинного законодавства щодо провадження раціонального використання надр, відтворення корисних копалин, охорони ресурсів надр та забезпечення потреб суспільства у мінеральних та інших природних ресурсах.

3. Набули подальшого розвитку історико-правові аспекти становлення режиму надрокористування на території сучасної України, зокрема, виокремлено такі етапи: 1) прадавній період (III тис. до н. е. – IX ст.); 2) період Київської Русі та Галицько-Волинської держави (кін. IX ст. – XIII ст.); 3) період Польсько-Литовської держави (кін. XVIII ст. – XVI ст.); 4) період Австрійської держави (30-ті рр. XVI ст. – поч. XX ст.); 5) період Російської імперії (поч. XVIII ст. – XX ст.); 6) революційний період (1917-1921 рр.); 7) радянський період (із 1921 р. – до 24 серпня 1991 р.); 8) період незалежності України (з 24 серпня 1991 р. – до сьогодні).

4. Визначено, що нормативно-правове забезпечення надрокористування в Україні являє собою правовий механізм, закріплений та конкретизований у нормах актів національного й міжнародного законодавств, спрямований на створення умов для вивчення, раціонального використання та охорони надр місцевого й загальнодержавного значення відповідно до потреб суспільства і держави.

5. До джерел нормативно-правового забезпечення надрокористування в Україні віднесено: Конституцію України, міжнародні акти, закони України: а) кодифіковані акти, зокрема, профільний Кодекс України про надра та акти, що є загальними для широкого кола суспільних відносин, але окремі їх норми присвячено правовідносинам у сфері надрокористування: Земельний кодекс

України, Податковий кодекс України, КУПАП; б) некодифіковані Закони України: «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про оцінку впливу на довкілля», «Про видобування і переробку уранових руд», «Про нафту і газ», «Про угоди про розподіл продукції», «Про державну геологічну службу», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про санкції», Гірничий закон України; підзаконні акти, серед яких кількісно переважають загальні підзаконні акти: постанови Кабінету Міністрів України, але є регуляторні акти Держгеонадра та місцеві підзаконні акти: рішення обласних рад, сільських, селищних, міських рад, що обумовлено їх повноваженнями у сфері надрокористування.

6. Запропоновано адміністративно-правовий режим надрокористування розуміти як систему встановлених, закріплених та гарантованих державою правових норм, що у своїй сукупності складають комплекс юридичних засобів, які регламентують поведінку суб'єктів надрокористування, порядок і спосіб реалізації ними своїх прав та обов'язків, опосередковані імперативним методом впливу та втілюються спеціально утвореними суб'єктами владних повноважень.

7. До елементів адміністративно-правового режиму надрокористування віднесено: 1) мету адміністративно-правового режиму надрокористування; 2) принципи адміністративно-правового регулювання надрокористування; 3) систему норм права, що регулюють адміністративно-правові відносини у сфері надрокористування; 4) суб'єктів адміністративно-правового режиму надрокористування – надрокористувачів та органи управління у сфері надрокористування; 5) методи регулювання адміністративно-правових відносин у сфері надрокористування; 6) заходи забезпечення додержання адміністративно-правового режиму надрокористування і припинення його порушень.

8. Класифіковано принципи адміністративно-правового регулювання надрокористування на: а) конституційні: верховенство права, створення безпечних умов для життя та здоров'я людини, забезпечення першочергових потреб громадян у мінеральній сировині, відшкодування завданої шкоди; б) загальні: належне врядування, відкритість та прозорість, забезпечення участі громадськості в ухваленні рішень і належне реагування суб'єктів управління у сфері надрокористування; в) спеціальні: мовчазна згода, провадження екологічного надрокористування, а також раціонального та комплексного використання надр.

РОЗДІЛ 2

СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ НАДРОКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ

2.1 Органи управління у сфері надрокористування в Україні та особливості їх адміністративно-правового статусу

Одним з основних елементів адміністративно-правового режиму надрокористування є його суб'єкти. Оцінюючи сучасний стан мінерально-сировинного комплексу України, варто зазначити, що останній був сформований та створений переважно ще за радянських часів. Фонд родовищ найбільш перспективних і ліквідних корисних копалин значною мірою передано в управління видобувних компаній. Видобування основних корисних копалин не компенсується приростом запасів, відбувся убуток прогнозних ресурсів за деякими видами корисних копалин – відсутні об'єкти, підготовлені для розвідки і подальшого видобування мінеральної сировини. Це потребує вивчення і пошуку напрямків удосконалення адміністративно-правового статусу органів управління у сфері надрокористування в Україні.

Необхідно зазначити, що питання вдосконалення управління раціональним використанням та охороною надр досліджувалося здебільшого з позиції гірничого права, тоді як на адміністративно-правові аспекти цього питання звертали увагу значно менше науковців, зокрема: С. В. Гудков, Н. О. Максименцева, А. В. Пашун, О. О. Сурілова, О. П. Шем'яков та ін.

У демократичній правовій державі здійснення управлінських функцій має досить чітку правову організацію, базується на конституційних принципах, що визначають правові повноваження органів управління, їх ієрархію, управлінський характер, предметно-галузеві орієнтири,

персоніфіковані параметри, системну відповідність і збалансованість [134, с. 207–208].

Визначальним принципом побудови системи суб'єктів, які здійснюють управління у сфері надрокористування, є ст. 13 Конституції України, в якій визначено, що від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією України [1]. Відповідно управління у сфері надрокористування здійснюється на двох рівнях: загальнодержавному та місцевому. Зважаючи на це, серед органів, які здійснюють управління у сфері надрокористування, можна виділити чотири групи. Відповідно до першої групи необхідно віднести органи виконавчої влади – Кабінет Міністрів України, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, Державну службу геології та надр України, Державну екологічну інспекцію, Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру тощо. Друга група – це органи законодавчої влади: Верховна Рада України. До третьої групи належить Президент України як найвища посадова особа, яка не входить до жодної з гілок влади. До четвертої групи, на нашу думку, необхідно відносити органи місцевого самоврядування.

Окрім наведеної класифікації, серед органів управління у сфері надрокористування можна також виділити органи загальної та спеціальної компетенції [149, с. 119]. Органами управління загальної компетенції у сфері надрокористування є: 1) Верховна Рада України; 2) Кабінет Міністрів України; 3) Верховна Рада Автономної Республіки Крим; 4) обласні ради, Київська та Севастопольська міські ради; 5) Рада Міністрів Автономної Республіки Крим; 6) сільські, селищні, міські та районні ради.

Говорячи про органи загальної компетенції у сфері надрокористування, важливо звернути увагу на повноваження деяких із них. Зокрема, основними

функціями Верховної Ради України у сфері регулювання гірничих відносин є здійснення законодавчого регулювання та визначення основних напрямків державної політики, про що зазначено в ст. 7 Кодексу України про надра.

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, одними із завдань якого є організація й координація роботи міністерств та інших органів виконавчої влади [1]. Крім того, в ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. визначено, що завданням Уряду є забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої й зовнішньої політики держави, забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної політики, політики у сферах охорони природи, екологічної безпеки і природокористування [150]. А новою функцією, покладеною на Уряд Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» від 28.04.2021 р., є затвердження Порядку ведення єдиної державної електронної геоінформаційної системи [151].

Проаналізувавши вищенаведені завдання Кабінету Міністрів України, можна дійти висновку, що всі завдання, які стосуються питань державного управління сферою надрокористування, є загальними, проте саме вони й є основоположними, тобто такими, що задають вектор діяльності та розвитку у сфері використання надр загалом, оскільки успіх розвитку надрокористування залежить від обсягів державного фінансування, розроблення та реалізації загальнодержавних програм розвитку, які розставляють акценти в політиці держави, координації роботи профільних міністерств і спеціалізованих органів державної влади. Крім того, в ст. 8 Кодексу України про надра мова йде про те, що Кабінет Міністрів України реалізує державну політику у сфері раціонального використання надр, визначення порядку діяльності органів

виконавчої влади у сфері використання та охорони надр, організації державної експертизи та оцінювання запасів корисних копалин, визначення порядку використання надр та їх охорони, укладення угод про розподіл продукції щодо використання ділянок надр у виключній (морській) економічній зоні [6].

Повноваження Верховної Ради України та Ради Міністрів Автономної Республіки Крим також регламентовані Кодексом України про надра. Відповідно Верховна Рада Автономної Республіки Крим розробляє та виконує місцеві програми розвитку гірничої діяльності, розподіляє бюджет за користування надрами та здійснює охоронну функцію (ст. 9), а Рада Міністрів Автономної Республіки Крим надає надра в користування для розроблення родовищ корисних копалин місцевого значення та погоджує надання в користування родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, виконує місцеві програми розвитку мінерально-сировинної бази регіону, здійснює контроль за додержанням законодавства щодо раціонального використання та охорони надр (ст. 9²) [6].

Важливо наголосити, що органами виконавчої влади на місцях в Україні є обласні ради, Київська та Севастопольська міські ради, які теж наділені управлінськими повноваженнями у сфері надрокористування. Зокрема, надають надра в користування для розроблення родовищ корисних копалин місцевого значення, розробляють та затверджують програми розвитку й раціонального використання надр у певному регіоні, здійснюють у межах, передбачених законодавством, контроль за раціональним використанням надр (ст. 9¹ Кодексу України про надра) [6].

Крім органів державної влади, до органів управління у сфері надрокористування належать органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські та районні ради), проте їх функції та завдання щодо управління в цій сфері досить обмежені.

Відповідно до ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської рад вирішуються питання про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу, поводження з небезпечними відходами відповідно до законодавства, регулювання земельних відносин, затверджуються ставки земельного податку відповідно до Податкового кодексу України [152].

Статтею 10 Кодексу України про надра визначено, що до компетенції сільських, селищних, міських і районних рад та рад об'єднаних територіальних громад у сфері регулювання гірничих відносин належить таке:

- 1) погодження надання надр у користування з метою геологічного вивчення, розроблення родовищ корисних копалин місцевого значення;
- 2) реалізація місцевих програм розвитку мінерально-сировинної бази, раціонального використання та охорони надр;
- 3) обмеження діяльності підприємств, установ, організацій і громадян у випадках та в порядку, передбачених цим Кодексом;
- 4) здійснення контролю за використанням та охороною надр [6].

Особливу увагу доцільно звернути на погодження надання надр у користування з метою геологічного вивчення, розроблення родовищ корисних копалин місцевого значення. Надання такого виду повноважень органам місцевого самоврядування має своїм наслідком високі корупційні ризики, адже в 90 % випадків саме органи місцевого самоврядування надають «відмову» в погодженні, що змушує зацікавлених суб'єктів пропонувати посадовим особам неправомірну вигоду чи надання інших переваг. Цей вид корупційного ризику впродовж тривалого часу є дискусійним серед надрокористувачів. Втім, наразі вже є пропозиції щодо вирішення цієї проблеми. Водночас пропозиція позбавити органи місцевого самоврядування

функції надання погоджень передавання надр у користування, про що мова йде в законопроекті № 4187 про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підтримання розвитку вітчизняних галузей надрокористування [154], також є дискусійною. Зокрема, виключення зі статті 23 Кодексу України про надра частини 3 щодо погодження на місцевому рівні видобування корисних копалин місцевого значення і торфу може підвищити ризик негативного впливу на довкілля внаслідок дій землевласників та землекористувачів, а позбавлення органів місцевого самоврядування права вирішувати питання про надання надр у користування для розроблення родовищ корисних копалин місцевого значення може обумовити підвищення ризиків нецільового та небезпечного надрокористування [154].

Переходячи до органів спеціальної компетенції у сфері надрокористування, пропонуємо звернути увагу, що ними є: 1) Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України; 2) Державна служба геології та надр України; 3) Державна екологічна інспекція України. Основним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки, є Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України (далі – Міндовкілля).

Відповідно до Положення про Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 25.06.2020 р. № 614, Міндовкілля в межах своїх повноважень формує державну політику: у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, політики щодо здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів тощо. Зважаючи на це у пп. 122 п. 4 Положення зазначено, що Міндовкілля:

1) забезпечує у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр нормативно-правове регулювання, а саме розробляє проєкти нормативно-правових актів, видає нормативно-правові акти в межах повноважень, передбачених законом, із питань: ведення обліку робіт і досліджень, пов'язаних з геологічним вивченням надр; визначення правил розроблення нафтових і газових родовищ; ведення централізованого обліку видобування нафти, природного газу, газового конденсату, супутньої пластової води, а також закачування в пласти води та газу; ведення обліку нафтових і газових свердловин та обліку обсягу погашених і видобутих корисних копалин, їх втрат, а також форм звітності щодо обліку запасів корисних копалин для ведення державного обліку родовищ, запасів і проявів корисних копалин; визначення порядку обліку, зберігання та користування матеріалами державного інформаційного геологічного фонду; визначення порядку розроблення кондицій на мінеральну сировину; проведення державної експертизи та оцінювання запасів корисних копалин; визначення змісту, оформлення і порядку подання на розгляд в установленому порядку геолого-економічного оцінювання родовищ металічних і неметалічних корисних копалин;

2) визначає порядок: надання спеціальних дозволів на користування надрами; проведення аукціонів із продажу спеціальних дозволів на користування надрами; погодження надання надр у користування; встановлення першовідкривачів родовищ корисних копалин та грошової винагороди за відкриття нових родовищ корисних копалин, що мають промислове значення;

3) проводить фундаментальні й прикладні наукові дослідження, пов'язані з розробленням і впровадженням у виробництво наукових та методичних основ прогнозування, пошуком і розвідкою родовищ корисних копалин,

прогнозуванням змін геологічного середовища та іншими потребами геологічного вивчення надр, зокрема, щодо: стадій геологорозвідувальних робіт; порядку організації та здійснення розроблення родовищ корисних копалин загальнодержавного значення; ведення Державної еколого-геологічної карти; розпорядження геологічною інформацією; функціонування каталогу відомостей про геологічну інформацію; функціонування Державного сховища геологічної інформації та кам'яного матеріалу і порядку передавання до нього первинної геологічної інформації; функціонування електронного кабінету надрокористувача; ведення Державного водного кадастру за розділом «Підземні води»; організації оформлення Держгеонадра матеріалів про адміністративні правопорушення та накладення адміністративних стягнень; здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства у сфері геологічного вивчення й раціонального використання надр [155].

Завдання, виконання яких покладене на Міндовкілля, є узагальненими, і на практиці більшість цих завдань виконується профільним суб'єктом у галузі надрокористування – Державною службою геології та надр України.

Найбільш поширеними функціями Міндовкілля під час здійснення використання надр є надання висновків з оцінки впливу на довкілля у випадках, передбачених Законом України «Про оцінку впливу на довкілля», а також видання погоджень або обґрунтованих відмов у наданні надр у користування.

Варто відмітити, що нещодавно в процесі реструктуризації Міндовкілля було створено Департамент із питань надрокористування та відновлення довкілля, що є досить позитивним моментом для реалізації завдань і функцій Міндовкілля у сфері використання надр. О. О. Сурилова у своїх наукових працях наголошує на необхідності внесення змін до законодавства та

звуження переліку завдань, покладених на міністерство, оскільки в його структурі немає навіть профільного департаменту, а тому не може йти мова про реалізацію державної політики в галузі надрокористування [34]. З думкою О. О. Сурилової не можна не погодитися, проте, враховуючи появу профільного департаменту в структурі Міндовкілля, реалізація всіх покладених на нього завдань ймовірно прискориться.

Зважаючи на те, що, з'ясовуючи роль Міндовкілля, ми вже звернули увагу на Держгеонадра, варто наголосити, що це центральний орган виконавчої влади в галузі надрокористування, який здійснює реалізацію державної політики у сфері раціонального використання надр та їх геологічного вивчення, його діяльність спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через міністра захисту довкілля та природних ресурсів.

Держгеонадра було утворено в результаті реорганізації Міністерства охорони навколишнього природного середовища України відповідно до Указу Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади».

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про державну геологічну службу» до складу державної геологічної служби України входять центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення й раціонального використання надр (Держгеонадра), державні підприємства, установи та організації, які належать до сфери його управління [93]. Таким чином, державну геологічну службу не можна розглядати лише через призму Держгеонадра, оскільки це комплекс суб'єктів владних повноважень, які взаємодіють та у своїй сукупності забезпечують діяльність надродобувної сфери.

Відповідно до Положення про Державну службу геології та надр України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 30.12.2015 р. № 1174, до основних завдань Держгеонадра можна віднести:

- узагальнення практики застосування законодавства з питань комплексного й раціонального використання надр, охорони надр та інших питань, що належать до компетенції Держгеонадра;

- ведення державного обліку родовищ, запасів і проявів корисних копалин, державного балансу запасів корисних копалин, державного кадастру родовищ і проявів корисних копалин, державного обліку підземних вод та водного кадастру, каталогу відомостей про геологічну інформацію;

- формування державного фонду родовищ корисних копалин та резерву цього фонду;

- внесення на розгляд міністра захисту довкілля та природних ресурсів пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері геологічного вивчення і раціонального використання надр;

- видачу спеціальних дозволів на користування надрами, їх припинення та анулювання;

- здійснення державного контролю за геологічним вивченням надр і раціональним та ефективним їх використанням;

- складення в межах повноважень, передбачених законом, протоколів про адміністративні правопорушення, розгляд справ про адміністративні правопорушення та накладення адміністративних стягнень;

- проведення планових та позапланових перевірок надрокористувачів, за результатами яких (у разі виявлення порушень вимог законодавства) складають акт та видають обов'язкові для виконання вказівки (приписи) про усунення виявлених недоліків і порушень вимог законодавства тощо [108].

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» доповнено ст. 16 та 17 Кодексу України про надра, нормою такого змісту: «Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, забезпечує інформаційну взаємодію з Державним земельним кадастром із метою надання через технологічні та програмні засоби Державного земельного кадастру відомостей про ділянки надр, надані в користування відповідно до спеціальних дозволів на користування надрами» [150]. Таким чином, Держгеонадра наділені новою функцією, яка є досить важливою в практичному аспекті, оскільки до цього моменту публічна кадастрова карта та інші земельні портали були або не наповнені даними про ліцензійні площі надр або така інформація була неповною та вибірковою. Це є дуже важливим як для надрокористувачів, для зручності під час використання земельних порталів, так і для громадян, які планують здійснювати будь-які операції із земельними ділянками, оскільки поширення дії спеціального дозволу на користування надрами може вплинути на рішення громадян щодо використання чи придбання земельних ділянок, які знаходяться в межах контурів ліцензійних площ ділянок надр.

Перелік завдань Держгеонадра досить широкий, відповідно до мети забезпечення їх виконання до сфери управління останньої належить низка державних геологічних підприємств та організацій, зокрема:

1. Державне науково-виробниче підприємство «Державний інформаційний геологічний фонд України» – це спеціалізована науково-виробнича установа у структурі Держгеонадра, метою діяльності якої є:

– надання надрокористувачам, органам державної влади, органам місцевого самоврядування та іншим суб'єктами надрокористування архівних

геологічних документів, аналітичних матеріалів, геологічної інформації та іншої інформаційної продукції, пов'язаної з використанням надр;

– сприяння проведенню державної політики у сфері раціонального використання та охорони надр, збирання, накопичення, зберігання, оброблення і створення аналітичної інформації щодо геологічного вивчення надр і мінерально-сировинної бази України;

– розроблення та експлуатація комп'ютерних інформаційних систем та ведення єдиної інформаційної системи надрокористування [156].

2. Державна комісія України по запасах корисних копалин (далі – ДКЗ) була створена відповідно до Указу Президента України від 30.04.1992 р. № 287, входить до структури Держгеонадра і здійснює експертизу матеріалів геолого-економічної оцінки запасів родовищ корисних копалин, а також узагальнює практику застосування законодавства з питань, що входять до її компетенції, розробляє пропозиції щодо його вдосконалення.

Відповідно до основних завдань ДКЗ належить: установлення кондицій на мінеральну сировину для обчислення запасів корисних копалин у надрах; ухвалення рішень щодо кількості, якості та ступеня вивченості запасів розвіданих родовищ корисних копалин і стану підготовленості їх до промислового освоєння [109].

3. Приватне акціонерне товариство «Національна акціонерна компанія «Надра України» (далі – ПрАТ «НАК Надра України») було створене Указом Президента України від 14.06.2000 р. № 802 з метою підвищення ефективності управління підприємствами галузі геології й розвідки надр, досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку від провадження господарської діяльності, задоволення потреби держави в нарощуванні мінерально-сировинної бази [157].

Водночас наведений перелік державних геологічних підприємств та організацій, що належать до сфери управління Держгеонадра, не є вичерпним.

Наступним органом державної влади, який здійснює державне управління у сфері надрокористування, необхідно визначити Держпраці – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через міністра розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства. Держпраці реалізує державну політику у сферах промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, здійснення державного гірничого нагляду, а також із питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю [158].

Відповідно до Положення про Державну службу України з питань праці, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 11.02.2015 р. № 96, до основних завдань Держпраці у сфері надрокористування належить:

- здійснення комплексного управління охороною праці та промисловою безпекою;
- здійснення державного регулювання і контролю у сфері діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки;
- організація та здійснення державного нагляду (контролю) у сфері функціонування ринку природного газу в частині підтримання належного технічного стану систем, вузлів і приладів обліку природного газу на об'єктах його видобування.

Відповідно до зазначених завдань Держпраці здійснює:

- 1) державний гірничий нагляд з питань: правильності розроблення родовищ корисних копалин у частині їх безпечної експлуатації; додержання правил проведення геологічних і маркшейдерських робіт під час дослідно-промислової розробки та експлуатації родовищ корисних копалин;

додержання правил та технологій переробки мінеральної сировини; правильності та своєчасності проведення заходів, що гарантують безпеку людей, майна і навколишнього природного середовища, гірничих виробок і свердловин від шкідливого впливу робіт, пов'язаних із користуванням надрами; готовності державних воєнізованих гірничорятувальних служб та формувань і диспетчерських служб до локалізації та ліквідації наслідків аварій;

2) державний нагляд (контроль) у сфері гірничих відносин на підприємствах вугільної, гірничорудної та нерудної промисловостей під час проведення гірничих робіт, будівництва й експлуатації, ліквідації або консервації гірничих підприємств;

3) нагляд (контроль) за додержанням умов спеціальних дозволів на користування надрами в частині державного гірничого нагляду тощо [158].

Таким чином, Держпраці відіграє надзвичайно важливу роль щодо моніторингу та контролю за додержанням законодавства про працю, промислову безпеку тощо, проте надання різних видів дозвільних документів та контроль за додержанням законодавства саме в галузі використання надр не є основним видом діяльності цього органу державної влади.

Наступним суб'єктом надрокористування пропонуємо визначити Держекоінспекцію – центральний орган виконавчої влади, основним завданням якого є здійснення моніторингу, контролю та попередження виникнення правопорушень сфері навколишнього природного середовища, здійснення нагляду за раціональним використанням, відтворенням та охороною природних ресурсів [148].

Відповідно до Положення про Державну екологічну інспекцію України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 19.04.2017 р.,

основними завданнями останнього в галузі раціонального використання та охорони надр є:

– здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства щодо охорони земель, надр;

– здійснення державного нагляду за додержанням вимог законодавства про екологічну та радіаційну безпеку (виконання умов висновків з оцінювання впливу на довкілля, висновків державної екологічної експертизи); про охорону земель, надр (здійснення заходів із запобігання забрудненню земель хімічними і радіоактивними речовинами, додержання екологічних нормативів із питань використання та охорони земель, використання та охорони надр);

– проведення перевірок, складання актів за результатами здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства з питань, що належать до її компетенції, надання приписів щодо усунення виявлених порушень вимог законодавства та здійснення контролю за їх виконанням тощо [148].

На сьогодні правовий статус Держекоінспекції є доволі дискусійним у науковій доктрині, зважаючи на відокремленість останньої від Міндовкілля. З одного боку, виокремлення Держекоінспекції в окрему структуру робить її дійсно політично незалежною та виключає ризик впливу посадовців на ухвалення профільних рішень під час проведення перевірок суб'єктів господарювання, але, з іншого боку, така відокремленість дещо не відповідає логіці побудови системи органів державної влади України, де, зокрема, до структури органу державної влади входить підрозділ, який здійснює контроль та нагляд за додержанням законодавства в цій сфері.

Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що під управлінням у сфері надрокористування необхідно розуміти прямий вплив органів державної влади та органів місцевого самоврядування на суспільні

відносини у сфері геологічного вивчення, дослідно-промислового розроблення родовищ та видобування корисних копалин, які містяться в надрах, а також експлуатацію надр із цілями, не пов'язаними із видобуванням корисних копалин, будівництво та експлуатацію підземних споруд, захоронення відходів, а також інші відносини, пов'язані з користуванням надрами, спрямований на забезпечення сталого економічного розвитку в цій сфері, ефективне використання мінерально-сировинного комплексу в інтересах народу, забезпечення конкурентоспроможності економіки країни загалом.

Відповідно управління у сфері надрокористування в Україні здійснюють уповноважені органи, наділені загальною чи спеціальною компетенцією на загальнодержавному та місцевому рівнях; органи управління у сфері надрокористування зовнішньовідокремлені, що закріпилося в їх адміністративно-правовому статусі; діяльність органів управління у сфері надрокористування регламентована нормами адміністративного права; повноваження щодо здійснення державного контролю за раціональним використанням та охороною надр належить до компетенції декількох центральних органів виконавчої влади; діяльність органів управління у сфері надрокористування спрямована на забезпечення сталого економічного розвитку в цій сфері, ефективне використання мінерально-сировинного комплексу в інтересах народу, забезпечення конкурентоспроможності економіки країни загалом.

2.2 Методи адміністративно-правового регулювання правовідносин у сфері надрокористування

Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері раціонального використання та охорони надр здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування, через які держава виконує свою функцію управління та контролю за раціональним використанням природних ресурсів і здійснює охорону надр та інших природних ресурсів від неправомірної експлуатації.

Держава як суб'єкт владних повноважень для вирішення своїх завдань та досягнення цілей використовує спеціальні правові засоби та способи, які у теорії адміністративного права називають методами правового регулювання. Методи – це ключові критерії, за якими можна виокремити певний комплекс суспільних відносин та врегулювати його функціонування. Крім того, саме використання певного комплексу методів дозволяє державі сформулювати систему приписів, дозволів та заборон у кожній сфері суспільних відносин.

Не менш важливо, що у зв'язку з розвитком ринкової економіки методи правового регулювання – важливий елемент механізму регулювання суспільних відносин, від якого залежить не лише провадження діяльності діючими суб'єктами господарювання, а й залучення потенційних інвесторів в економіку держави та розвиток її стратегічних галузей.

Водночас на сьогодні основною проблемою суб'єктів владних повноважень в Україні є відсутність бажання будувати партнерські відносини із суб'єктами господарювання, які є основною складовою частиною економіки будь-якої держави. У пострадянських країнах органи державної влади продовжують здійснювати свою діяльність на принципах контролю та жорсткого підпорядкування, хоча такі принципи державного управління є

застарілими та неактуальними сьогодні. Відповідно методи правового регулювання як основний механізм та засіб реалізації державою своїх владних повноважень потребує наукового дослідження та запровадження законодавчих змін. Відповідно необхідно дослідити цю правову категорію на предмет її особливостей у галузі надрокористування як одну з економічно важливих галузей економіки.

Методи як засоби досягнення цілей держави, виконання її функцій та вирішення завдань – складне явище в теорії адміністративного права, оскільки саме за допомогою них здійснюється виокремлення суспільних відносини, які мають подібні ознаки регулювання. У теорії права дослідженням методів правового регулювання займалися такі науковці, як В. Б. Авер'янов, Г. В. Атаманчук, Ю. П. Битяк, В. М. Горшенков, А. Ю. Малумов, А. А. Савостін та ін. Проте, не зважаючи на велику кількість наукових праць, досліджень, розробок щодо методів адміністративно-правового регулювання, це питання на сьогодні не є комплексно дослідженим, тому приводить до дискусії, особливо коли це стосується сфери надрокористування.

С. Т. Гончарук пропонує під методом регулювання розуміти сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у галузі публічного управління [159, с. 134].

С. С. Алексєєв визначає методи правового регулювання як своєрідні прийоми юридичного впливу та поєднання, що характеризують використання в тій чи іншій сфері суспільних відносин того чи іншого комплексу юридичних засобів. Методи субстанційні, невід'ємні від правової матерії. Вони висловлюють саму суть юридичного режиму регулювання, отже, в системі права вони служать саме тим об'єднувальним началом, яке компонує правову тканину в головні структурні підрозділи – в галузі права [160].

Г. В. Атаманчук зазначає, що метод правового регулювання – це сукупність юридичних засобів, способів та прийомів впливу керувальних систем (тобто суб'єктів владних повноважень), які входять до структури державного апарату, на правову сферу та її складові елементи [161].

Загалом зміст методів адміністративно-правового регулювання та методів правового регулювання в науковій доктрині відрізняється. Так, імперативний та диспозитивний методи правового регулювання реалізуються використанням приписів, установленням заборон, наданням дозволів. Але науковці виділяють і спеціальні методи, властиві лише галузі адміністративного права: субординацію, координацію, реординацію, адміністративний договір, реєстрацію, стимулювання, інвестиції [162, с. 13].

Водночас такі відмінності не завжди відображені в запропонованих науковцями визначеннях. Зокрема, В. К. Колпаков під методами адміністративно-правового регулювання розуміє різні способи, прийоми та засоби цілеспрямованого, організувального впливу суб'єктів управління на об'єкти, які віднесено до їх ведення [163].

Не вдаючись до дискусій, вважаємо доцільним підтримати позицію Г. В. Атаманчука, який поділяє методи правового регулювання на дві групи:

1) імперативне регулювання – за своєю суттю відображає юридичний зміст адміністративного права. Імперативний метод регулювання властивий переважно державі в особі органів державної влади та полягає в примусі та зобов'язанні окремих суб'єктів додержуватися встановлених правил та норм. Звісно, крім примусу, імперативний метод також передбачає гарантії та виконання обов'язків з боку держави, які вона буде виконувати, за умови додержання суб'єктами усіх установлених правил;

2) диспозитивне регулювання – на відміну від імперативного методу публічного управління передбачає юридичну рівність учасників

правовідносин. В адміністративному праві диспозитивне регулювання не є поширеним явищем, оскільки сама суть публічного адміністрування суспільних відносин не передбачає рівності сторін [161].

Яскравим прикладом імперативного регулювання у сфері надрокористування є ч. 1 ст. 19 Кодексу України про надра, якою встановлюється імперативне правило: «Надра надаються в користування підприємствам, установам, організаціям і громадянам лише за наявності в них спеціального дозволу на користування ділянкою надр. Право на користування надрами засвідчується актом про надання гірничого відводу» [6]. Тобто, якщо фізична чи юридична особа має намір провадити діяльність, що передбачає експлуатацію надр, то необхідним є отримання у встановленому чинним законодавством порядку таких документів, як спеціальний дозвіл та за необхідності гірничий відвід.

Держава також чітко регламентує порядок отримання дозвільних документів. Відповідно до абз. 8 п. 6 Порядку проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 23.09.2020 р. № 993: «Держгеонадра після надходження погоджень від органів, зазначених в абзаці першому цього пункту, та пропозицій Міндовкілля із зазначенням умов, за яких можливе надрокористування на запропонованих ділянках надр, у частині додержання вимог природоохоронного законодавства складає та затверджує наказом перелік таких ділянок разом з відповідними програмами робіт та ухвалює рішення про проведення аукціону» [35].

Втім, якщо вимога наявності спеціального дозволу на користування ділянкою надр, а також порядок його одержання є проявом імперативного регулювання, тобто це припис, якого повинні дотримуватися фізичні та юридичні особи, які мають намір провадити діяльність, що передбачає

експлуатацію надр, то на самій стадії розгляду питання про одержання такого дозволу переважає диспозитивне регулювання. Зокрема, В. Юровська наголошує, що орган публічної адміністрації для вирішення питання надання ліцензії наділяється дискреційними повноваженнями, які надають більшу перевагу дозволу, а не зобов'язанню (зобов'язання виконати дію виникає лише за умови абсолютної законності вимог приватної особи) та заборонам. Приватна особа користується своїм правом, від реалізації якого вона може відмовитися самостійно на будь-якій стадії. Іншими словами, закон установлює адміністративну процедуру видачі ліцензії й обсяг необхідних повноважень сторін для провадження такої процедури, але допускає можливість вирішувати свою роль у таких відносинах, а адміністративне право визначає лише ключові моменти їх взаємодії [164, с. 190].

Видання спеціального дозволу на користування надрами є однією з найбільш важливих адміністративних процедур. Упродовж довгих років порядок надання надр у користування в Україні активно обговорювався серед практиків, теоретиків і науковців через недоліки процедури, яка існувала, та непрозорість надання спеціальних дозволів. Так, до 24.10.2018 р. продаж дозволів на користування надрами відбувався на спеціальних аукціонах, що проходили відкрито, в режимі реального часу і транслювалися або на сайті Держгеонадра, або за допомогою засобів масової інформації.

Ліцитатор на початку проведення аукціону оголошував назву ділянки надр, дозвіл на користування якою виставляється на аукціон, її місцезнаходження, вид корисних копалин, вид користування надрами, початкову ціну дозволу та крок аукціону. У разі якщо після оголошення ліцитатором запропонованої ціни дозволу двоє і більше покупців одночасно піднімали свої картки покупців, ліцитатор називав ціну, збільшену на відповідний крок аукціону. Якщо після збільшення запропонованої ціни

дозволу двоє і більше покупців залишають картки піднятими, ліцитатор може запропонувати одному з них назвати свою ціну. Переможцем оголошувався покупець, який запропонував найбільшу цінову пропозицію [104].

Наведена процедура продажу спеціальних дозволів на користування надрами була недієвою, а за результатами аукціонів із продажу спеціальних дозволів впливали судові тяганини, які тривали роками і призводили до втрати інвестицій, адже не кожний інвестор готовий витратити час та кошти на судові вирішення спорів. Більшість аукціонів із продажу спеціальних дозволів на користування надрами також закінчувалися журналістськими розслідуваннями, через сумніви щодо прозорості проведення таких аукціонів.

Проте з 24.10.2018 р. відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про реалізацію експериментального проекту із запровадження проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами шляхом електронних торгів» від 17.10.2018 р. № 848 в Україні запроваджено нову, прогресивну та відкриту процедуру – продаж спеціальних дозволів на користування надрами за допомогою електронних торгів [105], яка в перші ж роки існування довела свою дієвість та ефективність.

Зокрема, у 2018 році (коли діяв «старий» механізм продажу спеціальних дозволів – продаж із голосу) відбулося всього 3 аукціони, на яких було продано 12 лотів та отримано до Державного бюджету України 22,5 млн грн [165]. Тоді як у 2020 році Держгеонадра оголосила 8 електронних аукціонів, на які було виставлено 70 лотів. За результатами проведених електронних торгів, продано всього 58 спеціальних дозволів на користування надрами за понад 826 млн грн. Загальна сума надходжень до Державного бюджету України становила майже 1 млрд грн [166].

Суть оновленої процедури продажу спеціальних дозволів на користування надрами полягає в тому, що всі спеціальні дозволи на

користування надрами реалізуються виключно на електронних відкритих торгах, крім випадків, коли спеціальні дозволи видаються без проведення аукціонів. Сьогодні продаж спецдозволів регулюється Порядком проведення аукціонів із продажу спеціальних дозволів на користування надрами від 23.09.2020 р. № 993, відповідно до якого процедура надання спеціальних дозволів на користування надрами передбачає такі етапи:

1. Виставлення ділянки надр на аукціон, що реалізується через:

а) номінування ділянки надр на аукціон – обґрунтована пропозиція суб'єкта господарювання щодо конкретного родовища корисних копалин, яке відсутнє в інвестиційному атласі надрокористувача. Така пропозиція повинна містити назву родовища / ділянки надр, вид корисних копалин, вид надрокористування, географічні координати, характеристику родовища;

б) ініціювання ділянки надр на аукціон, тобто вибір суб'єктом господарювання родовища корисних копалин з Інвестиційного атласу надрокористувача – електронного сервісу Держгеонадра, що постійно функціонує і містить перелік родовищ корисних копалин, якій пропонується суб'єктам для придбання на електронних торгах [35].

2. Формування переліку ділянок надр та його погодження. На підставі поданих заявниками документів Держгеонадра формує перелік ділянок надр, спецдозволи на користування якими плануються до виставлення на електронний аукціон, після цього надсилає такий перелік на погодження до:

– відповідних районних, міських, селищних, сільських рад і рад об'єднаних територіальних громад – щодо користування ділянками надр, що містять корисні копалини місцевого значення. Зазначені органи повинні надати погодження або мотивовану відмову протягом 45 календарних днів, з моменту отримання переліку на погодження. У разі ненадання відповіді у

визначений термін застосовується принцип «мовчазної згоди» і ділянки надр вважаються такими, що погоджені без зауважень;

– Міндовкілля – щодо всіх видів корисних копалин, ділянки на користування якими плануються до продажу. Міндовкілля впродовж 15 днів надає погодження із зазначенням умов, за яких можливе надрокористування на запропонованих ділянках надр, у частині додержання вимог природоохоронного законодавства або обґрунтуванні пропозиції із зазначенням шляхів їх усунення щодо неможливості надрокористування на запропонованих ділянках надр із додержанням вимог природоохоронного законодавства. Міндовкілля можуть бути встановлені певні обмеження щодо здійснення надрокористування на окремих ділянках надр, такі обмеження обов'язково повинні бути враховані Держгеонадрами під час ухвалення рішення щодо виставлення родовища на аукціон.

Після отримання необхідних погоджень і пропозицій від зазначених органів Держгеонадра затверджує наказом перелік ділянок надр, програми робіт та ухвалює рішення про проведення аукціону [35].

3. Оголошення аукціону та реєстрація учасників. Оголошення про проведення аукціону розміщують на офіційному веб-сайті Держгеонадра, а також у системі електронних торгів упродовж 10 робочих днів, із моменту затвердження переліку ділянок надр, які виставляють на аукціон. Порядком проведення аукціонів із продажу спеціальних дозволів на користування надрами від 23.09.2020 р., встановлено обов'язкові пункти оголошення про проведення аукціону:

а) загальна інформація про аукціон: перелік даних, які надають заявники; термін приймання заявок для участі в аукціоні; дата і час початку аукціону; терміни підписання договору купівлі-продажу дозволу тощо;

б) інформація про лот, запропонований до продажу: номер, назва ділянки надр, координати родовища, назва корисних копалин та вид надрокористування, початкова ціна продажу, вартість геологічної інформації [35].

Іноді в оголошенні про проведення аукціону встановлюють спеціальні вимоги до потенційних надрокористувачів, найчастіше пов'язані з державною таємницею. Якщо ділянка надр чи її окремі дані містять гриф секретності, то одна з умов участі в аукціоні – наявність спеціального дозволу на провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею.

Аукціон проводять у системі електронних торгів із продажу дозволів:

– через 90 календарних днів із дати розміщення оголошення про проведення аукціону – для нафти, природного газу, конденсату;

– через 50 календарних днів із дати розміщення оголошення – для всіх інших корисних копалин.

Юридична чи фізична особа, яка має право взяти участь в аукціоні, повинні обрати акредитований майданчик із продажу спеціальних дозволів, здійснити реєстрацію, подати заявку на участь в аукціоні, заповнивши її в особистому кабінеті. Заявка повинна обов'язково містити закриту цінову пропозицію учасника, яка визначить порядок здійснення ним ставок у процесі проведення аукціону. Після проходження процедури реєстрації заявник сплачує гарантійний внесок розміром 20 % від початкової вартості лота. Сплата гарантійного внеску повинна бути підтверджена в електронному кабінеті до завершення терміну приймання заявок на участь в аукціоні [35].

4. Проведення аукціону. Аукціон із продажу спеціальних дозволів на користування надрами відбувається трьома раундами в режимі реального часу. За проведенням аукціону можуть спостерігати усі бажаючі.

На початку першого раунду розкриваються подані заявниками закриті цінові пропозиції таким чином, що першим крок буде робити учасник аукціону, який подав найменшу цінову пропозицію, а останнім – той учасник, який подав найбільшу. Такий порядок надання цінових пропозицій забезпечує можливість учаснику, який на початку запропонував найбільшу ціну, проаналізувати ставки, зроблені іншими учасниками, та зробити найбільшу ставку в поточному раунді. Учасник має право в межах одного раунду аукціону один раз підвищити цінову пропозицію не менш ніж на один крок аукціону. Крок аукціону – це мінімальна сума, на яку учасник може збільшити власну цінову пропозицію.

У кожному з трьох раундів аукціону учасники впродовж трьох хвилин у порядку від найнижчої цінової пропозиції до найвищої, а в разі збігу цінових пропозицій – від тих, що подані пізніше, ніж з аналогічним значенням цінової пропозиції, до тих, що подані раніше, можуть зробити цінову пропозицію.

Перед початком кожного наступного раунду аукціону визначають початкову ціну раунду за результатами попереднього раунду аукціону. Початковою ціною кожного наступного раунду визначають найнижчу запропоновану учасниками цінову пропозицію у відповідному раунді. Після завершення чергового раунду аукціону система електронних торгів із продажу дозволів робить паузу 3 хвилини й оголошує наступний раунд.

Переможцем аукціону є учасник, який запропонував найбільшу ціну, за умови, що він зробив мінімум один крок аукціону в будь-якому з раундів. У разі надання кількома учасниками однакових цінових пропозицій переможцем є учасник, що подав її раніше. Якщо до завершення терміну проведення кожного з аукціонів не надійшла жодна закрыта цінова пропозиція, аукціон вважається таким, що не відбувся [35].

5. Оголошення переможця аукціону та отримання спеціального дозволу на користування надрами. Система електронних торгів після завершення аукціону за кожним лотом формує електронний протокол з інформацією про переможця аукціону, учасників, цінові пропозиції в кожному раунді, вартість реалізації лота, суму сплаченого гарантійного внеску, вартість пакета аукціонної документації. Упродовж 6 робочих днів із моменту завершення аукціону переможець, організатор та оператор підписують протокол аукціону, після чого його надсилають до Держгеонадра для підписання та опублікування в системі електронних торгів із продажу дозволів.

Після підписання та опублікування протоколу переможець звертається до Держгеонадра з пропозицією укласти договір купівлі-продажу спеціального дозволу на користування надрами. Договір укладають не пізніше ніж через 20 робочих днів після формування електронного протоколу та опубліковують у системі електронних торгів. Переможець аукціону впродовж 30 робочих днів із дня укладення договору купівлі-продажу дозволу сплачує до державного бюджету кошти розміром, що становить різницю між ціною реалізації лота та гарантійним внеском, сплаченим переможцем на етапі реєстрації на аукціон.

Останнім етапом є одержання переможцем спеціального дозволу на користування надрами та підписання угоди про умови користування надрами [35], яка є невід'ємною частиною спеціального дозволу на користування надрами, яку підписує Держгеонадра з однієї сторони та надрокористувач з іншої сторони. Предметом зазначеної угоди є надання надрокористувачеві права на тимчасове користування конкретною ділянкою надр із метою геологічного вивчення та дослідно-промислового розроблення або видобування корисних копалин. В угоді зазначаються умови, за яких надрокористувач повинен здійснювати використання природних ресурсів, за

недодержання яких настає юридична відповідальність, передбачена угодою та нормами законодавства.

У разі якщо надрокористувач стане власником спеціального дозволу, держава стає гарантом додержання його прав та обов'язків, створення умов для безперешкодного здійснення ним своєї діяльності тощо.

Прикладом методу диспозитивності в адміністративно-правовому регулюванні правовідносин у галузі надрокористування можна вважати угоди про розподіл продукції. Сторонами угоди про розподіл продукції завжди виступає з однієї сторони держава, а з іншої – інвестор чи кілька інвесторів, які зобов'язуються виконати роботи з пошуку, розвідки та видобування корисних копалин за свій рахунок та на власний ризик з можливістю подальшої компенсації витрат і отримання плати у вигляді частини прибуткової продукції з державного бюджету. Законом України «Про угоди про розподіл продукції» від 14.09.1999 р. встановлено істотні умови та вимоги до такого договору, основні положення, які повинні бути викладені, проте це все-таки угода, тобто домовленість двох сторін, яка може бути розірвана в разі невиконання однією зі сторін своїх обов'язків.

Крім того, угоди про розподіл продукції є також проявом методу заохочення у сфері надрокористування. Так, підписавши угоду про розподіл продукції, держава надає інвестору, крім гарантії отримати плату у вигляді частини прибутку, також квоти, необхідні ліцензії, спеціальні дозволи на користування надрами, гірничий відвід, документи дозвільного характеру. За такої взаємодії держави та бізнесу кожна сторона отримує бажані економічні пріоритети: держава стимулює надрокористувачів здійснювати видобування необхідної сировини для забезпечення мінерально-сировинної бази країни, а надрокористувач, вкладаючи кошти в розроблення та видобування, має гарантію отримати плату у вигляді частини прибуткової продукції.

В Україні цей вид надрокористування лише почав активно розвиватися, але вже набирає обертів та дає позитивні результати у вигляді активного розвитку видобування власного газу та нафти на території України, можливості в майбутньому бути енергетично незалежними. За подальшого укладення угод про розподіл продукції та запровадження податкових стимулів для надрокористувачів Україна має потенціал у чотири рази перевищити поточну потребу в зазначених ресурсах.

Іншим прикладом методів заохочення є передбачені Постановою Кабінету Міністрів України № 615 випадки, коли спеціальний дозвіл на користування надрами надається без проведення аукціону, зокрема:

1. Видобування корисних копалин, якщо надрокористувач уже здійснив геологорозвідувальні роботи за власний рахунок та здійснив в установленому законом порядку підрахунок та затвердження запасів корисних копалин за цією ділянкою надр. Упродовж трьох років із моменту затвердження запасів у Державній комісії України по запасах корисних копалин надрокористувач має привілейоване право на «обмін» спеціального дозволу на користування надрами з геологічного вивчення на видобування [103].

Вважаємо таке заохочення повністю виправданим, оскільки проведення геологорозвідувальних робіт є досить економічно витратним процесом для надрокористувачів, який своїм результатом не може мати реалізацію продукції. Тобто надрокористувач сплачує кошти за спеціальний дозвіл на користування надрами з метою геологічного вивчення та дослідно-промислової розробки, вкладає кошти на проведення геологорозвідувальних робіт, затверджує запаси в установленому законом порядку, проте жодного прибутку не отримує. Геологорозвідувальні роботи досить ризиковані з погляду бізнесу щодо виду інвестування, оскільки за результатами дорозвідки та побудови економічної моделі може стати очевидним, що подальше

розроблення родовища є економічно невигідним. Тому держава дає гарантію надрокористувачеві, що, здійснивши за власний рахунок геологорозвідувальні роботи, він зможе без конкуренції одержати спеціальний дозвіл на користування надрами з метою видобування корисних копалин, що матиме своїм наслідком реалізацію продукції та отримання прибутку.

Для держави таке заохочення є необхідним, адже за радянських часів геологорозвідувальні роботи (зокрема, видобування) здійснювали державні підприємства за рахунок державного бюджету. Але на сьогодні бюджет не передбачає значних видатків на проведення геологорозвідувальних робіт і державних підприємств, які можуть виконати державне замовлення, їх залишилося досить мало. Наразі на аукціони виставляють лише ті родовища, які були розвідані у 60–80-х рр. ХХ ст., оскільки держава не має коштів для розвідування нових родовищ. Отже, держава, даючи гарантію одержати спеціальний дозвіл на видобування корисних копалин, заохочує надрокористувача здійснювати за власний кошт геологічну розвідку, що призведе до наповнення державного бюджету від продажу спеціальних дозволів на користування надрами щодо новорозвіданих родовищ.

2. Можливість одноразово розширити межі родовища, на яке у надрокористувача одержаний спеціальний дозвіл, не більше ніж на 50 % від раніше наданої площі в користування – стосовно спеціальних дозволів на геологічне вивчення та дослідно-промислому розробку, та збільшити обсяги видобутку за рахунок розширення меж родовища, не більше ніж на 50 % запасів, що зазначені в наданому надрокористувачеві спеціальному дозволі – стосовно спеціальних дозволів на видобування корисних копалин [103].

Надання в такому разі спеціального дозволу без проведення аукціону є обґрунтованим заохоченням, оскільки в процесі розвідки або видобування може стати очевидною необхідність розширення меж спецдозволу для

підвищення економічної привабливості кінцевого продукту. Ініціювання нового аукціону на суміжну ділянку потребує фінансових ресурсів та часу, крім того, в процесі аукціону можуть з'явитися заявники, які також бажають взяти участь, що може призвести до завищення вартості спецдозволу в кілька разів. Таким чином, найбільш оптимальним варіантом є розширення меж без проведення аукціону за умови сплати реальної вартості спеціального дозволу пропорційно збільшеній площі родовища. Єдиною умовою такого розширення є відсутність оголошеного аукціону на таку ділянку.

3. Геологічне вивчення надр за рахунок коштів державного бюджету [103]. Зазвичай, це стосується спеціалізованих державних підприємств, які виконують державне замовлення. Відповідно участь в аукціоні з продажу спеціальних дозволів є недоцільною, а тому встановлено такий привілей.

4. Геологічне вивчення, зокрема дослідно-промислова розробка, а також видобування підземних вод для будь-яких потреб, за умови, що видобування таких вод із водозаборів не перевищує 300 куб. м на добу (крім видобування мінеральних вод, виробництво питної фасованої води) [103].

Таким чином, метод заохочення дає можливість добросовісним надрокористувачам без аукціонів, погоджень, інших адміністративних процедур одержати спеціальний дозвіл на користування надрами та сплачувати до державного бюджету його вартість. Держава має можливість контролювати обсяги видобутку води та поповнює бюджет. Натомість суб'єкти, які здійснюють видобування води без одержання спеціального дозволу, у разі проведення заходів державного контролю, крім штрафів, змушені будуть придбати спецдозвіл чи припинити незаконну експлуатацію надр. Водночас офіційні дані, надані Держгеонадрами у відповідь на офіційний запит, свідчать про поступове зменшення кількості спеціальних дозволів на користування надрами впродовж 2015–2020 рр. (рис. 1).



На думку Ю. Легези, серед загальних адміністративно-правових засобів управління, які застосовують у будь-якій сфері суспільних відносин доцільно виділяти не лише заохочення, а й переконання, адміністративне попередження, державний контроль та нагляд, державний примус, застосування заходів адміністративної відповідальності тощо [167, с. 113].

Варто зазначити, що метод переконання є адміністративно-правовим впливом правового та неправового характеру, що передбачає добровільне, усвідомлене застосування спеціальних заходів морального, психологічного та матеріального впливу на волю, поведінку, свідомість особи з метою формування правової свідомості, звички додержуватись законів і профілактики правопорушень [168]. Метод переконання реалізується через правове виховання населення, інформаційну пропаганду, інформування про результати роботи органів державної влади тощо.

На нашу думку, прикладом методу переконання в галузі надрокористування є публічне проведення відкритих аукціонів у системі електронних торгів з продажу дозволів, що забезпечує можливість будь-якій

особі в режимі реального часу спостерігати за проведенням аукціону, ставками учасників у раунді та визначенням переможця. Іншим прикладом є проведення громадських слухань під час здійснення надкористувачами оцінки впливу на довкілля. Така процедура дозволяє місцевим жителям ознайомитися з планованою діяльністю підприємства, надати свої зауваження та виразити побажання щодо діяльності надкористувача.

До прикладів методу переконання доцільно віднести також публічне обговорення нормативно-правових актів у сфері надкористування, які викладають на сайті уповноважених органів державної влади, після чого збирають та розглядають пропозиції громадськості щодо внесення змін до них. На практиці цей механізм є досить дієвим і органи державної влади прислуховуються до рекомендацій та зауважень.

Усі ці заходи спрямовані на участь громадськості у процесі ухвалення рішень у сфері надкористування, що підвищує довіру населення до органів, які реалізують державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр. Але, як зазначає О. В. Ткаля, переконання завжди передує примусу, а іноді передбачає його застосування і саме вони є універсальним принципом соціального управління [168, с. 165].

Метод примусу традиційно розглядають як допоміжний метод впливу, що використовується через нерезультативність переконання. Метод примусу стосовно методу переконання має допоміжне значення і повинен застосовуватися до надкористувачів та осіб, які вчинили правопорушення і несумлінно виконують свої обов'язки перед суспільством і державою, а також в необхідних випадках для забезпечення громадської безпеки [134, с. 328]. Відповідно прикладом методу примусу у сфері надкористування є адміністративна відповідальність за порушення вимог щодо охорони надр (ст. 57 КУпАП), правил і вимог проведення робіт із геологічного вивчення надр

(ст. 58 КУпАП), вимог щодо видобування корисних копалин (ст. 58¹ КУпАП) тощо.

Пропонуємо також звернути увагу на методи контролю та нагляду у сфері надрокористування. Традиційно метод контролю виражається в активних діях із боку контролюючого суб'єкта щодо втручання в діяльність об'єкта, якого контролюють. На практиці його сутність полягає у здійсненні уповноваженим органом, на який законодавством покладено контрольну функцію, перевіряти діяльність суб'єкта господарювання на предмет її відповідності вимогам і нормам чинного законодавства.

Відповідно до ст. 60 Кодексу України про надра державний контроль і нагляд за веденням робіт із геологічного вивчення надр, їх використанням та охороною спрямовані на забезпечення додержання всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та громадянами встановленого порядку користування надрами. Згідно зі ст. 61 Кодексу України про надра контрольні-наглядовими функціями наділені Держгеонадра, Держпраці та Держекоінспекція [6].

Відповідно до ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» контрольними функціями за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів наділені також виконавчі органи сільських, селищних, міських рад [152]. Отже, контрольна функція за додержанням законодавства у сфері надрокористування і природоохоронного законодавства належить різним органам державної влади та органам місцевого самоврядування, кожний із яких у межах своєї компетенції її реалізує. Прикладом методу контролю є проведення перевірок суб'єктів надрокористування на відповідність здійснюваної ними діяльності вимогам чинного законодавства.

Метод нагляду на відміну від контролю проявляється в пасивному управлінні, полягає в збиранні інформації та даних щодо діяльності підконтрольного об'єкта, наданні оцінки діям такого об'єкта, здійснюється суб'єктом управління із застосуванням наданих йому законодавством форм, але без втручання в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта.

У юридичній літературі часто ототожнюють методи контролю та нагляду, оскільки в нормативних актах зазвичай ці правові категорії є нероздільними. Водночас мета контролю і нагляду збігається в такому: дотриманні законодавчих актів; поновленні порушених протиправним діям правовідносин, забезпеченні законності й порядку в державному управлінні та притягнення винних до юридичної відповідальності.

Серед правників досить довгий час тривають наукові дискусії з приводу змістового трактування понять «нагляд» і «контроль». Думки правознавців поділяються на два підходи: перший – це тотожні поняття; другий – це нетотожні поняття, контроль і нагляд є самостійними формами юридичної діяльності. Чинне законодавство також чітко не розмежує поняття «контролю» і «нагляду». А. В. Денисова вважає, що поняття нагляду і контролю повинні розмежовуватися навіть у тому разі, якщо в нормах чинного законодавства використовуються обидва терміни для регулювання повноважень органів державної влади чи місцевого самоврядування [169].

У своїх наукових працях Д. Н. Бахрах висловлює точку зору, відповідно до якої наглядова діяльність є складовою частиною державного управління, а її основне завдання полягає в забезпеченні якості продукції, послуг і безпеки громадян, суспільства, держави, тоді як контроль містить у собі нагляд за законністю і доцільністю діяльності. Саме тому в разі, якщо між перевіряльниками і тими, кого перевіряють, відсутня організаційна підпорядкованість, зведення контролю до нагляду потрібне для запобігання

втручання в оперативну діяльність суб'єктів влади. З цього твердження можна зробити висновок, що наглядова діяльність порівняно з контрольною є меншим втручанням у свободу суб'єктів [170].

На думку В. М. Гаращука, контроль та нагляд принципово відмінні. Оскільки орган контролю на відміну від наглядового має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного (іноді аж до підміни собою керівного органу цього об'єкта), а також орган контролю (а не наглядові) мають право самостійно притягувати винних до юридичної відповідальності. Проте законодавство містить норми, за якими орган контролю не має деяких із основних контрольних повноважень, що наближує його до нагляду [171].

Варто зазначити, що ми розділяємо думку науковців щодо принципової різниці в методах нагляду та контролю, але якщо розглядати ці методи у сфері надрокористування, то вона є прикладом законодавчого винятку, коли нагляд та контроль зіставляються та виконують однакову функцію.

Зокрема, відповідно до Положення про порядок здійснення державного гірничого нагляду, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 134 від 21.02.1995 р., державний гірничий нагляд визначено як нагляд за додержанням підприємствами, установами, організаціями та громадянами актів законодавства, правил і норм щодо ведення робіт, пов'язаних із геологічним вивченням надр, їх використанням та охороною, а також використанням і переробленням мінеральної сировини. З цього неможливо визначити, чи дійсно гірничий нагляд за своєю правовою природою виконує наглядову функцію. Проте зі змісту п. 9 Положення про порядок здійснення державного гірничого нагляду очевидно, що Держпраці як наглядовий орган у сфері гірничих відносин, крім методу нагляду, використовує також метод контролю, оскільки має право втручатись у господарську діяльність підконтрольного суб'єкта, притягувати його до юридичної відповідальності

[172]. Як зазначалося вище, можливість втручання в оперативну діяльність та притягнення до юридичної відповідальності є чіткими індикаторами методу контролю. Тому некоректно надавати визначення саме державного гірничого нагляду в законодавстві.

Таким чином, методи адміністративно-правового регулювання як правова категорія характеризуються такими ознаками: це способи, за допомогою яких держава впливає на суспільні відносини; виражають публічний інтерес держави; реалізуються суб'єктами владних повноважень; завжди мають нормативне вираження, тим самим відрізняються від методів правового регулювання; є засобом практичного здійснення функцій державно-управлінської діяльності для досягнення її цілей; безпосередньо виражаються у зв'язку між суб'єктами та об'єктами державного управління; завжди мають своїм адресатом відповідний об'єкт (індивідуальний чи колективний). Відповідно під методами адміністративно-правового регулювання правовідносин у сфері надрокористування необхідно розуміти сукупність способів, за допомогою яких суб'єкти управління в галузі надрокористування впливають на суспільні відносини, пов'язані з використанням та охороною надр у порядку та межах, передбачених нормами адміністративного законодавства.

Адміністративно-правове регулювання правовідносин у сфері надрокористування здійснюється одночасно за допомогою імперативного (вимога наявності спеціального дозволу на користування ділянкою надр, порядок його одержання) та диспозитивного (стадія розгляду питання про одержання такого дозволу, укладення угоди про розподіл продукції) методів. Крім того, методами адміністративно-правового регулювання правовідносин у сфері надрокористування є: 1) заохочення (можливість у передбачених законом випадках отримати спеціальний дозвіл на користування ділянкою

надр); 2) переконання (публічне проведення відкритих аукціонів у системі електронних торгів із продажу дозволів, публічне обговорення нормативно-правових актів у сфері надрокористування); 3) примус (адміністративна відповідальність за порушення вимог щодо охорони надр, правил і вимог проведення робіт із геологічного вивчення надр, вимог щодо видобування корисних копалин); 4) контролю й нагляду (проведення перевірок суб'єктів надрокористування на відповідність здійснюваної ними діяльності вимогам чинного законодавства.

2.3 Заходи забезпечення дотримання адміністративно-правового режиму надрокористування і припинення його порушень

Серед інструментів забезпечення додержання адміністративно-правового режиму надрокористування на особливу увагу заслуговує контрольно-наглядова діяльність. На сьогодні контрольно-наглядовими повноваженнями наділені Держпраці, Держгеонадра та Держекоінспекція.

В. Л. Бредіхіна зазначає, що повноваження Держпраці у сфері надрокористування пов'язані зі здійсненням гірничого нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю й виробничим процесом під час вивчення та використання надр і обумовлені необхідністю забезпечення техногенної безпеки та охорони праці під час здійснення надрокористування та не передбачають установлення факту самовільного користування надрами в процесі перевірок чи розрахунок відповідних збитків державі [173, с. 124].

Відповідно до Положення про порядок здійснення державного гірничого нагляду, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 134 від 21.02.1995 р. державний гірничий нагляд здійснюють за допомогою: проведення комплексних обстежень, вибіркового контролю та погодження

нормативної документації. У разі порушення вимог щодо гірничого вивчення надр, їх охорони органи Держпраці мають право: давати обов'язкові для виконання вказівки (приписи) про усунення порушень норм і правил ведення робіт під час геологічного вивчення надр, їх використання та охорони; припиняти роботи, пов'язані з користуванням надрами, зупиняти експлуатацію підприємств, об'єктів, окремих виробництв і ділянок, робочих місць та обладнання; притягати до адміністративної відповідальності винних працівників; вимагати від користувачів надр обґрунтування щодо списання корисних копалин; надавати рекомендації щодо впровадження нових прогресивних технологій перероблення мінеральної сировини; надсилати (надавати) користувачам подання про невідповідність окремих посадових осіб займаній посаді для вжиття заходів [172].

Поряд із гірничим наглядом і контролем Держекоінспекцію уповноважено здійснювати державний нагляд (контроль) за додержанням законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів.

Оскільки надра є природними ресурсами, Держекоінспекція реалізує державний нагляд (контроль) за використанням та охороною надр за допомогою: проведення перевірок із застосуванням інструментально-лабораторного контролю і складення актів за результатами здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства з питань, що належать до її компетенції, надання обов'язкових для виконання приписів і розпоряджень щодо усунення виявлених порушень вимог законодавства та здійснює контроль за їх виконанням, а також лабораторні вимірювання (випробування) (пп. 3 п. 4); звернення з поданням про припинення дії спеціальних дозволів на користування надрами в разі порушення вимог законодавства про охорону навколишнього природного

середовища під час користування надрами (пп. 5¹ п. 4); складення протоколів про адміністративні правопорушення та розгляд адміністративних справ, накладення адміністративних стягнень у випадках, передбачених законом (пп. 7 п. 4); розрахунок розміру збитків, завданих державі внаслідок порушення законодавства про надра, пред'явлення відповідних претензій, звернення до суду з відповідними позовами (пп. 8 п. 4); вжиття заходів щодо припинення самовільного користування надрами та забудови площ залягань корисних копалин із порушенням установленого порядку (пп. 10 п. 4) [148].

Зі свого боку Держгеонадра здійснює державний контроль за геологічним вивченням надр та раціональним і ефективним їх використанням (п.п. 12 п. 4 Положення про Державну службу геології та надр України) [108]. До 2017 року здійснення державного геологічного контролю було врегульовано Положенням про порядок здійснення державного геологічного контролю, але після втрати ним чинності новий акт не було прийнято. Тому реалізація геологічного контролю наразі не регламентована законодавством.

Узагальнюючи зміст звітів про результати роботи Департаменту державного геологічного контролю Держгеонадра та звітів про виконання річного плану здійснення заходів державного нагляду (контролю) Держгеонадрами, очевидним є проведення ним планових і позапланових перевірок надрокористувачів. У 2020 році відповідно до інформації, наданої у Звітах про результати державного геологічного контролю за геологічним вивченням надр та раціональним і ефективним використанням надр, найбільша кількість позапланових перевірок проведена в результаті неподання у встановлений термін суб'єктом господарювання документів обов'язкової звітності без поважних причин, а також письмових пояснень про причини, які перешкождали їх поданню (табл. 1).

Підстава для проведення позапланової перевірки	Кількість позапланових перевірок		
	2018	2019	2020
Подання суб'єктом господарювання письмової заяви про здійснення заходу державного нагляду (контролю) за його бажанням	50	3	13
Перевірка виконання суб'єктом господарювання приписів, розпоряджень або інших розпорядчих документів щодо усунення порушень вимог законодавства, виданих за результатами проведення планових заходів органом державного нагляду (контролю)	9	3	5
Обґрунтоване звернення фізичної особи про порушення суб'єктом господарювання її законних прав	1	3	4
Неподання у встановлений термін суб'єктом господарювання документів обов'язкової звітності без поважних причин, а також письмових пояснень про причини, які перешкождали поданню таких документів	3	–	208
Доручення Прем'єр-міністра України	–	–	3
Ухвала слідчого судді (суду)	1	–	–
Разом	66	9	305

Таблиця 1. – Підстави та кількість позапланових перевірок, проведених Департаментом державного геологічного контролю Держгеонадра [174]

За результатами перевірки надрокористувача Держгеонадра відповідно до ст. 62 Кодексу України про надра має право:

1) припинити роботи з геологічного вивчення надр, що проводяться з порушенням норм та правил і можуть спричинити псування родовищ, істотне зниження ефективності робіт чи призвести до значних збитків;

2) припинити діяльність підприємств і організацій, що займаються геологічним вивченням надр без спеціальних дозволів або з порушенням умов, передбачених цими дозволами;

3) надати обов'язкові для виконання вказівки про усунення недоліків і порушень під час геологічного вивчення надр [6].

Згідно із Законом України «Про нафту і газ» від 12.07.2001 р. Держгеонадра в разі виявлення порушень правил і нормативів користування нафтогазоносними надрами й умов спеціальних дозволів на користування нафтогазоносними надрами, угод про умови користування нафтогазоносними надрами можуть тимчасово припинити провадження робіт, передбачених спеціальним дозволом на користування нафтогазоносними надрами, до усунення порушень (припинити дію спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами), вносити на розгляд центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері промислової безпеки та державного гірничого нагляду питання про позбавлення надрокористувача спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами. Однак у ст. 27 Закону України «Про нафту і газ» передбачено, що анулювання спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами здійснюється Держгеонадра, а у випадках, передбачених абз. 4–7 ч. 1 цієї статті, у разі незгоди надрокористувача – в судовому порядку [90].

Водночас норми Закону України «Про нафту і газ» не зовсім узгоджуються з Положенням про Державну службу геології та надр України від 30.12.2015 р., згідно з яким Держгеонадра самостійно зупиняє та анулює в установленому порядку дію спеціальних дозволів на користування надрами (зокрема, на користування нафтогазоносними надрами), поновлює їх дію в разі припинення (пп. 10 п. 4) [108]. Якщо звернути увагу на місце цих актів в ієрархії законодавства, то очевидно, що норми закону мають вищу юридичну

силу, ніж підзаконний акт, яким є Положення про Державну службу геології та надр України, тому норми останнього не повинні суперечити першому.

О. Є. Михайський зазначає, що за результатами планових і позапланових перевірок Держгеонадра складають акт з результатами здійснення заходу, на підставі якого в разі виявлення порушень вимог законодавства, за наявності підстав для повного або часткового зупинення виробництва (виготовлення), реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг звертаються з позовом до адміністративного суду. Якщо необхідні інші заходи реагування, Держгеонадра впродовж 5 робочих днів із дня завершення здійснення державного нагляду (контролю) складає припис, розпорядження або інший документ щодо усунення порушень, виявлених під час здійснення заходу [175, с. 118].

Водночас ст. 131 проєкту Кодексу України про надра пропонується змінити порядок анулювання спеціального дозволу на користування надрами. Так, Держгеонадра після його прийняття в разі виявлення невжиття надрокористувачем упродовж року заходів для усунення причин, через які дію спеціального дозволу на користування надрами було припинено, можуть лише звернутися до суду з позовом про анулювання такого дозволу [36].

Оскільки внаслідок проведення заходів державного нагляду (контролю), виявлення порушень додержання законодавства у сфері раціонального використання та охорони надр, Держгеонадра наділені правом припинити або анулювати дію спеціального дозволу на користування надрами, пропонуємо звернути увагу на кількість припинених та анульованих дозволів на користування надрами впродовж 2015–2020 рр. для відображення наслідків недодержання адміністративно-правового режиму надрокористування суб'єктами господарювання [175].



Додержання адміністративно-правового режиму надрокористування в Україні забезпечуються серед іншого визначенням діянь, у разі скоєння яких для порушника настає адміністративна відповідальність.

У науковій доктрині питання адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері надкористування в Україні розглядали М. А. Білицька, Н. В. Давидова, О. О. Жиденко, Р. С. Кірін, Д. І. Козьяков, О. Ю. Макаренко, Н. О. Максименцева, І. Б. Мачуська, К. Р. Резворович, О. О. Сурілова, М. П. Юніна, О. С. Юнін, А. С. Ярошенко та ін., але розвиток суспільних відносин, прогалини законодавчого регулювання окремих аспектів правовідносин у сфері надкористування вимагають періодичного перегляду положень, що закріплюють адміністративну відповідальність за порушення законодавства у сфері надкористування для визначення їх відповідності умовам розвитку суспільства та держави відповідно.

В. Б. Авер'янов зазначає, що адміністративна відповідальність настає за вчинення адміністративного проступку та характеризується негативною реакцією держави на протиправні прояви окремих фізичних (а іноді юридичних) осіб установленням відповідних правил, заборон і адекватних порушенням санкцій щодо порушників [176].

Водночас не всі науковці підтримують підхід, за якого адміністративна відповідальність є негативною реакцією держави. Так, К. С. Бельський переконаний, що поняття адміністративної відповідальності повинне синтезувати два визначення: перше характеризує адміністративну відповідальність як об'єктивну категорію, що являє собою реакцію держави на адміністративне правопорушення, а друге – як суб'єктивно-особистісну категорію, як сукупність правомочностей покараної особи [177, с. 20]. Відповідно науковець пропонує розуміти адміністративну відповідальність як:

- 1) реагування держави на адміністративне правопорушення, що виражається в реалізації компетентним органом (посадовою особою) права висунути обвинувачення особі, піддати протиправне діяння офіційному

оцінюванню й у разі негативного оцінювання застосувати до винної особи адміністративні стягнення [177, с. 16];

2) специфічне положення правопорушника, який поряд із зазнанням адміністративно-примусових заходів впливу реалізує процесуальні права на надання пояснень по суті порушення, справедливу та об'єктивну оцінку компетентним органом скоєного діяння, коректне з правового та морального поглядів застосування до нього адміністративного покарання [177, с. 20].

За В. А. Крижановською, адміністративна відповідальність є особливою правовою формою реакції держави на захист публічних і приватних інтересів, яка полягає в сукупності встановлених державою матеріальних і процесуальних норм, з метою спонукання правопорушника, який добровільно не бажає додержуватися встановлених правил, до належної поведінки і покладання обов'язку зазнавати несприятливих для нього наслідків, а також досягнення мети попередження правопорушень. На її думку, зазначене поняття враховує специфіку адміністративної відповідальності, оскільки охоплює каральний, відновлювальний чи компенсаційний, профілактичний чи попереджувальний способи впливу на правопорушника [178, с. 7].

Адміністративна відповідальність найбільш часто застосовується за правопорушення у сфері надрокористування. Тому І. Б. Мачуська пропонує під адміністративним правопорушенням у сфері надрокористування розуміти суспільно шкідливе, протиправне, винне діяння (дія / бездіяльність) фізичної чи юридичної особи, що посягають на право державної власності на надра, порядок охорони та використання корисних копалин, за яке законодавством України встановлюється адміністративна відповідальність [179, с. 340].

У главі 6 «Відповідальність за порушення законодавства про надра» Кодексу України про надра передбачені порушення за які винні особи несуть відповідальність [6], хоча в ній не зазначено, який вид відповідальності за яке

порушення настає, крім того, наведений перелік невичерпний, оскільки подано, що «законодавчими актами України може бути встановлено відповідальність й за інші порушення законодавства про надра». Тому пропонуємо звернути увагу на главу 7 «Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини» КУпАП, за якою адміністративна відповідальність настає в разі:

1) порушення вимог щодо охорони надр (ст. 57): а) самовільна забудова площ залягання корисних копалин, невиконання правил охорони надр і вимог щодо охорони довкілля, будівель і споруд від шкідливого впливу робіт, пов'язаних із користуванням надрами, знищення або пошкодження спостережних режимних свердловин на підземні води, а також маркшейдерських і геодезичних знаків; б) вибіркове розроблення багатих ділянок родовищ, що призводить до необґрунтованих витрат балансових запасів корисних копалин, наднормативні втрати і наднормативне розубожування корисних копалин під час видобування, псування родовищ корисних копалин, інші порушення вимог раціонального використання їх запасів; в) втрата маркшейдерської документації, невиконання вимог щодо приведення гірничих виробок і бурових свердловин, які ліквідують або консервують, до стану, що забезпечує безпеку населення, а також вимог щодо збереження родовищ, гірничих виробок і бурових свердловин на час консервації; г) порушення особливих умов спеціального дозволу на користування надрами, якщо це не пов'язано з отриманням доходу у великих розмірах (у 300 і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян);

2) порушення правил і вимог проведення робіт з геологічного вивчення надр (ст. 58), тобто порушення зазначених правил і вимог, яке може призвести

чи призвело до недостовірного оцінювання розвіданих запасів корисних копалин або умов для будівництва та експлуатації підприємств з видобування корисних копалин, підземних споруд, не зв'язаних із видобуванням корисних копалин, втрата геологічної документації, дублікатів проб корисних копалин і керн, необхідних за дальшого геологічного вивчення надр і розробці родовищ;

3) порушення вимог щодо видобування корисних копалин (ст. 58¹), тобто видобування корисних копалин із використанням обладнання, яке не пройшло обов'язкової сертифікації. Передбачено також підвищену відповідальність для осіб, які повторно впродовж року скоїли таке саме правопорушення [96].

Аналіз санкцій, передбачених за порушення у сфері надрокористування, дає підстави стверджувати про переважання такої санкції, як штраф.

Відповідно до ст. 231 КУпАП розглядати справи про адміністративні правопорушення за ст. 57, 58 і накладати адміністративні стягнення має право центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці – Держпраці. У ст. 255 КУпАП подано, що у справах про адміністративні правопорушення, розгляд яких віднесено до відання органів, зазначених у ст. 222–244²¹, протоколи про правопорушення мають право складати уповноважені посадові особи цих органів. Зважаючи на норми КУпАП, складення протоколів про адміністративні правопорушення за ст. 57, 58, розгляд справ про адміністративні правопорушення та накладення стягнення належить до компетенції Держпраці. Однак ст. 239 КУпАП закріплює, що центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр – Держгеонадра, розглядає справи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 57, 58, 58¹, а згідно зі ст. 255 ще й складає протоколи про

адміністративні правопорушення за ними. Це свідчить про неузгоджену позицію законодавця. Але якщо звернути увагу на ст. 231 КУпАП, то нескладно помітити, що останні зміни до неї вносили у 2014 році, тоді як до ст. 239 – у 2019 році у зв'язку з доповненням КУпАП ст. 58¹, тому, ймовірно, їх зміст не було приведено у відповідність для усунення суперечностей.

Водночас практика свідчить, що протоколи про адміністративні правопорушення за ст. 57 КУпАП складають посадові особи Держгеонадра. У звіті про результати роботи Департаменту державного геологічного контролю Держгеонадра за 2020 рік зазначено, що за результатами перевірок у 2020 році за ст. 57, 58 КУпАП складено 40 протоколів про адміністративні правопорушення, на 19 посадових осіб накладено штраф розміром 71,9 тис. грн. За результатами розгляду справ за ст. 57, 58 КУпАП до Державного бюджету України було сплачено лише 60 тис. грн [180].

Варто зазначити, що загалом кількість складених протоколів про адміністративні правопорушення в останні роки зменшилася (табл. 2).

Період, рік	Загальна кількість перевірок	Кількість планових перевірок	Кількість складених протоколів про адміністративні правопорушення
2016	962	907	52
2017	62	–	–
2018	1 045	979	126
2019	814	805	109
2020	501	196	40

Таблиця 2 – Співвідношення загальної кількості перевірок, позапланових перевірок надкористувачів та складених протоколів про адміністративні правопорушення впродовж 2016–2020 років.

Втім, у наукових колах тривають дискусії щодо розміру штрафів, які накладають на правопорушників за ст. 57, 58 КУпАП. На думку науковців,

закріплений розмір штрафів за зазначені порушення не сприяє попередженню їх скоєння. Але в теорії адміністративного права відсутній єдиний підхід щодо цілей адміністративної відповідальності. Деякі зазначають про попередження вчинення нових правопорушень як правопорушниками так і іншими особами, деякі вважають виховання особи правопорушника першочерговою ціллю адміністративної відповідальності, інші ж покарання як ствердження справедливості [181, с. 234]. Н. О. Максименцева переконана, що в разі застосування відповідальності в галузі публічного адміністрування надровидобування основний акцент повинно бути зроблено на превентивно-виховній функції відповідальності, а меншою мірою – на каральній та компенсаційній функціях [182, с. 25]. Дійсно, якщо проаналізувати кількість складених протоколів про адміністративні правопорушення за 2018–2020 рр., то очевидно, що їх кількість знизилася майже на 30 %, але не можна однозначно стверджувати, що кількість правопорушень знизилася завдяки превенції порушень у сфері надрокористування. Досить вдало наголошує Є. В. Шульга, що такий стан справ може свідчити про корумпованість, або вибірковість накладення адміністративних стягнень на правопорушників органами державної влади [183, с. 247]. Безумовно, недоцільно заперечувати факт, що Україна вживає заходів для мінімізації корупції в публічній та приватній сферах, зокрема у сфері надрокористування, але така неоднозначність щодо визначення причин зниження кількості складених у 2020 році протоколів про адміністративні правопорушення залишає питання функцій адміністративної відповідальності у сфері надрокористування відкритим.

Водночас, на нашу думку, адміністративна відповідальність у сфері надрокористування швидше виконує превентивну функцію, ніж каральну, оскільки розміри штрафів, які накладаються на порушників невеликі, крім

того, законодавство передбачає кримінальну відповідальність за порушення у сфері надрокористування, які дійсно є суспільно небезпечними та завдають більшої ніж адміністративні правопорушення, шкоди.

Варто зазначити, що в науковій доктрині перелік правопорушень у сфері надрокористування, за які законом передбачено адміністративну відповідальність, не обмежується лише ст. 57, 58 та 58¹ КУпАП та відповідно пропонуються авторські класифікації таких правопорушень.

І. Б. Мачуська серед таких правопорушень виокремлює: 1) земельні правопорушення, пов'язані з використанням поверхневого шару ґрунту в разі здійснення видобування корисних копалин (ст. 53³, 53⁴ КУпАП); 2) земельні правопорушення, пов'язані з відновленням поверхневого шару ґрунту рекультивацією (ст. 54 КУпАП); 3) правопорушення у сфері надрокористування, пов'язані із порушенням права державної власності на надра; 4) правопорушення щодо охорони надр; 5) правопорушення щодо правил проведення робіт з геологічного вивчення надр [178, с. 341]. Але ми вважаємо, що така позиція потребує обґрунтування.

Дійсно, видобування корисних копалин може здійснюватися з використанням поверхневого шару ґрунту. Відповідно до абз. 1 ч. 2 ст. 168 Земельного кодексу України власники земельних ділянок, землекористувачі не мають права здійснювати зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі [5]. Зняття і перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок здійснюється на підставі робочого проєкту землеустрою. Водночас ст. 53 та 53³ КУпАП передбачено адміністративну відповідальність за зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу та незаконне заволодіння

грунтовим покривом (поверхневим шаром) земель відповідно [96]. Одержання дозволу на зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок регламентовано Земельним кодексом України, яким регулюються земельні відносини, що виникають під час використання надр, та нормативно-правовими актами про надра, якщо вони не суперечать його положенням. Тому можна зробити висновок, що правовідносини у сфері надрокористування пов'язані із земельними відносинами, але законодавець позиціонує їх як самостійні види правовідносин і розмежує компетенцію центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі та центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр. Тому відносити земельні правопорушення до правопорушень у сфері надрокористування недоцільно. Це ж стосується порушень, пов'язаних із відновленням поверхневого шару ґрунту, рекультивацією, адміністративну відповідальність за скоєння яких передбачено ст. 54 КУпАП.

Наприклад, пропонуємо акцентувати увагу на рішенні суду, відповідно до якого позивач – ТОВ «АЛД» – звернувся з позовом до відповідача – Головного управління Держгеокадастру у Луганській області в якій просив визнати протиправною та скасувати Постанову № 153-ДК/0052По/08/01-19 від 13.09.2019 р. про визнання його винним у вчиненні правопорушення за ст. 53³ КУпАП та накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу та сплати завданої шкоди. Октябрський районний суд м. Полтави розглянув справу і рішенням від 11.11.2019 р. задовольнив адміністративний позов. Проведення у справі про адміністративне правопорушення за ст. 53³ КУпАП було закрито за відсутності доказів складу правопорушення.

Водночас Головне управління Держгеокадастру в Луганській області, не погодившись із рішенням суду, подало апеляційну скаргу, посилаючись на порушення судом норм матеріального та процесуального права, неповне дослідження обставин справи. Відповідач також звернув увагу, що в описовій частині постанови зазначено, що ТОВ «АЛД» використовує земельну ділянку за відсутності дозволу, тобто самовільно зайняв земельну ділянку та виконав роботи із зняття й перенесення ґрунтового покриву земельної ділянки, а в мотивувальній частині постанови зазначено: визнати винним ТОВ «АЛД». Відповідно до Порядку видачі та анулювання спеціальних дозволів на зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок, затвердженого Наказом Державного комітету України по земельних ресурсах 04.01.2005 р. № 1, власники земельних ділянок і землекористувачі, які проводять гірничодобувні, геологорозвідувальні роботи, зобов'язані одержати дозвіл на зняття та перенесення родючого шару ґрунту земельної ділянки, якщо це призводить до порушення родючого шару ґрунту. З огляду на це предметом адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 53³ КУпАП, є родючий шар ґрунту, а необхідність одержання дозволу на зняття і перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок виникає тоді, коли він характеризується родючістю. І відповідач не надав жодних доказів на підтвердження обов'язку одержувати спеціальний дозвіл ТОВ «АЛД».

Відповідно до агрохімічного паспорта та агрохімічної характеристики ґрунтів земельної ділянки, яка надана ТОВ «АЛД» для геологічного вивчення надр бурінням пошукової свердловини, ґрунт земельної ділянки, що характеризується за своїми морфологічними ознаками та хімічним складом, належить до малопродуктивних та непридатний до ґрунтополіпшення малопродуктивних земель, зняття і збереження родючого шару ґрунту

недоцільно, але варто використовувати для вирівнювання площадки після закінчення терміну експлуатації дослідно-промислової установки.

Правовою підставою для використання ТОВ «АЛД» земельної ділянки також є Договір № 112/16 від 09.12.2016 р. з ДП «Сєверодонецьке ЛМГ» короткострокового тимчасового користування лісовою земельною ділянкою з метою проведення розвідувальних робіт із пошуку газу, нафти та конденсату бурінням свердловини. Державне підприємство «Сєверодонецьке ЛМГ» також має право безстрокового погодження на геологічне вивчення нафтогазових надр ТОВ «АЛД» листом від 11.10.2018 р. № 02-33/14646-18 від Державного агентства лісових ресурсів України і листом від 26.11.2018 р. № 837/02 від Луганського обласного управління лісового та мисливського господарства. Отже, ТОВ «АЛД» має право на використання земельної ділянки на підставі угоди або погодження для проведення розвідувальних робіт до початку промислового розроблення надр. Наразі ТОВ «АЛД» лише на стадії геологічного вивчення надр і бурить геологічні свердловини, а після виявлення запасів газу можна буде вводити промислову розробку.

З огляду на вищевикладене колегія суддів зазначає, що Постанова у справі про адміністративне правопорушення від 13.09.2019 р. № 153-ДК/0052По/ 08/01/-19 за формою і змістом не відповідає нормам законодавства, оскільки відсутні докази, що підтверджують вину позивача у вчиненні порушення, за ст. 53³ КУпАП, тому суд першої інстанції дійшов висновку про її скасування.

Відповідно до викладеного суд ухвалив нову постанову, якою адміністративний позов ТОВ «АЛД» задовольнило повністю [184]. Фактично зміст цієї постанови свідчить, що порушення, які стосуються землі, виявляють та фіксують органи Держгеокадастру, а не Держгеонадра, оскільки саме перший реалізує державну політику у сферах земельних відносин,

землеустрою, Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині додержання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів тощо [185].

Ще одним підтвердженням недоцільності включати земельні порушення до порушень у сфері надрокористування є те, що для геологічного вивчення надр, надрокористування можуть використовуватися не лише земельні ділянки, а й, зокрема, поверхневі та підземні води. У такому разі, якщо брати за основу позицію І. Б. Мачуської, необхідно доповнити перелік порушень у сфері надрокористування нормами КУпАП, що охороняють водні ресурси (ст. 59 «Порушення правил охорони водних ресурсів», ст. 60 «Порушення правил водокористування» тощо).

Щодо інших правопорушень у сфері надрокористування, пов'язаних із порушенням права державної власності на надра, то за ст. 47 КУпАП самовільне користування надрами, укладення угод, які в прямій чи прихованій формі порушують право власності на надра, передбачають накладення штрафу на громадян та посадових осіб [96]. Незважаючи на те, що мова йде про «право власності на надра», в статті, як зазначає О. О. Дудоров, акцентується саме на праві державної власності на надра, залишаючи поза увагою право власності на надра місцевого значення. Такий підхід він вважає недоцільним, тому пропонує іншу назву ст. 47 КУпАП – «Порушення права власності Українського народу на надра та корисні копалини», оскільки надра за Конституцією України є власністю народу України [186, с. 20].

Втім, ці пропозиції не відображені в чинному законодавстві, тому Н. Москалюк усі правопорушення щодо державної власності поділяє на дві групи: в одних державна власність – безпосередній об'єкт посягання (ст. 47–50 КУпАП), в інших – додатковий об'єкт [187, с. 180]. Тому якщо

говорити про адміністративну відповідальність у сфері надрокористування, то за ст. 47 КУпАП безпосереднім об'єктом посягання є не надра, а саме право власності держави на них, так само як і на інші природні ресурси, що можуть перебувати в її власності. Відповідно недоцільно відносити зазначене правопорушення до тих, об'єктом яких є безпосередньо надра.

Ще одна класифікація правопорушень у сфері надрокористування, запропонована Т. К. Оверковською та Н. М. Опольською, передбачає їх умовний поділ на: 1) правопорушення щодо самовільного проведення геологорозвідувальних робіт, самовільного розроблення надр, забудови площ залягання корисних копалин та інші дії, які посягають на право власності Українського народу на надра; 2) правопорушення, пов'язані з охороною праці і технікою безпеки в разі користування надрами; 3) правопорушення, які мають виражений екологічний характер [188, с. 42].

Установити, яке з правопорушень, передбачених ст. 57, 58 та 58¹ КУпАП, до яких саме належить, можливо лише через з'ясування безпосереднього об'єкта правопорушень. Зокрема, безпосереднім об'єктом порушення вимог щодо охорони надр (ст. 57 КУпАП) є екологічна безпека та правопорядок у галузі надрокористування; порушення правил і вимог проведення робіт з геологічного вивчення надр (ст. 58 КУпАП) – порядок проведення робіт по геологічного вивчення надр; порушення вимог щодо видобування корисних копалин (ст. 58¹ КУпАП) – відносини у сфері промислової розробки надр.

Визначення складу цих правопорушень серед науковців є дискусійним, зокрема, немає єдиного підходу щодо суб'єктів, до яких застосовують адміністративну відповідальність за їх скоєння. Так, О. Ю. Макаренко, розглядаючи адміністративну відповідальність за порушення вимог щодо охорони надр (ст. 57 КУпАП), звертає увагу, що цією нормою передбачено не

лише відповідальність за порушення вимог щодо охорони надр, й вимог щодо охорони довкілля, будівель і споруд від шкідливого впливу робіт, пов'язаних із користуванням надрами. Суб'єктами правопорушення є громадяни і посадові особи. Згідно зі ст. 30, 38 Гірничого Закону України власники гірничого підприємства, які персонально відповідають за стан техніки безпеки і охорони праці, забезпечують безпеку гірничих робіт та охорону довкілля. Працівники гірничого підприємства зобов'язані не лише знати, й виконувати вимоги гірничого законодавства та технічної документації, а в разі виявлення аварії чи нещасного випадку повідомляти керівника робіт, гірничого диспетчера, які зобов'язані вжити необхідних заходів. Тому О. Ю. Макаренко вважає, що адміністративну відповідальність за такі порушення мають нести лише посадові особи [189, с. 223].

Ще одним дискусійним аспектом, як зазначає Л. Є. Хижня, є вирішення питання про доцільність та можливість притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення порушень законодавства у сфері захисту довкілля юридичних осіб. Оскільки порушення у сфері надрокористування зазначені в главі 7 КУпАП, вважаємо, що для них питання, які порушує науковець, також є актуальними. Л. Є. Хижня звертає увагу, що, незважаючи на відсутність у КУпАП санкцій для юридичних осіб за порушення у сфері захисту довкілля, вони є в інших нормативно-правових актах [190].

Зокрема ст. 21 Закону України «Про виключну (морську) економічну зону України» від 16.05.1995 р. передбачає, що юридичні особи за порушення законодавства про виключну (морську) економічну зону України несуть відповідальність, установлену ст. 22–26 Закону. Відповідно до ст. 24 зазначеного акта незаконне видобування природних ресурсів у межах виключної (морської) економічної зони карається штрафом від 440 до 1 400 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, або конфіскацією засобів і

знарядь, із застосуванням яких вчинено порушення, з безоплатним вилученням незаконно видобутих ресурсів. Водночас у ч. 2 ст. 24 Закону передбачено підвищену відповідальність у разі вчинення таких дій повторно впродовж року, або у великих розмірах, якщо вони призвели до значного погіршення умов відтворення рибних чи інших живих ресурсів моря [191].

Така ситуація свідчить про спробу запровадити адміністративну відповідальність для юридичних осіб, але її стримує застаріла конструкція розуміння суб'єктивної сторони адміністративного правопорушення, а відсутність хоча б одного з елементів складу порушення обумовлює його відсутність. Ключова категорія суб'єктивної сторони адміністративної відповідальності – це вина як психічне відношення особи до здійснюваної нею протиправної дії або бездіяльності у формі наміру або необережності та їх наслідків, але на питання, як визначити вину юридичної особи відповіді не має. Хоча є пропозиції притягати юридичну особу до адміністративної відповідальності: без встановлення її вини; через поєднання вини юридичної особи та її працівників; через установлення колективної вини осіб юридичної особи в разі прийняття ними колегіальних рішень [190].

Ще одним проблемним аспектом визнання юридичних осіб як суб'єктів адміністративного стягнення є вимога індивідуалізації стягнення, тому постає питання щодо розмежування інтересів юридичної особи з її працівниками, засновниками. Науковець пропонує звільняти засновників юридичної особи від відповідальності в разі встановлення відсутності можливості знати про настання негативних наслідків від протиправної діяльності, тобто доказуванню підлягає встановлення можливості застосування вини колективного утворення, яким є юридична особа (об'єктивна вина), і суб'єктивної її форми [190, с. 108–109].

Незважаючи на дискусію навколо зазначеного питання, ми вважаємо доцільним розглянути можливість доповнення ст. 57 «Порушення вимог щодо охорони надр», ст. 58 «Порушення правил і вимог проведення робіт по геологічному вивченню надр», ст. 58¹ «Порушення вимог щодо видобутку корисних копалин» КУпАП такою санкцією для юридичних осіб, як позбавлення права користування надрами в разі повторного скоєння ними впродовж року порушень, передбачених цими статтями».

Таким чином, заходами забезпечення додержання адміністративно-правового режиму надрокористування та припинення його порушень як складової адміністративно-правового режиму надрокористування в Україні є проведення перевірок надрокористувачів органами контролю та адміністративна відповідальність за порушення законодавства у сфері надрокористування, під якою необхідно розуміти сукупність визначених законом заходів впливу держави на неправомірну поведінку фізичних і юридичних осіб у галузі раціонального використання та охорони надр місцевого та загальнодержавного значення з метою припинення останньої, застосування санкцій до правопорушників, а також спонукання до додержання норм законодавства в галузі надрокористування в майбутньому.

Водночас узагальнення положень наукової доктрини та актів національного законодавства дає підстави зробити висновки про: неузгодженість положень ст. 231, 239, 255 КУпАП щодо визначення суб'єкта, наділеного повноваженнями складати протокол про адміністративні правопорушення, розглядати справи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 57, 58 та 58¹ КУпАП; недоцільність віднесення земельних порушень до правопорушень у сфері надрокористування; можливість закріплення такої санкції для юридичних осіб, що є надрокористувачами, як

позбавлення права користування надрами в разі скоєння ними повторно впродовж року порушень, передбачених ст. 57, 58 та 58¹ КУпАП.

Висновки до розділу 2

1. Визначено, що управління у сфері надрокористування – це прямий вплив органів державної влади та органів місцевого самоврядування на суспільні відносини у сфері геологічного вивчення, дослідно-промислової розробки родовищ та видобування корисних копалин, які містяться в надрах, а також експлуатацію надр із цілями не пов'язаними з видобуванням корисних копалин, будівництво та експлуатацію підземних споруд, захоронення відходів, а також інші відносини, пов'язані з користуванням надрами, спрямований на забезпечення сталого економічного розвитку в цій сфері, ефективне використання мінерально-сировинного комплексу в інтересах народу, забезпечення конкурентоспроможності економіки країни загалом.

2. Установлено, що: 1) управління у сфері надрокористування в Україні здійснюється уповноваженими органами, наділеними загальною чи спеціальною компетенцією на загальнодержавному та місцевому рівнях; 2) органи управління у сфері надрокористування зовнішньовідокремлені, що закріплено в їх адміністративно-правовому статусі; 3) діяльність органів управління у сфері надрокористування регламентована нормами адміністративного права; 4) повноваження щодо здійснення державного контролю за раціональним використанням та охороною надр належить до компетенції декількох центральних органів виконавчої влади; 5) діяльність органів управління у сфері надрокористування спрямована на забезпечення сталого економічного розвитку в цій сфері, ефективне використання

мінерально-сировинного комплексу в інтересах народу, забезпечення конкурентоспроможності економіки країни загалом.

Відповідно до органів загальної компетенції у сфері надрокористування віднесено: Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, Верховну Раду Автономної Республіки Крим, обласні ради, Київську і Севастопольську міські ради, Раду Міністрів Автономної Республіки Крим, сільські, селищні, міські і районні ради, тоді як до органів спеціальної компетенції у сфері надрокористування – Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, Державну службу геології та надр України, Державну екологічну інспекцію України.

3. Запропоновано методи адміністративно-правового регулювання правовідносин у сфері надрокористування розуміти як сукупність способів, за допомогою яких суб'єкти управління в галузі надрокористування впливають на суспільні відносини, пов'язані з використанням та охороною надр у порядку та межах, передбачених нормами адміністративного законодавства.

4. Зроблено висновок, що адміністративно-правове регулювання правовідносин у сфері надрокористування здійснюється одночасно за допомогою імперативного (вимога наявності спеціального дозволу на користування ділянкою надр, порядок його одержання) та диспозитивного (стадія розгляду питання про одержання такого дозволу, укладення угоди про розподіл продукції) методів. Крім того, методами адміністративно-правового регулювання правовідносин у сфері надрокористування є: 1) заохочення (можливість у передбачених законом випадках одержати спеціальний дозвіл на користування ділянкою надр); 2) переконання (публічне проведення відкритих аукціонів у системі електронних торгів із продажу дозволів, публічне обговорення нормативних актів у сфері надрокористування); 3) примус (адміністративна відповідальність за порушення вимог щодо

охорони надр, правил і вимог проведення робіт з геологічного вивчення надр, вимог щодо видобування корисних копалин); 4) контроль і нагляд (проведення перевірок суб'єктів надрокористування на відповідність здійснюваної ними діяльності вимогам чинного законодавства).

5. Установлено, що якщо розглядати методи контролю і нагляду у сфері надрокористування, то вона яскравий приклад законодавчого винятку, за якого нагляд та контроль зіставляються та виконують однакову функцію. Це підтверджується подібними повноваженнями Держгеонадра з державного контролю за геологічним вивченням, раціональним використанням та охороною надр, Держпраці, що реалізує державний гірничий нагляд і Держекоінспекції, уповноваженої здійснювати державний нагляд (контроль) за додержанням законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів. Тому категорії «контроль» та «нагляд» доцільно чітко розмежувати на законодавчому рівні.

6. Наголошено, що на відміну від контрольних-наглядових заходів, які здійснює Держпраці та Держекоінспекція, порядок реалізації державного геологічного контролю Держгеонадрами є нормативно неврегульованим із 2017 року, коли Положення про порядок здійснення державного геологічного контролю втратило чинність, що свідчить про необхідність розроблення та прийняття нового порядку, зважаючи на доцільність належної регламентації правовідносин, що виникають між суб'єктами управління у сфері надрокористування та надрокористувачами, забезпечення прозорості заходів державного геологічного контролю тощо.

7. З'ясовано, що заходами забезпечення додержання адміністративно-правового режиму надрокористування та припинення його порушень як складової адміністративно-правового режиму надрокористування в Україні є

проведення перевірок надкористувачів органами контролю та адміністративна відповідальність за порушення законодавства у сфері надкористування.

8. Визначено, що адміністративна відповідальність у сфері надкористування – це невід’ємний елемент адміністративно-правового режиму надкористування, який є сукупністю визначених законом заходів впливу держави на неправомірну поведінку фізичних і юридичних осіб у галузі раціонального використання та охорони надр місцевого й загальнодержавного значення з метою припинення останньої, застосування санкцій до правопорушників, а також спонукання до додержання норм законодавства в галузі надкористування в майбутньому.

9. Установлено неузгодженість положень ст. 231, 239, 255 КУпАП щодо визначення суб’єкта, наділеного повноваженнями складати протокол про адміністративні правопорушення, розглядати справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 57, 58 та 58¹ КУпАП.

10. Зроблено висновок про недоцільність відносити земельні правопорушення до правопорушень у сфері надкористування. Оскільки правовідносини у сфері надкористування хоча і пов’язані із земельними відносинами, але законодавець їх позиціонує як два самостійних види правовідносин та розмежує компетенцію центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі та центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр.

11. Запропоновано розглянути можливість закріплення такої санкції для юридичних осіб, що є надкористувачами, як позбавлення права

користування надрами у разі скоєння ними повторно впродовж року порушень, передбачених ст. 57, 58 та 58¹ КУпАП.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ НАДРОКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ

3.1 Зарубіжний досвід адміністративно-правового режиму надрокористування та можливості його впровадження в Україні

Видобування корисних копалин є одним із основних секторів економіки розвинених країн світу, завдяки якому здійснюється найбільший внесок у приріст ВВП. Через значний економічний потенціал для розвитку країни надрокористуванню приділяється велика увага в усіх країнах світу.

Надра України містять практично всі необхідні мінерали та природні ресурси для забезпечення не лише власних потреб, а також для здійснення експорту в інші країни світу. Інтенсивний розвиток галузі надрокористування забезпечить Україні не лише економічну стабільність та приріст ВВП, а й дасть можливість стати повністю енергетично незалежною країною, яка спроможна власними силами забезпечувати потреби в корисних копалинах. Проте Україна є пострадянською країною і відповідно потребує введення більш сучасних і прогресивних реформ, які зроблять надрокористування ще більш інвестиційно привабливою галуззю. Зважаючи на вищенаведене, для стимулювання розвитку надрокористування в Україні необхідним є вивчення зарубіжного досвіду адміністративно-правового режиму надрокористування.

Кожній країні властиві свої особливості надрокористування, зважаючи на: 1) закріплення права власності на надра; 2) різний порядок освоєння

родовищ корисних копалин; 3) відмінні системи надання права користування надрами; 4) співвідношення надро- та землекористування; 5) різний розмір податків на видобуту мінеральну сировину.

Зокрема, визначаючи право власності на надра, очевидно, що всі держави можна поділити на три групи:

1) держави, де право власності на надра належить державі (Аргентина, Бразилія, Мексика, Перу, Чилі та ін.);

2) право державної власності на надра поширюється на земельні ділянки, які перебували в державній власності, відповідно допускається приватна власність на надра і родовища корисних копалин, але на всіх земельних ділянках незалежно від форми власності лише державні органи мають право видавати дозвіл на розвідування та експлуатацію над спеціальними суб'єктами підприємницької діяльності (Франція, Німеччина, Японія та ін.);

3) існує одночасно як право приватної власності на земельну ділянку, так і право власності на корисні копалини, розміщені під цією ділянкою; здебільшого на законодавчому рівні визнаються самостійні права на земельну ділянку і надра, а також допускаються угоди окремо щодо прав на землю та надра під нею (Великобританія, окремі штати США, Канада) [192].

І. М. Жуков, розглядаючи зарубіжний досвід правового регулювання видобування вуглеводнів на континентальному шельфі, зазначає, що на сьогодні існує дві системи надання права користування надрами – дозвільна та договірна. За дозвільної системи користування надрами здійснюється на підставі ліцензії, спеціального дозволу, патенту тощо. У цьому разі держава в адміністративному порядку надає надрокористувачеві право на пошук, оцінку та видобування корисних копалин і визначає основні умови здійснення такої діяльності. Договірна система передбачає укладення в порядку, визначеному

господарським чи цивільним законодавством, угоди між державою та надрокористувачем. Договірні форми надрокористування передбачено законодавством розвинених країн, зокрема Італії, Німеччини [193, с. 8].

Серед європейських країн найбільш взірцевим є законодавство Норвегії, яка є країною скандинавського права, яка у порівняльному правознавстві за низкою ознак або включається до складу романо-германської правової сім'ї, або виділяється як самостійна правова сім'я, хоча часто розглядається і як проміжна між романо-германською та англосаксонською правовою сім'єю загального права [194, с. 197]. Основні принципи здійснення надрокористування в Норвегії закладені в Конституції Норвегії 1814 р., а спеціальними актами є Гірничий закон Норвегії 2009 р. та Закон «Про видобування вуглеводнів» 1996 р.

У Норвегії природні ресурси, включаючи надра, розглядаються як національне надбання, що підлягає використанню на благо нинішнього та майбутніх поколінь країни. Відповідно країною був узятий стратегічний курс на державне управління сферою надрокористування [195].

Порядок освоєння родовищ у Норвегії насамперед залежить від виду корисних копалин, які підлягають геологічному вивченню чи видобуванню, у зв'язку з чим можна виділити такі категорії корисних копалин:

– корисні копалини, які належить на праві власності державі. Відповідно до статті 7 Гірничого закону Норвегії до корисних копалин, право власності на які належить державі, відносять золото, уран, молібден, платину, цинк, берилій, хром, залізо, олово, а також низку інших корисних копалин, які законодавством віднесено до стратегічних [196];

– корисні копалини, які належать на праві власності землевласнику, – ті, які не відносять до переліку корисних копалин, що належать державі та залягають у межах земельної ділянки певної особи.

Законодавством Норвегії передбачено надання дозволів на геологічну розвідку корисних копалин. Згідно зі ст. 18 Гірничого закону Норвегії перед початком геологорозвідувальних робіт потенційним надрокористувачем подається повідомлення про початок робіт, до якого додається підготовлений план проведення робіт з геологічного вивчення. У разі надання дозволу на видобування корисних копалин пріоритет надається особам, які здійснювали раніше геологічне вивчення надр на цій ділянці надр. Необхідно зазначити, що відповідно до ст. 29 Гірничого закону Норвегії надання в користування ділянок, на яких раніше геологічне вивчення не проводилося, фактично не допускається. Якщо заявка подана на ширшу площу, то ділянка надається в користування за умови, що невивчені площі спочатку будуть розвідані.

На розроблення корисних копалин, крім дозволу, відповідно до ст. 43 Гірничого закону Норвегії, необхідно також отримання ліцензії на видобування корисних копалин, яку видають у разі, якщо здійснюється вилучення корисних копалин обсягом понад 10 000 м³.

Деякою іншою є ситуація щодо розвідування та видобування вуглеводнів. Законом Норвегії «Про видобування вуглеводнів» встановлено, що держава має не лише право власності на нафтові родовища, виняткове право на управління надрокористуванням і нафтовидобуток, а й на видання ліцензій. Зазначений закон здійснює регулювання нафтогазової діяльності від початку проведення геологорозвідувальних робіт до експлуатації родовищ [197].

Ліцензії на видобування вуглеводнів надаються Королем за результатами конкурсу або без проведення конкурсу. У першому випадку в «Норвезькій газеті» та в Офіційному журналі Європейського співтовариства повинно бути опубліковано повідомлення із зазначенням районів, щодо яких можуть бути подані заяви претендентів на отримання ліцензії на видобування. Термін подання заяв становив 90 днів із моменту опублікування повідомлення.

Надання ліцензії на видобування повинне проводитися на основі фактичних і об'єктивних критеріїв, вимог і умов, зазначених у повідомленні. Король зобов'язаний надавати ліцензію на підставі поданих заяв, оскільки це його право, а не обов'язок. У другому випадку в «Норвезькій газеті» та в Офіційному журналі Європейського співтовариства публікується повідомлення із зазначенням відповідних родовищ, які передбачається надати без проведення конкурсу на розсуд Короля. Король має право передбачити більш детальні критерії вибору переможця та надання ліцензії на видобування [198].

Ще однією особливістю надрокористування в Норвегії є практичне втілення принципу пріоритету надрокористування, незважаючи на існуюче розмежування надрокористування та землекористування. Зазначений принцип полягає в тому, що в разі необхідності доступу до надр передбачено спрощену та орієнтовану на надрокористувача процедуру оформлення землі.

Для видобування корисних копалин у Норвегії необхідно одержати дозвіл від землевласника чи державного органу, подавши заяву. Корисні копалини з приватноправовим режимом надаються в користування на підставі договору з власником земельної ділянки з подальшим повідомленням уповноважених органів державної влади із вказівкою на терміни початку робіт. Укладення договорів із землевласниками врегульовано цивільним та земельним законодавством держави і не регламентуються Гірничим законом Норвегії.

Також, законодавством Норвегії передбачений механізм примусового придбання землі для надрокористування, покликаний захистити інтереси надрокористувачів, які не можуть досягти домовленості з власниками земельних ділянок. Для цього надрокористувач звертається до Норвезького директорату з гірського видобування для одержання примусового дозволу на

виконання геологорозвідувальних і видобувних робіт. Водночас, йому необхідно довести комерційну вигоду від реалізації цього проєкту. У разі ухвалення рішення про примусове придбання землі для надрокористування власникові останньої виплачують відповідну компенсацію, пропорційну запланованому прибутку від проєкту [198, с. 108–109].

Ще однією державою Європи, на досвід якої у сфері надрокористування доцільно звернути увагу, є Франція. Ця країна належить до групи романо-германської правової сім'ї, а в галузі надрокористування відома тим, що має порівняно з іншими країнами великий досвід удосконалення галузі та запровадження ефективного законодавства [194, с. 197].

У Франції право на видобування корисних копалин та право власності на землю є роздільними. Тому надрокористувач повинен одержати згоду власника земельної ділянки на її використання, якщо останній відмовляється, префектом може бути встановлено сервітут. Однак надрокористувач сплачує власникові земельної ділянки відповідний збір.

Існує декілька дозвільних документів, що дозволяють розвідування та видобування корисних копалин у Франції. Зокрема, ексклюзивні ліцензії на розвідування та концесії на видобування корисних копалин надають виняткове право досліджувати чи видобувати корисні копалини в межах периметра ліцензії / концесії та розпоряджатися ними. Але права за ними можуть бути передані іншим особам, зокрема на умовах оренди, лише в разі попереднього одержання дозволу Міністра економіки. Ексклюзивні ліцензії на розвідування та концесії на видобування корисних копалин видає Міністр економіки на підставі заяви, яка повинна містити технічний файл, обґрунтування технічних та фінансових можливостей заявника, оцінку впливу на навколишнє природне середовище. Подані заяви проходять конкурсну процедуру. Ексклюзивні ліцензії на розвідування мають максимальну

початкову тривалість 5 років, але їх можна продовжувати двічі, щоразу на 5 років. Що ж до концесій на видобування, то максимальна початкова їх тривалість 50 років, але вони також можуть бути продовжені кілька разів, щонайбільше на 25 років. Заяви про продовження терміну їх дії розглядає Міністр економіки без конкурсу. Є також дозволи на експлуатацію, що видає префект на підставі заяви, яка повинна містити технічну інформацію та дослідження впливу на довкілля.

Варто підкреслити, що у Франції в останні роки особлива увага приділяється видобуванню вугілля, рідких або газоподібних вуглеводнів (за винятком шахтного газу, як визначено у ст. L.111-5 Кодексу видобутку Франції). Зокрема, Законом Франції «Про вуглеводні» припиняється видання ексклюзивних ліцензій на розвідку та нових концесій на видобування вугілля, рідких або газоподібних вуглеводнів. Більше того, діючі концесії не можуть бути продовжені після 2040 року [199].

Наступною країною, особливості адміністративно-правового режиму якої ми пропонуємо розглянути, є США, яка має найбільш розроблене на сучасному рівні законодавство, що регулює надрокористування з метою видобування корисних копалин [194, с. 197].

Порядок освоєння родовищ відповідно до федеральних законів і законів штатів залежить від виду права власності на землю і поділяється на такі категорії:

– родовища, які знаходяться на приватних землях (близько 75 % території). Право приватної власності на землю автоматично дає право на ведення робіт, пов'язаних із розвідкою, розробленням та видобуванням корисних копалин (mineral interest). Якщо власник земельної ділянки не має відповідних фінансових та технічних можливостей, він може здати землю в

оренду інвестору з наданням права ведення відповідних робіт, або продати це право чи відчужити право власності на землю.

Якщо землю здають в оренду, власник не несе витрати пов'язані з розвідкою, розробленням і видобуванням надр, проте отримує плату за користування надрами у вигляді роялті (royalty interest), ставка якого може становити 12,5–38 %. Зі свого боку орендар несе всі витрати і ризики, а натомість отримує дохід від реалізації частки видобутої сировини за вирахуванням роялті (working interest). Землевласник може продати своє право на отримання частини або всього роялті. Зазвичай, це відбувається після виявлення комерційних запасів на орендованій території. У цьому разі право на роялті викупує інвестор або дилер. Якщо землевласник продає права на розроблення мінеральних ресурсів або землю, то орендар отримує право на 100 % доходу від їх видобування і реалізації;

– родовища, які знаходяться на державних землях – геологічна розвідка родовищ та експлуатація надр на землях, що належать штатам, регулюються їх законодавством, а на інших ділянках, наприклад федеральних, – федеральним законодавством [47, с. 198–199].

Проведення геологорозвідувальних робіт на землях, що перебувають у приватній власності, можливе виключно після укладення з власником земельної ділянки строкових орендних правовідносин. У виключних випадках, якщо власник земельної ділянки та надрокористувач не можуть домовитися про умови оренди чи іншого користування земельною ділянкою, федеральні органи влади можуть застосувати механізм примусового надання землі для проведення геологорозвідувальних або видобувних робіт.

Надання надр у користування в США здійснюється двома незалежними підрозділами Міністерства внутрішніх справ:

– Бюро з управління землями (Bureau of Land Management, BLM), до компетенції якого належать питання про надання в користування надр, що знаходяться на суші;

– Службою з управління корисними копалинами (Minerals Management Service, MMS), яка вирішує питання про надання в користування надр у межах зовнішнього континентального шельфу.

Відповідно до Закону США «Про оренду родовищ корисних копалин» 1920 р. Бюро з управління землями надає висновки на орендні угоди за нафтогазовими ділянками федеральних земель і приватними землями, право на мінеральні ресурси за якими відійшло до держави. На сьогодні в США договори про оренду землі для розроблення нафтогазових родовищ укладаються за результатами аукціону і на безконкурсній основі [200].

Варто зазначити, що в США відсутній особливий правовий режим здійснення геологічного вивчення, розвідки і видобування рідкісних металів, проте діє система податкового стимулювання. У країні запроваджені податкові знижки на здійснення геологорозвідувальної та гірничодобувної діяльності і на освоєння нових родовищ. Таким чином, США обрало шлях економічного стимулювання надрокористувачів, використовуючи механізм гнучкого оподаткування під час видобування рідкісних металів [201].

Р. Н. Баймишев наголошує, що США, Канада, Австралія та Чилі вже багато років є країнами з найсприятливішим кліматом для інвестицій у гірничодобувні проєкти [202, с. 163].

У Канаді законодавством гарантовано рівне ставлення до вітчизняних та іноземних інвесторів, відповідно вони мають однаковий доступ до інформації та статистичних даних щодо мінералів, на них поширюється один і той самий податковий режим та інші юридичні вимоги [203, с. 42].

Надання надр у користування в Канаді базується на орендно-ліцензійній системі. На федеральних землях ліцензія видається одночасно на геологічну розвідку і на експлуатацію родовища. Але компанія, яка відкрила родовище, одержує преференційне право на його розроблення. Якщо впродовж 10 років родовище не експлуатується, права на нього передаються державі. У Канаді державна політика у сфері надрокористування орієнтована на реалізацію приватної ініціативи як основного інструменту зростання економіки країни [204, с. 45]. У зв'язку з цим створено умови для розвитку ринку юніорних компаній і за останні 10 років розподіл витрат на розвідування та оцінювання родовищ між ними та великими компаніями в середньому досягає 50%.

У більшості провінцій Канади система управління надрами ґрунтується на відмежуванні права власності на землю від права власності на корисні копалини. Відповідно в разі відчуження земельних ділянок, правління провінцій вважається власником надр [204, с. 74].

Водночас провінції Канади мають повну юрисдикцію над природними ресурсами: визначають політику надрокористування, встановлюють фіскальну систему, вирішують питання розвідки, здійснюють ліцензійний процес і контролюють виконання ліцензійних контрактів, а також можуть регулювати обсяги видобутку та вивезення ресурсів із провінцій, до їх компетенції належить вирішення природоохоронних питань, стимулювання вивчення і пошуку корисних копалин на власних територіях. І кожна провінція має власні закони про надрокористування [201, с. 53–54].

Ще однією державою, досвід управління у сфері надрокористування якої впродовж багатьох років залишається прогресивним, є Австралія. Я. В. Манін, досліджуючи правовий режим надрокористування в Австралії, робить висновок, що: власність на землю і надра належить англійському монарху, але земля може набуватись у приватну власність; надра, в разі купівлі

земельної ділянки над ними, можуть відчужуватися державою разом із нею за додаткову викупну плату і переходити в приватну власність; право користування надрами надається на конкурсній основі або в результаті відкриття родовища першовідкривачеві, а також заявникові на вільну ділянку без проведення тендера або конкурентно; в ліцензії можуть виділятися частки їх власників, водночас дозвіл на експлуатацію надр має публічно-правовий характер, а зміна складу надрокористувачів та їх партнерів відбувається в адміністративному порядку та підлягає державній реєстрації; геологічна інформація про надра відкрита і доступна в мережі «Інтернет», а заявки на одержання до них доступу подаються в електронній формі через сайти органів державної влади [205, с. 63–64].

В Австралії існує декілька видів ліцензій на надрокористування, які можуть бути використані компаніями, кожна з яких має свої особливості:

1) пошукова ліцензія (*prospecting licence*), яка передбачає використання простого обладнання, її видають терміном до 4 років із можливістю продовження на такий самий термін, до того ж 200 га – це максимальна площа, яку покриває ліцензія. Кількість таких ліцензій на одну особу не обмежена, для її отримання необхідно опублікувати заявку в офіційному засобі масової інформації і за відсутності заперечень її видають упродовж 21 дня. Власник ліцензії має першочергове право на отримання видобувної ліцензії;

2) геологорозвідувальна ліцензія (*exploration licence*), яку видають на проведення повномасштабних геологорозвідувальних робіт, крім видобування корисних копалин. Ліцензію надають у такому самому порядку, як і пошукову ліцензію, терміном на 5 років із можливістю продовження на такий самий термін плюс ще 2 роки після. Максимальна площа, яку покриває ліцензія, 70 блоків (200 блоків, якщо площа знаходиться за межами відомих зон мінералізації, середня площа блоку – 302 га). Обсяги робіт за весь час дії

ліцензії не повинні перевищувати 1 000 тонн гірської маси. У перший рік дії ліцензія не може бути передана іншим особам, за винятком втрати її власником дієздатності. Власник ліцензії має першочергове право на отримання видобувних ліцензій;

3) видобувна ліцензія, хоча й не має обмежень за площею, але зважаючи на ризик шкоди для довкілля та безпеки працівників, найскладніша для отримання. Основним документом для її отримання є Mining Proposal (пропозиція щодо відпрацювання родовища) – детальне дослідження техніко-економічних параметрів відпрацювання, що включає дату початку видобування, метод відпрацювання, технологію перероблення і збагачення, звіти про мінеральні ресурси, про вплив на довкілля, про соціальні чинники, план рекультивації родовища. Цей документ вимагає погодження з профільним відомством та відомствами, відповідальними за захист навколишнього природного середовища і безпеку життєдіяльності. Ліцензію видають на 21 рік із можливістю продовження.

4) інші види: а) спеціальна пошукова ліцензія, яку видають фізичним особам для пошуку золотих родовищ, вона охоплює максимальну площу 10 га; б) загальна ліцензія, яку найчастіше видають разом із видобувною ліцензією та вона надає право розміщувати на площі додаткові споруди, обладнання, склади і сховища; в) резервна ліцензія, призначена для збереження за поточним власником ліцензії ділянки землі за недоцільності ведення робіт у поточних умовах, її видають у разі, якщо власник не хоче віддавати землю, але ціни на корисні копалини не дозволяють вести їх видобування [206].

Варто відмітити, що успіх США, Канади та Австралії щодо залучення інвесторів до сфери надрокористування полягає також у розвиненій геологічній інфраструктурі. Зокрема, в Австралії функціонує інформаційна система AUSGIN Geoscience Portal, яка дозволяє обрати вільну ділянку надр,

ознайомитися з геологічною інформацією про неї, розглянути географічні дані ділянки, визначити вільна чи зайнята сама земельна ділянка, крім того, система містить інформацію про зайняті ділянки надр, статус їх розробки, розмір інвестиційних витрат, власників ліцензій на надрокористування [207]. У Канаді інформаційний електронний портал даних із надрокористування має назву Атлас Канади, який містить: інформацію про вільні та зайняті території для надрокористування; геологічну інформацію про всі види корисних копалин і геохронологічну інформацію (зокрема, геологію корінних порід, досліджуваних ще в 1956 році); інформацію про водоносні шари і ресурси підземних вод, топографічні дані; інформацію про ресурси і розвиток інфраструктури; перелік територій, небезпечних для проведення розвідування надр і видобування корисних копалин; іншу інформацію, що дозволяє інвесторові одержати найповніше уявлення про відповідну ділянку надр [208].

Переходячи до досвіду управління надрами в Чилі, підкреслимо, що для неї видобування корисних – копалин не лише один з основних джерел валютного доходу, а й серйозна загроза навколишньому природному середовищу [209].

Законодавча база щодо видобування корисних копалин у цій країні складається з Конституції Чилі, конституційних законів, кодексів та положень, що застосовуються до гірничодобувної промисловості. Основним нормативно-правовим актом у сфері надрокористування після Конституції є Гірничий кодекс.

Відповідно до законодавства Чилі держава має виключну власність на корисні копалини, але будь-яка фізична чи юридична особа, зокрема іншої держави, може одержати права на розвідку чи видобування корисних копалин. Право на розвідку та експлуатацію надр надається концесією. Водночас концесія на експлуатацію має необмежений термін дії, а концесія на розвідку

видається на обмежений час, який складається з двох різних періодів (ст. 112 Гірничого кодексу Чилі). Перший період розрахований на 2 роки з дня її надання, і його можна поновити один раз на додаткові 2 роки, про що необхідно подати заяву та відмовитися від 50 % початкової площі.

Крім того, законом передбачено концесію на видобування корисних копалин, яка охоплює їх розвідку та експлуатацію. Концесії на видобування корисних копалин надаються судовою постановою після виконання відповідних вимог і поширюються на всі корисні копалини у відповідній зоні (крім нафти, газу, літію, урану і торію, які зарезервовані для держави Чилі). Процес займає приблизно 6 місяців для одержання прав на розвідування та приблизно 1 рік – для концесії на експлуатацію, якщо інші концесіонери з переважними права не висловлять серйозних заперечень на територію.

Водночас концесії не можуть надаватися на родовища корисних копалин у територіальних водах Чилі. Деякі інші зони також виключаються, наприклад, права на видобування корисних копалин на кордонах Чилі та поблизу них (із міркувань національної безпеки). Крім того, для концесій на корисні копалини у містах або селах потрібна згода місцевого губернатора.

Законодавство Чилі також зобов'язує власників концесій на розвідування та експлуатацію корисних копалин відшкодовувати власникам земельних ділянок шкоду, завдану внаслідок реалізації їх прав [210].

Серед пострадянських країн цікавим є досвід адміністративно-правового режиму надрокористування в Казахстані. Саме ця країна, яка відноситься до романо-германської (континентальної) правової системи, характеризується досить розвиненою галуззю надрокористування з унікальними методами видобування окремих корисних копалин [194, с. 197].

Кодексом про надра Республіки Казахстан передбачено, що ліцензія на право розвідки та (або) видобування корисних копалин може бути отримана

надрокористувачем на підставі конкурсу інвестиційних програм чи переговорів [211].

У Республіці Казахстан конкурс є основним способом надання права надрокористування. Контракт на проведення операцій із розвідування, видобування чи сполученого розвідування й видобування укладається за результатами проведення конкурсу. Право надрокористування вважається наданим із моменту реєстрації контракту. Під час надання переможцем конкурсу проекту контракту в зазначений термін, тобто впродовж 7 місяців від дня винесення рішення про визнання переможцем конкурсу, він проходить експертизу й узгодження з державними органами. На підставі позитивних висновків державних органів, обговорення умов контракту компетентний орган укладає контракт зі переможцем конкурсу. У разі його неукладення впродовж 18 місяців від дня визначення суб'єкта переможцем конкурсу конкурсна комісія має право скасувати раніше ухвалене рішення [211, с. 79].

У Законі Республіки Казахстан «Про надра й надрокористування» також міститься чіткий вичерпний перелік підстав надання права надрокористування за допомогою прямих переговорів. Саме контрактна система надання права надрокористування переводить взаємини держави й надрокористувача з норм адміністративного права в площину цивільно-правового регулювання та дозволяє надрокористувачеві не просто приймати умови, які визначає держава під час видання ліцензії, а й самому визначати «правила гри» і закріплювати їх у контракті на надрокористування.

Водночас говорячи про контракти у сфері надрокористування, то доцільно підкреслити, що законодавством Казахстану, на відміну від інших країн СНД, найбільш детально регламентовано їх види, серед яких: концесія, розподіл продукції, контракт на надання послуг, контракт про спільну діяльність, хоча допускається також застосування комбінованих контрактів

залежно від конкретних операцій із надрокористування. Водночас умови контракту не повинні суперечити умовам, визначеним ліцензією [211, с. 20–21].

У Республіці Азербайджан також передбачено декілька підстав надання надр у користування. Зокрема, відповідно до ст. 13 Закону Азербайджанської Республіки «Про надра» такими підставами може бути конкурс, аукціон та прямі переговори.

Документом, який підтверджує право її власника на проведення робіт із геологічного вивчення надр, розробки родовищ корисних копалин та їх запасів, право використання відходів гірничодобувного і переробного підприємств, використання надр із цілями не пов'язаними з видобуванням корисних копалин, створення особливо охоронюваних геологічних об'єктів, збирання мінеральних, палеонтологічних та інших геологічних колекційних матеріалів, ведення археологічних розкопок, є ліцензія. Фактично вище відразу виділено види надрокористування дозволені в Республіці Азербайджан. Водночас якщо одна особа здійснює декілька видів надрокористування, вона зобов'язана отримати ліцензію на кожен її вид.

Ліцензію на надрокористування видають лише в разі попередньої згоди відповідного органу виконавчої влади, або власника землі на відвід земельної ділянки для цілей надрокористування (включаючи роботи, що проводять у межах державних програм). Самі ж власники земельних ділянок також можуть здійснювати без застосування підривних робіт, видобування загальнопоширених корисних копалин, будівництво підземних споруд для своїх потреб на глибину не більше ніж 5 метрів, а також облаштування та експлуатацію побутових колодязів і свердловин на перший водоносний горизонт [212].

У Республіці Киргизстан надра є виключною власністю держави та використовуються як основа життя і діяльності народу Киргизстану і перебувають під особливою охороною держави. Загалом варто зазначити, що державна власність на надра зберігається також в інших пострадянських країнах, зокрема в Казахстані та Азербайджані, які ми розглянули.

Право користування надрами відповідно до ст. 22 Закону Республіки Киргизстан «Про надра» виникає на підставі: 1) ліцензії; 2) державної реєстрації в разі проведення наукових досліджень надр за затвердженою програмою, видобування піщано-гравійних матеріалів для будівельних цілей на ділянках, що не відносяться до конкурсних та аукціонних об'єктів; 3) концесійного договору; 4) угоди про розподіл продукції.

Право користування надрами може надаватися проведенням конкурсів, аукціонів і за правилом «першої поданої заявки». Водночас конкурс проводять щодо ділянок надр загальнодержавного значення за рішенням Уряду Киргизької Республіки, а аукціони – щодо ділянок надр, внесених до реєстру, який формує і затверджує уповноважений державний орган із надрокористування за критеріями, встановленими Урядом Республіки Киргизстан. Також право користування надрами за правилом «першої поданої заявки» надають на ділянки надр, за винятком наданих за конкурсом або аукціоном та на ділянки надр, не пов'язані з геологічним вивченням надр та розробленням родовищ корисних копалин.

Кількість ліцензій на право користування надрами, які видають надрокористувачеві, не обмежується. Водночас законодавство Республіки Киргизстан передбачає можливість отримання таких ліцензій: а) ліцензії на геологопошукові роботи на заявлені види корисних копалин у межах ліцензійної площі (ст. 33). Ліцензіат має виключне право на трансформацію зазначеної ліцензії до ліцензії на право користування надрами на

геологорозвідувальні роботи після здавання заключного звіту про проведення геологопошукових робіт; б) ліцензії на геологорозвідувальні роботи (ст. 34), і відповідно після обліку запасів корисних копалин ліцензіат має виключне право на трансформацію цієї ліцензії в ліцензію на розроблення розвіданого родовища корисних копалин; в) ліцензії на розроблення розвіданого родовища корисних копалин (ст. 35) надає ліцензіату виняткове право на геологічне вивчення надр у межах гірничого відводу без обмеження глибини на заявлені види корисних копалин; на розроблення корисних копалин, включаючи право на проведення всіх необхідних підготовчих робіт, у межах гірничого відводу; г) ліцензії на право користування надрами, не пов'язане з геологічним вивченням надр та розробленням родовищ корисних копалин надає ліцензіату право в межах гірничого відводу проводити роботи відповідно до технічного проєкту (ст. 37).

Надрокористувачеві, який набув права користування надрами, держава забезпечує можливість користування земельними ділянками з метою проведення робіт, передбачених ліцензією. Водночас якщо ділянка перебуває в приватній власності або в тимчасовому користуванні, її надає власник земельної ділянки або користувач земельних прав за договором з надрокористувачем [13].

Варто відмітити, що очевидним недоліком порядку видачі ліцензій у сфері надрокористування в Республіці Киргизстан є необхідність отримання окремих ліцензій для кожного виду надрокористування, що потребує часу на підготовку документів для конкурсу / аукціону, проходження всіх процедур, що не зовсім ураховує інтереси інвесторів, які мають намір провести одразу всі роботи від геологопошукових до видобування корисних копалин.

Втім, законодавство Республіки Киргизстан у сфері надрокористування передбачає можливість застави і передачі ліцензій на право користування

надрами іншим особам (ст. 38) на підставі договору застави, який підлягає державній реєстрації державним органом із надрокористування. Ліцензіат має право передавати права за ліцензією іншим особам лише після закінчення 2 років із дати укладення ліцензійної угоди на проведення робіт за умови гарантування додержання її умов та відсутності в нього заборгованостей зі сплати роялті та платежів за користування надрами. Але не допускається передавання права користування надрами за успадкуванням.

Таким чином, зарубіжний досвід адміністративно-правового режиму надрокористування свідчить про відсутність єдиної моделі, але можна виділити: 1) країни, які наслідують приклад Австралії у сфері управління надрокористуванням (США, Канада, Чилі), а видобування корисних копалин вагомий сектор їх економіки; 2) пострадянські країни (Казахстан, Азербайджан, Киргизстан), які роблять перші кроки з метою вдосконалення сфери надрокористування через запровадження можливості одержання права на користування надрами за принципом «першої заявки», гарантування ліцензіатам пріоритетного права на отримання ліцензій на інші види робіт після завершення терміну дії чи робіт за попередніми ліцензіями, закріплення права передавати ліцензії у сфері надрокористування іншим особам, що загалом сприятиме залученню інвесторів до цієї сфери; 3) європейські країни (Норвегія, Франція), досвід адміністративно-правового режиму надрокористування яких є унікальним та відповідає їх стратегіям розвитку.

Водночас якщо говорити про імплементацію зарубіжного досвіду надрокористування в Україні, то необхідно звернути увагу, по-перше, на спрощений та орієнтований на надрокористувача порядок оформлення землі, який передбачає добровільний порядок одержання дозволу на використання землі надрокористувачем від власника земельної ділянки, відповідно до договору, укладеного між ними, і примусовий порядок надання державою

землі в користування власникові спеціального дозволу з компенсацією землевласникові (Норвегія, Франція); по-друге, на видання спеціального дозволу одразу на декілька видів користування надрами, що вже давно практикує більшість країн, зокрема Канада, оскільки дозволяє інвесторам не витратити ресурси на повторне проходження бюрократичних процедур, необхідних для їх отримання; по-третє, на можливість впровадження практики надання одного спеціального дозволу для декількох надрокористувачів із виокремленням частки кожного з них, як це, наприклад, реалізовано в Австралії, та можливості відчуження спеціальних дозволів надрокористувачами, як це регламентовано в Киргизстані; по-четверте, на актуальне для України питання спрощення доступу до геологічної інформації, тоді як у країнах, досвід яких у сфері управління надрокористуванням є передовим, уже давно доступ до геологічної інформації є прозорим і простим. Так, в Австралії та Канаді геологічну інформацію щодо ділянки надр можна одержати через спеціально створені інформаційні системи.

Вищезазначене свідчить, що загалом у національне законодавство України, яке регламентує суспільні відносини у сфері надрокористування, можна впровадити чимало позитивного досвіду держав, які ми розглянули, але в будь-якому разі доцільно зважати на стан розвитку надрокористування як галузі економіки України і готовність системи щодо управління нею, її правового регулювання та впровадження таких нововведень.

3.2 Перспективи реформування адміністративно-правового режиму надрокористування в Україні

На сьогодні реформою надрокористування в Україні передбачено реалізацію низки заходів, із яких: подолання проблеми «сплячих ліцензій»,

запровадження міжнародної оцінки запасів, скасування інституту гірничих відводів, розширення переліку корисних копалин місцевого значення, розроблення та прийняття нового Кодексу про надра України тощо. Жодним чином не заперечуючи важливості запропонованих заходів, вважаємо доцільним наголосити, що саме оновлення правової бази у сфері надрокористування є першочерговим кроком у напрямку реалізації всіх інших ініціатив.

Розроблений проєкт нового Кодексу України про надра містить низку дійсно прогресивних положень, які мають на меті якісне оновлення сфери надрокористування в Україні. Зокрема, на відміну від діючого Кодексу України про надра від 27.07.1994 р. у проєкті істотна увага приділена визначенню термінів, що вживаються в кодексі, серед яких і поняття «надра» та «надрокористування». Водночас якщо розуміння надрокористування у діючому Кодексі України про надра законодавець не дає, то поняття «надра» як у діючому кодексі, так і в новому його проєкті є ідентичними. Так, під надрами пропонують розуміти частину земної кори, розміщену під поверхнею суші та дном водоймищ, що простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння. Втім, на наше переконання, такий підхід до визначення зазначеного поняття, який має місце ще з часів прийняття Кодексу України про надра 1994 року, вже не відповідає сучасним потребам розвитку сфери надрокористування. Тому ми пропонуємо п. 75 ч. 1 Проєкту Кодексу про надра 2021 року викласти в такій редакції: «Надра – це частина природного середовища, розміщена під земною поверхнею (а в разі її відсутності – дном водойми) в межах державного кордону, простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння». Доцільність такого формулювання поняття «надра» вже було обґрунтовано в підрозділі 1.1 дисертаційного дослідження, тому не має необхідності акцентувати на ньому

увагу ще раз, зважаючи на це пропонуємо розглянути інші положення проєкту Кодексу України про надра.

Доцільно підкреслити, що проєктом Кодексу України про надра 2021 року пропонується ввести в юридичний обіг поняття «інтегрований об'єкт надрокористування», під яким розуміють спеціалізований майновий комплекс, побудований (реконструйований) з метою видобування та перероблення корисних копалин (сировини), і розміщений на відстані не більше ніж 50 кілометрів до родовища (ділянки надр), за одержанням права на користування корисними копалинами якої звернувся власник цього комплексу, і якщо такий комплекс уведено в експлуатацію відповідно до вимог містобудівного законодавства і в його межах наявні виробничі потужності та кваліфікований персонал, здатні забезпечити завершений цикл робіт з видобування та переробки корисних копалин [36]. Водночас для цілісних майнових комплексів пропонується запровадити безаукціонну процедуру одержання спеціального дозволу. На сьогодні гірничо-забезпечувальні та металургійні комбінати, фабрики і заводи забезпечують близько 12 % ВВП України, експортують понад 80 % продукції власного виробництва та забезпечують до 26 % експорту країни, але їх власники відповідно до законодавства беруть участь в аукціонах для одержання спеціальних дозволів на користування надрами на ділянках, які вони розробляли до цього багато років. Звісно, що безаукціонні процедури одержання спеціальних дозволів такими суб'єктами дозволять захистити їх як національних товаровиробників перед сильними інвесторами.

Однак, на наше переконання, надання спеціального дозволу без аукціону не завжди буде економічно вигідним для країни, оскільки в разі наявності інтегрованого об'єкта надрокористування аукціон проводитися не буде, відповідно інші учасники не матимуть можливості запропонувати

перспективніший план використання ділянки надр і вищу ціну за неї. Крім того, важливо підкреслити, що Україна лише кілька років тому відмовилася від такої підстави надання спеціального дозволу на користування надрами без проведення аукціону як наявність у заявника прав на цілісно-майновий комплекс, що може забезпечити перероблення сировини, оскільки це був механізм для маніпулювання та зловживання правами. Тепер проєкт нового Кодексу України про надра пропонує повернутися до подібного механізму. До того ж інститут інтегрованого об'єкта надрокористування та будь-які спеціальні права для власників подібних об'єктів – не поширена практика в інших державах.

Зважаючи на вищевикладене, ми частково підтримуємо ідею запровадження інституту інтегрованого об'єкта надрокористування, а також повернення до безаукціонної процедури одержання спеціальних дозволів для власників цілісних майнових комплексів. Зважаючи на існуючі ризики такої практики, важливо не просто доповнити зміст Постанови Кабінету Міністрів України від 30.05.2011 р. № 615 «Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами», а насамперед передбачити процедуру оцінювання економічної ефективності діяльності цілісного майнового комплексу за періоди, що передували зверненню за одержанням дозволу без аукціону.

Одне з нововведень Проєкту Кодексу України про надра, яке є найбільш обговорюваним правниками, – «наскрізні» спецдозволи. Відповідно до діючого Кодексу України про надра надрокористувач спочатку одержує спеціальний дозвіл на геологічне вивчення (та дослідно-промислову розробку) корисних копалин, а після проведення розвідки та захисту запасів корисної копалини у Державній комісії України по запасах корисних копалин надрокористувач може одержати спеціальний дозвіл на їх видобування (крім

дозволів на вуглеводні корисні копалини та бурштин). Очевидно, що такий підхід до видачі спеціальних дозволів негативно впливає на загальний інвестиційний клімат у країні з огляду на те, що для інвестора, який має на меті здійснювати видобування корисної копалини, одержав на відкритих електронних торгах перемогу і став власником спеціального дозволу на геологічне вивчення та дослідно-промислому розробку корисних копалин конкретного родовища, не має жодних гарантій на одержання після завершення цих робіт спеціального дозволу на видобування корисних копалин. Хоча законодавством така можливість і передбачена за умови додержання окремих положень, на практиці інвестор, успішно здійснивши фінансово затратну геологічну розвідку та дослідно-промислому розробку родовища, не може здійснити «обмін» спеціального дозволу з геологічного вивчення на спеціальний дозвіл для видобування корисних копалин через бюрократичні процедури, що змушує добросовісних надрокористувачів звертатися до суду для захисту своїх прав та інтересів.

Під час розгляду судової справи № 640/645/20 встановлено, що відповідно до пп. 1 п. 8 Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами від 30.05.2011 р. № 615 ТОВ «Українська гірничодобувна компанія» листом від 20.08.2019 р. подало до Держгеонадра України первинну заяву на одержання спеціального дозволу на користування надрами без проведення аукціону для видобування корисних копалин державного значення із Саксаганського родовища залізних руд на 20 років.

У подальшому листом від 27.08.2019 р. позивач подав відповідачеві дооформлену заяву з доповненим переліком документів та проханням надати вищезазначене спеціальний дозвіл. Міністерство енергетики та захисту довкілля України листом від 19.09.2019 р. повідомило позивача про початок процедури оцінювання впливу на довкілля відповідно до законодавства за

його зверненням. А 22.10.2019 р. постійна комісія з питань використання природних ресурсів Дніпропетровської обласної ради VII скликання вирішила не виносити на розгляд вісімнадцятої сесії обласної ради VII скликання проєкт рішення «Про погодження надання спеціального дозволу на користування надрами ТОВ «Українська гірничодобувна компанія» у зв'язку з завершенням терміну розгляду згідно з п. 9 Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами від 30.05.2011 р. № 615.

Втім, на веб-сайті відповідача було розміщено інформацію, що заява позивача від 27.08.2019 р. про надання спеціального дозволу на дату звернення до суду та розгляду судом справи перебувала на розгляді, але оскільки ТОВ «Українська гірничодобувна компанія» не одержала дозвіл на користування надрами, вона звернулася до суду за захистом своїх прав.

Рішенням Окружного адміністративного суду м. Києва від 04.03.2020 р. було визнано протиправною бездіяльністю Держгеонадра щодо нездійснення розгляду та неприйняття рішення в установленій термін з приводу заяви позивача від 27.08.2019 р. про надання спеціального дозволу на користування надрами без проведення аукціону для видобування корисних копалин державного значення із Саксаганського родовища залізних руд; визнано за позивачем право без одержання спеціального дозволу на користування надрами через 10 робочих днів із дня закінчення терміну, встановленого для видачі або відмови у видачі спеціального дозволу на користування надрами, тобто починаючи з 06.12.2019 р. здійснювати господарську діяльність із користування надрами без проведення аукціону, для видобування корисних копалин державного значення із Саксаганського родовища залізних руд на 20 років із дня закінчення встановленого терміну для видачі або відмови у видачі спеціального дозволу на користування надрами – 21.11.2019 р., тобто до 21.11.2039 р. Судом апеляційної інстанції рішення суду першої інстанції

залишено без змін [213]. Відповідно «наскрізні» спецдозволи дозволять уникнути процедур «обміну» ліцензійних документів, що стане гарантією здійснення інвесторами як розвідування, так і видобування корисних копалин у подальшому.

На нашу думку, закріпивши на законодавчому рівні наскрізні спеціальні дозволи, Україна одразу стане набагато привабливішою в економічному плані для залучення інвестицій у галузь надрокористування.

Свого часу привабливі умови у вигляді наскрізних спеціальних дозволів було запроваджено Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства про видобуток бурштину та інших корисних копалин» від 19.12.2019 р. Відповідно до ст. 14 «Види користування надрами» Кодексу України про надра доповнено таким видом надрокористування, як геологічне вивчення бурштиноносних надр, зокрема дослідно-промислова розробка родовищ із подальшим видобуванням бурштину (промисловою розробкою родовищ), а в ст. 15 «Строки користування надрами» зазначеного акта додано нову частину такого змісту: «Спеціальний дозвіл на геологічне вивчення бурштиноносних надр, зокрема дослідно-промислова розробка родовищ з подальшим видобуванням бурштину (промисловою розробкою родовищ), надається терміном на п'ять років» [214]. На жаль, такі зміни стосувалися лише бурштину та були покликані боротися з його нелегальним видобуванням. Цей експеримент дав позитивні результати та мінімізував нелегальне видобування.

Втім, видання наскрізних спеціальних дозволів не повинне обмежуватися лише таким видом корисних копалин, як бурштин. Водночас очевидно, що одним із кроків до видання «наскрізних» спеціальних дозволів є спрощення переліку видів надрокористування. Тому проєкт нового Кодексу України про надра виокремлює види користування надрами, на здійснення яких можна

одержати «наскрізний» спеціальний дозвіл, наприклад, геологічне вивчення, зокрема дослідно-промислова розробка родовищ, із подальшим видобуванням корисних копалин (промислова розробка родовищ) (ст. 36). Безсумнівною перевагою запропонованого проєктом нового Кодексу України про надра переліку видів надрокористування є його вичерпність, оскільки в діючому Кодексі України про надра закріплено, що надра можуть надавати в користування для задоволення інших потреб (ст. 14) [6]. Таке формулювання обумовлює правові колізії та ускладнює одержання спеціальних дозволів.

Відповідно для уникнення правових колізій необхідно послідовно реформувати сферу надрокористування, додержуючись одного підходу до регулювання правовідносин, що виникають. Тому доцільно не лише запровадити «наскрізний» дозвіл, а й врегулювати перехідні відносини щодо його одержання для власників поки що діючих спецдозволів на геологічне вивчення та (або) геологічне вивчення та дослідно-промислово розробку, передбачати можливість власників зазначених діючих спецдозволів отримати ліцензії на видобування корисних копалин без аукціону.

На сьогодні процес видобування корисних копалин тісно пов'язаний із проведенням небезпечних видів робіт, тому додержання законодавства, норм, правил та стандартів контролюється органами державної влади та органами місцевого самоврядування не лише з метою встановлення покарань за вже вчинені правопорушення, а насамперед для попередження аварій, катастроф, травм працівників, викидів забруднюючих речовин тощо. Відповідно для забезпечення відкритості та прозорості заходів державного контролю, уникнення можливих зловживань із боку посадових осіб органів Держгеонадра у 2020 році було створено інспекційний портал [215]. Завдяки цьому порталу суб'єкт господарювання має можливість ознайомитися з переліком планових та позапланових перевірок, що будуть проводитися,

підготуватися до них, дізнатися про орган державного контролю, який здійснюватиме перевірку, час, місце тривалість проведення перевірки, ступінь ризику, питання які будуть перевірятися. Тоді як громадяни можуть відстежувати проведення перевірки, ознайомлюватися з актами, приписами, заходами реагування, застосованими до суб'єкта господарювання.

Загалом запуск вищезазначеного порталу є свідченням того, що держава намагається все ж таки враховувати швидкі темпи розвитку економіки та активне впровадження інформаційних технологій у сферу контролю та нагляду. На нашу думку, логічним продовженням позитивних змін є впровадження електронних перевірок надкористувачів, суть яких полягає в тому, що суб'єкт господарювання реєструється на інспекційному порталі в особистому кабінеті, в період планового заходу державного контролю заповнює в електронному вигляді та завантажує необхідні для здійснення перевірки документи, не здійснюючи безпосереднього контакту з представником суб'єкта державного контролю, на основі заповнених та наданих документів орган контролю оприлюднює результати проведеної перевірки, з якими має можливість ознайомитися громадськість. Такий спосіб проведення перевірок мінімізує контакти надкористувачів із посадовими особами органів контролю, можливі бюрократичні та корупційні прояви.

Відповідно вважаємо доцільним, щоб проєкт нового Кодексу України про надра, зокрема ст. 1, серед основних термінів закріпив поняття «електронні перевірки надкористувачів» у такому значенні: це документальний невізний плановий або позаплановий захід державного контролю, який проводять щодо надкористувачів невисокого або середнього ступеня ризику та має на меті проведення комплексного заходу державного нагляду (контролю) для попередження порушень законодавства в галузі надкористування.

Але, перш ніж перейти до запровадження електронних перевірок надрокористувачів, доцільно реформувати органи управління у сфері надрокористування, оскільки, зважаючи на норми законодавства, повноваження Держекоінспекції та Держгеонадра як органів спеціальної компетенції, дублюються (табл. 3).

Таблиця 3 – Повноваження Держекоінспекції та Держгеонадра [108; 148]

Повноваження Держекоінспекції	Повноваження Держгеонадра
– здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням вимог законодавства про використання та охорону надр;	– здійснює державний контроль за геологічним вивченням надр та раціональним й ефективним їх використанням;
– надає центральним і місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування приписи щодо призупинення дії чи анулювання дозволів, ліцензій, сертифікатів, рішень, лімітів, квот,	–призупиняє / анулює в установленому порядку дію спеціальних дозволів на користування надрами (зокрема на користування нафтогазоносними надрами), поновлює їх дію у раз
Повноваження Держекоінспекції	Повноваження Держгеонадра
погоджень на спеціальне використання природних ресурсів, природного середовища;	призупинення;
– звертається з поданням про призупинення дії спеціальних дозволів на користування надрами в разі порушення вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища під час користування надрами в установленому порядку;	
– проводить перевірки, складає акти за результатами державного нагляду (контролю) за додержанням вимог	– проводить планові та позапланові перевірки надрокористувачів, за результатами яких (у разі виявлення

законодавства з питань, що належать до її компетенції, надає обов'язкові до виконання приписи щодо усунення порушень вимог закону, контролює їх виконання;	порушень вимог законодавства) складає акти, видає обов'язкові для виконання вказівки (приписи) про усунення виявлених недоліків і порушень вимог законодавства;
– складає протоколи про адміністративні правопорушення та розглядає справи про адміністративні правопорушення, накладає адміністративні стягнення	– складає протоколи про адміністративні правопорушення та розглядає справи про адміністративні правопорушення та накладає адміністративні стягнення

Із вищевикладеного очевидно, що повноваження Держгеоінспекції та Держгеонадра щодо державного контролю у сфері надрокористування дублюються, а інші – перетинаються. На думку І. Б. Мачуської, один із напрямків вирішення зазначеної проблеми – передавання контрольно-наглядових повноважень Держгеонадра Держгеоінспекції та підпорядкування Департаменту державного геологічного контролю, що належить до складу Держгеонадра Держгеоінспекції, що повинно сприяти посиленню раціонального використання й охорони надр та посилити роль контролю за геологічним вивченням надр [179, с. 244, 252]. Втім, ми таку позицію не підтримуємо, оскільки надра є тим природним ресурсом, що потребує особливої уваги з боку держави, саме тому є окремий спеціалізований орган, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення, раціонального використання надр. Таким органом є Держгеонадра, який виконує функції замовника державного контракту з приросту запасів корисних копалин, веде державний облік родовищ, запасів і проявів корисних копалин, організовує і координує роботу з ведення єдиної інформаційної системи користування надрами, видає / переоформляє дозволи на користування надрами, призупиняє / анулює їх у встановленому порядку, організовує проведення державної експертизи звітів із геологічного вивчення надр, розпоряджається геологічною

інформацією тощо [108]. Реалізація наведених повноважень нерозривно пов'язана з подальшим контролем за геологічним вивченням та використанням надр. Крім того, Держгеонадра також контролює виконання угод про розподіл продукції.

Тому передавання контрольних-наглядових повноважень від Держгеонадра до Держекоінспекції неможлива, враховуючи специфіку тих повноважень, якими наділено Держгеонадра. Позбавлення Держгеонадра контрольних-наглядових повноважень перетворять її на сервісний центр із надання адміністративних послуг, а інформація щодо виданих спеціальних дозволів та укладених угод про розподіл продукції передаватиметься до Держекоінспекції та потребуватиме часу для її одержання, оброблення та подальшого використання.

Говорячи про передавання контрольних-наглядових повноважень від Держгеонадра до Держекоінспекції, необхідно зазначити, що повноваження останньої з висування претензій про відшкодування шкоди, збитків і втрат, завданих державі внаслідок порушення законодавства з питань, що належать до її компетенції, розрахунку їх розміру, звернення до суду з відповідними позовами (пп. 8 п. 4 Положення про Державну екологічну інспекцію) [148], зокрема, розрахунку збитків, завданих самовільним користуванням надрами, також суперечить природі проведення перевірок надрокористувачів Держгеонадрами як органом, що здійснює контрольну функцію за геологічним вивченням, видобуванням та раціональним і ефективним використанням надр України.

Так, під час проведення перевірок саме посадові особи Держгеонадра встановлюють наявність і достатність дозвільних документів для геологічного вивчення та видобування надр, раціональність їх використання, комплексність вивчення родовищ, однак нарахування збитків здійснює Держекоінспекція,

яка використовує цей інструмент для призупинення протиправного та самовільного використання надр. Втім, на нашу думку, зазначеною функцією повинна бути наділена Держгеонадра, оскільки вона є логічним завершенням контрольної функції останньої.

На підтвердження вищеописаного пропонуємо розглянути судову справу № 902/530/20, відповідно до її змісту керівник Калинівської місцевої прокуратури звернувся до Господарського суду Вінницької області з позовом в інтересах держави в особі Держекоінспекції у Вінницькій області до ПрАТ «Жежелівський кар'єр» про стягнення збитків, завданих державі внаслідок самовільного користування надрами розміром 2 млн 307 тис. 431, 10 грн. Позовні вимоги обґрунтовані тим, що ПрАТ «Жежелівський кар'єр» 15.11.2018 р. самовільно, в період припинення дії (31.10.2018 р. – 28.11.2019 р.) спеціального дозволу на користування надрами № 735 від 28.12.1996 р., здійснювало користування надрами для видобування граніту на Жежелівському родовищі, що є порушенням ст. 19 Кодексу України про надра. Рішенням Господарського суду Вінницької області від 01.12.2020 р. позов задоволено та стягнуто з відповідача на попередньо зазначену суму збитків [216].

Втім, Постановою Північно-західного апеляційного господарського суду від 22.02.2021 р. за результатами розгляду апеляції ПрАТ «Жежелівський кар'єр» рішення суду від 01.12.2020 р. було скасовано та прийнято нове, яким у позові відмовлено [217]. Не погодившись із результатами апеляційного розгляду справи, заступник керівника Рівненської обласної прокуратури звернувся з касаційною скаргою до Верховного Суду, в якій просив оскаржувану постанову скасувати та залишити чинним рішення суду від 01.12.2020 р. Доводи касаційної скарги зводилися до того, що суд апеляційної інстанції ухвалив постанову з неправильним застосуванням норм

матеріального права, а саме ст. 8 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами від 30.05.2011 р. та норм процесуального права.

Суд касаційної інстанції встановив правомірність висновку апеляційного суду про безпідставність посилення прокурора на те, що відповідачем на час припинення спеціального дозволу було усунуто не всі зазначені в приписі порушення, оскільки обставини виконання припису вже були предметом розгляду та дослідження адміністративного суду між цими сторонами у справі №120/1463/19-а, тому відповідно до ч. 4 ст. 75 ГПК України зазначені обставини (щодо повноти усунення порушень, наведених у приписі) не потребують повторного доказування у цій справі.

Судом апеляційної інстанції також встановлено, що у справі відсутні докази того, що Держгеонадра після отримання листа від 29.08.2018 р. до винесення Наказу від 31.10.2018 р. повідомив ПрАТ «Жежелівський кар'єр» про неповне усунення порушень, зазначених у приписі, тому у відповідача були відсутні підстави вважати, що дію дозволу буде припинено через невиконання порушень винесеного припису.

Зазначені обставини в їх сукупності стали підставою для висновку апеляційного суду про те, що 31.10.2018 р. на час ухвалення наказу Держгеонадра про припинення ПрАТ «Жежелівський кар'єр» дії спеціального дозволу на користування надрами, були відсутні порушення, які зазначаються в приписі і були підставою для винесення зазначеного наказу. Відповідно до цього Верховний Суд України зробив висновок про відсутність підстав для скасування Постанови Північно-західного апеляційного господарського суду від 22.02.2021 р. [218].

На прикладі наведеного судового рішення вважаємо, що якщо б функцію нарахування збитків здійснювали безпосередньо Держгеонадра, то подібної

ситуації не виникло, відповідно не було б витрачено кошти з державного бюджету на безпідставні судові позови. Адже Держгеонадра було б встановлено, що усі вимоги, зазначені в приписі, надкористувачем виконано, а отже, немає підстав для стягнення збитків.

Відповідно пропонуємо доповнити Положення про Державну службу геології та надра України, затверджену Постановою Кабінету Міністрів України від 30.12.2015 р. № 1174 п. 14¹ такого змісту:

14¹) висуває претензії про відшкодування шкоди, збитків і втрат, завданих державі внаслідок порушення законодавства з питань геологічного вивчення та раціонального використання надр, розраховує їх розмір, звертається до суду з відповідними позовами.

Ще одним недоліком, який стримує розвиток галузі надкористування в Україні, є питання доступу до геологічної інформації, що дозволяє потенційному інвестору оцінити перспективність розроблення родовища. Втім, ситуація в країні свідчить, що надкористувачі роками не мають можливості придбати первинну геологічну інформацію, яка свого часу була одержана за рахунок коштів державного бюджету. На сьогодні чинною є редакція Методики визначення вартості геологічної інформації, отриманої за рахунок коштів державного бюджету, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 10.12.2008 р. № 1075 [219], але вона не містить положень щодо розрахунку вартості первинної геологічної інформації. Методика дає можливість розрахувати та відповідно придбати лише вторинну інформацію.

Позитивним кроком у напрямку покращення доступу надкористувачів до первинної інформації стало внесення змін до Порядку розпорядження геологічною інформацією, затвердженою Постановою Кабінету Міністрів України від 07.11.2018 р. № 939 в частині можливості безоплатного

ознайомлення з первинною інформацією за місцем зберігання на носіях, на яких її первинно створено [220]. Зазначені зміни є дійсно значущими, оскільки до 2020 року навіть це було неможливим, відповідно надрокористувач, яким отримав спеціальний дозвіл на здійснення визначеного у ньому виду користування надрами не мав можливості одержати хоча б якусь інформацію про попередню діяльність на відповідній ділянці надр. Втім, навіть такі мінімальні зміни не повною мірою враховують інтереси потенційних надрокористувачів. Так, здійснення будь-якого виду користування надрами було б ефективнішим, якщо б надрокористувачі мали можливість придбати первинну геологічну інформацію та використовувати її для власних потреб, наприклад, для формування плану своєї роботи на відповідній ділянці надр з урахуванням досвіду попередніх робіт, що на ній проводились, вибору оптимальних способів надрокористування тощо. Зважаючи на це, відкритим залишається питання визначення вартості первинної геологічної інформації. Одним із можливих напрямків є закріплення на законодавчому рівні методики обрахунку вартості первинної геологічної інформації. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підтримання розвитку вітчизняних галузей надрокористування диференціює вартість первинної геологічної інформації залежно від розміру плати (збору) в разі надання спеціального дозволу на користування надрами, що визначається на електронному аукціоні чи розміру плати (збору) при наданні спеціального дозволу без проведення аукціону. Відповідно вартість такої інформації мінімально може становити 1 %, а максимально – 10 % [221].

Водночас, окрім обрахунку вартості первинної геологічної інформації, доступ до неї надрокористувачів стримує те, що відповідно до Зводу відомостей, що становлять державну таємницю, затвердженого Наказом Центрального управління Служби безпеки України від 23.12.2020 № 383,

відомості загалом щодо України про балансові запаси в її надрах окремих видів корисних копалин віднесено до державної таємниці [222]. Тобто геологічна інформація щодо окремих родовищ корисних копалин має гриф «Для службового користування» або «Таємно», а надрокористувач обмежений у виборі підрядників на проведення робіт, для здійснення яких необхідний доступ до геологічної інформації, що обумовлює затягування строків виконання робіт та розроблення родовищ.

Втім, варто зазначити, що формально кроки в напрямку зняття обмежень з геологічної інформації вже було зроблено. Зокрема, Рішенням Ради національної безпеки та оборони України від 19.03.2021 р. «Щодо стану справ у сфері надрокористування», затвердженого Указом Президента України № 122/2021 від 25.03.2021 р., надано доручення скасувати рішення про віднесення до державної таємниці інформації у сфері надрокористування (за винятком інформації, визначеної пунктами 2.6.1–2.6.4 Зводу відомостей, що становлять державну таємницю від 23.12.2020 р. № 383, доступ до якої становить загрозу національній безпеці та обороні України) та подати відповідні рішення про скасування Службі безпеки України для внесення необхідних змін до Зводу відомостей, що становлять державну таємницю у місячний термін. Втім, на практиці відповідне доручення на сьогодні невиконане. Відповідно питання про зняття грифів із геологічної інформації щодо родовищ, спеціальні дозволи на користування якими надані приватним компаніям, залишається відкритим, тому на сьогодні нагальним є вжиття заходів щодо виконання Рішення Ради національної безпеки і оборони від 19.03.2021 р. та перегляд практики прив'язки інформації до наказу Служби безпеки України в частині грифа «Для службового користування» до геологічної інформації на окремі родовища. Вищезазначене значно полегшить

та прискорить роботи на ділянках, а також доступ іноземних інвесторів до найкращих технологій видобування та перероблення.

Варто зазначити, що останні законодавчі ініціативи надають користувачам надр право розпоряджатися геологічною інформацією, створеною (придбаною) за власні кошти з урахуванням вимог, установлених законами України «Про державну таємницю» та «Про санкції». Однак передбачено, що власник геологічної інформації повідомляє впродовж 6 місяців Держгеонадра про передавання права власності чи права користування геологічною інформацією [221]. На нашу думку, запропонований термін для повідомлення Держгеонадра про передавання права власності чи права користування є необгрунтовано завищеним, крім того не передбачено, в якій формі здійснюється таке повідомлення. Зважаючи на вищезазначене вважаємо, що для оперативного оновлення інформації про власників та користувачів геологічної інформації власник чи користувач такої інформації повинен повідомити Держгеонадра впродовж 5 днів про передавання прав на геологічну інформацію в довільній формі засобами поштового або електронного зв'язку.

Окрім можливості розпоряджатися геологічною інформацією проектом нового Кодексу України про надра, пропонується також надати користувачам надр право відчужувати спеціальні дозволи третім особам (ст. 41) [36].

Зважаючи на це, необхідно відмітити, що загалом відчуження права користування надрами поширена практика в зарубіжних країнах. Більшість компаній, які стають власниками спеціальних дозволів на користування надрами, з часом, приходять до висновку, що розробка родовища або видобування корисних копалин не є економічно вигідними або такі компанії не мають достатньо коштів для забезпечення раціонального видобування корисних копалин закупівлі необхідної техніки, оплати праці тощо. У такому

разі компанія має можливість продати спеціальний дозвіл, компенсувати свої витрати на його придбання та надати можливість іншій компанії, яка має економічний потенціал, розробляти родовище та здійснювати видобування корисних копалин. Така норма загалом повинна позитивно вплинути на економічний розвиток країни, адже власники ліцензій, які роками володіють спеціальними дозволами, але не добувають корисні копалини, матимуть можливість реалізувати їх. Ті самі компанії, які зацікавлені в інвестуванні коштів у надрокористування, можуть придбати ліцензії та розпочати видобування корисних копалин і у такий спосіб наповнити бюджет країни [223].

Водночас позитивно оцінюючи спроби України впровадити перевірений часом досвід відчуження права користування надрами третім особам, вважаємо доцільним передбачити так званий перехідний період, тобто заборонити на певний час відчуження спеціальних дозволів на окремі види корисних копалин. Це дозволить державі контролювати відчуження спеціальних дозволів, вчасно реагувати на проблеми правового регулювання, вживати заходів для їх усунення, оцінювати економічний ефект від такого відчуження спеціальних дозволів.

Крім того, важливо відмітити, що з метою забезпечення законності у сфері надрокористування, своєчасного переоформлення спеціальних дозволів у разі їх відчуження, доцільним є запровадження адміністративної відповідальності за неповідомлення Держгеонадра про відчуження права на користування надрами впродовж 5 днів із дня такого відчуження відповідно до ст. 42 проекту Кодексу України про надра. Тим більше, що цією нормою пропонується зобов'язати Держгеонадра переоформити спеціальний дозвіл у разі подання надрокористувачем, який здійснив відчуження права на користування надрами, або фізичною чи юридичною особою, на користь якої

здійснено відчуження права на користування надрами, повідомлення у довільній формі та документів, що підтверджують таке відчуження.

Таким чином, існує низка питань, що стримують функціонування сприятливого адміністративно-правового режиму надрокористування в Україні та відповідно потребують відповіді. Водночас зважаючи на різний характер розглянутих питань, їх вирішення повинне відбуватися відповідно до єдиного концептуального підходу реформування сфери надрокористування в Україні.

Висновки до розділу 3

1. Зроблено висновок про відсутність єдиної моделі адміністративно-правового режиму надрокористування в зарубіжних державах та відповідно виокремлення: 1) країн, які наслідують приклад Австралії у сфері управління надрокористуванням (США, Канада, Чилі), де надрокористування – вагомий сектор їх економіки; 2) пострадянських країн (Казахстан, Азербайджан, Киргизстан), які лише роблять перші кроки в напрямку вдосконалення сфери надрокористування через запровадження можливості одержання права на користування надрами за принципом «першої заявки», гарантування ліцензіатам пріоритетного права на отримання ліцензій на інші види робіт після завершення терміну дії чи робіт за попередніми ліцензіями, закріплення права передавати ліцензії у сфері надрокористування іншим особам, що загалом сприятиме залученню інвесторів до цієї сфери; 3) європейських країн (Норвегія, Франція), досвід адміністративно-правового режиму надрокористування яких є унікальним та відповідає їх стратегіям розвитку.

2. З'ясовано, що з метою вдосконалення адміністративно-правового режиму надрокористування в Україні доцільно розглянути можливість

імплементатії: 1) спрощеного та орієнтованого на надрокористувача порядку оформлення землі, що передбачає як добровільний порядок одержання дозволу на використання землі надрокористувачем від власника земельної ділянки за договором, укладеним між ними, так і примусовий порядок надання державою землі в користування власнику спеціального дозволу з подальшою компенсацією землевласнику (Норвегія, Франція); 2) видання спеціального дозволу одразу на декілька видів надрокористування (Канада); 3) можливості декількох надрокористувачів одержання один спеціальний дозвіл із виокремленням частки кожного з них (Австралія); 4) можливості відчуження спеціальних дозволів надрокористувачами (Киргизстан); 5) спрощення доступу до геологічної інформації (Австралія, Канада).

3. Серед перспективних напрямків удосконалення адміністративно-правового режиму надрокористування в Україні необхідно виділити такі: 1) закріпити на законодавчому рівні оновлене визначення поняття «надра»; 2) передбачити процедуру оцінювання економічної ефективності діяльності цілісного майнового комплексу за періоди, що передували зверненню за одержанням спеціального дозволу без аукціону; 3) врегулювати перехідні відносини щодо одержання «наскрізних» спеціальних дозволів власниками діючих спеціальних дозволів; 4) ввести електронні перевірки надрокористувачів; 5) надати Держгеонадра повноваження висувати претензії про відшкодування шкоди, збитків і втрат, завданих державі внаслідок порушення законодавства з питань геологічного вивчення та раціонального використання надр, розраховувати їх розмір та звертатися до суду з позовами; 6) переглянути питання про зняття грифів із геологічної інформації щодо родовищ, спеціальні дозволи на користування якими надані приватним компаніям; 7) передбачити перехідний період для відчуження права користування надрами, а також адміністративну відповідальність за

неповідомлення Держгеонадра про відчуження права користування надрами третім особам.

4. Запропоновано: 1) у ст. 1 проєкту нового Кодексу України про надра серед основних термінів закріпити поняття «електронні перевірки надрокористувачів» у такому значенні: це документальний невиїзний плановий або позаплановий захід державного контролю, який проводять щодо надрокористувачів невисокого або середнього ступеня ризику та має на меті проведення комплексного заходу державного нагляду (контролю) для попередження порушень законодавства в галузі надрокористування; 2) доповнити Положення про Державну службу геології та надр України, затверджену Постановою Кабінету Міністрів України від 30.12.2015 р., № 1174 п. 14¹) таким змістом: «висуває претензії про відшкодування шкоди, збитків і втрат, завданих державі внаслідок порушення законодавства з питань геологічного вивчення та раціонального використання надр, розраховує їх розмір, звертається до суду з відповідними позовами».

ВИСНОВКИ

У дисертації наведені теоретичне узагальнення і нове вирішення наукового завдання – визначення змісту та особливостей адміністративно-правового режиму надрокористування в Україні, існуючих проблем його реалізації та формулювання напрямків їх усунення. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень та висновків, спрямованих на досягнення поставленої мети, основними з яких є нижченаведені.

1. Удосконалено поняття «надра», під яким запропоновано розуміти частину природного середовища, розміщеного під земною поверхнею (а в разі її відсутності – дном водойми), в межах державного кордону, що простягається

до глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння, і «надрокористування» як діяльності суб'єктів, які є власниками спеціальних дозволів на користування надрами (за винятком, якщо нормами чинного законодавства не вимагається ліцензування цього виду діяльності), регламентованої нормами чинного законодавства щодо провадження раціонального використання надр, відтворення корисних копалин, охорони ресурсів надр та забезпечення потреб суспільства у мінеральних та інших природних ресурсах.

2. Набули подальшого розвитку історико-правові аспекти становлення режиму надрокористування на території сучасної України, зокрема, виокремлено такі етапи: 1) прадавній період (III тис. до н. е. – IX ст.); 2) період Київської Русі та Галицько-Волинської держави (кін. IX ст. – XIII ст.); 3) період Польсько-Литовської держави (кін. XVIII ст. – XVI ст.); 4) період Австрійської держави (30-ті рр. XVI ст. – поч. XX ст.); 5) період Російської імперії (поч. XVIII ст. – XX ст.); 6) революційний період (1917 – 1921 рр.); 7) радянський період (із 1921 р. – до 24 серпня 1991 р.); 8) період незалежності України (із 24 серпня 1991 р. – до сьогодні).

3. Визначено, що нормативно-правове забезпечення надрокористування в Україні являє собою правовий механізм, закріплений та конкретизований у нормах актів національного й міжнародного законодавств, спрямований на створення умов для вивчення, раціонального використання та охорони надр місцевого й загальнодержавного значення відповідно до потреб суспільства та держави. Виокремлено джерела нормативно-правового забезпечення надрокористування в Україні.

4. Запропоновано адміністративно-правовий режим надрокористування розуміти як систему встановлених, закріплених та гарантованих державою правових норм, що у своїй сукупності складають комплекс юридичних засобів,

які регламентують поведінку суб'єктів надрокористування, порядок і способи реалізації ними своїх прав та обов'язків, опосередковані імперативним методом впливу та втілюються спеціально утвореними суб'єктами владних повноважень.

До елементів адміністративно-правового режиму надрокористування віднесено: 1) мету адміністративно-правового режиму надрокористування; 2) принципи адміністративно-правового регулювання надрокористування; 3) систему норм права, що регулюють адміністративно-правові відносини у сфері надрокористування; 4) суб'єктів адміністративно-правового режиму надрокористування – користувачі надр і органи управління у сфері надрокористування; 5) методи регулювання адміністративно-правових відносин у сфері надрокористування; 6) заходи забезпечення додержання адміністративно-правового режиму надрокористування і припинення його порушень.

5. Класифіковано принципи адміністративно-правового регулювання надрокористування на: а) конституційні (верховенство права, створення безпечних умов для життя та здоров'я людини, забезпечення першочергових потреб громадян у мінеральній сировині, відшкодування завданої шкоди); б) загальні (належне врядування, відкритість та прозорість, забезпечення участі громадськості в ухваленні рішень і належне реагування суб'єктів управління у сфері надрокористування); в) спеціальні (мовчазна згода, провадження екологічного надрокористування, а також раціонального й комплексного використання надр).

6. Сформульовано визначення поняття «управління у сфері надрокористування» як прямого впливу органів державної влади та органів місцевого самоврядування на суспільні відносини у сфері геологічного вивчення, дослідно-промислової розробки родовищ та видобування корисних

копалин, які містяться в надрах, а також експлуатація надр із цілями не пов'язаними з видобуванням корисних копалин, будівництво та експлуатація підземних споруд, захоронення відходів, а також інші відносини, пов'язані з користуванням надрами, спрямоване на забезпечення сталого економічного розвитку в цій сфері, ефективне використання мінерально-сировинного комплексу в інтересах народу, забезпечення конкурентоспроможності економіки країни загалом.

Установлено, що: 1) управління у сфері надрокористування в Україні здійснюється уповноваженими органами, наділеними загальною чи спеціальною компетенцією на загальнодержавному та місцевому рівнях; 2) органи управління у сфері надрокористування зовнішньо відокремлені, що закріпилося в їх адміністративно-правовому статусі; 3) діяльність органів управління у сфері надрокористування регламентована нормами адміністративного права; 4) повноваження щодо здійснення державного контролю за раціональним використанням та охороною надр належить до компетенції декількох центральних органів виконавчої влади; 5) діяльність органів управління у сфері надрокористування спрямована на забезпечення сталого економічного розвитку в цій сфері, ефективне використання мінерально-сировинного комплексу в інтересах народу, забезпечення конкурентоспроможності економіки країни загалом.

Відповідно до органів загальної компетенції у сфері надрокористування віднесено: Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, Верховну Раду Автономної Республіки Крим, обласні ради, Київську і Севастопольську міські ради, Раду Міністрів Автономної Республіки Крим, сільські, селищні, міські і районні ради, а до органів спеціальної компетенції – Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, Державну службу геології та надр України, Державну екологічну інспекцію України.

7. Запропоновано методи адміністративно-правового регулювання правовідносин у сфері надрокористування розуміти як сукупність способів, за допомогою яких суб'єкти управління в галузі надрокористування впливають на суспільні відносини, пов'язані з використанням та охороною надр у порядку та межах, передбачених нормами адміністративного законодавства.

Зроблено висновок, що адміністративно-правове регулювання правовідносин у сфері надрокористування здійснюється одночасно за допомогою імперативного (вимога наявності спеціального дозволу на користування ділянкою надр, порядок його одержання) та диспозитивного (стадія розгляду питання про отримання такого дозволу, укладення угоди про розподіл продукції) методів. Крім того, методами адміністративно-правового регулювання правовідносин у сфері надрокористування є: 1) заохочення (можливість у передбачених законом випадках одержати спеціальний дозвіл на користування ділянкою надр); 2) переконання (публічне проведення відкритих аукціонів у системі електронних торгів із продажу дозволів, публічне обговорення нормативних актів у сфері надрокористування); 3) примус (адміністративна відповідальність за порушення вимог щодо охорони надр, правил і вимог проведення робіт із геологічного вивчення надр, вимог щодо видобування корисних копалин); 4) контроль і нагляд (проведення перевірок суб'єктів надрокористування на відповідність здійснюваної ними діяльності вимогам чинного законодавства).

Установлено, що якщо розглядати методи контролю і нагляду у сфері надрокористування, то це яскравий приклад законодавчого винятку, за якого нагляд та контроль зіставляються та виконують однакову функцію. Це підтверджується подібними повноваженнями Держгеонадра з державного контролю за геологічним вивченням, раціональним використанням та охороною надр, Держпраці, що реалізує державний гірничий нагляд, і

Держекоінспекції, уповноваженої здійснювати державний нагляд (контроль) за додержанням законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів. Тому категорії «контроль» та «нагляд» доцільно чітко розмежувати на законодавчому рівні.

8. Наголошено, що реалізація державного геологічного контролю Держгеонадрами є нормативно неврегульованою з 2017 року, коли Положення про порядок здійснення державного геологічного контролю втратило чинність, що свідчить про необхідність розроблення та прийняття нового порядку, зважаючи на доцільність належної регламентації правовідносин, що виникають між суб'єктами державного управління у сфері надрокористування та надрокористувачами, забезпечення прозорості заходів державного геологічного контролю тощо.

9. З'ясовано, що заходами забезпечення додержання адміністративно-правового режиму надрокористування та припинення його порушень як складової адміністративно-правового режиму надрокористування в Україні є проведення перевірок надрокористувачів органами контролю та адміністративна відповідальність за порушення законодавства у сфері надрокористування.

Під адміністративною відповідальністю у сфері надрокористування запропоновано розуміти невід'ємний елемент адміністративно-правового режиму надрокористування, який є сукупністю визначених законом заходів впливу держави на неправомірну поведінку фізичних і юридичних осіб у сфері раціонального використання та охорони надр місцевого та загальнодержавного значення з метою припинення останньої, застосування санкцій до правопорушників, а також спонукання до додержання норм законодавства в галузі надрокористування в майбутньому.

Установлено неузгодженість положень ст. 231, 239, 255 КУпАП щодо визначення суб'єкта, наділеного повноваженнями складати протокол про адміністративні правопорушення, розглядати справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 57, 58 та 58¹ КУпАП.

Зроблено висновок про недоцільність відносити земельні правопорушення до правопорушень у сфері надрокористування. Оскільки правовідносини у сфері надрокористування хоча і пов'язані із земельними відносинами, але законодавець їх позиціонує як два самостійних види правовідносин та розмежовує компетенцію центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, та центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр.

Запропоновано розглянути можливість закріплення такої санкції для юридичних осіб, які є надрокористувачами, як позбавлення права користування надрами в разі скоєння ними повторно впродовж року порушень, передбачених ст. 57, 58 та 58¹ КУпАП.

10. Узагальнено зарубіжний досвід адміністративно-правового режиму надрокористування (Норвегія, Франція, США, Канада, Австралія, Чилі, Казахстан, Азербайджан, Киргизстан). З'ясовано, що з метою вдосконалення адміністративно-правового режиму надрокористування в Україні доцільно розглянути можливість імплементації: 1) спрощеного та орієнтованого на надрокористувача порядку оформлення землі, що передбачає добровільний порядок одержання дозволу на використання землі надрокористувачем від власника земельної ділянки за договором між ними і примусовий порядок надання державою землі в користування власникові спеціального дозволу з подальшою компенсацією землевласникові (Норвегія, Франція); 2) видання

спеціального дозволу одразу на декілька видів користування надрами (Канада); 3) можливості декількох надрокористувачів одержати один спеціальний дозвіл із виокремленням їх частки (Австралія); 4) відчуження спеціальних дозволів надрокористувачами (Киргизстан); 5) спрощення доступу до геологічної інформації, зокрема через спеціальні інформаційні системи (Австралія, Канада).

11. Виокремлено напрямки вдосконалення адміністративно-правового режиму надрокористування в Україні. Запропоновано: 1) у ст. 1 проєкту нового Кодексу України про надра серед основних термінів закріпити поняття «електронні перевірки надрокористувачів» у такому значенні: це документальний невіізний плановий або позаплановий захід державного контролю, який проводять щодо надрокористувачів невисокого або середнього ступеня ризику та має на меті проведення комплексного заходу державного нагляду (контролю) для попередження порушень законодавства у галузі надрокористування; 2) доповнити Положення про Державну службу геології та надр України, затверджену Постановою Кабінету Міністрів України від 30.12.2015 р. № 1174 п. 14¹) такого змісту: «пред'являє претензії про відшкодування шкоди, збитків і втрат, завданих державі внаслідок порушення законодавства з питань геологічного вивчення та раціонального використання надр, розраховує їх розмір, звертається до суду з відповідними позовами».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Каракаш І. І. Правовий режим земель, наданих для використання надр : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Одеса, 2011. 14 с.
3. Коган М. Е. Право государственной собственности на недра в СССР: автореф. дис. ... канд. юрид. наук; 12.00.06. Москва, 1955. 19 с.
4. Сиродоев Н. А. Правовий режим надр. Москва : Юридическая литература, 1969. 168 с.
5. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3–4. Ст. 27.
6. Кодекс України про надра : Закон України від 27.07.1994 р. №132/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 36. Ст. 40.
7. Mining Act 1978 of Western Australia. URL: http://www8.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdb/au/legis/wa/consol_act/ma197881/.
8. Макаренко О. Ю. До питання надр як юридичного поняття, ресурсів надр як об'єкта користування надрами. *Часопис Академії адвокатури України*. 2013. № 21. С. 1–7.
9. Codice civile Italiano/ R.D. 16 marzo 1942, n.262. Approvazione del testo del Codice Civile (Gazzetta Ufficiale, n. 79 del 4 aprile 1942). URL: <http://www.rcs scuola.it/disciplina/ccivile.pdf>.
10. Federal Mining Act of 13 August 1980 (Federal Law Gazette I p. 1310) (Bundesberggesetz). URL: http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bbergg/.
11. Закон Российской Федерации о недрах от 21.02.1992 р. № 2395-I Государственная Дума Российской Федерации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy>

/ips/?docbody=&nd=102014778&intelsearch=%EE+%ED%E5%E4%F0%E0%F5.

12. Кодекс Республики Казахстан о недрах и недропользовании от 27.12.2017 г. № 125-VI. URL: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/kaz184992.pdf>.

13. Закон Кыргызской Республики о недрах от 19.05.2018 г. № 49. URL: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/kyr180288.pdf>.

14. Кодекс Республики Беларусь о недрах от 14.07.2008 г. № 406-3 *Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь*. 2008. № 184 (2/1503).

15. Шульга Є. В. Надра як об'єкт адміністративно-правової охорони. *Теорія і практика правознавства*. 2011. № 1. С. 75–86.

16. Победов Н. С. Природные ресурсы земли и охрана окружающей природной среды. Москва: Наука, 1985. 196 с.

17. Макаренко О. Ю. Адміністративно-правова охорона надр України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2010. 353 с.

18. Макаренко О. Ю. Правовой режим земель, наданих для використання надр: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Одеса, 2011. 335 с.

19. Мачуська І. Б. Поняття «надра» в контексті здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування в Україні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 2. С. 146–150.

20. Шем'яков О. П. Правове регулювання використання та охорони надр : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Харків, 2003. 20 с.

21. Вовк Ю. А. Советское природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды: Общая часть. Харьков, 1986. 160 с.

22. Гетьман А. П., Шульга М. В. Екологічне право України : підручник для студ. вищих юрид. навч. закл. Харків : Право, 2005. 385 с.

23. Бринчук М. М. Экологическое право (право окружающей среды) : учебник. Москва : Юристъ, 1998. 688 с.
24. Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду рішення суду. у справі № 300/1479/19 від 03.02.2020 р. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90497720>.
25. Макаренко О. Ю. Проблеми співвідношення права використання надр та землекористування. *Університетські наукові записки*. 2011. № 4 (40). С. 214–221.
26. Гірничий закон України : Закон України від 06.10.1999 р. № 1127-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 50. Ст. 433.
27. Природно-ресурсовое право и правовая охрана окружающей среды / В. В. Петров и др. Москва : Юридическая литература, 1988. 512 с.
28. Про затвердження Класифікації запасів і ресурсів корисних копалин державного фонду надр : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.05.1997 р. № 432. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/432-97-%D0%BF>.
29. Башмаков Г. С. Право пользования недрами в СССР. Москва : Издательство «Наука», 1974. 156 с.
30. Про затвердження переліків корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.12.1994 р. № 827. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/827-94-п>.
31. Шем'яков О. П. До питання про зміст права користування надрами. *Вісник Луганського інституту внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка (спец. випуск)*. 2001. С. 234.
32. Волков А. М. Приватні суб'єкти адміністративно-правового регулювання надрокористування. *Вісник РУДН*. 2013. № 2. С. 25–38.

33. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
34. Сурілова О. О. Адміністративно-правове регулювання у сфері використання і охорони надр : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 434 с.
35. Про затвердження Порядку проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами : Постанова Кабінету Міністрів України 23.09.2020 р. № 993. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993-2020-%D0%BF#Text>.
36. Проєкт Кодексу України про надра. URL: <https://mepr.gov.ua/news/36840.html>.
37. Про оцінку впливу на довкілля : Закон України від 23.05.2017 р. № 2059-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 29. Ст. 315.
38. Жуков І. М. Особливості правового регулювання договірних відносин із видобутку вуглеводнів на континентальному шельфі. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2014. № 11, т. 2. С. 8–11.
39. Бакка Н. Т., Ильченко И. В. Развитие горного дела в истории производственной культуры. Часть 1. История горных наук и горного производства. Житомир : РИГП «Ленок», 1995. 176 с.
40. Гайко Г. І., Білецький В. С. Історія гірництва : підручник. Київ : Видавничий дім «Києво-Могилянська академія», 2013. 542 с.
41. Офіційний сайт Державної служби геології та надр України. URL: <http://geo.gov.ua/old/novyna/do-100-richchya-ukrayinskoj-geologiyi-vid-naftovyh-kolodyaziv-do-naubagatshyh-gazovyh>.
42. Певзнер М. Е. Горное право. Москва: МГГУ, 1999. 321 с.

43. Піцкевич В. Історія ліцензійної діяльності у сфері паливно-енергетичного комплексу України з давнини до початку ХХ ст. *Історико-правовий часопис*. 2015. № 1 (5). С. 32–33.
44. Гончаренко В. Г. Історія держави і права : курс лекцій. Київ : Вентурі, 1996. 288 с.
45. Філатова В. К. Правове регулювання геологічного вивчення надр : дис. канд. юрид. наук: 12.00.06. Харків, 2008. 220 с.
46. Голубка С. З історії фінансів української державності від Київської Русі до Гетьманщини. URL: http://nauditor.com.ua/uk/component/na_archive/917?view=material.
47. Кірін Р. С. Історія гірничого права : навчальний посібник. Дніпропетровськ : Державний ВНЗ «Національний гірничий університет», 2011. 246 с.
48. Андрейцев В. І. Право екологічної безпеки : навч. та наук. практ. посіб. Київ : Знання, 2002. 332 с.
49. Мельник О. О. Розвиток відносин власності на землю в Україні у XIV–XVI століттях. *Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету (економічні науки)*. 2016. № 1 (30). С. 8–11.
50. Захарченко П. Березневі статті Богдана Хмельницького 1654 року: міф чи правова реальність (спроба юридичної оцінки). *Юридичні науки*. 2018. № 2 (107). С. 31–35.
51. Рогожина А. Й., Тація В. Я. Історія держави і права України : у 2 т. Київ : Ін Юре, 2000. Т. 1. 648 с.
52. Жидкова О. А., Крашенникова Н. А. История государства и права зарубежных стран : в 2 ч. Москва, 1999. Ч. 1. 252 с.
53. Штофф А. А. Горные подати на западе и у нас. *Горный журнал*. 1889. № 10, т. 3. С 102-150.

54. Крамарев Б. М. История горного дела: краткий очерк. Москва : Библиотека горнорабочего, 1923. № 7. 287 с.
55. Микулич О. Нафтовий промисел Східної Галичини до середини ХІХ століття. Дрогобич : Коло, 2004. 32 с.
56. Коритко Л. Я. Характеристика засобів регулюючого впливу та контролю австрійської держави за діяльністю суб'єктів господарювання (друга половина ХІХ – початок ХХ ст.). *Вісник господарського судочинства*. 2009. № 2. С. 112–117.
57. Коритко Л. Я. Становлення юридичної відповідальності за екологічні правопорушення в ХІХ – поч. ХХ ст. (на прикладі австрійського законодавства). *Держава і право: збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки*. 2012. № 56. 167 с.
58. Грозовський І. М. Козацьке право. *Право України*. 1997. № 6. С. 76–80.
59. Гірництво й підземні споруди в Україні та Польщі (нариси з історії) / Г. Гайко, В. Білецький, Т. Мікось, Я. Хмура. Донецьк : Донецьке відділення НТШ, Ред. гірничої енциклопедії, 2009. 296 с.
60. Об упразднении Приказа рудных дел и рассылке дел оного по губерниям. Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. Санкт-Петербург : Тип. II отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. № 2370, т. 4. 690 с.
61. Об учреждении Берг-Коллегиума для ведения в оном дел о рудах и минералах. Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. Санкт-Петербург : Тип. II отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. № 3464, т. 5. С.760-762.
62. Удинцев В. А. Русское горноземельное право. Киев : Тип. И. И. Чоколова, 1909. 373 с.

63. Диденко Т. Б. Материалы по истории горной и горнозаводской промышленности Екатеринославской губернии конца XIX – начала XX века в местных архивных и библиотечных собраниях. Историографические и источниковедческие проблемы отечественной истории: источники по соц. экономической истории России и Украины XVII–XIX веков : межвуз. сб. науч. трудов. Днепропетровск, 1983. С. 142–147.
64. Максименцева Н. О. Становлення системи державного управління в галузі надродобування в період Київської Русі, козацької доби та на українських землях у складі Російської імперії. *Приватне та публічне право*. 2018. № 1. С. 66–71.
65. Перчик А. И. Горное право. Москва : Филология Три, 2002. 526 с.
66. Горное управление. Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. Т. 9.
67. Мозуляка О. О. Історичний досвід становлення та розвитку законодавства про вугледобувну промисловість в Україні (XVIII–XXI ст.) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Донецьк, 2003. 46 с.
68. Горное управление. Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. Т. 26. Санкт Петербург, 1899.
69. Хміль І. В. Декрет про землю 1917. *Енциклопедія історії України: у 10 т. / редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін; Інститут історії України НАН України. Київ : Наукова думка, 2004. Т. 2 : Г–Д. 518 с.*
70. Гунчак Т. Україна: перша половина XX ст: Нариси політичної історії. ІV універсал Центральної Ради. Київ : Либідь, 1993. 286 с.
71. Дорошенко Д. І. Історія України 1917–1923 рр. Доба Центральної Ради. Ужгород, 1932. Т. 1. 390 с.
72. Васильева М. И. Проблемы защиты общественного интереса в экологическом праве. *Государство и право*. 1999. № 8. С. 49–62.

73. Горное положение СССР : от 09.11.1927 г. СЗ СССР. 1927. № 68. С. 687–688.
74. Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Москва, 1967. Т. 2. 798 с.
75. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 р. № 55-ХІІ. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12>.
76. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2002. 1440 с.
77. Безпалова О. І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави : монографія. Харків : ХНУВС, 2014. 544 с.
78. Про відокремлення діяльності з транспортування природного газу та забезпечення діяльності оператора транспортної системи : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 р. № 840. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/840-2019-%D0%BF#Text>.
79. Селюков В. С. Адміністративно-правові засади управління кінологічного забезпечення правоохоронної діяльності в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2020. 450 с.
80. Костюченко О. Є. Визначення поняття «правове забезпечення». *Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України*. 2015. № 1 (68). С. 11–16.
81. Перун Т. С. Адміністративно-правовий механізм забезпечення інформаційної безпеки в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2019. 268 с.
82. Настюк В. Я., Белевцева В. В. Адміністративно-правові режими в Україні : монографія. Харків : Право, 2009. 128 с.
83. Коваленко Н. В. Адміністративно-правові режими: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 34 с.

84. Теорія держави і права : навчальний посібник / Є. В. Білозьоров та ін. ; за заг. ред. С. Д. Гусарова, О. Д. Тихомирова. Київ : НАВС, Освіта України, 2017. 116 с.
85. Кіндюк В. Б. Нормативно-правовий акт як джерело природоохоронного права. *Проблеми законності*. 2019. Вип. 145. С. 23–35.
86. Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних із визнанням недійсними актів державних чи інших органів : Роз'яснення Вищого арбітражного суду України від 26.01.2000 р. № 02-5/35/. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v5_35800-00#Text.
87. Риндюк В. І. Нормотворча діяльність : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. Київ : КНЕУ, 2009. 162 с.
88. Загальна теорія держави й права : підручник / М. В. Цвік та ін. ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.
89. Про видобування і переробку уранових руд : Закон України від 19.11.1997 р. № 645/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 11–12. Ст. 39.
90. Про нафту і газ : Закон України від 12.07.2001 р. № 2665-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 50. Ст. 262.
91. Про угоди про розподіл продукції : Закон від 14.09.1999 р. № 1039-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 44. Ст. 391.
92. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року : Закон України від 21.04.2011 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 44. Ст. 457
93. Про державну геологічну службу : Закон України від 04.11.1999 р. № 1216-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 51. Ст. 456.

94. Про поновлення дії, зупинення дії, анулювання спеціальних дозволів на користування надрами : Наказ Держгеонадра від 13.05.2021 р. № 361. URL: <https://www.geo.gov.ua/diyalnist/nakazy/>.
95. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13–14, 15–16, 17. Ст. 112.
96. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Дод. до № 51. Ст. 1122.
97. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.
98. Яценко В. М. Применение подзаконных нормативных правовых актов в судебной деятельности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Москва, 2003. 22 с.
99. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник. 2-ге вид. Київ : Алерта ; ЦУЛ, 2011. 520 с.
100. Хиля М. М. Нормативно-правові акти як джерела адміністративного права України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Тернопіль, 2019. 204 с.
101. Дзюбенко О. Л. Ознаки та види відомчих підзаконних актів як результат застосування юридичної техніки. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 1. С. 18–21.
102. Про стан дотримання вимог природоохоронного законодавства при здійсненні діяльності, пов'язаної з надрокористуванням в Україні : Постанова Верховної Ради України від 20.11.2003 р. № 1310-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1310-15#Text>.
103. Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.05.2011 р. № 615. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/615-2011-п>.

104. Про затвердження Порядку проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.05.2011 р. № 594. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/594-2011-п>.

105. Про реалізацію експериментального проекту із запровадження проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами шляхом електронних торгів : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2018 р. № 848. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-2018-п>.

106. Питання розпорядження геологічною інформацією : Постанова Кабінету Міністрів України від 07.11.2018 р. № 939. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/939-2018-п>.

107. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр і визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною службою геології та надр : Постанова Кабінету Міністрів України від 31.10.2018 р. № 913. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/913-2018-%D0%BF#Text>.

108. Про затвердження Положення про Державну службу геології та надр України : Постанова від 30.12.2015 р. № 1174. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1174-2015-%D0%BF>.

109. Про затвердження Положення про Державну комісію України по запасах корисних копалин : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.11.2000 р. № 1689. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/689-2000-п>.

110. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 9. Ст. 79.

111. Рішення сесії № 140 «Про погодження клопотання КП «Водоканал Білопільля» щодо надання надр у користування для отримання спеціального

дозволу на користування надрами для видобування корисних копалин (підземних вод (води прісні)» від 13.12.2019 р. URL: <https://bilopillya-meria.gov.ua/docs/305482/>.

112. Порядок погодження Чернігівською обласною радою клопотань про надання спеціальних дозволів на користування надрами від 28.03.2018 р. URL: https://chor.gov.ua/images/Razdely/Norm_docum/Rishennia/7_sklykannia/12_sesiya/Dodatok_34.pdf.

113. Порядок розгляду обласною радою питань користування надрами на території Полтавської області від 19.10.2019 р. URL: <https://oblrada-pl.gov.ua/uploads/nadra1.pdf>.

114. Казьмин И. Ф., Поленина С. В. Закон о законах: проблемы издания и содержания. *Советское государство и право*. 1989. № 12. С. 3–11.

115. Беспалова О. І. Відомча адміністративна нормотворчість як елемент механізму реалізації правоохоронної функції держави. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 1/1. С. 36–42.

116. Кірін Р. С. Проблеми кодифікації законодавства про надра. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 74. С. 246–256.

117. Панфилов Е. И. Концепция горного законодательства России. *Промышленные ведомости*. 2004. № 13–14 (90–91). С. 24–28.

118. Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів : Закон України від 09.07.2010 р. № 2480-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 1. Ст. 1.

119. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250.

120. Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон України від 27.02.1991 р. № 791а-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 16. Ст. 198.

121. Про правовий режим майна у Збройних силах України : Закон України від 21.09.1999 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 48. Ст. 407.
122. Алексєєв С. С. Теория права. Москва : Издательство БЕК, 1995. 320 с.
123. Морозова Л. А. Конституционное регулирование в СССР. Москва : Юридическая литература, 1985. 144 с.
124. Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве. Теория государства и права : курс лекций. Москва, 2000. 744 с.
125. Беляева Г. С. Понятие правового режима в теории права: основные подходы. *Вестн. Саратов. гос. юрид. акад.* 2012. Доп. вып. 85. С. 26–31.
126. Родионов О. С. Механизм установления правовых режимов российским законодательством: дис. ...канд. юрид. наук; 12.00.01. Саратов, 2001. 157 с.
127. Шамсумова Э. Ф. Правовые режимы: теоретический аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук; 12.00.01. Екатеринбург, 2001. 213 с.
128. Настюк В. Я., Белєвцева В. В. Адміністративно-правові режими в Україні : монографія. Харків : Право, 2009. 128 с.
129. Бахрах Д. Н. Административное право: учебник для вузов. Москва : Издательство БЕК, 1996. 368 с.
130. Розанов И. С. Административно-правовые режимы по законодательству РФ, их значение и структура. *Государство и право*. 1996. № 9. С. 87–88.
131. Завгородня В. М. Категорія «адміністративно-правовий режим» у понятійному апараті адміністративного права. *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2012. № 1 (6). С. 31–35.
132. Ласточкин В. В. Административно-правовые режимы и охрана Государственной границы : монография. Москва : Юнити Дана, 1999. 105 с.
133. Коваленко Н. В. Адміністративно-правові режими : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 529 с.

134. Василевская Д.В. Административно-правовой режим недропользования в Российской Федерации: проблемы теории и практики : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14. Москва, 2008. 547 с.
135. Пашун А. В. Адміністративно-правовий режим надрокористування: поняття та зміст. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України*. 2014. Вип. 197. С. 218–224.
136. Сурмін Ю. П., Бакуменко В. Д., Михненко А. М. Енциклопедичний словник з державного управління. Київ : НАДУ, 2010. 819 с.
137. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс. Москва, 2001. 652 с.
138. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) : Рішення Конституційного Суду України від 02.11.2004 р. № 15-рп/2004. *Офіційний вісник України*. 2004. № 45. Ст. 2975
139. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 48. Ст. 483.
140. Корнієнко С. Принцип мовчазної згоди у сфері надрокористування – атавізм чи дієвий механізм? *Юридична газета. Online*. 2021. № 4 (734). URL: <https://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/princip-movchaznoyi-zgodi-u-sferi-nadrokoristuvannya--atavizm-chi-dieviy-mehanizm.html>.
141. Legal regime of the land resources usage in conditions of modern economic / M. Chabanenko, T. Korniakova, Yu. Lushpiienko, A. Pomaza-Ponomarenko. (2020). *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*. Vol. 25, Special Issue. P. 1–6.

142. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
143. Макаренко О. Ю. Специфіка державного регулювання відносин користування надрами: органи загальної, спеціальної компетенції. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2014. № 1. С. 85–94.
144. Дудар М. І. Дозвільна система у сфері використання та охорони надр як форма розподілу і перерозподілу природних ресурсів: правові аспекти. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 1. С. 107–112.
145. Павлюх О. А. Поняття, мета, загальні риси та призначення контролю в сфері державного управління. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 2. С. 117–119.
146. Лушпієнко Ю. О. Зміст державного контролю у сфері надрокористування. *Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів* : матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції : у 2 ч. (м. Суми, 23–24 травня 2019 року). Суми : Сумський державний університет, 2019. Ч. 2. С. 111–115.
147. Структура Державної служби геології та надр України. URL: <https://www.geo.gov.ua/structure/>.
148. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України : Постанова Кабінету Міністрів України від 19.04.2017 р. № 275. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-п>.
149. Лушпієнко Ю. О. Органи державної влади як суб'єкти правовідносин у сфері надрокористування. *Право і суспільство*. 2019. № 2, ч. 2. С. 115–120.
150. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.

151. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин : Закон України від 28.04.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1423-20#Text>.
152. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170
153. Проект Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підтримки розвитку вітчизняних галузей надрокористування від 05.10.2020 р. № 4187. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70117.
154. Щодо законопроектів про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підтримки розвитку вітчизняних галузей надрокористування (№ 4187) та про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо спрощення надрокористування (реєстр. № 4187-1) : Рішення Комітету з питань екологічної політики та природокористування Верховної Ради України від 02.12.2019 р. № 56/2. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/404889>.
155. Про затвердження Положення про Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України : Постанова від 25.06.2020 р. № 614 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2020-п>.
156. Про підприємство ДНВП «ГЕОІНФОРМ УКРАЇНИ». URL: <https://geoinf.kiev.ua/pro-pidприємstvo/>.
157. Про затвердження статуту Національної акціонерної компанії «Надра України» : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.09.2000 р. № 1460. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1460-2000-%D0%BF#Text>.
158. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2015 р. № 96. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/96-2015-п>.

159. Гончарук С. Т. Основи адміністративного права : навчальний посібник. Київ : ТОВ «Видавничий будинок «Аванпост- «Прим», 2004. 200 с.
160. Алексеев С. С. Общая теория права : сочинения: в 2 т. Москва, 1981. Т. 1. 275 с.
161. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. 4-е изд., стер. Москва : Омега-Л, 2006. 584 с.
162. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України : навч. метод. посіб. 2-ге вид., переробл. і допов. Одеса : Юрид. літ., 2002. 312 с.
163. Колпаков В.К. Адміністративне право України. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
164. Юровська В. Метод адміністративного права: теоретико-правовий аналіз. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 12. С. 188–192.
165. Публічний звіт т. в. о. Голови Державної служби геології та надр України Олега Кирилюка. URL: <https://www.geo.gov.ua/wp-content/uploads/2019/05/Публічний-звіт-2018-презентація.pdf>.
166. Старт масштабних вуглеводневих проєктів, модернізація законодавства та цифровізація сервісів Служби. URL: <https://www.geo.gov.ua/start-masshtabnix-vuglevodneviy-proyektiv-modernizaciya-zakonodavstva-ta-cifrovizaciya-servisiv-sluzhbi/>.
167. Легеза Ю. Адміністративно-правові методи публічного управління у сфері використання природних ресурсів. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 5. С. 111–114.
168. Ткаля О. В. Переконавання як сучасний метод адміністративно-правового впливу. *Право і суспільство*. 2018. № 2. С. 162–167.
169. Денисова А. В. Співвідношення контролю і нагляду. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 2 (4). URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-4-2013>.

170. Бахрах Д. Н. Важные вопросы науки административного права. *Государство и право*. 1993. № 2. С. 32–43.
171. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2003. 412 с.
172. Про затвердження Положення про порядок здійснення державного гірничого нагляду : Постанова Кабінету Міністрів України № 134 від 21.02.1995 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/134-95-%D0%BF#Text>.
173. Бредіхіна В.Л. Деякі організаційні проблеми здійснення державного контролю та нагляду у сфері використання й охорони надр. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 3. С. 123–127.
174. Відповідь ДНВП «Державний інформаційний геологічний фонд України» на публічний запит вих. №06/306-2344 від 22.06.2021 р.
175. Михайський О. Є. Проблеми правового регулювання системи державного управління та контролю у сфері видобування сланцевого газу в Україні. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2019. № 5, т. 30 (69). С. 116–121.
176. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. URL: <http://textbooks.net.ua/content/view/2688/15/>.
177. Бельский К. С. Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура. *Государство и право*. 1999. № 12. С. 12–20.
178. Крижановська В.А. Адміністративна відповідальність в адміністративному праві України: сучасне розуміння, нові підходи : автореф. дис. ... канд. юрид. наук; 12.00.07. Львів, 2016. 22 с.
179. Мачуська І. Б. Адміністративно-правові засади контрольної-наглядової діяльності у сфері надрокористування в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2021. 432 с.

180. Звіт про результати роботи Департаменту державного геологічного контролю Державної служби геології та надр України за 2020 рік. URL: <https://www.geo.gov.ua/reports-3/>.
181. Административная ответственность : вопросы теории и практики: под ред. Н. Ю. Хамаевой. Москва : ИГП РАН, 2005. 286 с.
182. Максименцева Н. О. Публічне адміністрування в галузі використання і охорони надр в Україні : автореф. ... дис. д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2018. 43 с.
183. Шульга Є. В. Визначення ефективності накладення адміністративного стягнення за вчинення правопорушень у сфері використання та охорони природних ресурсів. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування*. 2013. Вип. 182, ч. 1. С. 244–249.
184. Постанова Другого апеляційного адміністративного суду у справі №554/8586/19 від 27.01.2020 р. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/87169577>.
185. Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру : Постанова Кабінету Міністрів України № 15 від 14.01.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-%D0%BF#Text>.
186. Дудоров О. О. Про відмежування незаконного видобування корисних копалин від складів адміністративних правопорушень. *Новітні кримінально-правові дослідження*. зб. наук. пр. Миколаїв : Іліон. 2016. С. 17–22.
187. Москалюк Н. Порухення права державної власності: поняття, види, національні особливості. *Юридичний вісник*. 2020. № 3. С. 117–184.
188. Оверковська Т. К., Опольська Н. М. Юридична відповідальність за екологічні правопорушення : навч. посіб. Вінниця : ТОВ «ТВОРИ», 2020. 252 с.

189. Макаренко О. Ю. Застосування відповідальності за порушення законодавства про використання та охорону надр. *Актуальні проблеми держави і права*. 2008. Вип. 37. С. 221–224.
190. Хижня Л. Є. Адміністративна відповідальність за вчинення правопорушень у сфері захисту довкілля в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2020. 263 с.
191. Про виключну (морську) економічну зону України : Закон України від 16.05.1995 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 21. Ст. 152.
192. Клюкин Б. Д. Горные отношения в странах Западной Европы и Америки. Москва : Городец-издат., 2000. 443 с.
193. Жуков І. М. Особливості правового регулювання договірних відносин з видобутку вуглеводнів на континентальному шельфі. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2014. № 11, т. 2. С. 8–11.
194. Історія гірничого права : навч. посіб / ДВНЗ «Нац. гірн. ун-т», Юрид. ф-т. Донецьк : НГУ, 2011. 247 с.
195. Голубченко М. В., Исмаил кызы Нуржамал. Анализ государственного управления недропользованием в странах Европы и Азии. *Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕНИЕ»*. 2016. № 2, т. 8. URL: <http://naukovedenie.ru/PDF/119EVN216.pdf>.
196. Act of 19 June 2009 No. 101 Relating to the acquisition and extraction of mineral resources (The Minerals Act). URL: <http://app.uio.no/ub/ujur/oversatte-lover/data/lov-20090619-0101-eng.pdf>.
197. Воробьев А. Е., Янкевский А. В. Недропользование зарубежных стран : учебно-методическое пособие. Москва : РУДН, 2012. С. 22–23.

198. Миркеримова Нармин Фикрет кызы Правовое регулирование геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых в зарубежных странах : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Москва, 2018. 253 с.
199. Jean-Nicolas Clément, Alice Bouillié and Laure Dufour Mining in France: overview. URL: <https://www.gide.com/fr/actualites/mining-in-france-overview>.
200. Елюбаев Ж. Современное состояние правового регулирования недропользования в некоторых странах дальнего зарубежья. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30958161#pos=2;-45.
201. Павленко В. И., Селюков Ю. Г. Регулирование сферы недропользования в приарктических странах (США, Канаде, Норвегии). *Арктика: экология и экономика*. 2013. № 3 (11). С. 50–57.
202. Baimishev R. N. Effective international approaches to subsoil public administration. *Gornye nauki i tekhnologii = Mining Science and Technology*. (2020). DOI: 10.17073/2500-0632-2020-2-162-184.
203. Корпорация Кинросс Голд. Привлечение иностранных инвестиций в горнодобывающую промышленность Российской Федерации. Финансово-экономическое исследование и рекомендации для Правительства РФ, подготовленные в рамках работы Консультативного совета по иностранным инвестициям Российской Федерации (КСИИ). Москва, 2011. 86 с.
204. Жукова И. В. Анализ зарубежного опыта государственного управления минерально-сырьевым комплексом. *Власть и управление на Востоке России*. 2009. № 4 (49). С. 71–77.
205. Манин Я. В. Правовой режим недропользования в Австралии. *Административное и муниципальное право*. 2021. № 2. DOI: 10.7256/2454-0595.2021.2.34270.
206. Цой А. Обзор регулирования недропользования в Австралии (на примере Западной Австралии). URL: <https://docplayer.com/36564296-Obzor->

- regulirovaniya-nedropolzovaniya-v-avstralii-na-primere-zapadnoy-avstralii-aleksey-soy-regionalnyu-menedzher-sng-csa-global.html.
207. Информационная система Австралии AUSGIN Geoscience Portal. URL: <http://portal.geoscience.gov.au/gmap.html>.
208. Атлас Канады. URL: <https://www.nrcan.gc.ca/maps-tools-and-publications/maps/earth-sciences-maps/10789>.
209. A Comparative Study of Mining Control in Latin America. A. Aguilar-Pesantes, E. Peña Carpio, T. Vitvar, R. Коепке, J. M. Menéndez-Aguado, *Mining*. (2021). DOI: 10.3390/mining1010002.
210. Juan Paulo Bambach, María Paz Pulgar Mining in Chile: overview. Thomson Reuters Practical Law. URL: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-020-5636?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-020-5636?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true).
211. Леонова О. В. Іноземний досвід правового регулювання адміністративних відносин у сфері надрокористування. *Право і суспільство*. 2013. № 2. С. 77–85.
212. Закон Азербайджанской Республики о недрах. URL: <https://policy.asiapacificenergy.org/sites/default/files/Subsoil%20Law%20of%20the%20Republic%20of%20Azerbaijan%20%28RU%29.pdf>.
213. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду у справі №640/645/20 від 15 червня 2020 року URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89809117>
214. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства про видобуток бурштину та інших корисних копалин : Закон України від 19.12.2019 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 20. Ст. 141.
215. Інспекційний портал. URL: <https://inspections.gov.ua>.

216. Рішення Господарського суду Вінницької області у справі № 902/530/20 від 01.12.2020 р. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93435578>.
217. Постанова Північно-західного апеляційного господарського суду у справі № 902/530/20 від 21.02.2021 р. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95342068>.
218. Постанова Верховного Суду у складі суддів Касаційного господарського суду у справі № 902/530/20 від 08.09.2021 р. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99747815>.
219. Про затвердження Методики визначення вартості геологічної інформації, отриманої за рахунок коштів державного бюджету : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.12.2008 р. № 1075. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1075-2008-%D0%BF#Text>.
220. Питання розпорядження геологічною інформацією : Постанова Кабінету Міністрів України від 07.11.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/939-2018-%D0%BF#Text>.
221. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підтримки розвитку вітчизняних галузей надрокористування від 05.10.2020 р. № 4187. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70117.
222. Про затвердження Зводу відомостей, що становлять державну таємницю : Наказ Центрального управління Служби безпеки України від 23.12.2020 р. № 383. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0052-21#Text>.
223. Лушпієнко Ю.О. Актуальні проблеми надрокористування в Україні та шляхи їх вирішення. *Надрокористування в Україні. Перспективи інвестування* : матеріали 6-ї Міжнародної науково-практичної конференції (м. Трускавець, 7–11 жовтня, 2019 р.). Київ, 2019. С. 25–28.

ДОДАТКИ

Додаток 1

Список публікацій здобувача за темою дисертації

Статті в наукових фахових виданнях:

1. Лушпієнко Ю. О. Органи державної влади як суб'єкти правовідносин у сфері надрокористування. *Право і суспільство*. 2019. № 2, ч. 2. С. 115–120.

Статті в періодичних виданнях, індексованих БД Scopus:

2. Sandiuk H., Lushpiienko Yu., Trushkina N., Tkachenko I., Kurganskaya E. Special procedures for electronic public procurement. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*. 2019. Vol. 22, Special Issue 2. P. 1–8.

3. Chabanenko M., Korniakova T., Lushpiienko Yu., Pomaza-Ponomarenko A. Legal regime of the land resources usage in conditions of modern economic. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*. 2020. Vol. 25, Special Issue. P. 1–6.

Тези наукових доповідей:

4. Лушпієнко Ю. О. Актуальні проблеми надрокористування в Україні та шляхи їх вирішення. *Надрокористування в Україні. Перспективи інвестування* : матеріали 6-ї Міжнародної науково-практичної конференції (Трускавець, 7–11 жовтня 2019 р.). Київ, 2019. С. 25–27.

5. Лушпієнко Ю. О. Зміст державного контролю у сфері надрокористування. *Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів* : матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції : у 2 ч. (Суми, 23–24 травня 2019 р.). Суми, 2019. Ч. 2. С. 111–115.

6. Лушпієнко Ю. О. Електронні аукціони з продажу спеціальних дозволів на користування надрами як механізм мінімізації адміністративного впливу на результати торгів. *Травневі правові читання* : матеріали міжвузівської

науково-практичної конференції здобувачів та викладачів закладів вищої освіти (Черкаси, 7 травня 2019 р.). Черкаси, 2019. С. 142–144.

7. Лушпієнко Ю. О. Administrative and legal methods of regulations in subsoil use. *Реформування законодавства України та розвиток суспільних відносин в Україні: питання взаємодії* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (Ужгород, 10–11 травня 2019 р.). Ужгород, 2019. С. 62–64.

**НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ**

№3215 від 01.10.2021 року

ДОВІДКА

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Лушпієнко Юлії Олегівни на тему «Адміністративно-правовий режим
надрокористування в Україні», поданого на здобуття ступеня доктора
філософії зі спеціальності 081 «Право», під час внесення змін і доповнень
до законодавства, що регламентує питання екологічної політики та
надрокористування**

Цією довідкою повідомляємо, що результати дисертаційного дослідження Лушпієнко Юлії Олегівни на тему «Адміністративно-правовий режим надрокористування в Україні» мають практичний інтерес та враховані Підкомітетом з питань охорони і раціонального використання надр Комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики та природокористування під час розробки та доопрацювання законопроектів щодо вдосконалення надрокористування в Україні.

На окрему увагу заслуговують сформульовані Лушпієнко Ю.О. пропозиції щодо: 1) запровадження електронних перевірок надрокористувачів; 2) перегляду функції нарахування збитків Державною екологічною інспекцією України; 3) розрахунку вартості первинної геологічної інформації; 4) видачі наскрізних спеціальних дозволів на користування надрами тощо.

Дисертаційне дослідження Лушпієнко Юлії Олегівни «Адміністративно-правовий режим надрокористування в Україні» є самостійним та завершеним науковим дослідженням, результати якого спрямовані на вирішення існуючих проблем користування надрами в Україні та можуть бути використанні для удосконалення адміністративно-правового режиму надрокористування в Україні.

*Голова Підкомітету з питань охорони
і раціонального використання надр
Комітету Верховної Ради України
з питань екологічної політики
та природокористування*

Народний депутат України

Павло ЯКИМЕНКО



ДЕРЖАВНА СЛУЖБА ГЕОЛОГІЇ ТА НАДР УКРАЇНИ
(Держгеонадра)

03057, м. Київ, вул. Антона Цесляка, 16, тел.: (044) 536-13-18, (044) 536-13-17, факс: (044) 456-71-45, e-mail: geonadra@gmail.com.ua

17.02.2018 № ДС 81/01/12.21

на № _____ від _____

ДОВІДКА

про використання результатів дисертації аспіранта Сумського державного університету Лушпісько Юлії Олегівни «Адміністративно-правовий режим надрокористування в Україні» зі спеціальності 081 «Право» під час внесення змін і доповнень до законодавства, що регламентує питання екологічної політики та природокористування.

Повідомляємо спеціалізованій вченій раді, що результати дисертації Лушпісько Юлії Олегівни «Адміністративно-правовий режим надрокористування в Україні» спрямовані на: виявлення проблем адміністративно-правового регулювання використання та охорони надр в Україні; визначення основних напрямків удосконалення чинного законодавства у сфері раціонального використання та охорони надр; втілення в чинне законодавство України авторських визначень термінів, понять та дефініцій у галузі надрокористування, які не врегульовані нормами діючого законодавства; вивчення зарубіжного досвіду адміністративно-правового режиму надрокористування та запропоновано варіанти його впровадження в Україні. Результати дисертаційних досліджень Лушпісько Юлії Олегівни використовуються Державною службою геології та надр України для подальшого впровадження в практичну діяльність та розробки законодавства по вдосконаленню надрокористування та охорони надр в Україні.



Роман ОПІМАХ

Міністерство освіти і науки України
Сумський державний університет

ЗАТВЕРДЖУЮ

Професор з наукової роботи
Сумського державного університету
Анатолій ЧОРНОУС

2021 р.



АКТ

про впровадження у наукову діяльність результатів дисертаційного дослідження Лушпієнко Юлія Олегівни «Адміністративно-правовий режим надкористування в Україні» поданого на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право

Комісія у складі:

Голова – в. о. завідувача кафедри КПДС, к.ю.н. Ольга БОНДАРЕНКО

Члени комісії – к.ю.н., доцент, доцент кафедри АГПФЕБ

Марія КОЛЕСНИКОВА

– к.ю.н., доцент, доцент кафедри КПДС Олександр ІЛЬЧЕНКО

Комісія склала цей акт з приводу розгляду результатів дисертаційного дослідження Лушпієнко Юлії Олегівни «Адміністративно-правовий режим надкористування в Україні» та їх впровадження у наукову діяльність. Висновок: комісія вважає, що результати проведеного Лушпієнко Ю.О. дисертаційного дослідження на тему: «Адміністративно-правовий режим надкористування в Україні» отримані на основі вивчення змісту та особливостей адміністративно-правового режиму надкористування в Україні, виявлення існуючих проблем його реалізації, а також формулювання напрямків їх усунення, мають ґрунтовний та аргументований характер і були використані при проведенні досліджень у рамках науково-дослідницької роботи «Організаційно-правові засади функціонування правоохоронної, судової та фінансової систем України» (номер державної реєстрації 018U001317), яка розробляється в Навчально-науковому інституті права Сумського державного університету.

Акт складений у 2-х примірниках.

Голова комісії

Ольга БОНДАРЕНКО

Члени комісії

Марія КОЛЕСНИКОВА

Олександр ІЛЬЧЕНКО

Міністерство освіти і науки України
Сумський державний університет

ЗАТВЕРДЖУЮ
Перший проректор
Сумського державного університету
Сергій ЛЕОНОВ
« 21 » лютого 2021 р.

АКТ

про впровадження в освітній процес результатів дисертаційного дослідження
Лушпієнко Юлії Олегівни «Адміністративно-правовий режим
надрокористування в Україні» поданого на здобуття ступеня
доктора філософії за спеціальністю 081 – Право

Комісія у складі:

Голова – в. о. завідувача кафедри КПДС, к.ю.н. Ольга БОНДАРЕНКО
Члени комісії – к.ю.н., доцент, доцент кафедри АГПФЕБ
Марія КОЛЕСНИКОВА
– к.ю.н., доцент, доцент кафедри КПДС Олександр ІЛЬЧЕНКО

Комісія склала цей акт з приводу розгляду результатів дисертаційного дослідження Лушпієнко Юлії Олегівни «Адміністративно-правовий режим надрокористування в Україні» та їх використання в освітньому процесі кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства, кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки Сумського державного університету.

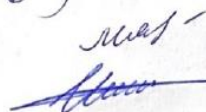
Висновок: комісія вважає, що результати проведеного Лушпієнко Ю.О. дисертаційного дослідження на тему «Адміністративно-правовий режим надрокористування в Україні» отримані на основі визначення змісту та особливостей адміністративно-правового режиму надрокористування в Україні, існуючих проблем його реалізації та формулювання напрямків їх усунення, є комплексними і використовувалися при проведенні лекційних, семінарських і практичних занять кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства і кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки Сумського державного університету під час вивчення дисциплін «Адміністративне право», «Земельне право».
Акт складений у 2-х примірниках.

Голова комісії



Ольга БОНДАРЕНКО

Члени комісії



Марія КОЛЕСНИКОВА
Олександр ІЛЬЧЕНКО