

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ НАДР НА ПЕРІОД ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

FEATURES OF THE LEGAL REGULATION OF SUBSOIL USE DURING THE PERIOD OF MARTIAL STATE IN UKRAINE

Пилипенко В.О., студентка IV курсу факультету прокуратури
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Галай М.М., студент IV курсу факультету прокуратури
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена аналізу чинних правових актів, які визначають можливі правові механізми регулювання порядку використання надр на час дії воєнного стану в Україні. Досліджується спірна проблема концепції про загальне та спеціальне користування у сфері природокористування та охорони навколишнього середовища. Притримано увагу питанню ефективності продажу спеціальних дозволів на користування надрами на аукціонах, адже забезпечується прозорість цього процесу та зменшуються корупційні ризики. Аналізуються ключові зміни та доповнення в законодавстві на час дії воєнного стану стосовно порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами без проведення аукціону; порядку проведення електронних аукціонів із продажу спеціальних дозволів на користування надрами; методики визначення вартості геологічної інформації, одержаної за рахунок коштів держбюджету; методики визначення початкової ціни продажу на аукціоні спеціального дозволу користування надрами. Дискусійним є питання цілковитої заборони відчуження спеціального дозволу особою, на чие ім'я він був виданий. Розкрито питання податкових пільг направлених на встановлення особливостей визначення рентної плати за користування надрами для видобування газу природного на період дії воєнного стану. Резюмується, що правове регулювання відносин у сфері використання надр на період дії воєнного стану в Україні потребують комплексного та оновленого врегулювання. У висновку авторами запропоновано удосконалити правовий механізм шляхом впровадження в практичну сферу цифровізації у даній темі, а не лише законодавчого закріплення; розширення порядку здійснення надрокористування для вільного доступу всіх суб'єктів; стимулювання проведення геологорозвідувальних робіт; створення сприятливих умов для ведення бізнесу через введення безоплатності процедур продовження, переоформлення та внесення змін до спеціального дозволу.

Ключові слова: екологічне законодавство, надрокористування, спеціальний дозвіл на користування надрами.

The article is devoted to the analysis of current legal norms, which determine the possible legal mechanisms for regulating the use of subsoil during the period of martial law in Ukraine. The controversial problem of the concept of general and special use in the field of nature management and environmental protection is investigated. Attention is paid to the issue of the effectiveness of the sale of special permits for the use of subsoil at auctions, because transparency of this process is ensured and corruption risks are reduced. Changes and additions to the legislation during the period of martial law regarding the granting of special permits for subsoil use without holding an auction are analyzed; the procedure for holding electronic auctions for the sale of special permits for subsoil use; methods of determining the value of geological information obtained at the expense of the state budget; methods of determining the initial sale price at the auction of a special permission to use the subsoil. The question of the complete prohibition of the alienation of a special permit by the person in whose name it was issued is debatable. The issue of tax benefits aimed at establishing the specifics of determining the rent for the use of subsoil for the extraction of natural gas during the period of martial law has been revealed. It is summarized that the issue of subsoil use during the war in Ukraine needs comprehensive and updated regulation. In the conclusion, the authors proposed to improve the legal mechanism by introducing digitalization into the practical field in this topic, and not just by establishing it in law; expansion of the subsoil use procedure for free access of all subjects; stimulation of geological exploration works; creation of favorable conditions for conducting business through the introduction of free procedures for extension, re-issuance and amendment of a special permit.

Key words: subsoil, law, use of subsoil, environmental legislation, mining relations, special permit.

Вступ. Конституція України закріплює право кожного громадянина на користування природними об'єктами, до яких, зокрема, належать надра. Згідно статті 13 Конституції України, саме надра як природний ресурс, складають собою об'єкт права власності українського народу. Тобто надра є об'єктом права власності українського народу, а Український народ визнається самостійним суб'єктом права власності. Надра відіграють суттєву роль в економіці нашої держави. У надрах України виявлено понад 20 тис. родовищ і проявів з 117 видів мінеральної сировини. Запровадження ефективного правового регулювання у цій сфері є нагальною потребою сучасності, потребує переосмислення низка положень щодо правового регулювання надання надр у користування.

На тлі війни України із російською федерацією загострилася проблема надмірної залежності нашої держави, від природних ресурсів, які надходять у вигляді імпорту від інших держав. Дана проблема може бути частково вирішена за допомогою вдосконалення національного законодавства, яке врегулює режим користування надрами, зокрема шляхом створення правових інструментів щодо підвищення прозорості процесу набуття конкретними суб'єктами права користування надрами, конкретизації нормативного врегулювання процедури отримання прав на користування надрами.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз правового механізму регулювання порядку надання надр у користування, дослідження його сутності й особливостей застосування під час дії воєнного стану.

Стан досліджень. Особливостям правового регулювання здійснення користування надрами на час дії воєнного стану, з огляду на те, що для незалежної України така практика вперше, майже не приділялася увага як на загальнонауковому, так і практичному рівнях. Хоча правове регулювання надрокористування було предметом багатьох досліджень інших науковців, серед таких можна назвати наукові роботи Ю. О. Лушпійко стосовно компетенції органів державної влади як суб'єктів відносин у сфері надрокористування [1], актуальних проблем у сфері правового регулювання надрокористування [2], порядку проведення електронних аукціонів з продажу спеціальних дозволів [3], С. В. Разметаєва та Р. В. Біловуса стосовно порядку здійснення загального користування надрами [4], а також дисертаційне дослідження О. О. Сурилової про правове регулювання у сфері використання і охорони надр [5]. М. В. Шульга в співпраці з А. П. Гетьман зробили вклад в сферу надрокористування, зокрема упорядкуванням Кодексу про надра. Т. Єрмолаєва, О. Лозо досліджували дозвільне та договірне регулювання використання надр [6].

Виклад основного матеріалу. Надра є об'єктом права власності Українського народу, від імені якого права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією України. Правове значення поняття «надра» саме і складається у тому, що правовій охороні підлягають надра в цілому, тобто все те, що охоплюється цим поняттям, адже як частина понятійного апарату науки екологічного права та екологічного законодавства воно виступає засобом вираження об'єкта правового регулювання і, звісно, забезпечує реалізацію прав та обов'язків суб'єктів користування надрами.

За загальним правилом право користуватися природними об'єктами може мати загальний характер та не потребувати попереднього дозволу чи погодження органів влади, однак виключно у випадках, передбачених спеціальним законом. Таким спеціальним законом є Кодекс України про надра, згідно із положеннями ст.4 якого надра не можуть перебувати в інших формах власності аніж виключно у власності українського народу натомість можливим є користування цим природним ресурсом [7].

Досліджуючи питання підстав виникнення права користування надрами та кола осіб, які це право користування потенційно можуть мати, слід виходити із притаманної сфері природокористування та охорони навколишнього середовища концепції про загальне та спеціальне користування. Слід зазначити, що серед науковців з цього приводу сформували декілька контраверсійних поглядів: частина із них поділяють думку про те, що класифікація права користування надрами на загальне і спеціальне є невіправданою; інші вважають, що користування надрами має виключно спеціальний характер, в той час як треті зауважують, що користування надрами може бути як загальним, так і спеціальним [3, с.10]. Наша думка з цього питання солідарна з чинним законодавством, зокрема на основі аналізу КУпН, ми вважаємо, що доцільний поділ на загальне та спеціальне надрокористування. Так, згідно з ч. 1 ст. 23 КУпН 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 кубічних метрів на добу, що і свідчить про загальне надрокористування. Згідно з ст. 14 та ст.16 КУпН усі інші види використання надр є спеціальними видами природокористування і здійснюються на підставі спеціального дозволу [7].

Згідно з національним законодавством спеціальне використання надр в Україні має «подвійний» характер та може здійснюватися як шляхом дозвільного регулювання, так і за допомогою укладення відповідного договору, а саме – договору про розподіл продукції. При цьому, дозвільний режим використання надр також має «договірний» елемент [6, с. 202].

На нашу думку, саме впровадження дозвільного режиму надрокористування допомагає функціонуванню системи згідно з якою стає доступним та відкритим як порядок прийняття участі в аукціоні, так і в цілому весь порядок отримання дозволу. Адже при такому складному об'єкті як надра, саме чітке встановлення механізму регулювання використання надр дає змогу говорити про ефективність національного законодавства в досліджуваній сфері.

Однією із гарантій раціонального використання надр є цілковита заборона відчуження спеціального дозволу особою, на чие ім'я він був виданий. В цьому контексті зауважимо, що дана гарантія все ж має і негативні наслідки: неможливість відчужити спеціальний дозвіл призводить

до того, що якщо такий перебуває у особи, становище якої змінилося і яка не має коштів для реалізації проекту щодо користування надрами або втратила зацікавленість в ньому внаслідок зміни виду господарської діяльності, то ефективність використання надр, як і її прибутковість для держави, значно знижуються [6, с. 202].

Заборона відчуження дозволу надає безсумнівні гарантії власнику на надані йому права. Але на нашу думку для імплементації зарубіжного досвіду необхідно надати користувачам надр право відчужувати спеціальні дозволи третім особам. Так як, більшість компаній, які стають власниками спеціальних дозволів на користування надрами, приходять до висновку, що видобування корисних копалин не є економічно вигідними або не вистачає коштів для забезпечення такої діяльності. І було б правильно надати можливість продати такий дозвіл, компенсавши таким чином свої витрати на його придбання.

Дозвільне регулювання використання надр також має елемент «договору», що проявляється у обов'язковому укладенні між органом із питань надання дозволу і надрокористувачем угоди про умови користування ділянкою. Згадана угода вважається невід'ємною частиною дозволу та передбачає особливі умови надрокористування, серед іншого – види, обсяги і строки виконання робіт на ділянці надр [6, с. 203].

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.

Однією із нещодавніх позитивних інновацій є зміна процедури отримання спеціального дозволу для користування надрами, а саме підвищено ефективність електронних аукціонів. Договір купівлі-продажу дозволів підписуватиметься за допомогою ЄЦП. Подання заяв надрокористувачами здійснюватиметься також і в електронній формі через електронний кабінет. На період дії воєнного стану строки подання заяви на продовження дії дозволу вважаються продовженими на такий період плюс три місяці після припинення або скасування особливого правового режиму. Така процедура одержання спеціальних дозволів на користування надрами є позитивним правовим явищем з огляду на як мінімум два фактори. Так, по-перше, таким чином забезпечується прозорість цього процесу, а отже – зменшуються корупційні ризики; а по-друге, з'являється можливість для конкуренції між претендентами на одержання дозволів, що дозволяє надати дозвіл на найбільш сприятливих та прибуткових умовах та гарантує зацікавленість особи, яка одержить дозвіл, у його дійсному використанні.

За твердженням голови Державної служби геології та надр України Романа Опімаха через війну виникли затримки з оприлюдненням ціни одиниці товарної продукції, що унеможливило розрахунок початкової ціни продажу на аукціоні дозволу. Це гальмувало надання дозволів без проведення аукціону та виставлення нових ділянок на аукціони. Нагальним стало питання визначення кінцевого бенефіціара компанії-заявника, адже російське вторгнення відбувається і в економічній сфері. Поряд з цим, вагомою перевагою продажу спеціальних дозволів на аукціонах є одержані в результаті прибутки [8].

На нашу думку, слід врегулювати це питання на законодавчому рівні, наприклад, доповнити Порядок надання спеціальних дозволів на користування надрами затверджений постановою КМУ від 30 травня 2011 р. № 615 [9] положеннями, які застосовуються під час дії воєнного стану та допомагають подати ті ж самі документи при цьому у спрощеному порядку, що має на меті пришвидшення. При цьому не можна зменшувати обсяг документів, які необхідні для отримання дозволу, щоб не було зловживань з боку суб'єктів, які отримують такі дозволи.

Верховний Суд врахував, що видача спеціальних дозволів на використання надр через аукціон передбачає проведення процедур, які гарантують отримання від учасників такого аукціону найкращих умов, зокрема, щодо ціни дозволу, що безумовно максимально відповідатиме суспільним інтересам в розумінні статті 13 Конституції України [10].

При цьому, лише видача спеціальних дозволів на користування надрами через аукціон повною мірою відповідатиме такому, передбаченому пунктом 7 частини другої статті 2 КАС України принципу прийняття рішення суб'єктом владних повноважень, як рівність перед законом та запобігання всім формам дискримінації [11].

Разом з введенням воєнного стану Верховна Рада прийняла Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності у сфері довілля та щодо цивільного захисту на період дії воєнного стану». Зокрема змінами до ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» надано військовим адміністраціям населених пунктів на відповідній території повноваження щодо надання дозволів на користування надрами (крім нафти і газу) відповідно до переліку та порядку, затвердженого Кабінетом Міністрів України, для забезпечення обороноздатності держави, строком не більше одного року [12].

Також протягом періоду до припинення або скасування воєнного стану на території України зупинено дію певних положень Кодексу України про надра, а саме те, що до видання сільських, селищних, міських та районних рад і рад об'єднаних територіальних громад на їх території на період дії воєнного стану не належить: погодження надання надр у користування з метою геологічного вивчення, розробки родовищ корисних копалин місцевого значення [7].

Повномасштабна російська агресія змусила реагувати на виклики, що виникли перед економікою. У березні було прийнято постанову КМУ від 18.03.2022 № 314, яка врегулювала питання автоматичного продовження строку дії спецдозволів на період дії військового стану та зупинення перебігу строків звернення за отриманням публічних послуг [13].

Наприкінці липня Кабінет Міністрів постановою № 836 від 26 липня 2022 р. вніс зміни, які регулюють питання користування надрами в Україні. Зокрема, вони стосуються:

1. Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами без проведення аукціону;

2. Порядку проведення електронних аукціонів із продажу спеціальних дозволів на користування надрами;

3. Методики визначення вартості геологічної інформації, одержаної за рахунок коштів держбюджету;

4. Методики визначення початкової ціни продажу на аукціон спеціального дозволу користування надрами [14].

За словами голови Державної служби геології та надр України, оскільки для врегулювання вказаних вище проблем необхідно було вносити зміни до нормативно-правових актів, то одночасно були запропоновані поправки, що вирішували наболілі проблеми: часті зриви аукціонів через низький гарантійний внесок, неврегульованість підстав для внесення змін до угоди про умови користування надрами [8].

Серед ключових змін для надрокористувачів слід зазначити такі:

1) автоматизовано розрахунок вартості геологічної інформації та розміру збору за надання спецдозволу на користування надрами, що дасть змогу прискорити процедуру не менше ніж на 20 днів [14];

2) з моменту набрання чинності ЗУ «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення регу-

лювання кінцевої бенефіціарної власності та структури власності юридичних осіб», а саме з 29.12.2022 р. буде встановлено вимогу щодо надання інформації про кінцевого бенефіціара [15];

3) щоб уникнути випадків зриву електронних аукціонів, встановлено мінімальний розмір гарантованого внеску учасників – від 0,5 до 10 млн грн залежно від виду корисних копалин [14];

4) передбачене подання надрокористувачами заяв в електронній формі, зокрема через електронний кабінет надрокористувача, який буде інтегрований з єдиною екологічною платформою «ЕкоСистема» [15].

Вирішено давні проблеми надрокористувачів щодо плати виключно за запаси, які можна видобути без урахування позабалансових, що знаходяться в охоронних цілях та під забудовою. Також встановлено, що при розрахунку розміру збору в разі розширення враховується виключно обсяг товарної продукції, яка перебуває в межах ділянки надр, на яку розширюються. Зміни нівелюють суб'єктивний фактор у процесі розрахунку розміру збору на ділянках, де немає затверджених запасів чи ресурсів, а також у визначенні розміру плати за геоінформацію [8].

Усе це має значно скоротити час від подання заяви до отримання бланку та обмежити вплив суб'єктивного фактору. У Державній службі геології та надр України переконані, що дерегуляція під час воєнного стану стимулюватиме економічну діяльність та усуне перешкоди для роботи відповідальних надрокористувачів.

За даними Національної асоціації добувної промисловості України (НАДУ), Кабінет Міністрів вніс зміни до постанови №615, чим заборонив переносити терміни за програмою робіт на ділянці надр. Це є новим обмеженням для надрокористувачів.

Раніше до моменту отримання виручки за експортну продукцію надрокористувачі мали інвестувати в георозвідку, придбання дозволів на розвідувальні роботи та видобуток, купівлю обладнання та ін. Зараз ці проблеми стали ще гострішими. Більше того, своєчасно виконувати програму робіт практично неможливо. У країні війна, а отже, інвестиції залучити майже нереально, логістика частково дуже складна через заблоковані порти, а десь взагалі відсутня.

Щодо питання податкових пільг то, до порядку підготовки та прийняття актів, направлених на встановлення особливостей визначення рентної плати за користування надрами для видобування газу природного на період дії воєнного стану не застосовуються процедури, передбачені Законом про регуляторну політику [17].

Висновки. Досліджене правове регулювання надрокористування, в сукупності з іншими правовими механізмами дасть змогу реалізувати правові аспекти як на теоретичному, так і на практичному рівнях. Воєнний стан не є перепорою для проведення аукціонів, участі в них і отримання спецдозволів за результатами торгів. Держава в особі Державної служби геології та надр України дотримується взятих на себе зобов'язань, завершуючи розпочаті процеси, тому українські надра залишаються вартими інвестицій. Якщо безпосередньо звертатися до питання правового регулювання користування надрами на нашу думку доцільно удосконалити правовий механізм шляхом впровадження в практичну сферу цифровізації у даній темі, а не лише законодавчого закріплення; розширення порядку здійснення надрокористування для вільного доступу всіх суб'єктів; стимулювання проведення геологорозвідувальних робіт; створення сприятливих умов для ведення бізнесу через введення безоплатності процедур продовження, переоформлення та внесення змін до спеціального дозволу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Лупшієнко Ю. Органи державної влади як суб'єкти правовідносин у сфері надрокористування. *Право і суспільство*. 2019. № 2. С. 115–120.
2. Лупшієнко Ю. Актуальні проблеми надрокористування в Україні та шляхи їх вирішення. *Надрокористування в Україні. Перспективи інвестування* : 6-а Міжнар. науково-практ. конф., м. Київ, 8 жовт. 2019 р. С. 25–27.
3. Лупшієнко Ю. О. Електронні аукціони з продажу спеціальних дозволів на користування надрами як механізм мінімізації адміністративного впливу на результати торгів. *Травневі правові читання* : матеріали міжвуз. науково-практ. конф. здобувачів та викл. ЗВО, м. Черкаси, 7 трав. 2019 р. С. 142–144.
4. Разметаєв С., Біловус Р. Механізм правового регулювання порядку здійснення загального користування надрами. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 6. С. 88–90.
5. Сурілова О. О. Адміністративно-правове регулювання у сфері використання і охорони надр : автореф. автореф. дис. канд. д-ра юр. наук. Запоріжжя, 2017. 34 с.
6. Єрмолаєва Т., Лозо О. Основи дозвільного та договірної регулювання використання надр та видобутку корисних копалин у господарській діяльності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 8. С. 201–205.
7. Про надра : Кодекс України від 27.07.1994 р. № 132/94-ВР : станом на 19 серп. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/94-вр#Text>(дата звернення: 31.10.2022).
8. Галузь надрокористування вперше за десятки років стає прозорою та відкритою. : Лист від 08.06.2021 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/mindovkillya-galuz-nadrokoristuvannya-vpershe-za-desyatki-rokiv-staye-prozoroju-ta-vidkritoyu>(дата звернення: 31.10.2022).
9. Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами : Постанова Каб. Міністрів України від 30.05.2011 р. № 615 : станом на 29 лип. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/615-2011-п#Text>(дата звернення: 31.10.2022).
10. Конституція України : від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>(дата звернення: 31.10.2022).
11. Кодекс адміністративного судочинства України : Кодекс України від 06.07.2005 р. № 2747-IV : станом на 10 верес. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>(дата звернення: 31.10.2022).
12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності у сфері довілля та щодо цивільного захисту на період дії воєнного стану і у відбудовний період : Закон України від 15.03.2022 р. № 2132-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2132-20#Text>(дата звернення: 31.10.2022).
13. Деякі питання забезпечення провадження господарської діяльності в умовах воєнного стану : Постанова Каб. Міністрів України від 18.03.2022 р. № 314 : станом на 15 верес. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/314-2022-п#Text>(дата звернення: 31.10.2022).
14. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо користування надрами : Постанова Каб. Міністрів України від 26.07.2022 р. № 836. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/836-2022-п#Text>(дата звернення: 31.10.2022).
15. Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення регулювання кінцевої бенефіціарної власності та структури власності юридичних осіб : Закон України від 06.09.2022 р. № 2571-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2571-20#Text>(дата звернення: 31.10.2022).
16. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей визначення рентної плати за користування надрами для видобування газу природного на період дії воєнного стану : Закон України від 12.05.2022 р. № 2261-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2261-20#Text>(дата звернення: 31.10.2022).
17. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII : станом на 29 верес. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>(дата звернення: 31.10.2022).
18. Анісімова Г. Законодавчі проблеми забезпечення права загального природокористування. *Теорія і практика правознавства*. 2013. № 1. С. 15.