

Баркалов О.О.

ПП «Oracle»

ДО ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ НАДР

У статті розглянуто питання щодо правових проблем користування надрами в Україні та видів надрокористування. Досліджено нормативно-правову базу в сфері природокористування, її зміни в умовах сьогодення.

Проаналізовані такі напрями діяльності, задля яких надаються спеціальні дозволи на користування надрами, а саме для: геологічного вивчення, у тому числі дослідно-промислової розробки, корисних копалин з подальшим їх видобуванням (промисловою розробкою родовищ); видобутку корисних копалин; будівництва підземних споруд, що не пов'язані з видобутком корисних копалин; спорудження наукових полігонів, геологічних заповідників, заказників, пам'яток природи, лікувальних та оздоровчих закладів.

Особлива увага приділяється аналізу останніх змін до Кодексу України про надра. Наголошується, що з тексту КУпН було виключено спеціальний статус буритиноносних надр, які відтепер будуть надаватися в користування відповідно до загальних норм.

Також у статті досліджено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства у сфері користування надрами», відповідно до якого, право постійного користування надрами наразі відійшло в минуле, а строкове платне користування надрами розподілено залежно від видів користування надрами. Зазначено, що до моменту внесення змін до спецдозволу особа, яка вже відчужила право на користування надрами продовжує мати усі права та обов'язки надрокористувача у повному обсязі. Акцентовано увагу, що внесені 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. Усе це має значно скоротити час від подання заяви до отримання бланку та обмежити вплив суб'єктивного фактору.

Акцентовано увагу, що важливим моментом у процесі реформування сфери надрокористування стало скасування заборони на відчуження прав на користування надрами. Наголошується на необхідності вдосконалення природоохоронного законодавства України.

Ключові слова: надра, надрокористування, право надрокористування, корисні копалини, удосконалення законодавства.

Постановка проблеми. Сфера використання надр в Україні залишається однією із найбільш важливим сфер побудови національної економіки. У зв'язку із постійними змінами в законодавстві України щодо користування надрами, на сьогодні склалася ситуація, що деякі нормативно-правові акти, що регулюють правові відносини у сфері надрокористування є досить застарілими, містять безліч колізійних норм, та часто не відповідають сучасним реаліям і європейським стандартам, а тому удосконалення законодавства у сфері використання надр є стратегічно важливим завданням для розвитку економіки, забезпечення енергетичної безпеки та створення сприятливих умов для інвестиційного розвитку.

Мета статті полягає у висвітленні наявних проблем надрокористування в Україні, аналізі законодавчих новел у сфері надрокористування

та обґрунтуванні необхідності внесення деяких змін у чинне законодавство.

Ступінь наукової розробки проблеми. Проблематика визначення змісту та видів надрокористування досліджувалась у наукових працях таких вчених, як: А.О. Борисенко, Р.С. Кірін, В.К. Колпаков, Т.О. Коломоєць, О.А. Лагода, Ю.О. Легеза, Н.В. Мішина, О.О. Сурілова, О.П. Шем'яков, Є.В. Шульга та інші.

Виклад основного матеріалу. Збройна агресія російської федерації проти України сильно вплинула на економіку країни, зокрема на сферу надрокористування в Україні, яка є стратегічно важливою для обороноздатності та енергетичної незалежності держави. Помітне зменшення податкових надходжень через окупацію територій з багатими запасами корисних копалин та ресурсів, а також через фізичне пошкодження та захо-

плення гірничодобувних об'єктів, створює серйозні виклики для української економіки. Тому, удосконалення нормативно-правового забезпечення надрокористування в ситуації, коли ця сфера стає критично важливою для забезпечення стійкого та безпечного розвитку країни має вирішальне значення.

Слід сказати, що на сьогоднішній день вже внесено цілий ряд змін до відповідних нормативно-правових актів. Важливим є не лише сам факт внесення змін, але і їх зміст й спрямованість. Зокрема, у березні 2022 року було прийнято постанову КМУ № 314 [1], яка врегулювала питання автоматичного продовження строку дії спецдозволів на період дії воєнного стану, що є важливим заходом для забезпечення неперервності діяльності підприємств та організацій, що мають ці дозволи. Запроваджено зупинення перебігу строків звернення за отриманням публічних послуг, що також є важливим заходом для забезпечення прав громадян та підприємств на доступ до органів ліцензування, дозвільних органів та суб'єктів надання публічних (електронних публічних) послуг у період воєнного стану. Однак, питання про перенесення термінів виконання робіт, передбачених угодою про умови користування надрами, яке є ключовим у контексті стабільності та неперервності діяльності у сфері надрокористування, особливо в умовах воєнного стану або інших надзвичайних ситуацій, не було врегульовано. Така неврегульованість відповідних нормативно-правових положень може створювати небезпеку для підприємств та організацій, які здійснюють видобуток або інші види діяльності у цій сфері, адже непередбачувані обставини, такі як військовий конфлікт, можуть суттєво вплинути на можливість виконання угод та домовленостей.

У липні 2022 року постановою КМУ № 836 [2] внесені зміни до деяких нормативних актів, які регулюють питання користування надрами в Україні, зокрема до: 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. Оскільки для врегулювання вказаних вище проблем необхідно було вносити зміни до нормативно-правових актів, то одночасно були запропоновані поправки, що вирішували важливі проблеми, зокрема, часті

зриви аукціонів через низький гарантійний внесок, неврегульованість підстав для внесення змін до угоди про умови користування надрами [3]. Також, встановлено вимогу щодо надання інформації про кінцевого бенефіціара; для уникнення випадків зриву електронних аукціонів, встановлено мінімальний розмір гарантованого внеску учасників – від 0,5 до 10 млн грн залежно від виду корисних копалин; встановлено вимогу підписання договорів купівлі-продажу дозволів з використанням електронного цифрового підпису; врегульовано питання автоматичного продовження строку дії спецдозволів на користування надрами на період дії воєнного стану; передбачено подання надрокористувачами заяв в електронній формі, зокрема через електронний кабінет надрокористувача, який буде інтегрований з єдиною екологічною платформою «ЕкоСистема». Вирішено давні проблеми надрокористувачів щодо плати виключно за запаси, які можна видобути без урахування позабалансових, що знаходяться в охоронних цілях та під забудовою. Встановлено, що при розрахунку розміру збору в разі розширення враховується виключно обсяг товарної продукції, яка перебуває в межах ділянки надр, на яку розширюються.

Отже, внесені 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. Усе це має значно скоротити час від подання заяви до отримання бланку та обмежити вплив суб'єктивного фактору.

Введення в дію Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства у сфері користування надрами» [4] у 2023 році є значним кроком у напрямку удосконалення законодавства в цій сфері. Цей закон вносить важливі зміни та доповнення до існуючих нормативно-правових актів, спрямовані на покращення регулювання користування надрами та створення сприятливих умов для розвитку промисловості. Зокрема, законом була значно спрощена процедура отримання спецдозволів на користування надрами. Скасована необхідність отримання погодження: надання надр у користування в обласних, Київській та Севастопольській міськрадах; надання надр у користування в сільських, селищних, міських, районних радах та радах об'єднаних територіальних громад; Міндовкілля з надання надр у користування без аукціону. Також скасована необхідність погодження проекту розробки родовища корисних

копалин та перероблення мінеральної сировини з Держгеонадра, необхідність отримання щорічного погодження плану розвитку гірничих робіт підприємства з Держпраці. Отже, підприємцям більше не потрібно оформлювати десятки документів та отримувати обтяжливі погодження для того, щоб отримати спеціальний дозвіл на користування надрами. Цей процес максимально спрощено, що дозволить галузі працювати та забезпечувати потреби країни власним видобутком корисних копалин.

Важливим моментом у процесі реформування сфери надрокористування стало скасування заборони на відчуження прав на користування надрами. До прикладу, відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 24 КУпН користувачі надр мають право повністю або частково відчужувати права на користування надрами, надані їм спеціальним дозволом на користування надрами, шляхом укладення договору купівлі-продажу або внесення таких прав як вклад до статутного капіталу створених за їх участю суб'єктів господарювання або як вклад у спільну діяльність [3]. Схожий припис міститься у ч. 1 ст. 14 ЗУ «Про нафту і газ» [5]. Перехід права користування надрами відбувається в момент внесення змін до дозволу (відповідні зміни вносяться виключно в частині власника спеціального дозволу згідно з п. 9 ч. 1 ст. 16-5 КУпН) з одночасним внесенням відповідної інформації до Державного реєстру спеціальних дозволів на користування надрами. Дана процедура за своїм характером передбачає необхідність подання набувачем, нотаріально посвідченої письмової згоди надрокористувача на внесення змін до дозволу. Важливо, що до моменту внесення змін до спецдозволу особа, яка вже відчужила право на користування надрами продовжує мати усі права та обов'язки надрокористувача у повному обсязі [6].

Крім того, за сучасного підходу законодавця, спеціальні дозволи на користування надрами можуть надаватись для: 1) геологічного вивчення, у тому числі досліднопромислової розробки, корисних копалин з подальшим їх видобуванням (промисловою розробкою родовищ); 2) видобутку корисних копалин; 3) будівництва підземних споруд, що не пов'язані з видобутком корисних копалин; 4) спорудження наукових полігонів, геологічних заповідників, заказників, пам'яток природи, лікувальних та оздоровчих закладів. Важливо, що з тексту КУпН було виключено спеціальний статус бурштиноносних надр, які відтепер будуть надаватись в користування відповідно до загальних норм.

Доречно сказати, що у новій редакції КУпН передбачений розширений перелік підстав для внесення змін до спеціального дозволу (ст. 16-5 КУпН). Так, новими підставами для внесення змін до спеціального дозволу на користування надрами стали: виявлення нової корисної копалини, не зазначеної у спецдозволі, яку надрокористувач хоче видобувати або заміна корисної копалини, яка зазначена у спецдозволі; зміна кількості водозабірних споруд та обсягів відбору підземних вод, визначених у спецдозволі; розширення меж не більш як на 50 відсотків початково наданої у користування площі, за умови що просторові межі перспективних покладів, виявлені у процесі геологічного вивчення, виходять за межі ділянки надр, наданої у користування, та підтверджені відповідними протоколами Державної комісії України по запасах корисних копалин та на суміжній ділянці надр не зареєстровано проведення робіт і досліджень, пов'язаних з геологічним вивченням надр, а також таку суміжну ділянку надр не надано у користування та (або) не виставлено на аукціон (електронні торги) тощо.

Отже, вказаний закон врегулює важливі аспекти діяльності надрокористувачів, такі як процедури отримання ліцензій та дозволів, умови користування надрами, оподаткування та фінансове звітування, тощо. Разом з тим, деякі із нововведень не враховують реальної ситуації, яка зараз відбувається в Україні, наприклад, вищезгаданий Закон передбачає, що геологічне вивчення надр здійснюватиметься виключно за бюджетні кошти. Однак, при обмежених бюджетних ресурсах у післявоєнний період можливість проведення геологічного вивчення може бути ускладнена. Тому, в цьому контексті необхідно шукати альтернативні шляхи фінансування, такі як партнерство з приватним сектором, міжнародні інвестиції або розвиток спеціальних програм та ініціатив з приваблення фінансування для геологічного дослідження.

Слід зазначити, що в 2023 році Постановою КМУ №132 «Про затвердження переліку ділянок надр (родовищ корисних копалин), які мають стратегічне значення для сталого розвитку економіки та обороноздатності держави, що надаватимуться у користування шляхом проведення конкурсів на укладення угод про розподіл продукції» [7], було затверджено перелік ділянок надр, які мають стратегічне значення для сталого розвитку економіки та обороноздатності держави. Перелік визначає конкретні ділянки надр, які підлягають спеціальному режиму використання та надання

в користування шляхом проведення конкурсів на укладення угод про розподіл продукції. Прозорі та зрозумілі правила отримання ділянок надр стимулюватимуть залучення великих інвестицій, а розробка надр з подальшою переробкою мінералів та виготовленням кінцевої продукції в Україні посприяють збільшенню доданої вартості та забезпеченню вітчизняних потреб у критичній сировині. Однак, відсутність чіткого визначення поняття «стратегічна сировина» у законодавстві може створювати невизначеність та нестабільність у сфері користування цими ресурсами. Це може ускладнити розвиток галузі та призвести до втрати значних надходжень до державного бюджету. Тому, для створення стабільного та прозорого середовища для інвестицій у сектор надрокористування доцільно внести відповідні зміни на законодавчому рівні.

Доречно сказати, що значна частина змін, які вносяться є такі, що взагалі не працюють та є неефективними для системи надрокористування. Зокрема, зміни до деяких постанов Кабміну щодо користування надрами, прийняті постановою від 26 липня 2022 р. № 836 [8], мають багато в чому дискусійний характер для системи надрокористування. Серед них: автоматична пролонгація дії спецдозволу на користування надрами з метою видобутку, але ця норма діє лише на час воєнного стану; урівнення запасів категорії

А, В, С1, С2 при обчисленні обсягу товарної продукції гірничого підприємства повністю виключає стимулювання надрокористувача інвестувати в геологічне вивчення (оскільки витрати на досягнення вивченості категорії А значно вищі, ніж для оцінки запасів за категорією С1).

Тобто надрокористувач, який інвестував у геологічне вивчення родовища, заплатив за отримання спецдозволу в рази більше, ніж надрокористувач, який поверхово виконав геологічне вивчення на аналогічній ділянці; інші пункти теж мають дискусійний характер, а часті зміни в системі надрокористування не дають бізнесу адаптуватися до них, іноді створюючи можливості для корупційних схем у держустановах, особливо на перехідні періоди.

Отже, проведений аналіз законодавчих нововведень у сфері надрокористування дає змогу дійти висновку, що наявні правові неузгодженості в чинних нормативно-правових актах сучасного законодавства України, що регулюють правові відносини щодо користування надрами, на сьогодні призводять до замкненого кола щодо вирішення вказаних ситуацій. І хоч більшість ухвалених змін позитивно вплинуть на роботу надрокористувачів, проте існує чимало спірних питань, які лишаються не вирішеними, а тому потребують подальшого удосконалення окремих положень нормативно-правових актів у сфері користування надрами.

Список літератури:

1. 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>.
2. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо користування надрами: Постанова КМУ від 26 липня 2022 р. №836. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/836-2022-%D0%BF#Text>.
3. 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-prozoroyu-ta-vidkritoyu>.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства у сфері користування надрами: Закон України від 01.12.2022 р. № 2805-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2805-20#Text>.
5. Про нафту і газ: Закон України від 12.07.2001 р. № 2665-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2665-14#Text>.
6. Кодекс України про надра: Закон України від 27.07.1994 р. № 132/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/94-в7р/conv#n13>.
7. Про затвердження переліку ділянок надр (родовищ корисних копалин), які мають стратегічне значення для сталого розвитку економіки та обороноздатності держави, що надаватимуться у користування шляхом проведення конкурсів на укладення угод про розподіл продукції: Постанова КМУ від 14 лютого 2023 р. № 132 . URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132-2023-%D0%BF#Text>
8. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо користування надрами: Постанова КМУ від 26 липня 2022 р. №836. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/836-2022-%D0%BF#Text>.

Barkalov O.O. ON THE ISSUE OF IMPROVING LEGISLATION IN THE SPHERE OF SUBSOIL USE

The article deals with legal problems of subsoil use in Ukraine and types of subsoil use. The regulatory and legal framework in the field of nature management, its changes in today's conditions have been studied.

The following areas of activity for which special permits for the use of subsoil are granted are analyzed, namely: geological study, including research and industrial development, of minerals with their further extraction (industrial development of deposits); mining; construction of underground structures not related to the extraction of minerals; construction of scientific training grounds, geological reserves, sanctuaries, natural monuments, medical and health facilities.

Special attention is paid to the analysis of the latest amendments to the Code of Ukraine on Subsoil. It is emphasized that the special status of amber-bearing subsoils, which from now on will be provided for use in accordance with general norms, was excluded from the text of the Civil Code.

The article also examines the Law of Ukraine «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Improving Legislation in the Field of Subsoil Use», according to which, the right to permanent use of subsoil has now become a thing of the past, and temporary paid use of subsoil is distributed depending on the types of subsoil use. It is noted that until the time of making changes to the special permit, a person who has already alienated the right to use subsoil continues to have all the rights and obligations of a subsoil user in full. Attention is drawn to the fact that the introduced changes eliminate the subjective factor in the process of calculating the amount of the fee in areas where there are no approved reserves or resources, as well as in determining the amount of the fee for geoinformation. All this should significantly reduce the time from submitting the application to receiving the form and limit the influence of the subjective factor.

It was emphasized that an important moment in the process of reforming the sphere of subsoil use was the abolition of the ban on the alienation of rights to use subsoil.

The need to improve the environmental protection legislation of Ukraine is emphasized.

Key words: *subsoil, subsoil use, right of subsoil use, minerals, improvement of legislation.*