



Одразу зазначимо, що ця думка є раціональною. Дійсно, незважаючи на наявність низки законів, що сьогодні сприяють регулюванню відносин у сфері надрокористування, потреба в якісному правовому регулюванні і сьогодні є нагальною.

Діяльність у будь-якій сфері суспільних відносин здійснюється за допомогою системи нормативних актів. Одним із важливих засобів правового впливу на розвиток суспільних відносин у бажаному для суспільства напрямі є цілеспрямована правова політика держави на побудову соціально орієнтованої ринкової економіки як складової політичного курсу.

Як слушно зазначає Ю. Шемшученко, засадничою ідеєю правової політики має бути її інституційний зв'язок із правом. Політика виявляє суспільні проблеми, ініціює їх вирішення перед владою, а право надає відповідним рішенням юридичної форми, забезпечує виконання цих рішень на державному рівні [3, с. 33].

Державна політика повинна бути зорієнтована на довгострокову перспективу публічних інтересів народу, адже багатства надр є надбанням не лише сучасного, а й майбутніх поколінь.

Актуальність дослідження існуючих проблем правової охорони надр і визначення напрямків його вдосконалення з метою забезпечення відповідного рівня раціонального й комплексного надрокористування не викликає жодних сумнівів.

На сучасному етапі розвитку вітчизняного законодавства про надра правове регулювання відносин надрокористування повинне здійснюватися з 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 охорони прав і законних інтересів підприємств, установ, організацій та громадян.

Під надрокористуванням розуміється діяльність користувачів надрами, що передбачена та захищена законом і здійснюється на території України або на територіях, що підпадають під її юрисдикцію, спрямовану, відповідно до цільового призначення виду надрокористування, на використання корисних якостей конкретної ділянки надр для вивчення, розвідки, видобутку або застосування іншим чином ресурсів, що в них містяться, включаючи корисні копалини [4, с. 68].

Основа правового регулювання складає законодавча база щодо регулювання від-

повідних відносин, пов'язаних з використанням і охороною надр, яка сприяє захисту екологічних, економічних і майнових інтересів держави, громадян, а також відновлення їх порушених прав. Надрові й гірничі відносини в Україні регулюються Конституцією України, Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища», Кодексом України про надра та законами, прийнятими на їх основі, а саме: Законом України «Про концесії», «Про державну геологічну службу України», «Про угоди про розподіл продукції», «Про нафту і газ», «Про видобування і переробку уранових руд», «Про поводження з радіоактивними відходами», Гірничим законом України, відповідними постановами Кабінету міністрів України. Земельні, лісові та водні відносини, що виникають під час використання надр, регулюються відповідним законодавством України [5, с. 137].

Основним нормативно-правовим актом, що регулює адміністративні відносини у сфері надрокористування в Україні є Кодекс України про надра (далі – КУпН) [4]. Водночас Україна, будучи державою-учасницею СНД, зобов'язана при врегулюванні відносин надрокористування дотримуватися і Модельного кодексу [6]. Відповідно до цього міжнародного документа, відносинами, які регулюються законодавством про надра та надрокористування, є відносини, що виникають з приводу використання й охорони надр, порядку здійснення державного управління та регулювання у сфері використання й охорони надр, особливостей виникнення, здійснення та припинення прав на ділянки надр, а також правового становища надрокористування та їх господарської діяльності, питання володіння, користування та розпорядження надрами, а також інші відносини, пов'язані з використанням та охороною надр.

Також слід зазначити, що відносини, які виникають у зв'язку з вивченням, використанням і охороною надр та використанням відходів гірничодобувного комплексу і пов'язаних з ним переробних виробництв, називають гірничими відносинами. Кодекс України про надра є базовим у регулюванні гірничих відносин, його завданнями є регулювання відповідних відносин з метою забезпечення раціонального, комплексного вивчення і використання надр для задоволення потреб у мінеральній сировині та інших потреб суспільного виробництва, охорони надр, гарантування при користуванні надрами безпеки людей, майна та навколишнього природного середовища, а також охорони прав і законних інтересів суб'єктів відповідних правовідносин. Право



користування надрами є похідним від права виключної власності українського народу на надра та має яскраво виражений цільовий характер.

Гірничий закон України визначає гірничі відносини як правовідносини, пов'язані з використанням та охороною надр і врегульовані законами України та іншими нормативно-правовими актами [7, с. 1]. Спираючись на наведені вище визначення, робимо висновок про однаковість змісту понять «гірничі відносини» та «відносини надрокористування» у вітчизняному законодавстві. Тому на законодавчому рівні, наприклад, у ст. 1 КУпН, необхідно подати ці два визначення або закріпити їх ідентичність.

КУпН містить загальні норми і не конкретизує порядок отримання дозволів та особливості ведення господарської діяльності у сфері надрокористування.

Відповідно до ст. 56 КУпН основними вимогами у сфері охорони надр є:

- забезпечення повного і комплексного геологічного вивчення надр;

- додержання встановленого законодавством порядку надання надр у користування і недопущення самовільного користування надрами;

- раціональне вилучення і використання запасів корисних копалин і наявних у них компонентів;

- недопущення шкідливого впливу робіт, пов'язаних з користуванням надрами, на збереження запасів корисних копалин, гірничих виробок і свердловин, що експлуатуються чи законсервовані, а також підземних споруд;

- охорона родовищ корисних копалин від затоплення, обводнення, пожеж та інших факторів, що впливають на якість корисних копалин і промислово цінність родовищ або ускладнюють їх розробку;

- запобігання необґрунтованій та самовільній забудові площ залягання корисних копалин і додержання встановленого законодавством порядку використання цих площ для інших цілей;

- запобігання забрудненню надр при підземному зберіганні нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захороненні шкідливих речовин і відходів виробництва, скиданні стічних вод;

- додержання інших вимог, передбачених законодавством про охорону навколишнього природного середовища.

Важливу роль для врегулювання відносин надрокористування відіграють підзаконні нормативно-правові акти. Наприклад, постанови Кабінету Міністрів України, які у свою чергу визначають порядок надання спеціальних дозволів на користування

надрами; закріплюють порядок надання гірничих відводів; встановлюють нормативи плати за користування надрами як для видобутку різних видів корисних копалин, так і з іншою метою; затверджують перелік корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення; встановлюють статус державних органів, що регулюють відносини надрокористування; закріплюють перелік органів, що мають право проводити ліцензування господарської діяльності, пов'язаної з використанням надр тощо.

Укази Президента України визначають правовий статус уповноважених державних органів, що регулюють використання природних ресурсів та видають накази про підвищення ефективності державного управління у сфері використання природних ресурсів.

Важливу роль у регулюванні відносин надрокористування відіграють накази Міністерства охорони навколишнього природного середовища України та інших державних органів. Так, нормативно-правовими актами цього рівня визначаються такі: форма спеціального дозволу на користування надрами; порядок переоформлення спеціальних дозволів на користування надрами; ліцензійні умови провадження господарської діяльності з пошуку (розвідки) корисних копалин; ліцензійні умови провадження господарської діяльності з видобування корисних копалин із родовищ, що мають загальнодержавне значення. Через складність відносин надрокористування при їх врегулюванні застосовуються також підзаконні нормативно-правові акти, прийняті декількома відомствами. Таким прикладом може бути спільний наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки, Міністерства праці та соціальної політики України, Державної податкової адміністрації України, Державного комітету України з питань геології та використання надр «Про затвердження Інструкції про порядок обчислення і справляння платежів за користування надрами для видобування корисних копалин» [8].

Акти законодавства про надра та надрокористування не мають зворотної сили і застосовуються до гірничих відносин, що виникли вже після набуття чинності нормативно-правовими актами, які їх регулюють. Якщо права користування ділянками надр виникли до набуття чинності законодавства про надра та надрокористування, що встановлюють інші права та обов'язки відповідних учасників гірничих відносин, то зберігається сила права та обов'язку, що була визначена відповідно до законодавства, яке було чинне раніше.



Законодавство про надра України перебуває в процесі становлення і є ще недосконалим. Спостерігаються прогалини, неузгодженість його норм; інколи цілковита відсутність сталого термінологічного інструментарію для законотворчої роботи заважає швидкому розв'язанню вищезазначених проблем. На недосконалості законодавства, що регулює адміністративні відносини у сфері надрокористування, наголошує в своєму інтерв'ю і голова Держгірпромнагляду. Він вказує на застарілість законодавчої бази у цій сфері. Зазначене призводить до того, що практично щороку змінюється порядок надання спеціальних дозволів на користування надрами. Тому доцільно було б погодитись із думкою О. Леонової, що всі користувачі надр та уповноважені державні органи повинні чітко розуміти правила отримання надр у користування, які мають бути стабільними й однаковими. На практиці ж виходить, що ліцензії видаються, а наступного року вилучаються. Враховуючи вищевикладене, підтримуємо висловлену пропозицію голови Держгірпромнагляду щодо необхідності прийняття нового Кодексу про надра, який би забезпечив відповідність вимогам сьогодення питання законодавчого регулювання у сфері надрокористування. Однією з проблем чинного законодавства є те, що в Кодексі про надра, який було прийнято ще в 1994 р., коли Україна тільки-но вийшла на самостійний шлях розвитку, закладені норми й вимоги, властиві моделі правовій системі, яка орієнтована на планову економіку. Однак за двадцять останніх років відбулися кардинальні зміни в суспільстві, пройшла його структурізація. З'явився великий та малий бізнес, кожен з яких має свої особливості.

Про недоліки чинного законодавства, що регулює відносини у сфері надрокористування та напрями їх усунення, йдеться також в Указі Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 червня 2003 р. про невідкладні заходи щодо підвищення ефективності надрокористування в Україні» [1].

Зважаючи на викладене вище, можна дійти таких висновків.

Правовідносини надрокористування в Україні перебувають у стані розвитку, який характеризується, по-перше, невизначеністю своєї спрямованості; по-друге, безсистемними спробами впровадження цивільно-правових засобів на стадії отримання спеціальних дозволів; по-третє, відсутністю чітких механізмів застосування такого елемента правового регулювання як обмеження, зупинення та припинення права надрокористування.

Сучасна законодавча база, що регулює відносини у сфері надрокористування, безсистемна і не гармонізує з іншими галузями права. Діюче законодавство про надра України ще розвивається, через те йому притаманні такі риси, як непослідовність, незавершеність, деяка неадаптованість до інших галузей права, існує відсутність чітких юридичних визначень та гарантій. Для усунення цих недоліків необхідна дієва правова база та системний підхід до вдосконалення механізму регулювання, управління та контролю за адміністративно-правовими відносинами у процесі використання й охорони надр.

Тому, на наш погляд, є нагальна потреба у внесенні змін до чинних нормативно-правових актів у галузі регулювання використання надр та розробці і прийнятті нових нормативних документів, зокрема нової редакції Кодексу України про надра з урахуванням сучасної економічної ситуації; внесення змін до чинних норм Кодексу України про адміністративні правопорушення (ст. 47, 57, 58), а також нових норм щодо запровадження адміністративної відповідальності за порушення умов спеціального дозволу (ліцензії) на користування надрами, а також за незаконне видобування корисних копалин місцевого значення; удосконалення процесуального законодавства щодо судового розгляду адміністративних правопорушень у сфері надрокористування; спрощення порядку отримання спеціальних дозволів, гірничих відводів та ліцензій для проведення господарської діяльності, що пов'язана з використанням надр тощо.

Ключові слова: надра, надрокористування, нормативно-правове регулювання, правова політика, правові засади.

Статтю присвячено дослідженню основних нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері надрокористування. Виявляються недоліки правового регулювання зазначених відносин та пропонуються шляхи гармонізації законодавства із сучасним станом використання надр в Україні.

Статья посвящена исследованию основных нормативно-правовых актов, которые регулируют отношения в сфере недропользования. Выявляются недостатки правового регулирования указанных отношений и предлагаются пути гармонизации законодательства с современным состоянием использования недр в Украине.

The article is devoted to research of the basic normative legal acts regulating

