

ЛЕОНОВА О. В.,

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

УДК 342.95 : 358.823.3

ІНОЗЕМНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ НАДРОКОРИСТУВАННЯ

Присвячено аналізу рівня розвитку законодавчого регулювання питань надрокористування в країнах СНД та розробці напрямків удосконалення вітчизняного законодавства в сфері надрокористування з урахуванням досвіду країн СНД.

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

Стаття посвящена аналізу урвня розвитку законодательного регулювання вопросов недропользования в странах СНГ и разработке направлений усовершенствования отечественного законодательства в сфере недропользования с учетом опыта стран СНГ.

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

The research paper is devoted to the analysis of the development level of mineral wealth use legislative regulation in the countries of the Commonwealth of Independent States and the development of the guidelines for the improvement of national legislation in the sphere of mineral wealth use considering the experience of some countries of the CIS.

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

Вступ. Українські надра містять практично всі види мінеральної сировини для сталого функціонування та розвитку економіки. Вітчизняна мінерально-сировинна база є основою майже всіх галузей економіки країни. Проте останнім часом ефективність надрокористування низька.

На нашу думку, подолання кризи в цій сфері відбудеться завдяки систематичному вдосконаленню управлінської ролі державних інститутів (інститутів адміністративного регулювання) та інституцій для формування відповідної економічної політики.

Вітчизняний досвід модернізації державного управління та регулювання сферою надрокористування свідчить про ефективність вивчення іноземного досвіду для підвищення рівня раціонального використання надр.

Як зазначає В. В. Матюха, зарубіжний досвід показує, що в країнах далекого зарубіжжя застосовується більш спрощена система державного управління сферою надрокористування. Так, наприклад, у Бразилії система управління, що регулює гірниче виробництво, складається з Національного департаменту гірничого виробництва (НДГВ), що входить до структури Міністерства видобувної промисловості та енергетики. Крім НДГВ, у структурі є ще два органи – Секретаріат гірничої та металургійної промисловості, що виробляє і координує політику за секторами галузі, і Геологічна служба Бразилії, що відповідає за підготовку й поширення основної геологічної інформації.

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



Особливо доречно, на наш погляд, вивчення правового регулювання відносин надрокористування в країнах СНД. Приділення уваги саме законодавству про надра пострадянських країн обумовлюється спільним історичним минулим з Україною та відповідно майже однаковими механізмами державного управління й регулювання раціонального надрокористування, проте кожна з країн обрала свій шлях розвитку адміністративно-правових відносин у сфері надрокористування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій сучасних авторів (Г. І. Балюк, А. Г. Бобкової, А. П. Гетьмана, О. С. Шемякова, О. Плотникової та ін. [1, с. 34–40; 287, 284; 108, с. 64–66]), присвячених проблемам надрокористування, показує, що порівняльному аналізу сучасного законодавства про надра в країнах СНД не приділялося достатньої уваги. Проте такі науковці-юристи, як І. В. Хохлова, О. П. Шем'яков [15] та юристи-практики Г. Коліні, А. Кенжебаєва, Р. Шимаров, К. Брук [3] у своїх працях досить докладно висвітлювали особливості окремих нормативно-правових актів, що регулюють відносини надрокористування в країнах СНД. Із зазначених досліджень видно, що за останнє десятиріччя спостерігається тенденція до різного за напрямками розвитку законодавства про надра в окремих країнах пострадянського простору. Рівень розвитку законодавчого регулювання питань надрокористування, а в деяких випадках і концептуальний підхід до ряду ключових питань у цих країнах, досить різний [3].

Постановка завдання. Мета – статті проведення порівняльного аналізу сучасного законодавства про надра країн СНД та України. Для досягнення поставленої мети та проведення зазначеного правового аналізу автор вважає за необхідне зупинитись на таких ключових питаннях, як: 1) система надання прав надрокористування, 2) способи надання надр у користування, 3) строки надання прав на використання надр.

Результати дослідження. Основним спеціальним правовим актом, що регулює питання надрокористування у зазначених країнах, є «Закон про надра». У Росії нині чинний Закон Російської Федерації «Про надра», прийнятий 21 лютого 1992 р. [11], в Казахстані – Закон Республіки Казахстан «Про надра і надрокористування» [10], прийнятий 27 січня 1996 р., у Киргизстані – Закон Киргизької Республіки «Про надра» від 2 червня 1997 р [9].

Розглянемо систему надання прав надрокористування у різних країнах. Юридично значущими обставинами виникнення права надрокористування в Україні, відповідно до законодавства про надра, можуть бути: 1) правові норми [6; 14]; 2) отримання дозволу на спеціальне природокористування [6; с. 127]; 3) надання гірничого відводу [6; с. 119]. Упровадження ринкових механізмів регулювання економічних відносин в Україні, в тому числі й у природокористування, впливає на юридичну процедуру виникнення права надрокористування, що в деяких країнах СНД [8; 5; 9; 10] залишається майже незмінено з часів панування в економіці адміністративно-командної системи. Найпрогресивнішим і розвиненим механізмом правового регулювання використання і охорони надр слід вважати той, що склався в Республіці Казахстан.

Так, порядок надання права надрокористування, передбачений Кодексом про надра Республіки Казахстан (далі – КпНРК) [4], як і в Україні, носить ліцензійний характер, однак має свої особливості. Залежно від цілей користування законодавець допускає виникнення права надрокористування на підставі ліцензії, що надається за результатами конкурсу інвестиційних програм, адміністративного акта уповноваженого органу з користування й охорони надр, ліцензії, що надається обласним виконавчим органом, а також контракту. Ліцензію на право розвідки та (або) видобування корисних копалин у Республіці Казахстан надрокористувач отримує на підставі конкурсу інвестиційних програм або переговорів [4]. Це є відмітною особливістю ліцензійного порядку використання надр Республіки Казахстан, що не застосовується іншими країнами СНД. Ліцензія на розвідку та (або) видобування видається одночасно з геологічним та (або) гірничим відводом. Існування, крім гірничого ще й геологічного відводу, притаманне лише законодавству Республіки Казахстан.

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



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

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

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

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

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

У Киргизстані поряд з ліцензією, що являє собою документ, який відображає дозвіл на право користування надрами, видаваний державним органом з надрокористування, також укладається ліцензійна угода. Ліцензійна угода – це договір між власником надр і ліцензіатом про умови користування надрами, включаючи питання поділу продукції, платежів, заходи безпеки й охорони природного середовища та ін. Ліцензійна угода є невід'ємним додатком ліцензії.

Нині у парламенті Киргизстану зареєстровано проект нового закону про надра [13], у якому ліцензійна система надання прав надрокористування зберігається. Чинне законодавство про надра передбачає підстави для призупинення і припинення дії ліцензії й надає право приймати подібні рішення ліцензіару, тобто Державному агентству з геології і мінеральних ресурсів при Уряді Киргизької Республіки. Вирішення питання про призупинення або припинення дії ліцензії має прийматися на прозорій законодавчій основі з урахуванням аргументів зацікавлених сторін [7].

Чинне законодавство РФ про надрокористування ґрунтується скоріше на адміністративно-правових, ніж цивільно-правових засадах. Так само, як і в Киргизстані, у Росії діє ліцензійна система надання права користування надрами. Це означає, що держава, будучи власником надр, в односторонньому порядку встановлює правила використання надр і надає надрокористувачеві право користування ними.

При цьому державні органи в певних випадках, передбачених Законом про надра, мають право в односторонньому порядку достроково припинити, призупинити або обмежити право надрокористування (наприклад, за систематичного порушення надрокористувачем правил користування надрами, ненадання надрокористувачем звітності, передбаченої законодавством РФ про надра та в інших випадках).



Документом, що засвідчує право його власника на користування ділянкою надр у певних межах відповідно до зазначеної мети протягом установленого строку за дотримання власником заздалегідь обговорених умов, є ліцензія. Хоча законодавство РФ не передбачає необхідності додаткового укладення яких-небудь угод для виникнення права на користування надрами, проте між уповноваженими органами державної влади і користувачем надр може бути укладено договір, що встановлює умови користування ділянкою надр, а також зобов'язання сторін з виконання договору.

Як і Закон Республіки Киргизстан [9], Кодекс про надра Молдови [5] право надання надр у користування пов'язує з ліцензією і гірничим відводом. У РФ абсолютизовано конкурс та ліцензування отримання надр для користування. Ліцензія на користування надрами в РФ закріплює зазначені в ст. 12 Закону РФ «Про надра» [11] умови як невід'ємні. Ці складові частини ліцензії і форма договірних відносин надкористування, у тому числі угоди на умовах розподілу продукції, контракту на надання послуг можуть доповнюватись іншими умовами, що не суперечать названому закону.

На відміну від українського законодавства, Закон РФ «Про надра» передбачає виникнення права надкористування в порядку переоформлення чинних ліцензій на підставах, передбачених ст. 17 [11], яка визначає умови переходу права користування надрами і переоформлення ліцензії іншому суб'єкту підприємницької діяльності (юридичній особі). Недоліки цієї частини законодавства про надра в РФ, яка регулює процедуру переходу права надкористування до іншого суб'єкта підприємницької діяльності, інколи використовуються для того, аби позбавитися нерентабельних ділянок надр і непотрібного капітолоємного технологічного обладнання.

Порівняно з РФ неприпустимість в Україні переходу права надкористування є принципом, який посилює природоохоронну спрямованість законодавства на стадії виникнення права надкористування. Зважаючи на це, КУпН у ст. 16 «Спеціальні дозволи на користування надрами» мусить законодавчо закріпити неможливість відчужувати надані власнику спеціального дозволу права будь-якій іншій юридичній чи фізичній особі, в тому числі передавати їх до статутних фондів суб'єктів господарської діяльності, що створені з його участю, а також до майна спільної власності або до складу майна з метою провадження спільної діяльності [6].

Порівняно з РФ та деякими іншими країнами СНД реформування українського законодавства про надра на сучасному етапі відбувається дещо в самостійному напрямку: формується система визначення підстав для виникнення права спеціального надкористування через правові форми спеціального дозволу, гірничого відводу, контракту. Успіх цього процесу потребує встановлення чітко регламентованого правового механізму реалізації права виключного власника природних ресурсів щодо вирішення питань правового стану надр, їх використання, охорони і, зокрема, визначення підстав для виникнення права надкористування.

Термін чинності права користування надрами в Україні збігається з терміном дії спеціального дозволу і розпочинається від дня реєстрації останнього, якщо в ньому не передбачено інше [6]. Існує два види термінів користування надрами: постійне (без заздалегідь установленого строку) та тимчасове, яке буває короткостроковим (до 5 років) для геологічного вивчення надр та довгостроковим (до 20 років) для інших видів надкористування. Постановою КМУ передбачено ще й такі винятки: до 30 років – для видобування нафти й газу та геологічного вивчення надр у межах континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України, до 50 років – для будівництва та експлуатації підземних сховищ нафти чи газу, а для створення геологічних територій та об'єктів, що мають важливе наукове, культурне, рекреаційно-оздоровче значення, надаються спеціальні дозволи взагалі без обмеження строку дії [12].

Законодавство про надра країн СНД встановлює як строковий, так і безстроковий термін надкористування. При цьому кожен закон про надра в окремих країнах має свої особливості. Так, наприклад, у РФ без обмеження терміну ділянки надр надаються для будівництва і експлуатації підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, для утворення особливо охоронюваних геологічних об'єктів та в інших цілях [11].



У Республіці Казахстан КпНРК поділяє право надрокористування на тимчасове і постійне, а термін дії ліцензії та контракту визначаються угодою сторін відповідно до ліцензії з урахуванням положень модельного контракту і, таким чином, встановлюються терміни користування надрами, які можна продовжувати у випадках дії ліцензії на розвідку, двічі кожного разу до двох років [4].

Кодекс про надра Республіки Молдова [5] передбачає строкове та безстрокове користування надрами, але терміни користування Кодексом не передбачено, а встановлюються Урядом.

У ст. 68 КУпН іноземним юридичним особам і громадянам передбачено надання надр у користування і право на переробку мінеральної сировини на підставі угод (контрактів) [6], однак чинність цієї норми зупинена на підставі ухвали Конституційного Суду України [14], якою визнано неконституційним надання надр у користування іноземним юридичним особам, іноземним громадянам та юридичним особам за участю іноземних юридичних осіб, оскільки це порушує право власності народу України на надра з огляду на їх невідновлюваність.

На думку І. В. Хохлової та О. П. Шем'якова, за умови гострого дефіциту власних ресурсів для країни особливо актуальна проблема залучення іноземних інвестицій, що можливо у здійсненні таких видів надрокористування, як: утилізація техногенних мінеральних утворень, охорона надр, запобігання негативним геологічним наслідкам тощо. Саме необхідність повноцінного ефективного правового режиму надрокористування із залученням інвестиційних ресурсів обумовлює доцільність законотворчого процесу у сфері іноземного інвестування в паливно-енергетичний та сировинний комплекси. Надання права на окремі види використання і охорони надр на умовах інвестування має здійснюватись зі збереженням принципів та основних інститутів надрокористування, тому КУпН повинен містити відповідні положення [15].

Як позитивний приклад розв'язання аналогічних проблем слід навести досвід Республіки Казахстан. Серед законів про надра країн СНД види контрактів, які застосовуються в надрокористуванні, найповніше подано саме в КпНРК [4]: поряд із концесіями, розподілом продукції, контрактом на надання послуг і контрактом про спільну діяльність також допускається застосування залежно від конкретних операцій з надрокористування комбінованих контрактів тощо. Умови контрактів, які суперечать ліцензії, недійсні. Порядок укладання контрактів та порядок обмеження чи припинення прав надрокористувачів за цими контрактами визначає Уряд Республіки Казахстан.

Інший важливий інституціональний момент – це способи надання прав на надрокористування. Якщо для Киргизстану й Казахстану способами надання права надрокористування є конкурс і прямі переговори, то в Росії вони також доповнюються аукціонами. У проекті нового закону про надра, що нині перебуває в парламенті Киргизстану, також передбачається такий спосіб надання прав надрокористування, як аукціон. Зазначена процедура ліцензування, на думку експерта В. Богдецького, «найбільш прийнятна». Оскільки процедура ліцензування дозволяє перевірити готовність потенційного надрокористувача на готовність до цього процесу, й усуває від здійснення цієї діяльності посередників-«перекупників», що купують собі ліцензії на розробку якого-небудь родовища, щоб потім її перепродати гірничо-збагачувальній компанії» [2].

Щодо співвідношення таких способів, як прямі переговори й конкурсна (аукціонна) система, то, звичайно, законодавства розглянутих країн віддають перевагу більш прозорій конкурсній (аукціонній) процедурі.

У Киргизстані Закон КР про надра визначає, що конкурси оголошуються й проводяться щодо золоторудних, нафтових, газових та інших об'єктів загальнодержавного значення за рішенням Уряду Киргизької Республіки. Надання права користування надрами шляхом прямих переговорів здійснює державний орган з надрокористування, визначений Урядом Киргизької Республіки, за замовленнями фізичних і юридичних осіб [9].

Положення про порядок ліцензування надрокористування уточнює, що прямими переговорами ліцензуються розробка родовищ загальнопоширених корисних копалин і місцевого значення, пошуки корисних копалин на площах з невизначеними перспективами й геологічні дослідження, виконувані за державним замовленням. Слід зазначити, що у новому



проекті Закону про надра передбачається: прямими переговорами видається право користування надрами, не пов'язане з геологічним вивченням надр і розробкою родовищ корисних копалин.

Як зазначалося вище, у Киргизстані напевно також вводиться аукціон як спосіб надання права надрокористування. Переможцем аукціону визнаватиметься претендент, що запропонував найбільшу грошову суму за отримання права користування надрами. Поряд із цим новим Законом про надра передбачається такий спосіб надання права надрокористування, як надання «за правом першої заявки». За правом першої заявки, право користування надрами надаватиметься: 1) на родовища, прояви корисних копалин і перспективні площі, що не входять у Перелік родовищ, проявів і перспективних площ, виставлених на аукціон; 2) на родовища, прояви корисних копалин і перспективні площі, щодо яких два аукціони або два конкурси визнано такими, що не відбулися.

Зазначений механізм може бути запозичено і для українського законодавства. Його запровадження дозволить підвищити вірогідність використання проблемних родовищ, збільшить прибутки держави та сприятиме раціоналізації вітчизняного надрокористування.

У Республіці Казахстан конкурс – це основний спосіб надання права надрокористування. Контракт на проведення операцій з розвідки, видобутку або сполученої розвідки й видобутку укладається на основі результатів проведення конкурсу.

При цьому в Законі РК «Про надра й надрокористування» надається чіткий вичерпний перелік, коли право надрокористування надається шляхом прямих переговорів. Без проведення конкурсу на основі прямих переговорів укладаються контракти: на проведення операцій з видобутку з особою, яка має виняткове право на отримання права надрокористування на видобуток у зв'язку з комерційним виявленням на підставі контракту на розвідку; на проведення операцій з будівництва й (або) експлуатації підземних споруджень, не пов'язаних з розвідкою й (або) видобутком; на проведення операцій з розвідки й (або) видобутку загальнопоширених корисних копалин під час будівництва (реконструкції, ремонту) залізниць та автомобільних доріг і мостів загального користування; на проведення операцій з розвідки й (або) видобутку з національною компанією. При цьому під «національною компанією» розуміється створене за рішенням Уряду акціонерне товариство, єдиним акціонером якого є держава або національний холдинг, що здійснюють діяльність у певних сферах надрокористування на умовах, установлених законодавством Республіки Казахстан.

У Росії у зв'язку з її федеративним устроєм надання права користування надрами здійснюється як на федеральному, так і регіональному рівні. Надання права надрокористування без проведення конкурсів або аукціонів також є більш винятком, ніж загальним правилом. Поряд із такими стандартними випадками надання права надрокористування без проведення конкурсу, як, наприклад, надання права користування ділянками надр місцевого значення для будівництва й експлуатації підземних споруджень місцевого значення, не пов'язаних з видобутком корисних копалин, можна назвати таку цікаву підставу виникнення права користування ділянками надр без проведення конкурсу/аукціону, як рішення органу державної влади суб'єкта РФ про надання права короткострокового (строком до одного року) користування ділянкою надр, що містять родовище загальнопоширених корисних копалин, для здійснення юридичною особою діяльності на ділянці надр, що містить родовище загальнопоширених корисних копалин, право користування яким достроково припинено (ст. 10.1 Закону «Про надра» від 21 лютого 1992 р.) Зазначену норму може бути запозичено і для вітчизняного законодавства у сфері підвищення рівня раціональності використання надр.

Основним критерієм для виявлення переможця під час проведення аукціону на право користування ділянкою надр є розмір разового платежу за право користування ділянкою надр, під час проведення конкурсу, науково-технічний рівень програм геологічного вивчення надр і використання ділянок надр, повнота видобутку корисних копалин, забезпечення оборони країни й безпеки держави та інші критерії. Зазначені критерії можуть бути використані для вдосконалення вітчизняної методики визначення переможця аукціону – потенційного надрокористувача.

Строки надання прав на використання надр відображають оперативність та ефективність державного управління процесами надрокористування.



Закон КР «Про надра» передбачає, що ліцензія на геологічне вивчення надр дає її власникові виключне право протягом 2 років проводити дослідження в межах ліцензійної площі з подальшою пролонгацією ліцензії до 10 років, якщо виконано умови ліцензійної угоди, а ліцензія на розробку родовищ корисних копалин надає її власникові виключне право на період, установлений технічним проектом, але не більше 20 років, з подальшим продовженням до виснаження запасів корисних копалин.

Закон РК «Про надра і надрокористування» передбачає, що контракт на розвідку укладається на строк до шести років. Підрядник має право на продовження строку дії контракту за умови виконання підрядником зобов'язань, визначених контрактом робочою програмою й річними програмами робіт. Термін дії контракту може бути продовжено удвічі тривалістю кожного періоду до двох років. Тобто максимальний строк контракту – 10 років.

Контракт на видобуток укладається на строк до двадцяти п'яти років, а щодо родовищ з великими й унікальними запасами корисних копалин – до сорока п'яти років. Строк контракту на видобуток може бути продовжено, якщо надрокористувач звернувся за подовженням строку не пізніше дванадцяти місяців до закінчення терміну дії контракту. Контракт на поєднання розвідки та видобутку укладається на строк, що включає строк розвідки та видобутку з урахуванням можливих строків подовження.

За Законом РФ «Про надра» ділянки надр можуть надаватися в користування на певний строк або без обмеження строку. Так, для цілей геологічного вивчення ділянки надр надаються на строк до 5 років або на строк до 10 років для проведення робіт з геологічного вивчення ділянок надр внутрішніх морських вод, територіального моря й континентального шельфу РФ. Ділянки надр для видобутку корисних копалин надаються на строк відпрацьовування родовища корисних копалин, обчислювальний, виходячи з техніко-економічного обґрунтування розробки родовища корисних копалин, що забезпечує раціональне використання й охорону надр.

При цьому без обмеження строку можуть надаватися ділянки надр для будівництва й експлуатації підземних споруджень, не пов'язаних з видобутком корисних копалин, будівництва й експлуатації підземних споруджень, пов'язаних із захороненням відходів, будівництва й експлуатації нафто- й газосховищ, а також для утворення особливо охоронюваних геологічних об'єктів та інших цілей.

За відсутності порушень умов ліцензії з боку надрокористувача строк користування ділянкою надр може бути подовжено, якщо буде потреба в завершенні пошуків та оцінки або розробки родовища корисних копалин, або виконання ліквідаційних заходів.

Як випливає з вищевикладеного, за останні два роки в аналізованих нами країнах здійснюються заходи щодо системного поліпшення законодавства про надрокористування. Ця робота проводиться на основі напрацьованого досвіду із застосування законодавства про надрокористування за минулі роки з моменту прийняття відповідних законів у 1997–1998 рр. При цьому реформування законодавства відбувається поступово й поетапно, що видно, зокрема, на прикладі Російської Федерації.

Зміна законодавства, що відбувається в галузі надрокористування у зазначених країнах, неоднорідна, відбиває конкретний рівень розвитку економіки та права залежно від ситуації, що склалася на ринку природних ресурсів у кожній із країн.

Висновки. Проведений порівняльний аналіз правового регулювання надрокористування в країнах СНД дає підстави вважати, що найпрогресивнішим і розвиненим механізмом правового регулювання виникнення права використання надр слід вважати той, що склався в Республіці Казахстан.

Порівняно з іншими країнами СНД в Україні на сучасному етапі розвитку відносин надрокористування реформування законодавства про надра відбувається через формування системи визначення підстав для виникнення права спеціального надрокористування. Успіх цього процесу потребує встановлення на законодавчому рівні чітко регламентованого правового механізму реалізації вирішення питань правового стану надр.

За результатами вивчення іноземного досвіду пропонуємо такі напрями вдосконалення вітчизняного законодавства про надра:

- розширення підстав надання права надрокористування за рахунок передбачення



можливості переходу права надрокористування в порядку правонаступництва;

– законодавчо закріпити неможливість відчужувати надані власнику спеціального дозволу права будь-якій іншій юридичній чи фізичній особі, в тому числі передавати їх до статутних фондів суб'єктів господарської діяльності, що створені з його участю, а також до майна спільної власності або до складу майна з метою провадження спільної діяльності;

– передбачити такий спосіб надання права надрокористування, як надання «за правом першої заявки» на родовища, прояви корисних копалин і перспективні площі, що не містяться в Переліку родовищ, проявів й перспективних площ, що виставляють на аукціон, а також на родовища, прояви корисних копалин і перспективні площі, якщо щодо них було визнано такими, що не відбулися, два аукціони або два конкурси;

– надання права короткострокового (строком до одного року) користування ділянкою надр, що містять родовище загальнопоширених корисних копалин, для здійснення юридичною особою діяльності на ділянці надр, що містить родовище загальнопоширених корисних копалин, право користування яким достроково припинено;

– передбачити критерії, за якими виявляються переможці аукціону на право користування ділянкою надр: розмір разового платежу за право користування ділянкою надр, науково-технічний рівень програм геологічного вивчення надр і використання ділянок надр, повнота витягу корисних копалин, забезпечення оборони країни й безпеки держави;

– розробити методику визначення строку надання надр у користування, виходячи з техніко-економічного обґрунтування розробки родовища корисних копалин, що забезпечує раціональне використання й охорону надр;

Запропоновані в статті напрямки розвитку законодавства про надра мають сприяти розв'язанню вищезазначених теоретичних і практичних проблем у галузі використання й охорони надр.

Список використаних джерел:

1. Бобкова А. Г. Право природокористування для рекреаційних цілей /А. Г. Бобкова // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності : зб. наук. праць. – 2000. – № 4. – С. 34–40.
2. В случае принятия нового закона «О недрах», лицензии будут выдаваться путем аукционов : сообщение ИА АКИ-Пресс от 12.11.08 г.
3. Правовое регулирование недропользования в России, Казахстане и Кыргызстане: общее и различия (сравнительный анализ) [Электронный ресурс] / Глен Колини, Айгуль Кенжебаева, Рахим Шимаров, Ксения Брук. – Режим доступа : http://russianipo.com/files/SubsoilUsage_rus.pdf.
4. Кодекс о недрах Республики Казахстан // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. – 1995. – № 24.
5. Кодекс о недрах Республики Молдова // Монитор парламента Республики Молдова. – 1993. – № 11. – Ст. 62.
6. Кодекс України про надра : Закон України від 27 липня 1994 р. № 132/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 36. – Ст. 340.
7. Мадыков М. Новый Закон «О недрах»: некоторые рекомендации по совершенствованию [Электронный ресурс] / М. Мадыков. – Режим доступа : www.ibc.kg.
8. О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О недрах» : Закон РФ от 3 марта 1995 г. // СЗ РФ. – 1995. – № 10. – Ст. 283.
9. О недрах Республики Кыргызстан : Закон Республики Кыргызстан от 2 июля 1997 года № 42 // Ведомости Верховного Совета Республики Кыргызстан. – 1997. – № 3. – Ст. 128.
10. О недрах Республики Таджикистан : Закон Республики Таджикистан от 20 июля 1994 года, № 984 // Ведомости Верховного Совета Таджикистана, 1994. – № 15–16. – Ст. 235.
11. О недрах : Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 27.12.2009) // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 10. – Ст. 823.
12. Порядок надання у 2010 році спеціальних дозволів на користування надрами : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 червня 2010 р. № 596 // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 142. – 4 серп.



14. Проект Закона «О недрах» : внесен в парламент постановлением Правительства КР от 8 мая 2008 года № 210 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://old-online.adviser.kg/show.fwx?Regnom=58405>

15. Справа № 1-11/2008 : Ухвала Конституційного Суду України від 8 квітня 2008 р. № 22-уп/2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://news.yurist-online.com/zak/2008/022.php>.

16. Хохлова І. В. Виникнення права надкористування: порівняльний аналіз законодавства країн СНД [Електронний ресурс] / І. В. Хохлова, О. П. Шем'яков. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vlduvs/2010_1/10_1_4_2.pdf.

ВІХЛЯЄВ М. Ю.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного
та трудового права

(Запорізький національний університет)

УДК342.922:061.25-054.5

ІСТОРИОГРАФІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ ЯК СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА НА ТЕРИТОРІЇ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ У ДОРЕВОЛЮЦІЙНИЙ ПЕРІОД

Досліджуються наукові праці вчених-адміністративістів дореволюційного періоду, присвячені розгляду правового регулювання правовідносин, у яких громадські об'єднання виступають об'єктом адміністративно-правового впливу, а також правовідносин, у яких вони взаємодіють з органами державної влади та місцевого самоврядування. Автор робить висновок, що переважна більшість учених-адміністративістів дореволюційного періоду аргументували необхідність лібералізації державно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань у Російській імперії, яке мало б забезпечити значний позитивний вплив громадських об'єднань на розвиток держави.

Ключові слова: громадські об'єднання, історіографія, товариства, союзи, державне управління, дослідження.

Осуществляется исследование научных трудов ученых-административистов дореволюционного периода, посвященных рассмотрению правового регулирования правоотношений, в которых общественные объединения выступают объектом административно-правового воздействия, а также правоотношений, в которых они взаимодействуют с органами государственной власти и местного самоуправления. Автор делает вывод, что подавляющее большинство ученых-административистов дореволюционного периода аргументировали необходимость либерализации государственно-правового регулирования деятельности общественных объединений в Российской империи, которое должно было обеспечить значительное положительное влияние общественных объединений на развитие государства.

Ключевые слова: общественные объединения, историография, общества, союзы, государственное управление, исследования.

In the article author makes investigationsof scientific works of scientists of administrative law science of prerevolutionary period that devoted to consideration of legal regulation of relationships in which public associations are the object of administrative and legal effect, and relationships, in which they interact with the public and local authorities.

