

М. І. ДУДАР

Марта Ігорівна Дудар, аспірант Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ДОЗВІЛЬНОЇ СИСТЕМИ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ НАДР В УКРАЇНІ

Кожне правове явище проходить етапи свого зародження, становлення, розвитку. В умовах реформування надрового законодавства необхідним є аналіз історичних передумов та причин формування відповідного масиву правових норм. Спрощення механізму дозвільного та договірної регулювання в надровій сфері може відбуватися лише за умови належного наукового обґрунтування з урахуванням історичного досвіду.

Актуальність нашого дослідження полягає у визначенні історично обумовлених етапів нормативно-правового становлення та розвитку дозвільної системи у сфері використання та охорони надр в Україні, визначення науково обґрунтованого поняття дозвільної системи та її особливостей з урахуванням здобутків і недоліків правового регулювання.

До питання історико-правових засад становлення та розвитку правових засад дозвільної системи у сфері використання та охорони надр в Україні звертались такі визначні науковці-правники, як М. Б. Булгаков, Р. С. Кірін, В. Комарницький, М. В. Краснова, О. Ю. Макаренко, О. В. Лагуткін, О. М. Олійник, О. І. Перчик, І. Я. Терлюк та інші. З метою підвищення ефективності правового регулювання дозвільної системи використання та охорони надр в Україні є потреба дослідити всі здобутки та помилки історичного минулого України, щоб використати ці досягнення попередників для впровадження прогресивного підходу надрокористування та охорони надр. Тому метою нашої статті є аналіз та систематизація етапів становлення й розвитку дозвільної системи у сфері використання та охорони надр, дослідження історичних засад і перспектив реформування цього правового інституту в екологічному праві України.

У джерелах про первіснообщинний лад ми практично не знаходимо згадок про регулювання питань надрокористування. Перший кодифікований нормативний акт звичаєвого права давньоруської держави Київської Русі – «Руська Правда» не містив правових норм щодо використання надр взагалі¹. На наш погляд, це було пов'язано з відсутністю економічної потреби в такому регулюванні, оскільки основою економіки в той час було сільське господарство, мисливство, рибальство, а надра використовувались обмежено лише для власних побутових потреб населення.

Як вважає О. М. Олійник, не було норм, присвячених використанню надр і в інших нормативно-правових актах, які діяли на території Гетьманщини у XVI–XVII ст.ст. (Литовських статутах 1529, 1566, 1588 рр.²) та сусіднього Московського царства (Судебнику 1589 р., Соборному уложенню 1649 р.)^{3,4}.

Однак, зважимо, що на західноукраїнських землях саме в цей час активно почало розвиватися гірниче законодавство. У 1505 р. король Олександр видав Гірничий статут, за яким відкривач корисних копалин отримував право на їх видобування, сплачуючи в силу регального права податок до королівської казни (лат. *regalis* – належне королю). У 1573 р. перший обраний король Польщі Генріх Валуа в документі «*Racta conventa*» проголосив принцип акцесії, за яким надра визнавалися приналежністю земельної ділянки. Право акцесії діяло разом із гірничою свободою (право на розвідку корисних копалин на будь-яких землях) і скасовувало принцип гірничої регалії⁵.

Р. С. Кірін вказує, що своє право щодо видачі гірничих регалій монарх міг здійснювати у наступних формах: 1) монопольно стосовно благородних металів; 2) у вигляді дарування привілеїв васалам чи духовенству; 3) на умовах оренди для розробки окремих родовищ підприємцями⁶.

У основоположних документах за часів Гетьманщини також не було чітко передбачено підстави набуття права надрокористування, однак на практиці такі відносини все ж регулювалися. Так, відомо 14 універсалів гетьмана Івана Мазепи про виділення українській шляхті, козацькій старшині земель під устаткування рудень, селітряних заводів, ковальських цехів. До нашого часу дійшли окремі універсали щодо рудень (*авт.* – копалень) гетьмана Дем'яна Многогрішного, Івана Самойловича, Григорія Гуляницького, військового підскарб'я Романа Ракушки-Романовського⁷.

О. Ю. Макаренко зазначає, що згодом у ряді країн корисні копалини було проголошено власністю корони, яка привласнювала собі права користування надрами, включаючи надання їх у користування, розпорядження добутими корисними копалинами, стягнення спеціальних податків та зборів, припинення права користування тощо. Такий комплекс прав дістав назву «гірничі регалії» як одна із ознак королівської гідності поряд з королівськими регаліями, такими як корона, держава і скіпетр⁸. Саме етап гірничих регалій є першим етапом зародження своєрідних дозвільних процедур у сфері використання надр і, на наш погляд, бере свій початок формально на землях, які знаходилися під гнітом Російської імперії, від 1700 р., коли Петро I

підписав Указ «Про створення наказу рудокопних справ»⁹, варто зауважити, що вже в XV–XVI ст.ст. потреби держави «в рудах і мінералах» задовольнялися за рахунок вітчизняного виробництва. Регулювалося гірниче виробництво дозвільними (жалуваними) та заохочувальними (пільговими, похвальними) грамотами, наказами пам'ятками, що, на наш погляд, і слугували на той час дозвільними документами.

У Росії в цей період, як вказує О. І. Перчик, по суті, діяли принципи гірничої регалії та гірничої свободи¹⁰. Спроби регулювання в гірничорудній промисловості в цей період були здійснені у 1633 р. шляхом утворення Рудознавчої палати¹¹.

Отже, з цього випливає, що *перший етап розвитку дозвільної системи у сфері користування надрами – це етап гірничих регалій (від XV – до кінця XVII ст.), який передбачав надання певних грамот (жалуваних, заохочувальних) главою держави, якою він офіційно передавав не у користування, а у власність надра (найчастіше рудники) привілейованому стану суспільства*. Таким чином, доступ нижчих верств населення до «легального» користування надрами був закритий, однак для власних побутових потреб населенню було достатньо використовувати надра без будь-яких спеціальних дозволів (такий принцип іменувався «гірнична свобода»).

Наступним етапом розвитку дозвільної системи у сфері використання надр стала відміна у 1782 р. імператрицею Катериною II гірничих регалій. Незважаючи на це, держава розглядала ресурси надр як всезагальне надбання і, певною мірою, здійснювала регулювання їх використання¹².

У середині XVII ст. «усім і кожному» дозволялося шукати руди і мінерали повсюдно, «на чийй землі не вийде». За видобуток стягувалася «государева подань» – одна десята від видобутку. За історичними джерелами того часу передбачалося, що гірнична свобода полягала у доступному використанні надр на території абсолютно всієї держави. Тобто, особа могла зайняти земельну ділянку, почати геологічне вивчення надр та геологорозвідувальні роботи.

Звісно, у певних земельних ділянок були свої власники. У такому випадку особа, яка бажала видобувати надра, сплачувала суверенну плату за таке використання або віддавала власнику частину видобутої продукції. У 1719 р. були прийняті «Берг-Привілеї», які запроваджували гірничу свободу в Російській імперії і положення яких фактично діяли аж до 1917 року¹³. У період з 1719 по 1917 рр. жодних згадок про реформування дозвільної системи у сфері використання надр ми не знаходимо.

Потреба у становленні дозвільної системи у сфері використання надр впливає з положень Статуту Гірничого Зводу Законів Російської Імперії 1912 р., який містив норми, що забороняли надрокористувачам здійснювати хижачку розробку родовищ корисних копалин¹⁴. Закон складався зі вступу і трьох книг. У вступі було дано поняття гірського промислу, яке по суті збереглося у всіх наступних виданнях. Під гірським промислом розумівся пошук, видобуток, очищення, обробка корисних копалин, що знаходяться на поверхні або в надрах землі: 1) земель і каменів; 2) металів; 3) солей – кухонної і кам'яної та ін.; 4) легкозаймистих речовин¹⁵.

Аналізуючи викладене, можемо стверджувати, що в часи перебування України у складі Російської імперії під надрами розумілися тільки корисні копалини, а відповідно надрокористування ототожнювалося з видобутком корисних копалин. Розмежування між гірничим і надровим правом так і не було проведене, а відповідно і законодавство носило фрагментарний характер.

Однак О. В. Лагуткін зазначає, що доктрина використання природних ресурсів у публічних інтересах при суворому дотриманні прав власників привела в західних країнах (включаючи США) до розвитку державних інститутів регулювання гірничих відносин через створення відповідного апарату управління і вироблення системи надання прав надрокористування. У кінці XVIII ст. інститут гірничої свободи був виключений з російського законодавства внаслідок закріплення права на надра за власниками земель, але в першій половині XIX ст. знову відроджений для казенних земель¹⁶.

Отже, гірничі регалії замінюються принципом гірничої свободи повністю, який діє від Берг-Привілеїв 1712 р. (для західноукраїнських земель), Маніфесту Катерини II 1782 р. (для земель, що знаходились у складі Російської імперії) і аж до 1917 р., коли починають застосовуватися нові принципи надрокористування, які були побудовані виключно на публічно-правових засадах.

Тож, *другим етапом становлення та розвитку дозвільної системи у сфері використання та охорони надр в Україні є етап панування принципу гірничої свободи (1712 р. – 1917 р.) – безстрокового використання надр їх першовідкривачами, власниками земель, на яких були поклади корисних копалин, однак в межах якого не передбачалось якихось видів дозволів*.

Третій етап розвитку нормативного регулювання дозвільної системи у сфері користування надрами датується 1917 роком. Радянська доба розвитку правотворчої та дослідницької діяльності в галузі законодавства про надра розпочалася з ідеї про націоналізацію надр, що частково була реалізована у «Селянському наказі про землю», який додавався до декрету «Про землю» (26 жовтня 1917 р.)¹⁷.

Аналізуючи структуру законодавства про надра (а правильніше – гірничого законодавства, бо розмежування між гірничою справою і надрокористуванням так і не було проведене) зазначимо, що у цей час фактично суттєві зміни не відбулися, адже і до того надра уже не надавалися у приватне користування на підставі окремих дозволів.

О. О. Мозуляка вказує, що активізація законодавчого регулювання надрокористування фактично почалася у 1927–1928 рр., коли один за одним були прийняті Гірничі положення СРСР від 9 листопада 1927 р.¹⁸ та Гірничий кодекс УСРР 1928 р.¹⁹, при чому останній дублював більшість норм Гірничого положення

(далі – ГП)²⁰. У ГП проголошувалося, що надра в УСРР є державною власністю і не можуть бути об'єктом приватної власності. Надання родовищ і земельних ділянок для розвідки й промислової розробки корисних копалин покладалося на спеціальні гірничі органи Вищої ради народного господарства (далі – ВРНГ) СРСР, ВРНГ УСРР та обласні раднаргоспи. У п. 6 ГП вказувалося, що право зайняття гірничим промислом надається іноземцям та допущеним до діяльності на території Союзу РСР іноземним юридичним особам, у кожному окремому випадку, з дозволу Ради Народних Комісарів Союзу РСР. Спеціальними законами може бути встановлено, коли і за яких умов подібного дозволу не потрібно. Зазначимо, що таких спеціальних законів на той період прийнято не було, але на рівні підзаконних нормативно-правових актів пізніше знайшов своє правове регулювання виняток із цього загального правила. У п. 7 цього ж Положення вказувалося, що геологічні дослідження, пошуки, розвідки і дослідні розробки, які проводяться науково-дослідними установами Союзу РСР і союзних республік, здійснюються в особливому порядку, що встановлюється спеціальними законами Союзу РСР і союзних республік.

Тобто, на рівні ГП 1927 р. було передбачено, що надра надаються саме в користування на підставі дозволів, однак вимоги до таких дозволів і їх особливості не уточнювалися детально, а лише визначалося, що такі особливості встановлюються на рівні законодавства союзних республік.

Крім цього, передбачалися окремі види дозвільних свідоцтв на пошук, розробку, розвідку, а також гірничі відводи, погодження надрокористувачів і землекористувачів, зокрема в частині зміни цільового призначення земельної ділянки. Особливістю дозвільних документів у цей період було також те, що всі вони мали безстроковий характер (п. 25 Гірничого положення ССРСР 1927 р.).

Підставою для розмежування видів таких дозвільних документів, на нашу думку, стало розмежування понять «надра» і «корисні копалини» на законодавчому рівні, співвідношення їх як «ціле» та «частина» відповідно. Це твердження впливає безпосередньо зі ст. 2 Гірничого Положення 1927 р., де давалося визначення корисних копалин та вказувалося, що вони є складовою частиною надр. У подальшому саме це розмежування понять «надра» та «корисні копалини» вплинуло і на формування в цілому всієї дозвільної системи у сфері використання надр.

Згідно зі ст. 6 ГК УСРР розпорядження надрами щодо їхнього використання для гірничого промислу, організація геологічних досліджень і промислових розвідок з метою виявлення багатств надр УСРР, загальне керівництво і регулювання гірничої промисловості, нагляд за правильністю проведення гірничих робіт, охорона надр і боротьба зі стихійними лихами на гірничих підприємствах на території УСРР зосереджувалася у віданні Української ради народного господарства (далі – УРНГ). Види і характеристики дозволів фактично дублювали норми Гірничого положення ССРСР 1927 року.

У даному контексті зауважимо, що Гірниче положення ССРСР 1927 р. та Гірничий кодекс УРСР 1928 р. розширили видову характеристику дозволів, як підставу розмежування надр і корисних копалин, визначали їх особливості, хоча конкретних дозвільних документів, дозвільних процедур у рамках дозвільної системи у законодавстві на той час закріплено не було. З цього часу і до 1975 р. приймалися окремі місцеві постанови, однак глобальної зміни порядку регулювання дозвільної системи у сфері використання надр не відбувалося аж до 1975 року.

Отже, *третьім етапом розвитку нормативно-правового регулювання дозвільної системи у сфері користування надрами та їх охорони доцільно визнати активізацію законодавчого регулювання надрокористування у СРСР та Радянській Україні (1917–1928 рр. – 1975 р.) шляхом запровадження окремих видів дозвільних свідоцтв на пошук, розробку, розвідку, а також гірничих відводів, погоджень надрокористувачів і землекористувачів.*

Важливим кроком у напрямі удосконалення законодавства про надра стало прийняття в 1975 р. «Основ законодавства СРСР і союзних республік про надра» (далі – Основи). З цього періоду розпочався новий етап розвитку гірничого законодавства. Він забезпечував єдність усієї системи як союзного, так і республіканського законодавства про надра, створюючи разом з тим міцну юридичну базу для подальшого його прискорення та вдосконалення²¹. Відповідно Кодекс Української РСР про надра був затверджений Законом Української РСР від 25 червня 1976 року. Також Верховною Радою УРСР було прийнято постанову «Про заходи по подальшому посиленню охорони надр і поліпшенню використання корисних копалин»²².

Основи та Кодекс УРСР про надра закріпили положення про дозвільний порядок надання надр у користування. Так, передбачалася необхідність видачі дозволів на геологічне вивчення надр радами народних депутатів (ст. 16 Кодексу про надра Української РСР), на підставі акта про гірничий відвід здійснювалося видобування корисних копалин (ст. 17 Кодексу про надра Української РСР). Без надання гірничого відводу, але з необхідністю отримати дозвіл (строковий чи безстроковий) передбачалася дослідно-промислова розробка родовища корисних копалин або його частини, а також розробка родовищ торфу і прісних підземних вод (ст.ст. 26, 27). При цьому вже відбувалася систематизація певних дозвільних процедур (видача, припинення дії дозволу). Крім цього, надання надр у користування для видобування підприємствами, організаціями та установами прісних підземних вод здійснювалося на підставі дозволу, який видавався Міністерством меліорації і водного господарства УРСР за погодженням з Міністерством геології УРСР. Для початку розробки родовища загальнопоширених корисних копалин необхідна, крім того, наявність довідки про реєстрацію гірничого відводу.

З викладеного вище випливає, що уже на час прийняття Кодексу про надра УРСР існувала певна система дозвільних процедур, класифікація видів дозволів. Однак, ні поняття «спеціальне надрокористування»,

ні поняття «виключно строковий порядок користування надрами» законодавцем не встановлювалися. Зауважимо, що на той час не було жодного положення нормативно-правового акта, де було б чітко передбачено випадки користування надрами, яке б не вважалося спеціальним. Надання надр для захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва, скидання стічних вод допускалося на основі спеціальних досліджень та спеціальних проектів, виконаних заінтересованими міністерствами, державними комітетами і відомствами та погоджених відповідно до ст. 54 цього Кодексу (вимоги до погодження).

На наш погляд, саме на цьому етапі можна стверджувати про виникнення процедури «погодження» як самостійної дозвільної процедури у рамках дозвільної системи у сфері використання та охорони надр.

Отже, *четвертий етап розвитку нормативно-правового регулювання дозвільної системи у сфері використання надр (25 червня 1976 р. – 25 червня 1991 р.)* охарактеризувався тим, що на цьому етапі не існувало чіткого поняття «спеціальне надрокористування» у його сучасному розумінні, але водночас використання надр для їх геологічного вивчення, видобування корисних копалин, для поховання шкідливих речовин і відходів виробництва, скидання стічних вод, розробки родовищ торфу, родовищ загальнопоширених корисних копалин та інше здійснювалося на підставі двох видів дозвільних документів: дозволів і актів про надання гірничого відводу з певними особливостями для кожного виду використання. Поряд із тим погодження набуло характер самостійної дозвільної процедури.

З набуттям Україною незалежності виникла і потреба докорінного реформування законодавства, яке будувалося на плановому способі виробництва, радянському підході до побудови законодавства. Ключовим моментом у становленні *сучасного етапу регулювання дозвільної системи у сфері спеціального природокористування* стало прийняття Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р.²³, де в первинній редакції зазначалося, що відносини в галузі охорони навколишнього природного середовища в Україні регулюються цим Законом, а також земельним, водним, лісовим законодавством, законодавством про надра, про охорону атмосферного повітря, про охорону і використання рослинного і тваринного світу та іншим спеціальним законодавством. Також у законі визначено, що державній охороні та державному контролю підлягають надра поряд з іншими природними ресурсами (ст.ст. 5, 35).

Чинний Кодекс України про надра (далі – КУпН) прийнято 27 липня 1994 року²⁴. Саме у цьому кодифікованому нормативно-правовому акті було вперше окреслено право спеціального надрокористування, дозвільні документи, які необхідні для правомірного використання надр, поглиблено розмежування між поняттями «надра» та «корисні копалини», розкрито особливості правового забезпечення управління у сфері використання та охорони надр тощо.

Конституція України від 28 червня 1996 р. визначає надра, згідно зі ст. 13²⁵, відповідно до ст. 4 КУпН, виключною власністю Українського народу, які можуть надаватися тільки у користування.

За цей час дозвільна система у сфері використання надр значно еволюціонувала. Однак до КУпН внесено чимало змін. Зокрема, тільки до ст. 16 цього кодексу, яка запровадила дозвільний характер права надрокористування, починаючи з 2010 р., вносилося одинадцять змін. В. М. Комарницький зазначає, що регулярна поява законопроектів, які пропонують уточнити ті чи інші приписи цієї статті, свідчить, що питання подальшого вдосконалення законодавства щодо застосування спеціальних дозволів залишається актуальним²⁶.

З кожним днем назріває потреба прийняття нового Кодексу про надра України. Необхідність прийняття цього документа впливає, на наш погляд, у зв'язку з розпорошеністю законодавства про надра та його несистематизованістю (паралельне існування Кодексу України про надра, Гірничого закону України²⁷, Законів України «Про державну геологічну службу України»²⁸, «Про угоди про розподіл продукції»²⁹, «Про нафту і газ»³⁰, «Про газ (метан) вугільних родовищ»³¹ тощо).

У пояснювальній записці до законопроекту Кодексу про надра України, що був внесений у 2014 р. народним депутатом Г. Б. Руденко № 5101³² зазначено, що пропонується взагалі відмовитися від існування спеціальних дозволів на використання надр і перейти до договірного порядку регулювання відповідних відносин з надрокористування. Крім цього, принципово новими є наступні положення: 1) запроваджується конкурсний порядок набуття права користування надрами. Випадки безконкурсного порядку набуття права користування суттєво обмежені; 2) кількість погоджень суттєво обмежена. Інспекційні органи не будуть здійснювати погоджень, оскільки це не відповідає їх законодавчо визначеній місії (здійснювати перевірки); 3) погодження і гірничий відвід здійснюватиме Держгеонадра, Рада міністрів Автономної Республіки Крим перед здійсненням оголошення про проведення конкурсу; 4) усі відносини з використання надр оформлятимуться договором між переможцем конкурсу і Держгеонадрами, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, тому не передбачається надалі існування інституту спеціальних дозволів на використання надр. Зникнуть проблеми поширення у сфері надрокористування положень законодавства про дозвільну діяльність³³.

Станом на сьогодні проект Кодексу про надра України повернуто на доопрацювання. Водночас у 2014 р. Україна ратифікувала Угоду про асоціацію з Європейським Союзом³⁴. Зі змісту положень ст. (12) та (13) про енергетику, пов'язану з торгівлею Глави 11 «Енергетика, пов'язана з торгівлею» Розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом випливає, що Україна бере на себе зобов'язання із врегулювання питань дозвільного та договірного регулювання надання надр в користування та забезпечення їх охорони. Більше того, посилення ролі екологічного управління в системі державного управління з метою досягнення рівності трьох складових сталого розвитку – економічної, екологічної та соціальної відповідає Основним засадам (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року³⁵.

Даний проект було повернуто на доопрацювання у зв'язку з необхідністю виконання зобов'язань України, пов'язаних із ратифікацією Угоди про асоціацію. Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2015 р. № 371 «Про схвалення розроблених Міністерством екології та природних ресурсів планів імплементації деяких актів законодавства ЄС»³⁶ вживаються заходи щодо імплементації Директиви 94/22/ЄС Європейського Парламенту і Ради про умови надання та використання дозволів на пошук, розвідування та видобуток вуглеводнів (далі – Директива)³⁷. На виконання цієї Директиви необхідно доопрацювати проект Кодексу України про надра. Однак на даний час з цього питання не прийнято нового Плану дій Кабінету Міністрів на 2017 рік, а існуючий План дій Кабінету Міністрів на 2016 рік, у частині подання до Верховної Ради нового проекту Кодексу, не виконано.

Змушені констатувати, що згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік»³⁸ Держгеонадра повинні були оприлюднити проект Кодексу України про надра у новій редакції для забезпечення обговорення серед представників підприємств, установ і організацій у вуглевидобувній сфері. Однак дані заходи також наразі не виконані.

З усього викладеного вище впливає, що прийняття Кодексу України про надра у новій редакції сприятиме дерегулюванню дозвільної системи у сфері використання та охорони надр в Україні, а самі ці зміни мають сприяти виконанню цілей забезпечення раціонального використання надр як природних ресурсів.

Отже, на підставі викладеного вище пропонуємо таку періодизацію становлення правових засад дозвільної системи у сфері використання надр: 1) перший етап – етап гірничих регалій (від XV – до кінця XVII ст.), який передбачав надання певних грамот (жалуваних, заохочувальних) главою держави, якою він офіційно передавав не у користування, а у власність надра (найчастіше рудники) привілейованому стану суспільства; 2) другий етап – етап панування принципу гірничої свободи (1712 р. – 1917 р.) – безстрокового використання надр першовідкривачами, не передбачено документів дозвільного характеру на надра; 3) третій етап – етап активізації законодавчого регулювання надрокористування у СРСР та Радянській Україні (1917–1928 рр. – 1975 р.) – передбачалися окремі види дозвільних свідоцтв на пошук, розробку, розвідку, а також гірничі відводи, погодження надрокористувачів і землекористувачів; 4) четвертий етап – етап розвитку нормативно-правового регулювання дозвільної системи у сфері використання надр (25 червня 1976 р. – 25 червня 1991 р.), з прийняттям Основ законодавства СРСР і союзних республік про надра до прийняття Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», характеризувався тим, що в цей період не існувало чіткого поняття «спеціальне надрокористування», але разом із тим використання надр для їх геологічного вивчення, видобування корисних копалин, для поховання шкідливих речовин і відходів виробництва, скидання стічних вод, розробки родовищ торфу, родовищ загальнопоширених корисних копалин та інше здійснювалося на підставі трьох видів дозвільних документів: дозволів, погоджень і актів про надання гірничого відводу з певними особливостями для кожного виду використання; 5) п'ятий етап – сучасний період (від 25 червня 1991 р. до сьогодні) – прийняття Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», Кодексу України про надра та внесення до нього численних змін щодо дозвільної системи в цій галузі, назрівання потреби ухвалення нової редакції Кодексу України про надра.

¹ Юшков Серафим. Руська Правда – Ізборник (тексти на основі 7 списків та 5 редакцій) / Серафим Юшков : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://litopys.org.ua/yushkov/ys.htm>

² Литовські статuti // Історія українського права від найдавніших часів до 18 століття : навч. посіб. з історії держави і права України / І. Я. Терлюк. – Л., 2003. – С. 124.

³ Булгаков М. Б. Природоохоронні акти: от «Русской Правды» Б. Булгаков, А. А. Ялбулганов // Государство и право. – 1996. – № 8. – С. 138–140.

⁴ Олійник О. М. Правове регулювання охорони надр за законодавством України (окремі аспекти): моногр. / О. М. Олійник. – Хмельницький : Поліграфіст, 2011. – С. 17.

⁵ Мірошніченко А. М. Земельне право України : підруч. / А. М. Мірошніченко ; М-во освіти і науки України, Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – 3-тє вид., допов. і перероб. – К. : Правова єдність ; Алерта, 2013. – С. 58.

⁶ Кірін Р. С. Історія гірничого права : навч. посіб. / Р. С. Кірін. – Д. : Державний ВНЗ «Національний гірничий університет», 2011. – С. 10.

⁷ Гайко Г. Гірництво і підземні споруди в Україні та Польщі (нариси з історії) / Г. Гайко, В. Білецький, Т. Мікось, Я. Хмура. – Донецьк : УКЦентр, Донецьке відділення НТШ, «Редакція гірничої енциклопедії», 2009. – С. 18.

⁸ Макаренко О. Ю. Характеристика еволюції права власності на надра та ресурси надр в Україні / О. Ю. Макаренко // Порівняльно-аналітичне право: Журнал. – 2013. – № 3-1. – С. 186–187.

⁹ Перчик А. И. Горное право : учеб. – 2-е изд., перераб. і доп. / А. И. Перчик. – М. : Издательский дом «ФИЛОЛОГИЯ ТРИ». – С. 59.

¹⁰ Там само. – С. 60.

¹¹ Кірін Р. С. Вказана праця. – С. 33.

¹² Макаренко О. Ю. Вказана праця. – С. 188.

¹³ Кірін Р. С. Вказана праця. – С. 15.

¹⁴ Перчик А. И. Горное право : учеб. – 2-е изд., перераб. і доп. / А. И. Перчик. – М. : Издательский дом «ФИЛОЛОГИЯ ТРИ». – С. 86.

¹⁵ Устав Горный. – СПб., Государственная типография, 1912. – Т. 7. – С. 15.

¹⁶ Лагуткин А. В. История и теория горного права Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория права и государства; история права и государства; история политических и правовых учений» / А. В. Лагуткин. – СПб., 1997. – С. 49.

¹⁷ Кірін Р. С. Радянська доба розвитку гірничого законодавства України / Р. С. Кірін // Актуальні проблеми теорії та історії прав людини, права і держави : зб. наук. праць II Всеукраїнської наукової конференції. – Одеса : Юридична література, 2003. – С. 159.

¹⁸ Горное Положение Союза СРР : постановление ЦИК СССР и СНК СССР от 9 ноября 1927 г. // СЗ СССР. – 1927. – № 68. – Ст. 688.

¹⁹ Гірничий кодекс УСРР : постанова ВУЦВК і РНК УСРР від 1 серпня 1928 р. // ЗУ УСРР. – 1928. – № 22. – Ст. 192.

²⁰ Мозуляк О. О. Історичний досвід становлення та розвитку законодавства про вугледобувну промисловість в Україні (XVIII–XXI ст.) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / О. О. Мозуляк ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2004. – С. 11.

²¹ Башмаков Г. С. Право пользования недрами в СССР / Г. С. Башмаков. – М. : Наука, 1974. – С. 46.

²² Про заходи по подальшому посиленню охорони надр і поліпшенню використання корисних копалин : постанова Верховної Ради УРСР // Відомості Верховної Ради СРСР. – 1975. – № 29. – Ст. 434.

²³ Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – № 41. – Ст. 546.

²⁴ Кодекс України про надра : Закон України від 27 липня 1994 р. № 132/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 36. – Ст. 340.

²⁵ Конституція України : Основний Закон від 28 червня 1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

²⁶ Комарницький В. Деякі питання застосування спеціальних дозволів на користування надрами (правовий аспект) / В. Комарницький // Віче. – 2012. – № 18. – Вересень. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/3297/>

²⁷ Гірничий закон України: Закон України від 6 жовтня 1999 р. № 1127-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 50. – Ст. 433.

²⁸ Про державну геологічну службу України : Закон України від 4 листопада 1999 р. № 1216-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 51. – Ст. 456.

²⁹ Про угоди про розподіл продукції: Закон України від 14 вересня 1999 р. № 1039-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 44. – Ст. 391.

³⁰ Про нафту і газ : Закон України від 12 липня 2001 р. № 2665-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 50. – Ст. 262.

³¹ Про газ (метан) вугільних родовищ: Закон України від 21 травня 2009 р. № 1392-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 40. – Ст. 578.

³² Кодекс України про надра : Проект Закону реєстр. № 5101 від 22 вересня 2014 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=26766&pf35401=84963>

³³ Пояснювальна записка до проекту Кодексу України про надра реєстр. № 5101 від 22 вересня 2014 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://old.fru.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/PZ_PrKodexNadra28092012.doc

³⁴ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : міжнародний документ від 27 червня 2014 р. // Офіційний вісник України. – 2014. – № 75. – Ст. 2125.

³⁵ Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.

³⁶ Про схвалення розроблених Міністерством екології та природних ресурсів планів імплементації деяких актів законодавства ЄС : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2015 р. № 371 // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 78.

³⁷ Директива 94/22/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 30 травня 1994 р. про умови надання та використання дозволів на пошук, розвідування та видобуток вуглеводнів // Офіційний вісник ЄС, L 164. – 1994. – 30 червня. – С. 3–8.

³⁸ Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік : розпорядження кабінету Міністрів України від 27 травня 2016 р. № 418-р // Урядовий кур'єр. – 2016. – № 113.

Резюме

Дудар М. І. Історико-правові аспекти становлення та розвитку дозвільної системи у сфері використання та охорони надр в Україні.

У статті висвітлено основні етапи становлення та розвитку правових засад дозвільної системи у сфері використання та охорони надр в Україні. Визначено періодизацію розвитку нормативного регулювання використання надр на підставі дозвільних документів, встановлено юридичну природу окремих видів таких документів. Охарактеризовано новітні тенденції удосконалення законодавства у зазначеній сфері.

Ключові слова: дозвільна система, надра, періодизація, дозвіл, спеціальне надрокористування.

Резюме

Дудар М. И. Историко-правовые аспекты становления и развития разрешительной системы в сфере использования и охраны недр в Украине.

В статье отражены основные этапы становления и развития правовых основ разрешительной системы в сфере использования и охраны недр в Украине. Определена периодизация развития нормативного регулирования использования недр на основании разрешительных документов, установлена юридическая природа отдельных видов таких документов. Охарактеризованы новые тенденции совершенствования законодательства в указанной сфере.

Ключевые слова: разрешительная система, недра, периодизация, разрешение, специальное недропользование.

Summary

Dudar M. Historical and legal aspects of the permitting system formation and development in the sphere of mineral resources use and protection in Ukraine.

The paper reflects the main stages of the legal basis formation and development for the permitting system in the sphere of mineral resources use and protection in Ukraine. The periodization of legal regulation development in subsoil use based on permits has been determined, and the legal nature of certain documents' types has been established. New trends in improving legislation are described in researched area.

Key words: permitting system, subsoil, periodization, resolution, special subsoil use.

УДК 341.1

В. В. ДУДАРЕНКО

Віктор Валерійович Дударенко, аспірант Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА АГРАРНОЇ РОЗПИСКИ ТА ФОРВАРДУ В МЕХАНІЗМІ КРЕДИТУВАННЯ АГРОХОЛДИНГУ

Функціонування будь-якого суб'єкта господарювання вимагає від останнього несення витрат, пов'язаних зі здійсненням підприємницької діяльності.

У сфері аграрного бізнесу особливої актуальності набуває питання залучення матеріальних ресурсів (грошей, добрив, засобів боротьби зі шкідниками, сільськогосподарської техніки тощо) під час проведення весняно-осінніх польових робіт, а також для забезпечення виробництва продукції тваринного походження. Така потреба пояснюється тим, що ціни на вказані ресурси, як правило, зростають під час сезону сівби (зокрема, паливні матеріали), або є нерентабельними стосовно кінцевої їх вартості. Так, банки та інші фінансові установи в даний час або взагалі відмовляються кредитувати аграрну сферу, або встановлюють відсоткову ставку за залучені ресурси у розмірі не менше 35–40 % річних¹.

З урахуванням викладеного навіть великі аграрні товаровиробники, до яких можна віднести й агрохолдинги, дедалі частіше звертають свою увагу на альтернативні шляхи поповнення матеріальних ресурсів, відмінні від банківського кредитування, яке в Україні стає все менш доступним. Пояснюється це тим, що великі товарні агровиробники, незалежно від того, що вони акумулюють значні фінансові та матеріальні ресурси, все одно прагнуть до мінімізації своїх витрат при збереженні сталого економічного результату від здійснення підприємницької діяльності. До указаних альтернатив банківського кредитування можна віднести аграрну розписку та форвардний контракт (форвард).

В аграрно-правовій науці питання використання форвардних контрактів та аграрних розписок не достатньо досліджене. Деякі аспекти цього питання розглянуто такими науковцями, як Ю. В. Мица², В. І. Труба³, Т. О. Коваленко⁴ та іншими. Разом із тим, недослідженими залишаються ще багато питань, одним із яких є встановлення переваг та недоліків аграрної розписки та форварду, як альтернативних банківському кредитуванню механізму залучення матеріальних ресурсів.

Метою статті є дослідження правової природи аграрних розписок та форвардних контрактів як альтернативних банківським механізмів залучення агрохолдингами фінансових ресурсів для ведення ними аграрного бізнесу, а також обґрунтування пропозицій щодо його удосконалення.

Закон України «Про аграрні розписки» від 6 листопада 2012 р.⁵ (далі – Закон) вперше ввів до обігу новий механізм кредитування агробізнесу – аграрну розписку. Згідно з положеннями ст. 1 зазначеного Закону України аграрна розписка – це товаророзпорядчий документ, що фіксує безумовне зобов'язання боржника, яке забезпечується заставою, здійснити поставку сільськогосподарської продукції або сплатити грошові кошти на визначених у ньому умовах.

Зазначимо, що в даний час аграрні розписки використовуються лише в декількох областях України – Полтавській⁶, Харківській, Черкаській та Вінницькій⁷, де запроваджується пілотний проект з відпрацювання технології введення в обіг такого цінного паперу (спільні накази Мінагрополітики і Мін'юсту від 4 вересня 2014 р. № 331/1471/5 та від 1 вересня 2015 р. № 332/1627/5).

Закон України «Про аграрні розписки» виділяє два види аграрних розписок – товарну та фінансову. Під товарною аграрною розпискою розуміється така аграрна розписка, що встановлює безумовне зобов'язання боржника за нею здійснити поставку узгодженої сільськогосподарської продукції, якість, кількість, місце та строк поставки якої визначені аграрною розпискою (ст. 3). У свою чергу, фінансовою аграрною розпискою визнається така аграрна розписка, що встановлює безумовне зобов'язання боржника сплатити грошову суму, розмір якої визначається за погодженою боржником і кредитором формулою з урахуванням цін на сільськогосподарську продукцію у визначеній кількості та якості (ст. 5).

Враховуючи норми Закону України «Про аграрні розписки», «механізмом кредитування» за допомогою аграрних розписок можуть скористатися лише ті агрохолдинги, яким на праві власності або на відповідному