

Макаренко О. Ю.,

доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри права
Криворізького економічного інституту
ДВНЗ «Криворізький національний університет»

ДО ПИТАННЯ ЗАГАЛЬНОЇ ХАРАКТЕРИСТИКИ ГІРНИЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА АВСТРАЛІЇ, ВЕЛИКОБРИТАНІЇ, США, ФРАНЦІЇ, КИТАЮ

Анотація. Актуальність теми дослідження гірничого законодавства закордонних країн пояснюється тим, що на сьогоднішній день в Україні надзвичайно проблемним є здійснення надкористування. Досліджуване гірниче право в Україні не ізольоване від гірничого права зарубіжних країн, воно взаємодіє з ним, зазнає його впливу і, в свою чергу, впливає на нього. Відтак, саме задля подальшого розвитку гірничого права в Україні необхідно вивчити досвід закордонних країн, імплементувати відповідні правові норми.

Ключові слова: гірниче право, гірничі відносини, родовища корисних копалин, надра, ліцензія, оренда.

Актуальність теми дослідження гірничого законодавства закордонних країн, пояснюється тим, що на сьогоднішній день в Україні надзвичайно проблемним є здійснення надкористування. Досліджуване гірниче право в Україні не ізольоване від гірничого права зарубіжних країн, воно взаємодіє з ним, зазнає його впливу і, в свою чергу, впливає на нього.

Науково-теоретичну базу дослідження є праці відомих науковців у галузі земельного, екологічного та природоресурсного права: Г.І. Балюк, Л.О. Бондаря, Н.С. Гавриш, О.В. Глотова, А.Й. Годованюка, С.В. Гошовського, В.К. Гуревського, П.Д. Індіченка, Т.М. Кілічава, Р.С. Кіріна, І.М. Козьякова, М.В. Краснової, П.Ф. Кулініча, А.М. Мірошніченка, В.Л. Мунтяна, В.В. Носіка, Є.О. Платонові, О.О. Погрібного, С.В. Разметаєва, В.І. Семчика, Н.І. Титові, Н.В. Черкаської, Ю.С. Шемшученка, В.З. Янчука та інших вітчизняних вчених-юристів.

Цілями даного наукового дослідження є вивчення зарубіжного гірничого права здійснюється на підставі порівняльного методу. У практичному плані порівняльно-правовий аналіз зарубіжного гірничого права відіграє важливу роль у законодавчій та правозастосовній діяльності, у міжнародно-правовій практиці й тлумаченні міжнародних правових актів, а відтак і в майбутньому розвитку гірничого права України.

Всесвітній досвід показує, що будь-яка доцільна правова реформа, запроваджена в одній країні, обов'язково повторювалася з деякими модифікаціями в інших. З науково-пізнавального боку вивчення зарубіжного гірничого права дає можливість теоретично осмислити провідні закономірності його розвитку, краще засвоїти своє національне гірниче право.

Відображаючи важливу тенденцію порівняльного дослідження державно-правових систем, відомий

французький вчений Р. Давид писав: «Намір обмежити юридичну науку рамками одної країни і викладати чи розвивати цю науку без врахування ідей та досвіду науки інших країн – це значить обмежити свої можливості пізнання й діяльності» [1, с. 33].

Відтак, розглянемо основні принципи гірничого законодавства Австралії, Великобританії, США, Канади, Китаю, Францію, акцентуємо увагу на елементах публічно-правового й приватноправового регулювання господарської (підприємницької) діяльності у цих країнах. Зокрема, у порівняльному аспекті розглянемо: принципи регламентації відносин власності на надра та мінеральні ресурси; підстави виникнення прав на користування надрами; співвідношення прав землекористувача та користування надрами (підприємця); правовий режим майна; основні підходи в сфері оподаткування. Аналіз проведено на основі вивчення спеціальної юридичної літератури, інформації, отриманої з публікацій у періодичній пресі, а також на базі самостійно переведеної спеціальної закордонної літератури.

Розглядаючи гірниче право Австралії, слід зазначити, що права на надра і корисні копалини в Австралії належать, в основному, уряду штатів, якому ці права передані (так, як і в Канаді) Британською короною. Під юрисдикцією Уряду Австралії знаходиться континентальний шельф. Видобуток корисних копалин в Австралії регулюється федеральними актами (законами), так і нормативними актами штатів.

В перелік основних федеральних актів входять: Акт про мінеральні ресурси, 1992 р.; Акт про вугільну промисловість, 1982 р.

В австралійському штаті Новий Південний Уельс видобуток вугілля, наприклад, регулюється такими актами (законами) і нормативними документами:

А. Акти (закони): Акт про вугільну промисловість, 1946 р.; Акт про компенсації за просідання земної поверхні, 1961 р.; Акт про придбання вугілля, 1981 р. (пізніше в цей акт було внесено незначні зміни).

Б. Нормативні документи: Правила по видобутку вугілля (виміри і планування), 1984 р.; Правила по видобутку вугілля (методи і система ведення видобувних робіт в шахтах), 1984 р.; Правила компенсації за просідання земної поверхні, 1997 р.

Федеральний закон про мінеральні ресурси (1992 р.) регулює питання ліцензування робіт по розвідці й видобутку мінеральних ресурсів, доступу у відповідні райони, а також охорону навколишнього середовища.

Ліцензії видаються на різні види діяльності у сфері освоєння мінеральних ресурсів: на їх розвідку, оцінку, вивчення й розробку. Закон визначає підстави для отримання права на користування надрами, порядок їх надання, права і обов'язки користувачів надр. Законом встановлено, що добути в установленому порядку мінеральні ресурси після вилучення їх із надр стають власністю користувача надр.

При вивченні гірничого права Великобританії, доцільно зазначити, що користування надрами у Великобританії регулюється такими актами (законами) і нормативними актами.

А. Акти (законы): Акт про шахти і кар'єрах, 1954 р.; Акт про відкритих роботах, 1958 р.; Акт про шахти (споруди та укріплення), 1966 р.; Акт про шахти і кар'єрах (відвали), 1969 р.; Акт про охорону здоров'я і техніці безпеки, 1974 р.; Акт про охорону навколишнього середовища, 1990 р.; Акт про просідання земної поверхні, 1991 р.; Акт про вугільну промисловість, 1994 р.; Акт про навколишнє середовище, 1995 р.

Б. Нормативні документи: Правила по присіданню земної поверхні (схема арбітражу), 1994 р.; Правила по присіданню земної поверхні (збитки і компенсація) 1994 р.; Правила по присіданню земної поверхні (дренаж), 1994 р.; Правила по шахтам і кар'єрам (відвали), 1971 р.; Правила по управлінню технікою безпеки та охороною здоров'я на шахті, 1993 р.; Правила по шахтам і кар'єрам (відвалам), 1991 р.; Правила ведення відкритих гірничих робіт (прийняті і доповнені в період з 1959 по 1994 р.р.); Правила гірничого і національного планування (корисні копалини), 1995 р.

У Великобританії всі рудники по видобутку золота й срібла, є власністю Корони і називаються королівськими рудниками. Встановлено, що Короні як приватному власнику належить також корисні копалини, що знаходяться в надрах під землею, власнику земельної ділянки належить і відповідна ділянка надр. Однак це правило має ряд виключень, що залежать від виду корисних копалин. Так, наприклад, приватна власність не поширюється на ділянку, в якій залягає уран. Ці ділянки належать державі, яка регулює їх розвідку і розробку.

Площа земельної ділянки, що надається для проведення геологічних робіт, не може перевищувати 200 кв. миль. Один і той же користувач (орендар) може отримати декілька ліцензій на проведення геологорозвідувальних робіт. Строк дії ліцензії на проведення геологорозвідувальних робіт обмежено 5 роками, а ліцензії на експлуатацію – 50 роками з можливістю продовження строку ще на 25 років. У разі відкриття родовища корисних копалин володілець ліцензії на проведення геологорозвідувальних робіт має переважне право на отримання права на розробку.

В правовому регулюванні діяльності підприємств вугільної промисловості Великобританії важливе значення має Закон (Акт) про вугільну промисловість, прийнятий в 1994 р. Відповідно до цього Закону було створено Адміністрацію вугільної промисловості, склад якої не може перевищувати 8 (восьми) членів.

До повноважень Адміністрації належить: Володіння, користування й розпорядження прямими і непрямыми правами на запаси вугілля в надрах та інше

майно, передане чи набуто ним відповідно з цим Законом; Виконання функцій, пов'язаних з ліцензуванням видобування вугілля; Виконання функцій, пов'язаних з осіданням поверхні землі та іншими питаннями, що виникають при відкритій розробці та інших робіт по видобутку вугілля; Сприяння в розробці та кладенні угод, що передбачають забезпечення інформацією осіб, які мають право на неї.

При формулюванні будь-яких пропозицій по видобутку вугілля Адміністрація зобов'язана: забезпечувати захист навколишнього природного середовища, флори, фауни, геологічних та інших природних об'єктів особливої важливості, захисту ділянок, споруд, об'єктів архітектури, історичних або археологічних цінностей.

Законом (Актом) встановлено, що надання ліцензій на видобуток вугілля відноситься до компетенції Адміністрації.

Заявка на отримання ліцензії може бути надана будь-якій особі, яка набула чи бажає набути (від Адміністрації або від іншої особи): право на нерухомість в межах території, відносно якої подано заявку; право на вугілля на цій території.

Адміністрація має право видавати конкретні або загальні пропозиції на подачу заявок на отримання ліцензій на будь-які ділянки території Великобританії, її територіального моря і континентального шельфу.

Для отримання ліцензії заявник сплачує Адміністрації грошовий збір, а Адміністрація веде реєстр виданих нею ліцензій, в якій фіксуються такі дані: Дата надання ліцензії і час набуття сили рішення, яке значиться в ліцензії; Ім'я особи, що отримала ліцензію та інших осіб, уповноважених ліцензією на добичу вугілля; Територія, на якій поширюється дія ліцензії; Обмеження щодо глибини видобутку вугілля; Строк дії ліцензії.

В законодавстві Великобританії, що регулює видобуток вугілля, існує різниця в термінах «ліцензія» і «оренда».

Ліцензія дає дозвіл її володільцю здійснювати гірничі роботи по видобутку вугілля (як правило, із зазначенням плати, глибини і географічного положення). Ліцензія не дає права володіння вугіллям і права займати будь яку землю.

Оренда дає право особі, якій її видано, право на використання шахти при умові виплати суми, зазначеної в оренді, і дотримання усіх зазначених в ній умов. Гірничу оренду дає також право на володіння вугіллям після його видобутку із пласта і підняття його на поверхню, в тому числі його продажу.

Окремі особливості властиві і гірничому праву Сполучених Штатів Америки (США). Правові основи діяльності підприємств гірничодобувної промисловості США були закладені Гірничим законом 1892 р. (Mineral Location Act of 1892). Пізніше в цей Закон були внесені поправки і він діє на теперішній час. У 1920 р. було прийнято Закон про оренду корисних копалин (Mineral Leasing Act of 1920), який врегулював умови надання державних земель в оренду для розробки надр, який доповнено Законом 1947 р. (Mineral Leasing Act for Acquired Lands of 1947). Ці Закони стали основою Федерального гірничого законодавства США. Основ-

на мета цих Законів – врегулювання процесу надання гірничих відводів в межах федеральних земель. Однак, існує декілька категорій федеральних земель, на які дія цих Законів і, в першу чергу, Закону 1872 р. не поширюється або поширюється з певними обмеженнями. Це пояснюється специфічними умовами земель, які Уряд США не бажає передавати на ці землі приватним особам, компаніям, фірмам та ін.

Федеральне гірниче законодавство США розрізняє групи корисних копалин по трьох системах доступу до надр: Корисні копалини, доступ до яких регулюється Законом 1872 р. До них відносяться всі рудні та багато нерудних копалини (азбест, гіпс та ін.); Корисні копалини, доступ до яких регулюється Законами 1920 і 1947 р.р. Це газ, нафта, вугілля, фосфорити, калійні, кам'яні солі та ін.; Загальнопоширені корисні копалини (пісок, каміння, гравій та ін.), доступ до яких регулюється Законом про загальнопоширені корисні копалини (Common Varieties Act of 1955).

Досить значний вплив має законодавство США про охорону навколишнього середовища. Так, відповідно до Закону про рекультивуацію земель при відкритій розробці корисних копалин (1977 р.) забороняється розробка ресурсів на сільськогосподарських землях, якщо рекультивуація не може забезпечити повне відновлення продуктивності землі.

Поряд із законодавством, що регулює відносини в сфері користування надрами на федеральному рівні, існує також значна кількість законів, прийнятих законодавчими органами штатів. Разом з тим законодавство, що регулює відносини користування надрами на федеральному рівні, чітко встановлює пріоритет федерального законодавства перед законодавчими органами штатів. Законодавство штатів виступає тут як інструмент деталізації і конкретизації вказівок федеральних органів.

Умови і порядок надання права на розвідку і розробку видобутку корисних копалин в США залежить від того, кому належить земля, на якій проводяться ці роботи. Земля, що перебуває у приватній власності, складає близько 75% території США. До категорії державних земель відносяться землі, що належать Федеральному Уряду або штатам, а також земля, яка перебуває у власності індіанців.

Правові відносини, пов'язані з проведенням геологічних робіт та експлуатацією корисних копалин на землях, що належать штатам, як правило, регулюються законодавством штатів. Проведення геологічних і добувних робіт на приватних землях допускається тільки після укладення відповідного договору оренди на певний строк між власником землі і геологічною чи гірничою компанією. Власник землі отримує від компанії після укладення договору виплату (бонус), орендну плату (рента) та роялті (у вигляді процентної ставки від вартості добутої сировини).

Строки дії ліцензії на проведення геологічних робіт на приватних землях США складає 5-10 років з можливістю продовження цього строку. Максимальна площа орендних земель в одному штаті не може перевищувати 10240 акрів, а всього не більше 20489 акрів. Для розвідки нафти розмір площі, що надається

одному орендарю, обмежується в 240 тис. акрів, а на Алясці – 300 тис. акрів.

У США нафтогазові права виникають і переходять до інших осіб шляхом передачі правового титулу, вступу в спадщину, за рішенням суду або в результаті затвердження правового титулу всупереч титулу іншої особи.

Дається короткий виклад основних положень виникнення й передачі нафтогазових прав по перекладу книги «Законодавство про нафту й газ США» [2].

Таким чином, в США регулювання нафтогазових відносин здійснюється в основному в рамках прецедентного права. Державне регулювання характерне в сфері оподаткування, а також у сфері встановлення загальних правил видобутку корисних копалин, на які збереглося право власності держави. У цілому доктрина США нафтогазові відносини розглядає в системі енергетичних відносин, у зв'язку із чим виділяються п'ять аспектів політичного підходу в області енергетичного будівництва й розвитку: 1) національна безпека; 2) економічні наслідки; 3) наявність природних ресурсів; 4) охорона навколишнього середовища; 5) соціальні-політичні інтереси [3, с. 30-41].

Законодавству Франції про користування надрами має свою історію, оскільки перший Гірничий кодекс відноситься до епохи Наполеона Бонапарта, який було прийнято 21 квітня 1810 р. На сьогодні відносини користування надрами регулюється Гірничим кодексом Франції, який було затверджено 16 серпня 1956 р., а потім неодноразово змінювався і доповнювався. Чинна редакція Гірничого кодексу Франції відноситься до 1995 р. і об'єднує правові норми, закріплені в наступних Законах: «Про відходи» (1992 р.), «Про води» (1992 р.), «Про кар'єри» (1993 р.), «Про посилення охорони навколишнього середовища» (1995 р.).

Усі місцезнаходження корисних копалин Франції поділені на 3 групи, при цьому для кожної групи існують свої правила освоєння: перша група включає родовища які місять дорогоцінні метали, залізо, вугілля та ін. Ця група родовищ не може розроблятися навіть власником землі на поверхні землі без концесії від Уряду; другу групу корисних копалин складають руди алюмінію і торфів. Для їх освоєння не потрібно отримувати концесії, але обов'язкова згода землевласників та гірничої адміністрації; третя група включає будівельні матеріали, які можуть бути освоєні без згоди гірничої адміністрації, але при наявності дозволу землевласника. Місцезнаходження корисних копалин по французькому законодавству відноситься до нерухомості.

Правовий режим нерухомості поширюється також на забудови, необхідні для проведення гірничої діяльності, гірничі машини, виробка, інші обладнання і споруди, що нерозривно пов'язані з місцезнаходженням корисних копалин (стаття 24 Гірничого кодексу). Акції компаній чи (або) підприємств, які експлуатують корисні копалини, або проценти по ним є рухомими речами. Рухомими речами є також добута сировина, предмети постачання та інші речі, що переміщуються в просторі.

Процедура надання права на розвідку і розробку місцезнаходження корисних копалин включає:

1. Дозвіл на проведення геологічних робіт, який надається Міністерством гірничої промисловості. Він включає інформацію про заявника, доказів щодо його технічних і фінансових можливостей, технічну довідку, програму робіт, фінансові зобов'язання, картографічні документи, довідку про те, що враховані вимоги по охороні навколишнього середовища. Заява розглядається місцевими органами протягом 30 днів з дня його отримання. Крім того, на прохання дається висновок Ради генеральних директорів гірничодобувної промисловості. Дозвіл на проведення розвідки дається на 5 років з можливістю продовження два рази по 5 років. Дозвіл дає володільцю виключні права на усі роботи, пов'язані з розвідкою, а також на вільне розпорядження попутно добутими корисними копалинами (за виключенням твердого палива і калійних солей). На сьогодні в Франції діє біля 120 дозволів на право проведення геологічних робіт. Володільць права на проведення розвідувальних робіт має проживати в Франції або в країні, що входить в ЄС.

2. Заява на отримання права експлуатації (концесії) направляється Міністру гірничої промисловості. Воно супроводжується, в основному, тими ж документами, що і в першому випадку (надання права на розвідку), з додатковим описом експлуатаційних робіт. Як правило, така заява складається фізичними чи юридичними особами, що вже мають право на ведення розвідувальних робіт. Заява розглядається місцевою адміністрацією з врахуванням громадської думки.

Концесія затверджується з правом користування на 50 років і більше директором Державної ради Франції після одговорення заяви Радою генеральних директорів гірничодобувної промисловості та Державною радою. Після завершення строків, на які видано концесію, місцезнаходження корисних копалин безоплатно повертається державі. Нерухоме майно може бути передано державі безоплатно у випадку, якщо родовище залишається придатним для експлуатації; у разі зникнення чи банкрутства користувача надр його права та обов'язки переходять до держави (стаття 29 Гірничого кодексу).

Відповідно до статті 64 Гірничого кодексу місцезнаходження корисних копалин, що належить державі, можуть бути використані державою або державним підприємством чи іншим будь-яким способом.

Розвідка і експлуатація надр корисних копалин проводиться під наглядом спеціального органу управління. Користувачі надр при експлуатації корисних копалин повинні застосовувати зарекомендовані методи, максимально дотримуватись безпеки виробництва, здоров'я персоналу, охорони навколишнього середовища, споруд, будівель.

Право користування надрами може бути відкликано в таких випадках:

- відмови від сплати на протязі 2 років заборгованості, пов'язаної з місцезнаходженням корисних копалин;
- істотних порушень розпоряджень адміністративної поліції в галузі безпеки і охорони праці персоналу;
- відмови від експлуатації протягом більше 10 років та ін.

За порушення положень Гірничого кодексу встановлено покарання у вигляді позбавлення свободи на строк до 2-х років і штрафу.

Всього на сьогодні видано більше 600 концесій, що посвідчує право володільців на експлуатацію родовищ корисних копалин.

Таким чином, в законодавстві Франції про користування надрами існують принципи концесії і гірничої свободи.

В Китайській Народній Республіці (КНР) поряд із Законом від 19 березня 1986 р. «Про викопні ресурси», який містить загальні правила про державну власність на викопні ресурси, про порядок проведення розвідки й розробки викопних ресурсів, про видобувні-гірничо-добувні підприємства, про правову відповідальність, діють Тимчасові заходи для реєстраційного контролю розвідки й експлуатації родовищ нафти й природного газу від 24 грудня 1987 р., розроблені Міністерством нафтової промисловості КНР. Як визначено у ст. 1, заходи сформульовані з метою зміцнення контролю над розвідкою й експлуатацією ресурсів нафти й природного газу та прискорення розвитку галузі.

Цей нормативний акт містить основні правила реєстрації операцій по розвідці нафти або природного газу – порядок подачі заяви, перелік документів, що додаються до заяви та строки. Цікаво, що спори з питань реєстрації операцій щодо розвідки чи експлуатації родовищ нафти або природного газу врегулюються шляхом консультацій між відомством Державної ради Китайської Народної Республіки, відповідальним за нафтову галузь відомствами, або народними урядами провінцій, автономних районів або міст центрального підпорядкування.

Згідно зі ст. 19 «підприємство, що має ліцензію на видобуток нафти або природного газу, має право виділити частину своєї зони видобутку іншим організаціям на договірних умовах, однак про це повинен бути проінформований орган реєстраційного контролю для цілей обліку». За своїм змістом ці норми спрямовані на забезпечення суспільних інтересів.

В якості висновків доцільно визнати, що гірниче право у кожній з наведених країн має свою особливість, сильні та слабкі сторони. Відтак, задля подальшого розвитку гірничого права в Україні, необхідно вивчити досвід закордонних країн, окремі норми імплементувати. Саме через використання досвіду інших країн доцільно продовжити розвиток гірничого права України, в результаті чого можливо спростити процедуру надрокористування.

Література:

1. Давид Рене. Основные правовые системы современности (сравнительное право). – М., 2006. – С. 33.
2. Oil and Gas Law. John S. Lowe. St. Paul Minn. West Publishing Co, 1983.
3. Клюкін Б. Д. Гірничі відносини в країнах Західної Європи й Америки. – М.: Городец-Вид, 2000. – С. 30-41.
4. Робинсон Ніколас А. Правове регулювання природокористування й охорони навколишнього середовища в США / Під ред. О. С. Колбасова. – М., 1999. – С. 104-112.
5. Клюкін Б. Д. Гірничі відносини в країнах Західної Європи й Америки. – М.: Городец-Вид, 2000. – С. 57-64.

Макаренко А. Ю. К вопросу общей характеристики горного законодательства Австралии, Великобритании, США, Франции, Китая

Аннотация. Актуальность темы исследования горного законодательства зарубежных стран объясняется тем, что на сегодняшний день в Украине чрезвычайно проблемным является осуществление недропользования. Исследуемое горное право в Украине не изолировано от горного права зарубежных стран, оно взаимодействует с ним, испытывает его влияния и, в свою очередь, влияет на него. Следовательно, именно для дальнейшего развития горного права в Украине необходимо изучить опыт зарубежных стран, имплементировать соответствующие правовые нормы.

Ключевые слова: горное право, горные отношения, месторождения полезных ископаемых, недра, лицензия, аренда.

Makarenko O. On the question of the general characteristics of the mining legislation of Australia, UK, USA, France and China

Summary. Background research of mining laws of foreign countries, because today in Ukraine is extremely problematic implementation nadrakorystuvannya. Investigated mining law in Ukraine is not isolated from the mining rights of foreign countries, it interacts with it, experiencing its effects and, in turn, affects him. Therefore, it is to further the development of mining rights in Ukraine should learn from the experience of foreign countries, to implement the relevant legal provisions.

Key words: mining law, mining relations, mineral deposits, mineral resources, license, rent.