

УДК 349.6:622.349

Роман Кірін,

кандидат юридичних наук,

доцент, завідувач кафедри цивільного та господарського права

юридичного факультету Державного ВНЗ «Національний гірничий університет»

КОДИФІКАЦІЙНІ ПРОБЛЕМИ ГІРНИЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА

У статті розглядаються кодифікаційні проблеми сучасного гірничого законодавства України, що мають міжгалузевий, галузевий та внутрішньогалузевий характер, пропонується шляхи їх вирішення.

Ключові слова: гірниче законодавство, кодифікація, гірничі правовідносини, надра, гірнича справа.

Загальна кількість мінеральних ресурсів та їх різноманітність в Україні оцінюється майже у 8 балів за десятибальною шкалою. В нашій державі виробляється майже 5% світового обсягу мінерально-сировинних ресурсів при тому, що Україна займає лише 0,4% території планети і має 0,8% населення світу. Щороку у вітчизняній гірничодобувній промисловості випускається продукції на 25—28 млрд дол. США (у цінах світового ринку), а досліджені запаси родовищ, що враховані у державному балансі, у вартісному вираженні, оцінено в 7—7,5 трлн дол. США. Проте, на жаль, сьогодні не можна говорити про адекватний рівень правового забезпечення сфери гірничих відносин в Україні.

Теоретичною основою досліджень у галузі вітчизняного гірничого права є праці В. І. Андрейцева, Г. І. Балюк, А. Г. Бобкової, М. О. Вебер, О. А. Грицан, І. М. Козьякова, М. В. Краснової, О. В. Леонової, О. Ю. Макаренка, Н. П. Медведєвої, О. М. Олійника, С. В. Разметаєва, Ю. С. Шемчушенка, О. П. Шем'якова, В. К. Філатової, І. В. Хохлової та інших.

Слід погодитися з висновком М. О. Вебер, яка зазначила, що норми гірничого законодавства в ході регулювання гірничих відносин тісно переплітаються з нормами інших галузей законодавства, тому повинні містити єдиний понятійний апарат, ґрунтуватися на загальних принципах права, прямувати до гармонізації, виключення колізій, відповідності сучасним умовам суспільного життя [1].

В той самий час, принципове заперечення викликає думка О.П. Шем'якова та І. В. Хохлової стосовно того, що гірни-

чі відносини є важливою, але не вичерпною складовою більш широкого правового поняття — відносин надкористування. Відтак у всіх випадках у подальшому більш виправдано буде згадувати про відносини користування надрами без вказівки на їх належність до термінів «гірничі» або «не гірничі» [2]. По-перше, відносини, пов'язані із користуванням, не охоплюють усього кола відносин щодо надр, адже є не вихідними, а похідними від відносин власності. По-друге, зв'язок гірничих та надрових відносин слід характеризувати не як одну частку одного цілого, а як одну спільну частку двох цілих, адже гірнича справа це не лише користування надрами, а користування надрами — не лише гірнича справа.

Метою цієї статті є аналіз стану та дослідження кодифікаційних проблем сучасного гірничого законодавства України.

Міжгалузеві проблеми гірничого законодавства

Перш за все слід звернути увагу на наявну невизначеність щодо галузевої приналежності головного кодифікаційного законодавчого акта — Гірничого закону України (далі — ГЗУ). Якщо виходити зі змісту самого Закону, то він дійсно є структуроутворюючим актом *гірничого законодавства*, втім у даному випадку постає питання вже про місце останнього в системі законодавства. У разі віднесення його до *природоресурсного законодавства*, що іноді має місце і, на наш погляд, вірно лише у певній частині, то загальним об'єктом гірничих відносин мав би бути певний природний ресурс, а

саме — надра, а відтак галузь слід було б віднести до *законодавства про надра*, що виглядає також неоднозначно. Якщо ж спиратися на затверджений Класифікатор галузей законодавства України, то нормативно-правові акти у сфері паливної промисловості (так само, як і гірничорудної) віднесені до *промислового законодавства* (120.110.160) [3], тобто і до *паливного законодавства*, що обумовлює розгляд в якості загального об'єкта гірничих відносин діяльність у відповідній галузі промисловості. При цьому слід мати на увазі, що відповідно до Класифікації видів економічної діяльності ДК 009:2010, терміни «гірничча (гірничодобувна), паливна, гірничорудна промисловість» об'єднані поняттям «Добувна промисловість і розроблення кар'єрів» [4] (отже, йдеться про наявність *добувного законодавства*). Нарешті, якщо орієнтуватися на європейське бачення системи законодавства, то ГЗУ є актом *енергетичного законодавства*, а ще точніше — *вугільного законодавства*, яке визнано пріоритетною сферою адаптації [5].

Крім того, слід зазначити, що чинний ГЗУ (ст. 3) так само, як і Кодекс України про надра (далі — КпН) (ст. 3) однозначно ототожнюють поняття «*законодавство про надра*» та «*законодавство, що регулює гірничі відносини*». Втім детальний аналіз змісту зазначених законів, на нашу думку, подібних підстав не дає. Безумовно, КпН та ГЗУ належать до сукупності нормативно-правових актів, певні частини яких об'єднані спільною належністю до однорідної сфери правового регулювання, однак, у даному випадку, їх співвідношення характеризується не як тотожність, а як суміжність, не як одне ціле і частка, а як два цілих із спільною часткою. До того ж, КпН та ГЗУ мають різні форми вираження, різне предметне навантаження, різні обсяги кодифікації.

Так, сучасні межі предмета регулювання гірничого законодавства, яким, власне, й обумовлена його система, офіційно визначені у ч. 1 ст. 2 ГЗУ. За останньою дія Закону «... поширюється на правовідносини у сфері діяльності гірничих підприємств, установ, організацій, гірничих об'єктів, що займаються розвідкою, розробкою, видобутком та переробкою корисних копалин і веденням гірничих робіт, будівництвом, ліквідацією або консервацією гірничих підприємств, науково-дослідною роботою, ліквідацією аварій у межах території України, її континен-

тального шельфу та виключної (морської) економічної зони, незалежно від їх форми власності та підпорядкування, а також підприємства, установи, організації, громадян України, іноземних юридичних та фізичних осіб, осіб без громадянства» (виділено нами, оскільки наведене можна зрозуміти лише як «...поширюється на підприємства...», але аж ніяк не «...поширюється на правовідносини...» — Р. К.).

Втім, якщо порівняти задекларовану сферу дії ГЗУ з його змістом, то очевидним є факт їх невідповідності. Так, чинний ГЗУ об'єднує такі інститути: 1) загальні положення (гірниче законодавство, об'єкти та суб'єкти гірничих відносин); 2) державна політика в сфері регулювання гірничих відносин (державне регулювання гірничої справи, державний гірничий нагляд); 3) підготовка до проведення гірничих робіт та видобутку корисних копалин (розташування, проектування, будівництво гірничих підприємств); 4) експлуатація гірничих підприємств (гірничі роботи, гірничошахтне устаткування та матеріали, вибухові матеріали у гірничих роботах; дозвільний механізм гірничої справи); 5) протиаварійний захист і безпека проведення гірничих робіт (промислова безпека та охорона гірничих підприємств); 6) особливості екологічної безпеки гірничих робіт (екологічна безпека та охорона гірничих підприємств); 7) особливості умов праці в гірничодобувній промисловості (гірничо-трудові відносини); 8) припинення діяльності гірничих підприємств (ліквідація, реорганізація, консервація гірничих підприємств, гірничо-соціальні відносини); 9) відповідальність за порушення гірничого законодавства; 10) міжнародні гірничі відносини.

Очевидно, що подібне наповнення головного кодифікаційного акта гірничого законодавства відповідає міжгалузевій (комплексній) кодифікації, коли в одному нормативно-правовому акті об'єднуються норми різних галузей права — адміністративного, муніципального, міжнародного, фінансового, бюджетного, податкового, будівельного, цивільного, господарського, трудового, соціального, рятувального, земельного, екологічного, гірничого, геологічного та надроправа. Причому подібна систематизація характеризується й різною питомою галузевою вагою — від окремих пунктів, частин, статей до цілих розділів закону. До того ж, їх перебування у

змісті ГЗУ зовсім не позбавляє їх статусу приналежності до «рідної» галузі, тому такий вид кодифікації можна вважати конфедеративним, коли об'єднання норм здійснюється не за усім складом предмета регулювання, а за ознакою однорідності окремих елементів, зокрема його змісту. Отже, ГЗУ, як результат конфедеративної кодифікації, має за мету всебічне, комплексне правове регулювання усіх видів відносин, що виникають у сфері гірничої справи, як безпосередньо гірничих, так і тих, що створюють передумови їх функціонування.

Причому в цій сукупності слід виділити безпосередні основні гірничі відносини та безпосередні додаткові гірничі відносини. Останні, в свою чергу, доцільно поділити на додаткові необхідні та додаткові факультативні гірничі відносини.

Галузеві проблеми гірничого законодавства

Вперше в офіційній сучасній гірничо-правовій термінології поняття «гірниче законодавство» розкривається у ст. 1 ГЗУ в такому значенні: «сукупність правових норм, які регулюють гірничі відносини та встановлюють правила ведення гірничих робіт».

На наше переконання, подібне розуміння одного з фундаментальних понять гірничого права не тільки аж ніяк не сприяє розвитку теоретичних основ згаданих правових угруповань, а й суттєво ускладнює побудову системи галузевого законодавства як внутрішньої структури ієрархічно супідрядних його елементів.

Перша проблема, яку можна вважати найменшою, стосується словосполучення «сукупність правових норм». У цілому вірне, хоча і надзвичайно вузьке, визначення власне терміна «законодавство» потребує більшої конкретики і не тільки тому, що він має офіційне тлумачення, а значною мірою ще й тому, що галузь має специфічний склад правокористувачів, у якому об'єктивно переважає частина, що не має і не завжди може мати відповідне праворозуміння.

Другою, найбільш дискусійною, є проблема визначення предмета регулювання гірничого законодавства. Згідно зі ст. 1 ГЗУ це гірничі відносини — *правовідносини*, пов'язані з використанням та охороною надр і *врегульовані законами* України та іншими нормативно-правовими актами.

Очевидно, що закріплення у наведеному законодавчому визначенні формули «відносини — правовідносини, врегульовані нормами права», є нічим іншим, як правотворчою помилкою, якщо не сказати юридичною абракадаброю. Адже ніяк не тотожною виглядає енциклопедична формула «правовідносини — відносини, врегульовані нормами права».

Тобто, якщо визначати поняття гірничих відносин, слід використовувати формулу «гірничі відносини — суспільні відносини щодо (пов'язані)...», звісно, без зазначення їх нормативно-правової врегульованості. Якщо ж визначати поняття «гірничі правовідносини», то викладати дефініцію необхідно як «гірничі правовідносини — відносини щодо (пов'язані), ...врегульовані нормами права».

Крім того, далеко не однозначною виглядає й позиція законодавця щодо об'єкта гірничих правовідносин. За чинним визначенням він має дуалістичну конструкцію «використання та охорона надр» (дії суб'єктів та матеріальні блага), хоча надалі, визначаючи коло об'єктів гірничих відносин, законодавець зупиняється виключно на діях (ст. 4 ГЗУ): геологічна розвідка; проектування, будівництво (реконструкція, технічне переоснащення), експлуатація, ліквідація або консервація гірничих підприємств; організація протиаварійного захисту гірничих підприємств; охорона праці, забезпечення безпеки та здоров'я людей в особливо небезпечних умовах. Такий об'єктний склад не притаманний природоресурсним галузям права і зорієнтований на певні ресурсо-господарські відносини, де об'єктом виступає, як правило, відповідний вид діяльності.

Серед інших проблемних питань, що пов'язані з чинним поняттям «гірниче законодавство», слід виділити наступні.

1. Визначення побудовано на дуалістичному характері завдання гірничого законодавства: а) «регулювання гірничих відносин»; б) «встановлення правил ведення гірничих робіт». Подібна конструкція виглядає дискусійною. По-перше, завданням законодавства дійсно є регулювання відносин, по-друге, невже «ведення гірничих робіт» не є відносинами, а відтак не може бути врегульованим.

2. Визначення дає підстави для логічного висновку про вилучення з об'єктів гірничих відносин такого виду діяльності, як «ведення гірничих робіт». Такий підхід, як мінімум, дивує, оскільки законодавець, зробивши крок з диференціації

ланки «використання надр» — «будівництво та експлуатація гірничого підприємства» — «комплекс робіт з проведення, кріплення та підтримки гірничих виробок і виймання гірничих порід», не інтегрував її ані щодо певних матеріальних благ, ані щодо певних дій суб'єктів.

3. Чинне гірниче законодавство, отожнюючи поняття «регулювання гірничих відносин» та «регулювання гірничої справи» і розуміючи під останньою лише «діяльність, пов'язану з видобуванням з надр корисних копалин», тільки підкреслює наявну абсолютну безсистемність таких базових понять, як «завдання законодавства», «предмет регулювання», «об'єкт правовідносин».

Авторська еколого-господарська концепція кодифікації гірничого законодавства визначає гірничі відносини у власному (спеціальному) розумінні. Отже, гірничі відносини — це комплекс суспільних відносин, що виникають у процесі організації, здійснення та припинення гірничої справи і функціонально забезпечуються суміжними адміністративними, господарськими, екологічними, трудовими та іншими відносинами.

Внутрішньогалузеві проблеми гірничого законодавства

Аналіз ст. 3 ГЗУ дає підстави віднести до законодавства, яке регулює гірничі відносини, що виникають у процесі діяльності гірничих підприємств, окрім власне ГЗУ, Конституцію України, КпН, Господарський кодекс України, Кодекс цивільного захисту України, закони України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про охорону праці», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» тощо та прийняті відповідно до них нормативно-правові акти, зокрема: міжгалузеві та галузеві правила безпеки, що включають норми безпечно ведення гірничих робіт, використання гірничошахтного та електротехнічного устаткування, рудникового та кар'єрного транспорту, вимоги щодо провітрювання та протипожежного захисту гірничих виробок, додержання пилогазового режиму, виробничої санітарії, охорони праці та довілля; міжгалузеві та галузеві правила технічної експлуатації, що встановлюють вимоги та норми щодо ефективного, безпечно та екологічно чистого проведення гірничих робіт, організації та управління

виробництвом; єдині правила безпеки при підричних роботах, що встановлюють порядок зберігання, транспортування та використання вибухових матеріалів під час проведення гірничих робіт.

Норми згаданих правових угруповань у сфері надр, у тому числі й гірничі, зосереджені й в іншому кодифікованому акті — КпН. Вважається, що останній має характер спеціальної (внутрішньогалузевої) кодифікації, для якої характерним є об'єднання норм у межах підгалузі чи декількох інститутів. Втім, так само, як і галузева (унітарна) кодифікація, за якої норми об'єднують за предметом і методом правового регулювання у межах певної галузі, навряд чи ці види повною мірою відповідають виду кодифікації КпН. Уявляється, що в цьому випадку слід говорити про федеративний (суміжногалузевий) вид кодифікації, для якої характерно об'єднання норм за ознакою однорідності більшості елементів складу предмета регулювання.

Прийом федеративної кодифікації, на нашу думку, використаний і при розробці чинного Господарського кодексу України та може бути застосований в процесі створення Екологічного кодексу.

Слід зазначити, що у вітчизняному законодавстві прийом конфедеративної кодифікації також використовується останнім часом досить часто, а щодо гірничих, надровідносин, то механізм може реалізуватися як у вигляді акумуляції відносин (ГЗУ, КпН), так і у вигляді делегації (декодифікації) (розділ XI «Плата за користування надрами» Податкового кодексу України). Якщо ж розглядати цей приклад щодо податкових відносин, то об'єктом делегації слід вважати вже ГЗУ.

Серед норм гірничого законодавства, розміщених у складі КпН, виділимо такі: правовий режим Державного фонду родовищ корисних копалин (далі — РКК); класифікація корисних копалин, запасів і ресурсів державного фонду надр; правовий режим гірничого відводу; надання ділянок надр та землі для гірничої справи; правовий режим державного обліку, кадастру, балансу, експертизи та оцінки корисних копалин; проектування, будівництво, введення в експлуатацію, консервація та ліквідація гірничодобувних об'єктів; порядок розробки РКК; охорона надр в процесі гірничої справи; державний гірничий нагляд.

Крім того, необхідно звернути увагу й на групу інститутів, які претендують не

тільки на статус міжгалузевих, а й на певний рівень автономності: гірниче ядрне законодавство (законодавство в сфері видобування та переробки уранових руд); гірниче договірне законодавство (законодавство про видобування корисних копалин на умовах угод про розподіл продукції); нафтогазове законодавство (законодавство про видобування нафти, газу та газу вугільних родовищ); гемологічне законодавство (законодавство про видобування дорогоцінного каміння) тощо.

Висновки

З наведеного випливають, щонайменше, чотири актуальних завдання для подальшої нормотворчої та дослідницької роботи.

1. Формулювання нової редакції дефініції «гірнича справа» як основного об'єкта гірничих правовідносин, оскільки існує законодавче її розуміння розкривається дуже вузько і лише в технічному аспекті. Визначення сукупності родових та безпосередніх об'єктів гірничого права.

2. Розкриття змісту термінів «процес організації гірничої справи», «процес здійснення гірничої справи» та «процес припинення гірничої справи», адже чинний ГЗУ оперує таким сукупним об'єктом, як проектування, будівництво (реконструкція, технічне переоснащення), експлуатація, ліквідація або консервація гірничих підприємств.

3. Дослідження ознак та видів суміжних відносин, тісно пов'язаних та необхідних для функціонування гірничих відносин, що обумовлене поширенням сфери дії гірничого законодавства, окрім основних правовідносин, наведених у визначенні, у тому числі й на геологічні, науково-дослідні, проектно-будівельні, гірничо-переробні (збагачувальні), рятувальні, фінансово-економічні та надроправові.

4. Порівняльний аналіз об'єктного та суб'єктного кіл надроправових та гірничих відносин, їх змісту та юридичних фактів, формулювання на цій підставі відповідних визначень та розробка систем гірничого права та надроправа в сучасній доктрині.

ПРИМІТКИ

1. Вебер М. О. Гірниче законодавство України: проблеми та шляхи вдосконалення [Електронний ресурс] / М. О. Вебер. — Режим доступу : <http://www.hozpravo.com.ua/conferences/archiv/uchastnik.php>.

2. Шем'яков О. П. Розвиток відносин у сфері надрокористування в Україні / О. П. Шем'яков, І. В. Хохлова // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). — 2010. — № 4 (51). — С. 157—162.

3. Юридичний вісник України. — 2004. — № 28.

4. Бухгалтер. — 2011. — № 44.

5. Закон України від 18.03.2004 р. № 1629-IV «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Перелік актів законодавства України та аспис Європейського Союзу у пріоритетних сферах адаптації. Розділи 13—14» // Офіційний вісник України. — 2004. — № 15. — Ст. 1028.

Кирич Роман. Кодификационные проблемы горного законодательства.

В статье рассматриваются кодификационные проблемы современного горного законодательства Украины, имеющие межотраслевой, отраслевой и внутриотраслевой характер, предлагаются пути их решения.

Ключевые слова: горное законодательство, кодификация, горные правоотношения, горное дело.

Kirin Roman. Codification problems of mountain legislation.

The codification problems of modern mountain legislation of Ukraine are examined in the article, the ways of their decision are offered.

Key words: mountain legislation, codification, mountain legal relationships, mountain business.