

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

УДК 346.2:622

Білоусов В. Д.,

здобувач Інституту права імені князя Володимира Великого
Міжрегіональної Академії управління персоналом

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ГІРНИЧИМИ ПІДПРИЄМСТВАМИ

LEGAL BASIS REALIZATION OF ECONOMIC ACTIVITY OF MINING ENTERPRISES

У статті досліджено проблемні питання правового забезпечення господарської діяльності гірничодобувних та гірничо-переробних підприємств. Автор аналізує правила здійснення в Україні гірничої діяльності, досліджує вимоги законодавства щодо суб'єктів такої діяльності, характеризує правове становище гірничих підприємств. У статті проаналізовано порядок отримання спеціального дозволу на користування надрами, підстави та порядок отримання гірничого відводу, виявлено недоліки гірничого законодавства. Вироблено напрями подальшого удосконалення гірничого законодавства у сфері досліджуваних відносин.

Ключові слова: спеціальний дозвіл на користування надрами, гірничі підприємства, гірниче законодавство, суб'єкти господарювання, гірничий відвід.

В статье исследованы проблемные вопросы правового обеспечения хозяйственной деятельности горнодобывающих и горноперерабатывающих предприятий. Автор анализирует правила осуществления в Украине горной деятельности, исследует требования законодательства в отношении субъектов такой деятельности, характеризует правовое положение горных предприятий. В статье проанализирован порядок получения специального разрешения на использование недр, основания и порядок получения горного отвода, выявлены недостатки горного законодательства. Выработаны направления дальнейшего усовершенствования горного законодательства в сфере исследуемых отношений.

Ключевые слова: специальное разрешение на использование недр, горные предприятия, горное законодательство, субъекты хозяйствования, горный отвод.

In the article the problematic issues of legal regulation of economic activity of mining and mining-processing enterprises. The author analyzes the rules of realization for mining activities in Ukraine, explores the requirements of the legislation for subjects of such activities, and describes the legal status of mining companies. The article analyzes the procedure for obtaining special permit for subsoil use, the grounds and the procedure for obtaining an allotment, limitations of mining legislation were revealed. Developed directions for further improvement of mining legislation in the sphere of the examined relations.

Key words: special permit for subsoil use, mining enterprises, mining legislation, business entities, allotment.

Світовий досвід свідчить, що основу економіки та промислового прогресу багатьох держав становлять видобуток і використання мінеральних ресурсів, які переважно перебувають у надрах. Без використання корисних копалин неможливий розвиток енергетики, будівництва, провідних галузей обробної промисловості тощо. Україна має практично всі види мінеральних ресурсів, необхідні для розвитку національної економіки. Із видобутком і використанням корисних копалин пов'язано 48 відсотків промислового потенціалу нашої країни і до 20 відсотків її трудових ресурсів [1]. Водночас чи не найбільший негативний вплив на довкілля серед галузей промисловості чинить видобуток корисних копалин.

Головну роль у розвідці та видобуванні корисних копалин відіграють специфічні суб'єкти господарювання – гірничі підприємства. З огляду на вказане особливо важливим та актуальним вбачаються питання вдосконалення системи правових норм, які б забезпечували ефективне використання гірничими підприємствами природних ресурсів у сфері господарювання, здійснення ними відновлення

порушених природних ресурсів, а також належний контроль з боку уповноважених органів за використанням і охороною гірничими підприємствами природних ресурсів.

Наразі правовий статус гірничих підприємств та правила здійснення ними господарської діяльності визначаються загальними нормами господарського законодавства і спеціальними нормами гірничого законодавства. Діяльність гірничих підприємств в Україні також регламентується нормами інших галузей права, зокрема: охорона праці, забезпечення безпеки та здоров'я працівників гірничих підприємств врегульовано законодавством про працю; порядок користування надрами регламентується законодавством про надра; охорона надр як природного ресурсу здійснюється нормами екологічного законодавства тощо. Водночас у гірничому законодавстві України немає однозначності у визначенні основних термінів і понять, відсутній дієвий механізм державного контролю за господарською діяльністю гірничих підприємств, яка в свою чергу є джерелом підвищеної небезпеки.

Питанням правового забезпечення статусу та діяльності гірничих підприємств як суб'єктів господарювання приділялась суттєва увага в юридичній та економічній літературі багатьма авторами, серед яких: А.Г. Бобкова [2], О.І. Чілікін [3], М.О. Вебер [4], І.М. Козьяков, Р.С. Кірін [5] та ін. Водночас проблемні аспекти умов та правил здійснення суб'єктами господарювання гірничої діяльності потребують додаткового дослідження і доопрацювання.

Метою статті є аналіз правових засад здійснення господарської діяльності гірничими підприємствами, а також обґрунтування пропозицій щодо удосконалення гірничого законодавства.

Поняття гірничого підприємства закріплено у ст. 1 Гірничого закону України (далі – ГЗ України), відповідно до якого ним вважається цілісний технічно та організаційно відокремлений майновий комплекс засобів і ресурсів для видобутку корисних копалин, будівництва та експлуатації об'єктів із застосуванням гірничих технологій. Характеризуючи гірничі підприємства як суб'єктів господарювання, необхідно зазначити, що їм притаманні як загальні ознаки підприємств, так і певні особливості, зумовлені специфікою їх діяльності. Зокрема, в ГЗ України встановлене обмеження щодо організаційної форми господарювання, у якій може здійснюватися розвідка, видобування та переробка корисних копалин [6, ст. 2], а саме такий вид діяльності можуть здійснювати тільки гірничі підприємства будь-якої форми власності (господарські організації).

До ознак гірничих підприємств також належить безпосереднє здійснення господарської діяльності, зокрема, видобуток та переробка корисних копалин, що є їх основною сферою господарювання. Водночас ці підприємства можуть здійснювати й допоміжні види діяльності, які безпосередньо пов'язані з основною діяльністю. Особливість майнової відокремленості гірничого підприємства полягає у тому, що, окрім відповідних засобів виробництва, воно повинне мати відокремлену ділянку надр для користування надрами. До ознак гірничих підприємств також доцільно віднести тимчасовий характер їх діяльності (адже корисні копалини вичерпуються з плином часу і гірниче підприємство більше не може задовольняти мету свого створення – видобуток корисних копалин) та наявність різних економічних, технічних, екологічних та інших характеристик, що впливають на можливості їх успішної господарської діяльності.

Виходячи з вимог чинного законодавства України, гірничі підприємства здійснюють господарську гірничу діяльність на підставі:

- установчих документів;
- спеціального дозволу на користування надрами (Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами» від 30 травня 2011 р. № 615 (далі – Порядок надання спеціальних дозволів); Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»; Постанова Кабінету

Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами» від 30 травня 2011 р. № 594);

- акта про надання гірничого відводу (Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про порядок надання гірничих відводів» від 27 січня 1995 р. № 59);

- правовстановлюючого документа на земельну ділянку – державний акт на право постійного користування, договір оренди земельної ділянки або свідоцтво про право власності (Земельний кодекс України);

- документів, що підтверджують внесення плати за користування надрами для видобування корисних копалин (ст. 252 Податкового кодексу України); документів, що підтверджують внесення плати за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин (ст. 253 Податкового кодексу України);

- документів, що підтверджують внесення плати за користування надрами відповідно до угоди про розподіл продукції (Закон України «Про угоди про розподіл продукції»);

- технічного проекту, затвердженого і погодженого у встановленому порядку; геолого-маркшейдерської, технічної та обліково-контрольної документації (календарні плани розвитку гірничих робіт, проекти, паспорти, схеми).

Питання користування надрами перебуває на особливому контролі держави. Державний контроль за геологічним вивченням і ефективним використанням надр України здійснює Держгеонадр України. Державний контроль за використанням і охороною надр у межах своєї компетенції здійснює Держекоінспекція України. Державний нагляд за веденням робіт з геологічного вивчення надр, їх використанням та охороною, а також використанням і переробкою мінеральної сировини (державний гірничий нагляд) здійснює Державна служба України з питань праці. 30 вересня 2015 р. розпорядженням № 1021-р Кабінет міністрів України (далі – КМУ) ліквідував Держгірпромнагляд України і передав його повноваження Держпраці України. При цьому Положенням про Державну службу України з питань праці, затвердженим постановою КМУ від 11 лютого 2015 р. № 96 було значно звужено повноваження уповноваженого державного органу щодо здійснення державного гірничого нагляду.

Використання земель підприємствами гірничодобувної промисловості має певні особливості, існування яких зумовлене тим, що право користування відповідними земельними ділянками нерозривно пов'язане з правом користування надрами [7, ст. 66]. Земельні ділянки для користування надрами, крім випадків, передбачених ст. 23 Кодексу України про надра (далі – КУпН), надаються користувачам надр після одержання ними спеціальних дозволів на користування надрами чи гірничих відводів [8, ст. 18]. Головною метою надання спеціальних дозволів є здійснення державою контролю за законністю і раціональністю користування надрами та лімітування використання надр в суспільних інтересах.

Як впливає зі ст. 16 КУпН, спеціальні дозволи на користування надрами надаються переможцям аукціонів, крім випадків, визначених КМУ, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр. Порядок проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами та порядок їх надання встановлюються КМУ [9; 10]. Надання спеціальних дозволів на користування надрами здійснюється після попереднього погодження з відповідною радою питання про надання земельної ділянки для зазначених потреб, крім випадків, коли у наданні земельної ділянки немає потреби.

Відповідно до п. 1 Порядку надання спеціальних дозволів його дія поширюється на всі види користування надрами. Наразі дозволи надаються Держгеонадрами переможцям аукціонів з їх продажу та без проведення аукціонів у випадках, передбачених п. 8 Порядку надання спеціальних дозволів. Наприклад, без проведення аукціону дозвіл надається у разі геологічного вивчення надр за рахунок коштів державного бюджету, геологічного вивчення та видобування корисних копалин місцевого значення тощо. Невід'ємною частиною дозволу є угода про умови користування надрами, що укладається між органом з питань надання дозволу і надрокористувачем і містить програму робіт, яка оформляється як додаток, та особливі умови надрокористування [9, п. 10].

На кожний вид діяльності щодо користування надрами в межах конкретної ділянки видається окремий дозвіл. Допускається видача одному заявникові дозволу на видобування одного виду корисних копалин з кількох близько розташованих родовищ, якщо доцільність їх спільної розробки підтверджується відповідним рішенням Державної комісії України по запасах корисних копалин. У межах однієї ділянки надр можуть проводитися роботи з геологічного вивчення та видобування різних за видом корисних копалин за кількома дозволами. При цьому в угоді на користування надрами визначаються просторові межі кожного виду корисної копалини.

Користувач повинен розпочати діяльність не пізніше двох років від дати видачі спеціального дозволу на користування надрами. Зазначене підтверджується положенням п. 6 ч. 1 ст. 26 КУпН, відповідно до якого право користування надрами припиняється у разі якщо користувач без поважних причин протягом двох років, а для нафтогазоперспективних площ та родовищ нафти та газу – протягом 180 календарних днів не приступив до користування надрами [8, ст. 26].

Право на користування надрами посвідчується актом про надання гірничого відводу. Відповідно до ст. 17 КУпН гірничим відводом є частина надр, надана користувачам для промислової розробки родовищ корисних копалин та цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин. Гірничі відводи для розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, будівництва та експлуатації підземних споруд та інших цілей, не пов'язаних з

видобуванням корисних копалин, надаються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці (Держпраці), а гірничі відводи для розробки родовищ корисних копалин місцевого значення – Радою міністрів АР Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами та підлягають реєстрації в центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці.

Гірничі відводи надаються особам лише за наявності у них спеціального дозволу на користування ділянкою надр та затвердженого в установленому порядку проекту розробки родовища корисних копалин або будівництва гірничодобувного об'єкта чи підземної споруди, не пов'язаної з видобуванням корисних копалин. Користування надрами без надання гірничого відводу здійснюється у випадках, передбачених КУпН. Для новостворених підприємств гірничі відводи повинні оформлятися до початку будівництва гірничодобувного об'єкта чи підземної споруди, не пов'язаної з видобуванням корисних копалин.

Гірничий відвід на розробку родовищ корисних копалин надається з урахуванням меж об'єкта надрокористування, визначених у спеціальному дозволі на користування надрами. На розробку родовищ різних видів корисних копалин, які залягають на одній території, гірничі відводи надаються окремо для розробки кожного родовища. Гірничий відвід на розробку родовища корисних копалин або його частини надається за умови, що запаси корисних копалин родовища та компонентів у них пройшли експертизу і одержали оцінку Державної комісії по запасах корисних копалин. Проекти гірничих відводів розробляються спеціалізованими проектними або добувними організаціями, які спроможні виконувати роботи з маркшейдерської справи.

Державний контроль за наявністю у підприємств і громадян, які використовують надра, актів про надання гірничого відводу, повнотою і правильністю оформлення гірничовідводної документації, а також за додержанням вимог законодавства про надра під час виконання робіт у межах гірничого відводу проводиться згідно з порядком здійснення державного гірничого нагляду.

Відповідно до Господарського кодексу України суб'єкт господарювання, здійснюючи господарську діяльність з використанням природних ресурсів, зокрема, зобов'язаний: використовувати їх відповідно до цільового призначення, визначеного під час їх надання (придбання) для використання у господарській діяльності; ефективно і економно використовувати природні ресурси на основі застосування новітніх технологій у виробничій діяльності; здійснювати заходи щодо своєчасного відтворення і запобігання псуванню, забрудненню, засміченню та виснаженню природних ресурсів, не допускати зниження їх якості у процесі господарювання; своєчасно вносити відповідну плату за використання природних ресурсів; здійснювати господарську діяльність без порушення прав інших власників та користувачів

природних ресурсів; відшкодувати збитки, завдані ним власникам або первинним користувачам природних ресурсів.

Іншими законодавчими актами визначаються інші обов'язки суб'єктів господарювання, у тому числі гірничих підприємств, щодо використання природних ресурсів у господарській діяльності (Кодекс України про надра, Земельний кодекс України, Водний кодекс України, Лісовий кодекс України, Гірничий закон України, Закони України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про охорону земель», «Про нафту і газ», «Про газ (метан) вугільних родовищ», «Про видобування і переробку уранових руд», «Про державний контроль за використанням та охороною земель», «Про відходи» та ін.). Так, Гірничий закон України встановлює вимоги щодо розташування, проектування, підготовки та організації будівництва, реконструкції та технічного переоснащення, введення в експлуатацію гірничих підприємств, вимоги до проведення гірничих робіт, технічні та організаційні заходи щодо запобігання аваріям і катастрофам, екологічні вимоги у сфері проведення гірничих робіт, заходи щодо забезпечення екологічної безпеки під час проведення гірничих робіт, вимоги протиаварійного захисту та безпеки проведення гірничих робіт, заходи забезпечення безпеки проведення гірничих робіт та охорони праці тощо. Аналіз правових норм господарського, земельного, надземного, гірничого, природоресурсного, екологічного законодавства у сфері досліджуваних відносин дає підстави стверджувати, що вимоги щодо здійснення підприємствами гірничої діяльності не мають системного характеру, містяться у різних законодавчих актах, що, безумовно, негативно впливає на процес правозастосування, а також зрозумілість та прозорість правил здійснення гірничими підприємствами господарської діяльності.

Наприкінці варто зазначити, що діяльність підприємств видобувної галузі є постійним джерелом техногенної небезпеки та виникнення аварій, які нерідко створюють надзвичайні ситуації та забруд-

нення природного середовища. Для зменшення негативного впливу на довкілля процесів видобутку та переробки корисних копалин необхідно здійснювати відповідний комплекс заходів, серед яких важливе значення має екологічний податок. Податковим кодексом України передбачено розміри та порядок сплати екологічного податку, що справляється з фактичних обсягів викидів в атмосферне повітря, скидів у водні об'єкти забруднюючих речовин, розміщення відходів, фактичного обсягу радіоактивних відходів, що тимчасово зберігаються їх виробниками, фактичного обсягу утворених і накопичених радіоактивних відходів. Також вбачається доцільним зацікавити гірничі підприємства в зниженні матеріало- та енергоємності продукції, яку вони виробляють, що зменшить їхню потребу в сировині та знизить навантаження на довкілля. Крім того, доцільним було б зниження втрати сировини під час її видобутку та транспортування за рахунок оновлення застарілих технологій. Після завершення гірничих робіт необхідно проводити повноцінну рекультивуацію порушених земель. У випадку якщо відсутня технічна можливість повернути землю до початкового стану, її можна відновити для використання з іншою метою – для насадження лісу, створення водосховищ (у кар'єрах), для будівельних цілей тощо.

Також варто констатувати, що вимоги щодо здійснення підприємствами гірничої діяльності містяться у різних нормативно-правових актах господарського, земельного, надземного, гірничого, природоресурсного, екологічного законодавства, що, безумовно, негативно впливає на процес їх правозастосування, зрозумілість і прозорість правил здійснення гірничими підприємствами господарської діяльності, інвестиційний імідж країни та загалом зумовлює необхідність вдосконалення гірничого законодавства в цьому напрямі, зокрема, шляхом систематизації й уніфікації цих вимог у Гірничому законі України та конкретизації заходів відповідальності за їх порушення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року : Закон України від 21 квітня 2011 р. № 3268-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 44. – Ст. 457.
2. Бобкова А.Г. Господарсько-правові питання розвитку підприємств гірничодобувної галузі / А.Г. Бобкова // Юрист України. – № 2(15). – 2011. – С. 39–44.
3. Чиликин А.И. Предприятия угольной промышленности Украины в системе рыночных отношений: теория и практика : [монография] / А.И. Чиликин. – Донецк : ИЭПИ НАН Украины, 2000. – 256 с.
4. Вебер М. Деякі сучасні проблеми та шляхи вдосконалення гірничого законодавства України / М. Вебер // Підприємництво, господарство, право: науково-практичний господарсько-правовий журнал. – 2009. – № 9. – С. 164–166.
5. Козьяков І.М. Науково-практичний коментар Гірничого закону України / І.М. Козьяков, Р.С. Кірін. – Д. : Національний гірничий університет, 2011. – 504 с.
6. Гірничий закон України від 6 жовтня 1999 р. № 1127-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 50. – Ст. 433.
7. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
8. Кодекс України про надра від 27 липня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 36. – Ст. 340.
9. Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 р. № 615 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 45. – Ст. 1832.
10. Про затвердження Порядку проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 р. № 594 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 44. – Ст. 1783.
11. Про затвердження Положення про порядок надання гірничих відводів : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 січня 1995 р. № 59 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/59-95-%D0%BF>.