

*Кірін Роман Станіславович
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри цивільного
та господарського права,
Державний ВНЗ "Національний гірничий університет"*

ГЕОЛОГІЧНИЙ КОДЕКС УКРАЇНИ: ДОКТРИНАЛЬНИЙ ПІДХІД

Термін "геологія" походить від двох грецьких слів: *geo* "Земля" і *logos* "поняття", "вчення", "наука". Отже, в сучасному розумінні "геологія" - це комплекс наук про будову, історію й процеси розвитку планети Земля. Як самостійна наука геологія з'явилася порівняно недавно, близько 250 років тому, а починаючи з 50-х років ХХ ст. - вступила в новий етап історії свого розвитку.

Офіційна історія геологічної служби України розпочалася 1 лютого 1918 р., коли тодішнім урядом було затверджено статут і штат *Українського геологічного комітету*. Проте геологічні дослідження на теренах України проводилися ще з давніх часів і передували виникненню та розвитку деяких галузей гірничого промислу, а згодом і гірничої справи.

За роки незалежності українська геологічна служба неодноразово зазнавала структурних змін, але незважаючи на постійні реорганізації, українськими геологами створено потужну мінерально-сировинну базу (далі - МСБ), а їх праця сприяє оздоровленню національної економіки.

Про важливість геологічної галузі для держави свідчить подія, внаслідок якої менш ніж через місяць після ухвалення Акту проголошення незалежності України Верховною Радою Української РСР, уряд своєю постановою від 23.09.1991 р. № 219 затверджує Положення про *Державний комітет України по геології і використанню надр* [1]. Не менш вагомим, в аспекті генези надроресурсного законодавства, є той факт, що за цим Положенням Держкомгеології надавалося право, в межах своєї компетенції, видавати на основі й на виконання чинного законодавства накази, організовувати та перевіряти їх виконання.

Крім того, Указом Президента України [2] на Держкомгеології покладено й низку спеціальних повноважень, серед яких відзначу такі: 1) розробка концепцій і проектів державних програм розвитку МСБ та проведення робіт по геологічному вивченню надр; 2) державна реєстрація всіх геологорозвідувальних робіт у межах України.

Ще одна важлива функція Держкомгеології (зараз - Держгеонадр) полягала у створенні та формуванні Державного фонду родовищ корисних копалин (далі - РКК) України [3].

Підсумком правотворчого процесу доби становлення незалежної держави в сфері використання та охорони її надр стали три постанови:

1) постанова Президії Верховної Ради України від 31.08.1993 р. № 3416-ХІІ "Про проект Закону України про внесення змін і доповнень до Кодексу Української РСР про надра";

2) постанова Верховної Ради України від 15.12.1993 р. № 3692-ХІІ "Про проект Закону України про внесення змін і доповнень до Кодексу Української РСР про надра";

3) постанова Верховної Ради України від 27.07.1994 р. № 133/94-ВР "Про введення в дію Кодексу України про надра" [4].

Відповідно до останньої постанови визнавався таким, що втратив чинність Кодекс Української РСР про надра від 25 червня 1976 р. З прийняттям Україною Кодексу про надра (далі - КпН) взяла відлік новітня доба розвитку законодавства про надра, до якого згідно КпН [5] віднесено Конституцію України, Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища", власне КпН та інші акти законодавства України, що видаються відповідно до них.

Поява КпН 1994 р. аж ніяк не можна визнавати результатом кодифікації вітчизняного законодавства про надра, адже його як такого в Україні на той час ще не було сформовано. Тим більше була відсутня наукова концепція формування нового законодавства про надра, тобто КпН приймався практично без наукового обґрунтування кодифікації цієї галузі законодавства.

Очевидно, це був вимушений, хоча цілком логічний, крок локальної (часткової) рекодифікації радянського законодавства, оскільки галузі промисловості України, залучені до сфери надрокористування, вступали у відповідні відносини, що потребували адекватного правового врегулювання.

Виходячи із визначення А.О. Соловйова [6] під рекодифікацією можна розуміти один з підходів до нормотворчої діяльності:

- 1) повна заміна кодексу на новий кодифікований акт;
- 2) суттєва зміна структури та об'єму правової регламентації, що входила у початковий кодекс з урахування практики його застосування;
- 3) зміна і доповнення фундаментальних та інших найбільш суттєвих положень кодексу.

По суті відбулося обмежене реформування (модернізація, оновлення, реконструкція) існуючого КпН, конкретизоване у певну зміну структури та об'єму, доповнення окремих положень КпН і прийняття його у новій редакції. Однак реформування економіки, зокрема геологічної та гірничодобувної галузей, вимагало постійної реакції з боку їх нормативно-правового забезпечення. Свідченням перманентності цього процесу є внесення більш ніж 30 змін та доповнень до початкового тексту вже після прийняття КпН за роки його чинності, хоча блок, що регулює геологічні відносини, суттєвій ревізії не піддавався, відтак може рахуватися відносно стабільним.

Зазначені вище акти законодавства, що включені до складу галузі законодавства про надра, на доволі загальному рівні встановлюють його вихідні засади. Так наприклад, у викладенні ст. 4 КпН надра проголошені виключною власністю Українського народу, в тексті Конституції України (ст. 13) надра віднесені до об'єктів *права власності Українського народу*.

Що стосується головного природоохоронного закону України [7], то в його змісті також позначені окремі системоутворюючі аспекти надроправових відносин: а) *законодавством про надра* регулюються відносини у галузі охорони навколишнього природного середовища в Україні (ст. 2); б) надра, як залучені в господарський обіг, так і невикористовувані в економіці в даний

період підлягають *державній охороні і регулюванню використання* на території України (ст. 5); в) до *екологічної інформації* (інформації про стан навколишнього природного середовища та його об'єктів) належить будь-яка інформація про стан надр в письмовій, аудіовізуальній, електронній чи іншій матеріальній формі (ст. 25); г) використання і охорона надр підлягають *державному контролю* (ст. 35); д) корисні копалини, за винятком загальнопоширених, підземні води, природні ресурси континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони належать до *природних ресурсів загальнодержавного значення* (ст. 39).

У самому КпН, поруч із наявністю єдності норм для регулювання усіх видів надроправових відносин, чітко відслідковується диференційний підхід щодо охоплення окремих видів користування надрами - геологічного вивчення надр (далі - ГВН) (геологічне законодавство), видобування корисних копалин (гірниче законодавство), будівництво і експлуатація підземних споруд (підземне законодавство) тощо.

Відносність систематизації сучасного геологічного законодавства шляхом інтеграції в межах законодавства про надра, обумовлює необхідність виокремлення його інститутів саме з КпН [8]:

- 1) надання надр для геологічного вивчення (ст. 20);
- 2) обмеження, зупинення або припинення права ГВН (ст. 26, 57);
- 3) плата за ГВН (глава 4);
- 4) геологічне вивчення надр (розділ 2):
 - a. проведення робіт по ГВН (ст. 37);
 - b. вимоги щодо ГВН (ст. 38);
 - c. державна реєстрація та облік робіт по ГВН (ст. 39);
 - d. геологічна інформація (ст. 39);
 - e. передача розвіданих РКК для промислового освоєння (ст. 40);
 - f. першовідкривачі РКК (ст. 41);
- 5) державна експертиза та оцінка запасів корисних копалин (ст. 45);
- 6) списання запасів корисних копалин (ст. 46);

- 7) охорона надр при геологічному вивченні (ст. 56);
- 8) забудова площ залягання корисних копалин (ст. 58);
- 9) охорона особливо цінних геологічних об'єктів (ст. 59).
- 10) державний геологічний контроль (ст. 60 – 62);
- 11) відповідальність за порушення геологічного законодавства (ст. 65);
- 12) міжнародні відносини в геологічній діяльності (розділ IX).

Крім того, не можна залишати за колом геологічних відносин такий вид надрокористування, як створення геологічних територій та об'єктів, що мають важливе наукове, культурне, санітарно-оздоровче значення (наукові полігони, геологічні заповідники, заказники, пам'ятки природи, лікувальні, оздоровчі заклади та ін.), передбачений ст. 14 КпН.

Однак, як зазначає В.К. Філатова [9], недостатня ефективність нормативно-правового регулювання відносин у сфері ГВН пов'язана перш за все з відсутністю затвердженої державної концепції розвитку геологічної галузі з визначенням довгострокової стратегії користування надрами, механізму переходу підприємств галузі на самоокупність та самофінансування, відокремлення виконавчих функцій по безпосередньому виконанню геологічних робіт від функцій замовлення цих робіт, контролю за їх виконанням та здійсненням дозвільних функцій; неодноразовим реформування протягом останніх років спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у сфері геологічного вивчення, використання та охорони надр; відсутністю належного понятійно-термінологічного апарату; для структури законодавства у сфері, що досліджується характерна перевага підзаконних актів, питома вага яких перевищує закони. Це не забезпечує сталості та передбачуваності, притаманних законам.

Погоджуючись із останньою позицією, автором, на противагу нової редакції КпН 2009 р., висунута концептуальна модель Кодексу законів про надра [10], в якій відведене місце й книзі "Геологічне право".

Отже, цілком обґрунтованим уявляється висновок, що в Україні, починаючи з 1994 р. почало формуватися, а зараз стабілізувалося й набуло

певної внутрішньої єдності геологічне законодавство. Подальші дослідження в напрямку систематизації геологічного законодавства [11] лише підтвердили наявність необхідних і достатніх підстав, що роблять реальністю можливість його кодифікації у формі Геологічного кодексу України (далі - ГеоК).

Важливість геологічної діяльності на планеті Земля задля подальшого існування як самого космічного тіла так і людського життя на ньому без перебільшення має глобальне загальносвітове значення. Тому розробка й прийняття кодифікованого законодавчого акту, покликаного гарантувати мінерально-сировинну та екологічну безпеку держави в інтересах подолання економічних, техногенних і природних потрясінь для сталої життєдіяльності майбутніх поколінь є безперечно актуальним нормотворчим завданням.

Зазначу, що поняття "кодекс" для геологічних наук не нове. Однак в цьому розумінні науковці і практики в сфері геології традиційно розробляють спеціальні фахові геологічні зводи. Так, *Стратиграфічний кодекс України* затверджений Національним стратиграфічним комітетом України 02.04.1997 р. [12] містить: - загальні положення; - концептуальну основу; - основні терміни; - стратиграфічні підрозділи; - стратиграфічні шкали; - валідність стратиграфічних підрозділів; - основні правила стратиграфічної номенклатури; - стратиграфічні схеми.

Петрографічний кодекс України [13] призначений упорядкувати та уніфікувати основні петрографічні поняття і терміни, класифікацію і номенклатуру гірських порід відповідно до сучасних вимог і міжнародних правил термінотворення, визначити єдині правила і принципи виділення та кореляції регіональних петрографічних підрозділів при різноманітних видах геологічних робіт (особливо регіональних). Створення єдиних правил і вимог проведення петрологічних досліджень обумовлено необхідністю уніфікації їх результатів отриманих різними дослідниками для подальшого їх співставлення і кореляції.

Відділ літології Інституту геологічних наук НАН України напрацьовує матеріал для створення *Літологічного кодексу України* [14].

Подібні фахові статuti діють практично у всіх країнах з розвинутою геологічною наукою та галуззю економіки і їх концепції, як правило, розглядаються на *Міжнародному геологічному конгресі* (далі - МГК), який вважається найвищим форумом світової геологічної спільноти. Саме на МГК затверджуються рамкові документи, спеціальні класифікації, схеми та кодекси, які надалі стають стандартами повсякденної діяльності геологічних установ і організацій. Серед найважливіших питань МГК-2012 стали такі: 1) Ресурси майбутнього – забезпечення потреб населення світу, чисельність якого зростає; 2) Енергія у сучасному світі, де суспільством вживаються заходи для зменшення викидів CO₂ у атмосферу; 3) Земля і людина – життя на неспокійній Землі; 4) Геологічні свідчення змін клімату Землі у минулому у зв'язку з прогнозами змін клімату у майбутньому; 5) Цифрова Земля – інформаційний вибух у геологічних науках [15].

Перспектива прийняття ГеоК передбачає обґрунтування його необхідності й доцільності, а також бачення доктрини даного акту як його методологічної основи.

При усій розгалуженості норм геологічного законодавства, очевидно, що воно не має самостійного консолідуючого та систематизуючого цю галузь нормативного акту. Цю проблему не знімає чинний КпН, адже і він сам має низку прогалин, протиріч та архаїзмів. Крім того, в існуючій редакції абсолютно не враховані нові види геологічних відносин, врегулювання яких оперативнo намагаються здійснювати органи виконавчої влади на підзаконному рівні. Інші норми в загалі не вписуються у загальнодержавну концепцію розвитку МСБ, а окремі вже піддані *декодифікації* - вилученню і перенесенню до іншого кодифікаційного акту, як наприклад інститут плати за надра.

ГеоК покликаний стати основоположним актом кодифікації законодавства про надра в цілому та геологічного законодавства зокрема, він буде сприяти формуванню геологічного права як складової частини надроправа (надрового права) в контексті його розвитку на принципах, сформованих сучасною теорією і практикою.

Ключовою методологічною ідеєю для визначення змісту та структури майбутнього ГеоК, на мій погляд, має стати доктрина приналежності надр до об'єктів права власності Українського народу, а також визначення засад використання надр, у тому числі виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, виключно законами України.

На тлі міркувань та дискусій про необхідність прийняття *Екологічного кодексу України* (далі - ЕК) все більше науковців схиляються до доцільності обрання шляху кодифікації законодавства від одиничного до загального.

Так, В.І. Андрейцев пропонує приступити до модернізації (оновлення, осучаснення) екологічного законодавства, як найбільш оперативної та ефективної форми його удосконалення, на базі концептуальних засад закону про охорону навколишнього природного середовища з прийняттям *Природоресурсового та Природоохоронного кодексів* [16, С. 15 - 19].

ЕК бачиться Г.І. Балюк як звід природоохоронних, природоресурсових законів та законів щодо забезпечення екологічної безпеки. З чинною системою законодавства ЕК, у разі його прийняття, повинен співвідноситись як частина і ціле [16, С. 19 - 22].

Слушною уявляється й пропозиція А.П. Гетьмана, за якою, на сучасному етапі розвитку екологічного законодавства, доцільним є об'єднання останнього у формі *Кодексу законів про довкілля* із змістовним наповненням принциповими положеннями існуючих кодексів та законів екологічного спрямування [16, С. 11 - 15].

Досліджуючи структуру ЕК, А.Г. Бобкова констатує, що при формуванні загальної частини ЕК окрім загальних положень слід передбачити інституційне та функціональне забезпечення відповідних відносин, а при формуванні особливої частини використати системно-діяльнісний підхід з виокремленням частин (глав), що присвячені як загальним так і конкретним екологічним вимогам при здійсненні господарської та іншої діяльності в цілому і окремих їх видів [16, С. 22 - 27].

Ю.С. Шемшученко, висвітлюючи концептуальні підходи до Екологічної конституції Землі, наголошує на важливості відображення в її змісті системи екологічних прав, екологічної політики, екологічного співробітництва та принципів, а також організаційних механізмів забезпечення її реалізації [17, С. 23 - 26].

Таким чином, взявши за основу теоретичні напрацювання геологічної, еколого-правової та надроправової науки, практичний досвід кодифікації та стратегію державної мінерально-сировинної політики [18] можна запропонувати основні елементи структури ГеоК, яка має бути поділена на три частини: - загальну, особливу та спеціальну.

У загальній частині, перш за все, слід закріпити основні правові, організаційні, економічні, фінансові, науково-методичні, інформаційні, технічні, екологічні, соціальні й міжнародні засади здійснення державної мінерально-сировинної політики, зорієнтованої на програмний розвиток і моніторинг МСБ, покращення інвестиційної привабливості суб'єктів мінерально-сировинного комплексу на основі запровадження механізмів публічно-приватного партнерства, інноваційної техніки і технологій.

В цій же частині доцільно врегулювати питання державного управління в галузі геології і розвідки надр, об'єктів і суб'єктів геологічної діяльності, право власності в сфері геологічної діяльності (геологічні ресурси, геологічна інформація, геологічне майно), правового режиму геологічного середовища, запасів і ресурсів державного фонду надр, державного фонду РКК, Державного інформаційного геологічного фонду України.

Особливу частину ГеоК можуть складати: - право геологічного вивчення надр; - правові засади нормування і стандартизації геологічної діяльності; - правові засади державної реєстрації, обліку та аудиту геологічної діяльності; - правові засади державної експертизи та оцінки запасів корисних копалин; - правовий режим моніторингу геологічного середовища; - правовий режим геологічної інформації; - правовий режим геологічного картування України; - правовий режим геофізичних досліджень; - правовий режим

геологорозвідувальних робіт; - правовий режим дослідно-промислової розробки РКК; - правовий режим передачі РКК для промислового освоєння; - правовий режим забудови площ залягання корисних копалин; - правове становище першовідкривачів РКК; - правове становище геологічної та маркшейдерської служб; - правовий режим геологічних сховищ; - правовий режим особливо цінних геологічних об'єктів; - правова охорона надр при геологічній діяльності; - правове забезпечення екологічної безпеки геологічної діяльності; - правове забезпечення промислової та техногенної безпеки геологічної діяльності; - економіко-правовий механізм і страхування в сфері геологічної діяльності; - правові засади державного геологічного контролю; - юридична відповідальність в сфері геологічної діяльності.

Спеціальну частину можна представити у вигляді двох інститутів: - міждержавне геологічне право; - міжнародне геологічне право.

Безумовно зазначені положення потребують подальшої конкретизації у наступних дослідженнях, проте запропонований доктринальний підхід до побудови ГеоК дозволяє створити надійну правову основу для забезпечення реалізації Загальнодержавної програми розвитку МСБ України та досягти очікуваних результатів її виконання.

Список літератури

1. Зібрання постанов Уряду України, 1991, № 10, ст. 90.
2. Указ Президента України від 30.04.1992 р. № 287/92 "Про управління в галузі використання і охорони надр України" // *Голос України*, 1992, 05, 15.05.92. - № 89.
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 02.03.1993 р. № 150 "Про Державний фонд родовищ корисних копалин України" // *Зібрання постанов Уряду України*, 1993, № 7, ст. 151.
4. Відомості Верховної Ради України, 1994, № 36 (06.09.94), ст. 341.
5. Відомості Верховної Ради України, 1994, № 36 (06.09.94), ст. 340.
6. Соловьев А.А. Российский и зарубежный опыт систематизации законодательства о спорте: Монография / Комиссия по спортивному праву Ассоциации юристов России. – М., 2011. – 383 с.

7. "Про охорону навколишнього природного середовища": Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-ХІІ // Відомості Верховної Ради України, 1991, № 41 (08.10.91), ст. 546.
8. Кірін Р.С. Про систему геологічного законодавства України / Роман Станіславович Кірін / Сучасні проблеми систематизації екологічного, земельного та аграрного законодавства України: Збірник наукових праць Круглого столу (18 березня 2011 р.). – К.: ВГЛ «Обрії», 2011. – С. 43 – 47.
9. Філатова В.К. С. Правове регулювання геологічного вивчення надр. Дис. ... канд. юрид. наук. - Харків., 2008. - С. 154 - 155.
10. Кірін Р.С. Надра і право: нова модель законотворчого конструктивізму / Р.С. Кірін / Экономико-правовые исследования в XXI веке: правовое обеспечение рационального использования природных ресурсов в сфере хозяйствования: Материалы Третьей международной научно-практической интернет-конференции (г. Донецк, 27 октября – 5 ноября 2009 года) / науч. ред. В.К. Мамутов; НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк: Изд-во «Ноулидж», 2009. – С. 70 – 73.
11. Геологічне право України: Систематизований збірник нормативно-правових актів / Уклад.: Р.С. Кірін - Д.: Національний гірничий університет, 2012. - 1030 с.
12. Стратиграфічний кодекс України / Відповід. ред. Ю.В. Тесленко. – К.: НСК України, 1997. – 39 с.
13. Петрографічний кодекс України. / Відповід. ред. І.Б. Щербаков – К.: ІГМР НАН України, 1999. – 82 с.
14. Електронний ресурс. Режим доступу: <http://www.igs-nas.org.ua/index.php>
15. Електронний ресурс. Режим доступу: http://www.geonews.com.ua/PGN7-8_Kongres-2012.pdf
16. Збірник тез наукових доповідей учасників Круглого столу "Актуальні питання кодифікації екологічного законодавства України" 9 листопада 2012 р. / За заг. ред. А.П. Гетьмана. - Харків: НУ "Юридична академія України імені Ярослава Мудрого", 2012. - 203 с.
17. Шемшученко Ю.С. Экологическая конституция Земли: концептуальные подходы / Юрий Сергеевич Шемшученко / Государство и право, 2008. - № 6.
18. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року: Закон України від 21.04.2011 р. // Офіційний вісник України, 2011, № 39 (03.06.2011), ст. 1581.