

PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR VIOLATION OF REQUIREMENTS FOR EXTRACTION OF MINERALS

*Roman Kirin**,

*V. Mamutov Institute of Economic and Legal Research of NAS of Ukraine,
Kyiv, Ukraine*

**Corresponding author: kirinrs62@gmail.com*

Abstract. The analysis of codified acts of legislation on subsoil and mining legislation has been carried out, it has made it possible to establish a list of requirements for the extraction of minerals, and to draw a conclusion about their concentration in the regulations concerning: - duties of subsoil users; - development of mineral deposits; - carrying out mining operations; - powers of the state mining supervision body; - responsibility for violation of the law. The legal requirements for mining equipment are that it must be approved by certain supervisory authorities and have a corresponding certificate.

It is proposed to consider the concept of «requirements for the extraction of minerals» as requirements, conditions, prohibitions, rights, obligations, restrictions established by legislation, norms, rules, regulations, permits, projects, regulations and other mining documentation, adopted in the prescribed manner, compliance and implementation which ensures rational, comprehensive mining, protection of subsoil, ensuring the safety of people, property and the environment when using subsoil, as well as protecting the rights and legitimate interests of enterprises, institutions, organizations and citizens.

It is substantiated that the part of the article, which establishes the requirement for equipment for the extraction of minerals, must have a connection with the conformity assessment procedure provided for by the technical regulations. The expediency of transferring powers to consider cases of administrative offenses on violation of the requirements for mining of minerals to the state mining supervision body is argued.

Keywords: administrative responsibility, mining, requirements, equipment, certification

ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ВИМОГ ЩОДО ВИДОБУТКУ КОРИСНИХ КОПАЛИН

*Роман Кірін**,

*Інститут економіко-правових досліджень імені В.К. Мамутова НАН України,
м. Київ, Україна*

**Відповідальний автор: kirinrs62@gmail.com*

Анотація. Проведено аналіз кодифікованих актів надрового та гірничого законодавства, який дозволив встановити перелік вимог до видобування корисних копалин, та зробити висновок про їх зосередження у приписах, які стосуються: - обов'язків користувачів надр; - розробки родовищ корисних копалин; - проведення гірничих робіт; - повноважень органу державного гірничого нагляду; - відповідальності за порушення законодавства. Законодавчі вимоги до гірничошахтного устаткування полягають у необхідності його допуску певними наглядовими органами та наявності відповідного сертифіката.

Запропоновано розглядати поняття «вимоги щодо видобутку корисних копалин» як вимоги, умови, заборони, права, обов'язки, обмеження, встановлені законодавством, нормами, правилами, нормативами, дозволами, проектами, регламентами та іншою гірничою документацією, що приймаються в установленому порядку, дотримання і виконання яких забезпечує раціональне, комплексне видобування корисних копалин, охорону надр, гарантування при користуванні надрами безпеки людей, майна та навколишнього природного середовища, а також охорону прав і законних інтересів підприємств, установ,

організацій та громадян.

Обґрунтовано, що частина статті, в якій встановлюється вимога до обладнання для видобутку корисних копалин, повинна мати зв'язок із процедурою оцінки відповідності, передбачену технічними регламентами. Аргументована доцільність передачі повноважень щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення про порушення вимог видобутку корисних копалин органу державного гірничого нагляду.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, видобуток корисних копалин, вимоги, обладнання, сертифікація

1. Вступ. Основним завданням Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 р. є стале пріоритетне забезпечення зростаючих потреб національної економіки в мінеральній сировині [1]. Натомість, корисні копалини належать до непоновлюваних природних ресурсів, геологічна швидкість утворення або акумуляції яких є значно меншою, ніж швидкість їх споживання людиною. Тому, з урахуванням конституційного припису (ст. 13), згідно із яким надра визначені як один з об'єктів права власності Українського народу, корисні копалини потребують відповідної охорони з боку держави і, перш за все, - правової.

1.1. Постановка проблеми. Не випадково серед першопричин екологічних проблем України, на рівні державної екологічної політики, визнані незадовільний контроль за дотриманням природоохоронного законодавства та незабезпечення невідворотності відповідальності за його порушення [2].

При цьому, екологічною стратегією основними напрямками збалансованого використання надр України визначені: а) перехід до ресурсозберігаючих технологій; б) повноцінне впровадження оцінки впливу на довкілля; в) обов'язковість рекультивативної; г) невідворотність відповідальності за порушення природоохоронного законодавства. Отже, дослідження проблем, пов'язаних із адміністративною відповідальністю за порушення вимог щодо видобутку корисних копалин, як найбільш поширеного виду юридичної відповідальності в гірничому й надровому праві є доволі актуальними.

1.2. Аналіз останніх досліджень і публікацій. Уваги до проблем адміністративної відповідальності в сфері використання та охорони надр у вітчизняній юридичній науці не бракує. Серед найпомітніших доробків слід відмітити три докторські дисертації за адміністративно-правовою спеціальністю, які у більшій чи меншій мірі стосуються проблем адміністративних правопорушень у сфері видобутку корисних копалин, авторами яких є О.Ю. Макаренко (2013), О.О. Сурілова (2017) та Н.О. Максименцева (2018).

Так, за твердженням О.Ю. Макаренка [3, с. 6, 7] він удосконалив: 1) положення про те, що санкції у сфері охорони надр не є тотожними адміністративно-правовій відповідальності та не проявляються виключно у встановлених Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) стягненнях, вказані санкції охоплюють як адміністративні стягнення, так і інші засоби стимулювання позитивної поведінки суб'єктів охорони надр; 2) розуміння змісту та сутності поняття позитивної відповідальності в сфері адміністративно-правової охорони надр та ретроспективної відповідальності в цій сфері.

В роботі О.О. Сурілової набули подальшого розвитку: 1) тези про те, що основними напрямками підвищення ефективності застосування заходів адміністративної відповідальності за порушення вимог використання й охорони надр є конкретизація підстав відповідальності, складів адміністративних правопорушень і вдосконалення системи адміністративних стягнень, у результаті чого сформульовано пропозиції про внесення змін до КУпАП; 2) положення про кваліфікацію адміністративних правопорушень у сфері використання й охорони надр та розмежування кримінальної й адміністративної відповідальності в цій сфері [4, с. 5-7].

Н.О. Максименцева в своїй роботі [5, с. 10] доводить, що галузева диференціація між адміністративним правом та екологічним, і, зокрема, природно-ресурсним, у частині

розмежування правовідносин у сфері використання та охорони надр, з точки зору управління в зазначеній сфері, здійснюється виходячи з особливостей об'єкта правовідносин (проміжного та кінцевого), а саме: об'єктом правовідносин управління в галузі використання та охорони надр (адміністративних правовідносин) є діяльність, поведінка суб'єктів суспільних відносин, спрямована на досягнення результату управлінського впливу уповноваженого суб'єкта на поведінку підпорядкованого суб'єкта відносно предмету матеріального світу – надр; у той же час еколого-природноресурсним об'єктом є саме надра.

Серед інших цікавих результатів досліджень слід звернути увагу на проведення уперше, на думку Є.В. Шульги [6], детального аналізу та надання визначення адміністративному правопорушенню у сфері надрокористування, а також удосконалення ст.ст. 47, 57, 58 КУпАП шляхом обґрунтованої пропозиції щодо внесення доповнення до санкцій додаткових видів адміністративних стягнень.

На наявність дисбалансу між нормативно-правовими вимогами, що пред'являються до розробників родовищ, приписами гірничого і надрового законодавства, автор звертав увагу в своїй попередній роботі, пропонуючи класифікувати дані вимоги за суб'єктно-об'єктним складом і за часом (стадіями) користування надрами [7, с. 59-65].

1.3. Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми. Не зважаючи на наявність доволі представницьких досліджень та публікацій за обраною темою, проблеми адміністративної відповідальності за порушення вимог щодо видобутку корисних копалин мають достатній потенціал для продовження пошуків їх вирішення. Об'єктивним чинником, в даному випадку, виступає закон України [8], яким внесені зміни, у тому числі, й до КУпАП [9], шляхом його доповнення ст.58-1 «Порушення вимог щодо видобутку корисних копалин». Зазначений закон був прийнятий 19.12.2019 р. та набрав чинності 29.12.2019 р., а отже до тепер не був предметом науково-правового дослідження.

1.4. Формулювання мети статті та постановка завдань. Мета статті полягає в аналізі, виявленні проблем адміністративної відповідальності за порушення вимог щодо видобутку корисних копалин та формулюванні пропозицій щодо їх подолання. Для цього в рамках статті передбачено виконання таких завдань:

- аналіз нормативно-правової бази, що забезпечує регулювання відносин адміністративної відповідальності у сфері користування та охорони надр;
- дослідження змісту вимог, що встановлені законодавством до видобутку корисних копалин;
- виявлення наявних колізій у приписах гірничого, надрового, адміністративного та господарського (економічного) законодавства щодо окремих вимог до видобутку корисних копалин;
- формулювання пропозицій із вдосконалення законодавства в сфері адміністративної відповідальності за порушення вимог щодо видобутку корисних копалин.

2. Методика. Дослідження виконано з використанням порівняльно-правового підходу, що полягає в оцінці чинного правового поля адміністративної відповідальності у сфері користування та охорони надр, виявлення проблем у побудові статті про порушення вимог щодо видобутку корисних копалин, встановлення міжгалузевих колізій. Другою складовою зазначеного підходу є аналіз й розробка пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання адміністративних відносин для забезпечення невідворотності відповідальності за порушення природоохоронного законодавства.

Послідовність проведення дослідження обумовлюється логікою постановки вищенаведених завдань, структурою та змістом приписів, що містяться в гірничому, надровому, адміністративному та господарському законодавстві України.

3. Результати та обговорення. Саме в межах адміністративної відповідальності відбувається найчастіше реагування держави на порушення встановлених правових норм, приписів, правил та норм поведінки суб'єктів гірничих правовідносин. Вважається, що ефективність цього виду юридичної відповідальності обумовлена такими чинниками: - адміністративні стягнення, внаслідок незначної суспільної небезпеки діянь, мають менш

суворий, порівняльно із кримінальним, характер; - переліки адміністративних правопорушень, хоча і є виключними, але застосовуються до надзвичайно широкого кола відносин; - спрощені, в більшості випадків позасудові, процедури притягнення до відповідальності дозволяють оперативніше реагувати на правопорушення.

Разом з тим, поява у КУпАП нової статті, згідно із якою передбачена відповідальність за порушення вимог щодо видобутку корисних копалин, обумовлює необхідність її детального дослідження, що сприятиме як практиці користування надрами так і правозастосування.

3.1. Першою проблемою, яка потребує аналізу, вбачається розуміння поняття «вимоги щодо видобутку корисних копалин», адже саме за їх порушення й передбачені відповідні санкції.

Видобування корисних копалин є одним із видів користування надрами, визначених ст. 14 Кодексу України про надра (далі – КУпН) [10], який також визначає й загальні, для усіх видів надрокористування, права та обов'язки користувачів надр (ст. 24). Серед останніх виділені такі: 1) використовувати надра відповідно до цілей, для яких їх було надано; 2) забезпечувати повноту геологічного вивчення, раціональне, комплексне використання та охорону надр; 3) забезпечувати безпеку людей, майна та навколишнього природного середовища; 4) приводити земельні ділянки, порушені при користуванні надрами, в стан, придатний для подальшого їх використання у суспільному виробництві; 5) надавати та оприлюднювати інформацію про загальнодержавні та місцеві податки і збори, інші платежі, а також про виробничу (господарську) діяльність, необхідну для забезпечення прозорості у видобувних галузях, відповідно до порядку, затвердженого Кабінетом Міністрів України; 6) виконувати інші вимоги щодо користування надрами, встановлені законодавством України та угодою про розподіл продукції. Зазначені обов'язки користувача надр виникають з моменту отримання спеціального дозволу на користування надрами.

Відносно видобування корисних копалин ст. 51 КУпН встановлено, що розробка родовищ твердих, рідких і газоподібних корисних копалин та переробка мінеральної сировини провадяться згідно з затвердженими проектами та планами робіт, правилами технічної експлуатації та охорони надр. Основні вимоги, які повинні забезпечуватися при розробці родовищ корисних копалин розкриті у ст. 53 КУпН, а саме:

1) застосування раціональних, екологічно безпечних технологій видобування корисних копалин і вилучення наявних у них компонентів, що мають промислове значення, недопущення наднормативних втрат і погіршення якості корисних копалин, а також вибіркового відпрацювання багатих ділянок родовищ, що призводить до втрат запасів корисних копалин;

2) здійснення дорозвідки родовищ корисних копалин та інших геологічних робіт, проведення маркшейдерських робіт, ведення технічної документації;

3) облік стану і руху запасів, втрат і погіршення якості корисних копалин, а також подання до статистичних та інших державних органів встановленої законодавством звітності;

4) недопущення псування розроблюваних і сусідніх з ними родовищ корисних копалин в результаті проведення гірничих робіт, а також збереження запасів корисних копалин родовищ, що консервуються;

5) складування, збереження та облік корисних копалин, а також відходів виробництва, що містять корисні компоненти і тимчасово не використовуються;

6) раціональне використання розкритих порід і відходів виробництва;

7) безпечно для людей, майна і навколишнього природного середовища ведення робіт.

Крім того, при розробці родовищ корисних копалин має забезпечуватися також додержання інших вимог, передбачених законодавством про охорону навколишнього природного середовища.

Слід також зазначити, що окремо у КУпН встановлені й основні вимоги в галузі охорони надр (ст. 56), а також повноваження органу державного гірничого нагляду щодо здійснення нагляду за веденням робіт по геологічному вивченню надр, їх використанням та охороною

(ст. 63) та відповідальність за порушення законодавства про надра (ст. 65).

Окрім вимог, встановлених надровим законодавством, необхідно враховувати й вимоги, що висуваються і гірничим законодавством. Так, Гірничий закон України (далі – ГЗУ) [11] у ст. 18 наводить наступні основні вимоги до проведення гірничих робіт: - застосування прогресивних, безпечних і нешкідливих способів підготовки та розробки родовищ корисних копалин; - постійне підтримання діючих гірничих виробок, видобутку та транспортування корисних копалин у стані, визначеному правилами технічної експлуатації та правилами безпеки; - створення системи заходів щодо безпечної діяльності під час проведення гірничих робіт; - раціональне видобування, використання корисних копалин і охорона надр; - дотримання гранично допустимих нормативів викидів і скидів забруднюючих речовин у довкілля; - забезпечення радіаційної та екологічної безпеки під час проведення гірничих робіт; - забезпечення максимально можливої виїмки корисних копалин при сучасних технологіях; - приведення земельних ділянок, що вивільняються гірничими підприємствами після їх ліквідації або консервації, у стан, придатний для використання за призначенням відповідно до Земельного кодексу України.

Звертає на себе увагу застереження, зроблене у цій статті ГЗУ, яка вказує на те, що при проведенні гірничих робіт має забезпечуватися також додержання інших вимог, передбачених законодавством. Власне у самому ГЗУ розділом IV «Експлуатація гірничих підприємств» (ст.ст. 18 – 24) врегульовані, окрім вказаних вище вимог, ще й такі види відносин як: - порядок проведення гірничих робіт; - гірничошахтне устаткування та матеріали; - застосування вибухових матеріалів під час проведення гірничих робіт; - експертиза проектних рішень з протиаварійного захисту, безпеки проведення гірничих робіт, будівництва та експлуатації гірничих підприємств; - використання та облік відпрацьованих гірничих виробок; - документи, що дають право на проведення гірничих робіт. Також в окремих статтях ГЗУ виписані основні обов'язки власника (керівника) гірничого підприємства (ст. 38), обов'язки працівників гірничих підприємств (ст. 41), додаткові вимоги до осіб, які перебувають в особливо небезпечних підземних умовах (ст. 42), відповідальність за порушення гірничого законодавства (ст. 49).

Нарешті, виходячи з положень ст. 24 ГЗУ, згідно із яким гірниче підприємство при проведенні гірничих робіт повинно мати: - спеціальний дозвіл на користування надрами; - акт про надання гірничого відводу (крім користувачів нафтогазоносними та бурштиноносними надрами); - технічний проект, затверджений і погоджений у встановленому порядку; - геолого-маркшейдерську, технічну та обліково-контрольну документацію (календарні плани розвитку гірничих робіт, проекти, паспорти, схеми), безумовно і вимоги цих документів мають дотримуватися при видобуванні корисних копалин. До того ж, вся технічна документація повинна вестися відповідно до вимог правил безпеки, правил технічної експлуатації, єдиних правил безпеки при підричних роботах та інших нормативно-правових актів.

Отже, поняття «вимоги щодо видобутку корисних копалин» пропонується розглядати як вимоги, умови, заборони, права, обов'язки, обмеження, встановлені законодавством, нормами, правилами, нормативами, дозволами, проектами, регламентами та іншою гірничою документацією, що приймаються в установленому порядку, дотримання і виконання яких забезпечує раціональне, комплексне видобування корисних копалин, охорону надр, гарантування при користуванні надрами безпеки людей, майна та навколишнього природного середовища, а також охорону прав і законних інтересів підприємств, установ, організацій та громадян.

3.2. Друга проблема, як уявляється, полягає у внутрішній будові норми права, що досліджується і яка мала б характеризуватися єдністю та взаємодією її складових елементів.

Але перед тим зробимо відступ, щоб звернути увагу на той факт, що не зважаючи на перелічені вище чисельні вимоги до видобування корисних копалин, а так само застосування в назві статті словосполучення «порушення вимог», яке очевидно передбачає їх множину, у змісті статті йдеться лише про одну вимогу - видобування корисних копалин з

використанням обладнання, яке пройшло відповідно до закону обов'язкову сертифікацію.

Ці структурні елементи норми права складають її гіпотезу та диспозицію, тобто, гіпотеза - це припущення, диспозиція - розпорядження. Третьою складовою є санкція - стягнення. Усі ці елементи логічно впливають один з одного, утворюючи цілісну впорядковану систему, яку можна викласти у вигляді такої словесної ланки «якщо - то - інакше». Отже, якщо існують певні обставини (гіпотеза), то варто прийняти запропоновану лінію поведінки (диспозиція), інакше настануть зазначені несприятливі наслідки (санкція). В нашому випадку, повну логічну структуру норми можна виразити так: якщо особа (громадян чи посадова особа) здійснює видобування корисних копалин з використанням обладнання, то таке обладнання повинно бути таким, що пройшло відповідно до закону обов'язкову сертифікацію, інакше за невиконання цієї вимоги до неї (особи) буде застосоване стягнення у вигляді накладення штрафу, в розмірах, передбачених частинами 1 та 2 ст. 58-1 КУпАП.

Подібний підхід законодавця до встановлення відповідальності в сфері використання надр з метою видобування корисних копалин як мінімум дивує, адже складається враження, що, по-перше, сформульована таким чином диспозиція статті містить найбільш значущу вимогу до видобування корисних копалин, і, по-друге, порушення інших вимог в цій сфері, встановлених передусім КУпН та ГЗУ, або залишаються такими, за які не передбачена адміністративна відповідальність, або їх слід розглядати в контексті інших правопорушень, передбачених КУпАП: - ст. 47 «Порушення права державної власності на надра»; - ст. 57. «Порушення вимог щодо охорони надр»; - ст. 58 «Порушення правил і вимог проведення робіт по геологічному вивченню надр». Хоча щодо останніх, то очевидним є не тільки різниця у видах надрових відносин - надроресурсних (право власності на надра та їх ресурси), надроохоронних (право охорони надр), геологічних (геологічне право, право геологічного вивчення надр) із гірничими (гірниче право, право видобування корисних копалин), а й різниця у складах вказаних правопорушень.

Таким чином, можна констатувати, що назва запропонованої ст. 58-1 КУпАП не відображає зміст диспозиції частини 1 цієї статті. Зокрема, у назві статті мова йде виключно про порушення вимог щодо видобутку корисних копалин, тоді як у частині 1 даної статті згадується лише одна вимога до обладнання, яке використовується при цьому.

Більше того, у висновку фахівців Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України вірно звертається увага на той факт, що чинними актами законодавства не передбачено зазначеної вимоги щодо видобутку корисних копалин і відповідальність за її недотримання. Тобто, проєктом пропонується встановити адміністративну відповідальність за порушення норм матеріального права, які на сьогодні відсутні в чинному законодавстві. Відтак, за такого законодавчого підходу поданий законопроект не містить достатніх і завершених правових механізмів реалізації його положень, як того вимагає конституційний принцип правової держави та не враховує рішення Конституційного Суду України від 30.05.2001 р. №7рп/2001 щодо повноти законодавчого регулювання суспільних відносин, його системності та комплексності [12]. Мова йде, перш за все, про перелік правопорушень, наведений у ст. 65 КУпН.

В той же час, слід висловити заперечення проти позиції, наведеної у Висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України від 07.11.2019, де пропонується не доповнювати КУпАП новою статтею, а додати до чинної ст. 57 КУпАП «Порушення вимог щодо охорони надр» частину шосту аналогічного змісту, враховуючи те, що об'єктом охорони у вказаній статті є суспільні відносини в сфері охорони надр [12].

Навряд чи така думка є обґрунтованою, адже очевидно, що відносини з видобування корисних копалин є видом відносин з користування надрами, а не їх охорони. Подібне твердження виходить як з положень КУпН, де надрові відносини диференційовані на відносини геологічного вивчення, використання і охорони надр, так і з положень Кримінального кодексу України (ст. 240), в яких сама назва статті «Порушення правил охорони або використання надр» і зміст її ч.ч. 1 та 2 підтверджують саме авторську позицію, за якою об'єктом охорони у ст. 58-1 КУпАП є суспільні відносини в сфері використання надр.

Суб'єктивним поясненням подібного рівня юридичної техніки можна вважати, по-перше, поспіх, з яким приймався вказаний закон (подання проекту - 08.10.2019, прийняття в першому читанні - 12.11.2019, подання до другого читання - 18.12.2019, прийняття закону - 19.12.2019). По-друге, перша редакція законопроекту мала назву «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо урегулювання питання видобутку бурштину», що з великою долею ймовірності свідчить про те, що парламентарі у такий спосіб намагалися встановити відповідальність за використання несертифікованого обладнання саме при видобуванні бурштину.

3.3. Наступним проблемним питанням, що потребує відповідного аналізу, слід визнати словосполучення, яке використано у змісті статті, що розглядається – «обладнання, яке не пройшло відповідно до закону обов'язкову сертифікацію».

Якщо подивитись на проект закону, поданий на перше читання, то ця вимога була сформульована набагато ширше, а саме «використанням обладнання, яке підлягає обов'язковій сертифікації або показники безпеки якого наводяться в нормативних документах і підлягають підтвердженню відповідності шляхом сертифікації, але не пройшли їх». Проте, у будь-якому випадку, необхідно зазначити, що поява такої вимоги, обумовлює виокремлення її наступних складових, які ще не були предметами досліджень у цій сфері: 1) «обладнання має пройти обов'язкову сертифікацію»; 2) «обов'язкова сертифікація обладнання має проходити відповідно до закону».

Відносно першої вимоги зазначу, що з 01.01.2018 р. Україна повністю перейшла до процедур підтвердження відповідності сертифікації продукції та послуг за Європейськими принципами. Відповідно до Закону України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» [13], який вступив в дію з 10 лютого 2016 р., в Україні здійснюється поетапний процес реформування системи технічного регулювання з переходом від обов'язкової сертифікації в системі в державній системі сертифікації (УкрСЕПРО) до європейської системи оцінки відповідності. Метою такого реформування є гармонізація законодавчої та нормативної бази України з європейською і перехід на систему оцінки відповідності продукції за вимогами українських Технічних регламентів (аналогів європейських Директив). Власне поняття «сертифікація» розглядається як підтвердження відповідності третьою стороною, яке стосується продукції, процесів, послуг, систем або персоналу, тобто - видача документа про відповідність, яка ґрунтується на прийнятому після критичного огляду рішенні про те, що виконання заданих вимог було доведено.

Таким чином, система УкрСЕПРО – система обов'язкової та добровільної сертифікації продукції, яка введена в Україні Декретом Кабінету Міністрів України «Про стандартизацію і сертифікацію» від 10 травня 1993 р. № 46-93, з 01 січня 2018 р. втратила чинність. Нагадаю, що ця система передбачала проведення обов'язкової сертифікації широкого кола продукції на відповідність конкретним вимогам конкретних стандартів, включених до «Переліку продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації в Україні», затвердженого наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 01 лютого 2005 р. № 28, який також втратив чинність згідно із наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 26.01.2018 № 93. Як було погоджено в Угоді про асоціацію з ЄС, Україна поступово впроваджує звід Європейських стандартів (EN) як національні стандарти з одночасним скасуванням конфліктних національних стандартів, зокрема міждержавних стандартів, розроблених до 1992 р.

В той же час, необхідно враховувати, що в КУпАП йдеться про використання обладнання для видобування корисних копалин, тобто для виконання робіт підвищеної небезпеки з використанням обладнання підвищеної небезпеки. Подібний висновок ґрунтується на положеннях, затвердженого урядом Порядку [14], що визначає процедуру видачі або відмови у видачі, переоформлення, анулювання Державною службою України з питань праці (далі – Держпраці) та її територіальними органами дозволів на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки (далі - дозвіл). До переліку видів робіт підвищеної небезпеки (додаток 2 до

Порядку в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 3 березня 2020 р. № 207) віднесені «Підземні та відкриті гірничі роботи», а до переліку машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки (додаток 3 до Порядку в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 3 березня 2020 р. № 207) – «Гірничошахтне та гірничорятувальне устаткування та устаткування для видобутку, транспортування, дроблення, сортування та збагачення корисних копалин та огрудкування руд і концентратів у вугільній, гірничорудній, нерудній та коксохімічній промисловостях».

При цьому під застосуванням машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки розуміється - використання машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки за призначенням згідно з результатами оцінки їх відповідності вимогам законодавства з питань охорони праці та промислової безпеки [14].

Відповідно до ст. 21 Закону України «Про охорону праці» [15] роботодавець повинен одержати дозвіл на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки (далі - дозвіл). Держпраці видає дозволи на безоплатній основі на підставі висновку експертизи стану охорони праці та безпеки промислового виробництва суб'єкта господарювання, проведеної експертно-технічними центрами, які належать до сфери управління Держпраці, або незалежними експертними організаціями, які забезпечують науково-технічну підтримку державного нагляду у сфері промислової безпеки та охорони праці.

На застосування машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки виробник або постачальник устаткування підвищеної небезпеки отримує дозвіл до прийняття зобов'язань на постачання. Одержання дозволу не вимагається у разі:

1) експлуатації (застосування) устаткування підвищеної небезпеки, яке прийнято в експлуатацію з видачею відповідного сертифіката;

2) експлуатації (застосування) устаткування підвищеної небезпеки, щодо якого зареєстровано декларацію про готовність до експлуатації;

3) реєстрації машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки Держпраці.

Важливим застереженням щодо обов'язковості оцінки відповідності є положення ч. 4 ст. 9 закону [13], згідно із якими: а) технічні регламенти затверджуються законами, актами Кабінету Міністрів України відповідних державних органів та міністерств, визначених ч. 3 ст. 8 цього закону; б) технічні регламенти, якими передбачене застосування процедур оцінки відповідності, затверджуються законами або актами Кабінету Міністрів України. Саме останні і слід розглядати як такі, що можуть запроваджувати обов'язкову оцінку відповідності - процес доведення того, що задані вимоги, які стосуються продукції, процесу, послуги, системи, особи чи органу, були виконані.

При цьому, відповідати вимогам усіх чинних технічних регламентів, які застосовуються до такої продукції, повинні наступні її види: 1) продукція, що вводиться в обіг; 2) продукція, що надається на ринку або вводиться в експлуатацію; 3) продукція, що виготовляється та/або вводиться в експлуатацію виробником для використання у власних цілях згідно з деякими технічними регламентами. Виключення з цього переліку визначені у ст. 12 закону [13] та у відповідних технічних регламентах.

Тож, у випадку ч. 1 ст. 58-1 КУпАП, враховуючи сучасний стан законодавства про стандартизацію та сертифікацію, пропонується наступна редакція її частини, пов'язаної з використанням обладнання: «... обладнання, яке не пройшло процедуру оцінки відповідності, передбачену технічними регламентами».

Якщо ж, технічний регламент не передбачає застосування процедур оцінки відповідності, або такий регламент щодо конкретного виду обладнання взагалі відсутній, то це означає, що оцінка відповідності здійснюється на добровільних засадах, в будь-яких формах, включаючи випробування, декларування відповідності, сертифікацію та інспектування, та на відповідність будь-яким заявленим вимогам.

Щодо обладнання, яке може використовуватися при видобуванні корисних копалин, в базі даних про технічні регламенти зазначені наступні: - Технічний регламент безпеки машин

[16]; - Технічний регламент обладнання та захисних систем, призначених для використання в потенційно вибухонебезпечних середовищах [17]; - Технічний регламент обладнання, що працює під тиском [18] тощо.

Відповідного редагування потребує й припис ч. 1 ст. 20 ГЗУ, якою встановлено, що гірничошахтне устаткування та матеріали допускаються органами гірничого та санітарно-епідеміологічного нагляду до застосування на гірничих підприємствах лише за наявності відповідного сертифіката.

3.4. Нарешті, дискусійними виглядають доповнення ч. 1 ст. 239 КУпАП положенням, згідно із яким справи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 58-1 КУпАП розглядає центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр. Наразі функції останнього виконує Державна служба геології та надр України (далі – Держгеонадра) відповідно до затвердженого про неї положення [19]. І хоча до покладених на Держгеонадра завдань відноситься й складання, у межах повноважень, передбачених законом, протоколів про адміністративні правопорушення, розгляд справ про адміністративні правопорушення та накладання адміністративних стягнень, повноважень щодо контролю за обладнанням, яке використовується при видобуванні корисних копалин у нього немає.

Крім того, Держгеонадра, згідно із ст. 61 КУпН, є органом державного контролю за геологічним вивченням надр (державного геологічного контролю), серед об'єктів його контролю, визначених у ст. 62 КУпН, також відсутнє вказане обладнання. Що стосується функції Держгеонадр, відповідно до якої цей орган виконує роботи із стандартизації, метрології, сертифікації у сфері геологічного вивчення, охорони та використання надр, то, знов таки вони не стосуються гірничого обладнання, а пов'язані із стандартизацією та сертифікацією товарної продукції гірничодобувного підприємства - мінеральної сировини, видобутої гірничодобувним підприємством і такої, що відповідає установленим стандартам.

Більш логічним уявляється наділення повноваженням щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 58-1 КУпАП, Держпраці. Адже, по-перше, згідно із ст. 61 КУпН цей орган здійснює державний нагляд за веденням робіт з геологічного вивчення надр, їх використанням та охороною, а також використанням і переробкою мінеральної сировини (державний гірничий нагляд), до повноважень якого належить перевірка гірничо-технічних, інженерно-геологічних, гідрогеологічних та інших умов розробки родовищ корисних копалин, а також вирішення інших питань щодо нагляду за використанням та охороною надр в межах своєї компетенції.

Зокрема, Держпраці погоджує проекти проведення дослідно-промислового видобування корисних копалин, проекти і щорічні плани їх видобування та переробки, а також проекти будівництва підземних споруд щодо додержання вимог ГЗУ, законодавства з промислової безпеки та охорони праці, проекти планів розвитку гірничих робіт щодо їх безпечного ведення, а також норм відбору, втрат корисних копалин на підприємствах, що видобувають тверді, рідкі та газоподібні корисні копалини [20].

По-друге, Держпраці, відповідно до ст. 231 КУпАП, також є органом, що розглядає справи про порушення законодавства про надра.

По-третє, Держпраці здійснює нагляд на ринку за об'єктами технічних регламентів та бере участь у розробленні правил і процедури ринкового нагляду за об'єктами технічних регламентів та інших нормативно-правових актів у відповідній сфері [20].

4. Висновки. Таким чином, проведені дослідження проблем адміністративної відповідальності за порушення вимог щодо видобутку корисних копалин, дозволяє сформулювати наступні найважливіші його результати.

4.1. Перелік вимог до видобування корисних копалин, встановлених кодифікованими актами надрового та гірничого законодавства, зосереджені у їх приписах, що стосуються: - обов'язків користувачів надр; - розробки родовищ корисних копалин; - проведення гірничих робіт; - повноважень органу державного гірничого нагляду; - відповідальності за порушення законодавства. Законодавчі вимоги до гірничошахтного устаткування полягають у

необхідності його допуску певними наглядовими органами та наявності відповідного сертифіката. Інші вимоги передбачені на підзаконному рівні у правилах безпеки та технічної експлуатації, а також у дозволах на виконання робіт і його експлуатацію.

4.2. Поняття «вимоги щодо видобутку корисних копалин» пропонується розглядати як вимоги, умови, заборони, права, обов'язки, обмеження, встановлені законодавством, нормами, правилами, нормативами, дозволами, проектами, регламентами та іншою гірничою документацією, що приймаються в установленому порядку, дотримання і виконання яких забезпечує раціональне, комплексне видобування корисних копалин, охорону надр, гарантування при користуванні надрами безпеки людей, майна та навколишнього природного середовища, а також охорону прав і законних інтересів підприємств, установ, організацій та громадян.

4.3. Назва запропонованої ст. 58-1 КУпАП не відображає її зміст, адже порушення вимог щодо видобутку корисних копалин, ототожнюється із однією вимогою до обладнання, яке використовується при цьому. Відповідальність за порушення зазначених вимог на сьогодні відсутня в чинному законодавстві про надра.

4.4. У випадку ч. 1 ст. 58-1 КУпАП, враховуючи сучасний стан законодавства про стандартизацію та сертифікацію, пропонується наступна редакція її частини, пов'язаної з використанням обладнання: « ... обладнання, яке не пройшло процедуру оцінки відповідності, передбачену технічними регламентами».

4.5. Наділення Державної служби геології та надр України повноваженнями із розгляду справ про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 58-1 КУпАП є необґрунтованим та недоцільним, оскільки цей орган, здійснюючи державний геологічний контроль, не має повноважень щодо обладнання, яке використовується при видобуванні корисних копалин. Натомість, такими повноваженнями наділений орган державного гірничого нагляду - Державна служба України з питань праці.

Результати проведеного дослідження можуть бути використані в практиці вдосконалення чинного адміністративного, надрового та гірничого законодавства України, теоретичні положення стануть у нагоді для наукового й навчального забезпечення освітнього процесу.

Вдячність. Автор статті висловлюють подяку доктору юридичних наук, професору, член-кореспонденту НАН України, член-кореспонденту НАПрН України, заслуженому юристу України, директору Державної установи «Інститут економіко-правових досліджень ім. В.К. Мамутова НАН України» Володимирі Анатолійовичу Устименку за науково-консультаційну та організаційну допомогу в підготовці матеріалів і проведенні відповідних досліджень.

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. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3268-17?find=1&text>
2. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII // Офіційний вісник України від 12.04.2019 — 2019 р., № 28, стор. 29, ст. 980.
3. Макаренко О.Ю. Адміністративно-правова охорона надр України. автореф. дис... докт. юрид. наук: 12.00.07 / – Харківській національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2013. – 32 с
4. Сурілова О.О. Адміністративно-правове регулювання у сфері використання і охорони надр. автореф. дис... докт. юрид. наук: 12.00.07 / - Запорізький національний університет, - Запоріжжя, 2017. – 34 с.
5. Максименцева Н.О. Публічне адміністрування у галузі використання і охорони надр в Україні. автореф. дис... докт. юрид. наук: 12.00.07 / – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. – Харків, 2018. – 43 с.
6. Шульга Є.В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері

надрокористування. автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / – Національний університет біоресурсів і природокористування України, - Київ, 2012. – 23 с.

7. R. Kirin. (2019). Statutory and regulatory requirements in the process of mineral mining in Ukraine. Review and analysis. Mining of Mineral Deposits, 13(2), 59-65.

8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства про видобуток бурштину та інших корисних копалин : Закон України від 19 грудня 2019 р. № 402-IX // Офіційний вісник України від 17.01.2020 — 2020 р., № 4, том 2, стор. 352, ст. 193.

9. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>

10. Кодекс України про надра від 27 липня 1994 р. № 132/94-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/94-%D0%B2%D1%80#Text>

11. Гірничий закон України від 6 жовтня 1999 р. № 1127-XIV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1127-14?find=1&text>

12. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо урегулювання питання видобутку бурштину № 2240 від 08.10.2019. URL : https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67039

13. Про технічні регламенти та оцінку відповідності : Закон України від 15 січня 2015 р. № 124-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/124-19?find=1&text>

14. Про затвердження Порядку видачі дозволів на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки : постанова Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1107. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1107-2011-%D0%BF#Text>

15. Про охорону праці : Закон України від 14 жовтня 1992 р. № 2694-XII (в редакції Закону № 229-IV від 21.11.2002). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12#Text>

16. Про затвердження Технічного регламенту безпеки машин : постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 62. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/62-2013-%D0%BF?find=1&text>

17. Про затвердження Технічного регламенту обладнання та захисних систем, призначених для використання в потенційно вибухонебезпечних середовищах : постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2016 р. № 1055. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1055-2016-%D0%BF#Text>

18. Про затвердження Технічного регламенту обладнання, що працює під тиском : постанова Кабінету Міністрів України від 16 січня 2019 р. № 27. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/27-2019-%D0%BF#Text>

19. Про затвердження Положення про Державну службу геології та надр України : постанова Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1174. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1174-2015-%D0%BF#Text>

20. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці : постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 р. № 96. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/96-2015-%D0%BF?find=1&text>

REFERENCES

1. Pro zatverdzhennya Zagalnodержavnoyi programi rozvitku mineralno-sirovinnoyi bazi Ukrayini na period do 2030 roku : Zakon Ukrayini vid 21 kvitnya 2011 r. № 3268-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3268-17?find=1&text>

2. Pro Osnovni zasady (strategiyu) derzhavnoyi ekologichnoyi politiki Ukrayini na period do 2030 roku : Zakon Ukrayini vid 28 lyutogo 2019 r. № 2697-VIII // Ofitsiyiniy visnik Ukrayini vid 12.04.2019 — 2019 r., № 28, stor. 29, st. 980.

3. Makarenko O.Yu. Administrativno-pravova ohorona nadr Ukrayini. avtoref. dis... dokt. yurid. nauk: 12.00.07 / – Harkivskiy natsionalniy universitet vnutrishnih sprav. – Harkiv, 2013. –

4. Surilova O.O. Administrativno-pravove regulyuvannya u sferi vikoristannya i ohoroni nadr. avtoref. dis... dokt. yurid. nauk: 12.00.07 / - Zaporizkiy natsionalniy universitet, - Zaporizhzhya, 2017. – 34 s.
5. Maksimentseva N.O. Publichne administruvannya u galuzi vikoristannya i ohoroni nadr v Ukrayini. avtoref. dis... dokt. yurid. nauk: 12.00.07 / – Natsionalniy yuridichniy universitet imeni Yaroslava Mudrogo. – Harkiv, 2018. – 43 s.
6. Shulga E.V. Administrativna vidpovidalnist za pravoporushehnyya u sferi nadrokoristuvannya. avtoref. dis... kand. yurid. nauk: 12.00.07 / – Natsionalniy universitet bioresursiv i prirodokoristuvannya Ukrayini, - Kiyiv, 2012. – 23 s.
7. R. Kirin. (2019). Statutory and regulatory requirements in the process of mineral mining in Ukraine. Review and analysis. Mining of Mineral Deposits, 13(2), 59-65.
8. Pro vnesennya zmin do deyakih zakonodavchih aktiv Ukrayini schodo vdoskonalennya zakonodavstva pro vidobutok burshtinu ta inshih korisnih kopalyn : Zakon Ukrayini vid 19 grudnya 2019 r. № 402-IX // Ofitsiyiniy visnik Ukrayini vid 17.01.2020 — 2020 r., № 4, tom 2, stor. 352, st. 193.
9. Kodeks Ukrayini pro administrativni pravoporushehnyya vid 07.12.1984 r. № 8073-X. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>
10. Kodeks Ukrayini pro nadra vid 27 lipnya 1994 r. № 132/94-VR. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/94-vr#Text>
11. Girnichiy zakon Ukrayini vid 6 zhovtnya 1999 r. № 1127-XIV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1127-14?find=1&text>
12. Proekt Zakonu pro vnesennya zmin do deyakih zakonodavchih aktiv Ukrayini schodo uregulyuvannya pitannya vidobutku burshtinu № 2240 vid 08.10.2019. URL : https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67039
13. Pro tehichni reglamenti ta otsinku vidpovidnosti : Zakon Ukrayini vid 15 sichnya 2015 r. № 124-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/124-19?find=1&text>
14. Pro zatverdzhennya Poryadku vidachi dozvoliv na vikonannya robot pidvischenoyi nebezpeki ta na ekspluatatsiyu (zastosuvannya) mashyn, mehanizmiv, ustatkovannya pidvischenoyi nebezpeki : postanova Kabinetu Ministriv Ukrayini vid 26 zhovtnya 2011 r. № 1107. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1107-2011-p#Text>
15. Pro ohoronu pratsi : Zakon Ukrayini vid 14 zhovtnya 1992 r. № 2694-XII (v redaktsiyi Zakonu № 229-IV vid 21.11.2002). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12#Text>
16. Pro zatverdzhennya Tehnichnogo reglamentu bezpeki mashyn : postanova Kabinetu Ministriv Ukrayini vid 30 sichnya 2013 r. № 62. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/62-2013-p?find=1&text>
17. Pro zatverdzhennya Tehnichnogo reglamentu obladdannya ta zahisnih sistem, priznachenih dlya vikoristannya v potentsiyno vibuhonebezpechnih seredovischah : postanova Kabinetu Ministriv Ukrayini vid 28 grudnya 2016 r. № 1055. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1055-2016-p#Text>
18. Pro zatverdzhennya Tehnichnogo reglamentu obladdannya, scho pratsyue pid tiskom : postanova Kabinetu Ministriv Ukrayini vid 16 sichnya 2019 r. № 27. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/27-2019-p#Text>
19. Pro zatverdzhennya Polozhennya pro Derzhavnu sluzhbu geologiti ta nadr Ukrayini : postanova Kabinetu Ministriv Ukrayini vid 30 grudnya 2015 r. № 1174. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1174-2015-p#Text>
20. Pro zatverdzhennya Polozhennya pro Derzhavnu sluzhbu Ukrayini z pitan pratsi : postanova Kabinetu Ministriv Ukrayini vid 11 lyutogo 2015 r. № 96. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/96-2015-p?find=1&text>