

Самовільне користування

надрами: варіативність суб'єктів та об'єктивної сторони правопорушення



Р. С. Кірін

кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільного та господарського права Державного вищого навчального закладу «Національний гірничий університет»

Стаття присвячена встановленню суб'єктів та видів дозвільної документації при розкритті складу правопорушень в сфері користування надрами.

Ключові слова: самовільне користування надрами, суб'єкти надрокористування, дозвільна документація, несанкціонована промислова розробка родовищ.

Стаття посвячена установленню субъектов и видов разрешительной документации при раскрытии состава правонарушений в сфере использования недр.

Ключевые слова: самовольное пользование недрами, субъекты недропользования, разрешительная документация, несанкционированная промышленная разработка месторождений.

The article is devoted to the subjects and kind of the allowing documentation of the disclosure of offenses in the sphere of mineral resources.

Keywords: unauthorized use of mineral resources, subjects subsoil, allowing documentation, unauthorized mining industry.

Минуло майже десятиріччя, коли на підставі Указу Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 червня 2003 року «Про невідкладні заходи щодо підвищення ефективності надрокористування в Україні» від 06.06.2003 р. № 485/2003 [1] Кабінету Міністрів України (далі – КМ України) було доручено в місячний строк внести на розгляд парламенту законопроекти про внесення змін до: а) Кримінального кодексу України (далі – КК України) щодо кримінальної відповідальності за незаконне видобування корисних копалин (далі – ВКК) загальнодержавного значення; б) Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КпАП) щодо запровадження адміністративної відповідальності за порушення умов спеціального дозволу (ліцензії) на користування надрами (далі – спецдозвіл), а також за незаконне ВКК місцевого значення. Крім того, доручалося вжити заходів щодо недопущення несанкціонованої промислової розробки родовищ корисних копалин (далі – РКК), у тому числі у вигляді дослідно-промислової розробки (далі – ДПР) та некомплексної розробки РКК.

Втім, якщо у Кримінальному кодексі України з 11.01.2005 р. слова «крім загальнопоширених» замінили словами «загальнодержавного значення», то КпАП зазнав змін лише з 08.09.2005 р. і лише в частині порушення особливих умов спецдозволу. Відносини щодо незаконного ВКК місцевого значення залишилися поза увагою. Крім того, залишається малодослідженим склад правопорушення, передбаченого ст. 47 КпАП «Порушення права державної власності на надра» в частині самовільного користування надрами.

Теоретичною основою досліджень у галузі вітчизняного надрового права є пра-

ці В. І. Андрейцева, Г. І. Балюк, А. Г. Бобкової, О. А. Грицан, І. М. Козьякова, М. В. Краснової, О. В. Леонової, О. Ю. Марченка, Н. П. Медведєвої, О. М. Олійника, С. В. Разметаєва, Ю. С. Шемчушенка, О. П. Шем'якова, В. К. Філатової, І. В. Хохлової та ін.

Метою цієї статті є встановлення суб'єктів та об'єктивної сторони, зокрема – видів дозвільної документації, при кваліфікації правопорушень в сфері користування надрами.

Чинний Кодекс України про надра (далі – КпН) (ст. 65) закріплює, що порушення законодавства про надра (далі – ЗпН) тягне за собою, серед інших видів юридичної відповідальності, й адміністративну – згідно з законодавством України. Зокрема у надровій сфері відповідальність за порушення ЗпН несуть особи, винні, у тому числі, у самовільному користуванні надрами. В свою чергу, порушення сформульованих в КпН правил тягне за собою відповідальність, передбачену в КпАП і КК. Так, згадувана ст. 47 КпАП встановлює стягнення за самовільне користування надрами, укладення угод, які в прямій чи прихованій формі порушують право державної власності на надра.

У чинному ЗпН (наказ Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження Методики визначення розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок самовільного користування надрами» від 29.08.2011 р. № 303) поняття «самовільне користування надрами» трактується як користування надрами за відсутності дозвільної документації на користування надрами, передбаченої законом [2].

Виходячи із зазначених у ст. 19 КпН варіантів надання надр у користування, можна виділити такі пакети дозвільних документів з їх відповідністю певним суб'єктам: 1) суб'єкти користування

надрами на загальних умовах – спецдозвіл, акт про надання гірничого відводу; 2) суб'єкти користування надрами на умовах угоди про розподіл продукції (далі – УРП) – УРП, спецдозвіл, акт про надання гірничого відводу.

У листі Вищого господарського суду України «Про результати вивчення та узагальнення судової практики вирішення господарськими судами спорів, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища» від 01.01.2009 р. стосовно справ зі спорів, пов'язаних з порушенням ЗпН, зазначається, що дана категорія спорів є найменш численною (3 % від загальної кількості розглянутих місцевими господарськими судами спорів). При цьому серед причин виникнення цих спорів було й самовільне надрокористування. Серед позовних вимог заявлялись як майнові (про відшкодування шкоди, заподіяної незаконним ВКК; стягнення незаконно отриманого доходу), так і немайнові (про розірвання договору на право тимчасового користування землею для розташування кар'єру; розірвання договору оренди земельної ділянки, наданої для ВКК; припинення самовільного користування надрами). Як свідчить судова практика, при вирішенні спорів, пов'язаних із самовільним надрокористуванням, господарські суди задовольняли позовні вимоги у разі коли позивач (чи прокурор) звертались з вимогою про стягнення незаконно отриманого доходу від несанкціонованого ВКК [3].

Отже, логічним уявляється вважати експлуатацію РКК (здійснення ВКК) без договору на право тимчасового користування землею чи договору оренди земельної ділянки, що надаються для користування надрами, його самовільним різновидом.

Окрім Кодексу України про надра, адміністративні (штрафні) санкції за самовільне користування надрами можуть

застосовуватися до суб'єктів господарювання – юридичних осіб за порушення законодавства у сфері видобування та використання газу (метану) вугільних родовищ – у розмірі до двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, відповідно до ст. 17 Закону України «Про газ (метан) вугільних родовищ» від 21.05.2009 р. № 1392-VI [4].

Загалом, суб'єкти надрокористування, що здійснюють ВКК, проводячи гірничі роботи (гірничі підприємства), згідно з ст. 24 Гірничого закону України (далі – ГЗ України) від 06.10.1999 р. № 1127-XIV, в пакеті документів, що дають право на проведення гірничих робіт, повинні мати: 1) спецдозвіл; 2) акт про надання гірничого відводу; 3) технічний проект, затверджений і погоджений у встановленому порядку; 4) геолого-маркшейдерську, технічну та обліково-контрольну документацію (календарні плани розвитку гірничих робіт, проекти, паспорти, схеми). Вся технічна документація повинна вестися відповідно до вимог правил безпеки, правил технічної експлуатації, єдиних правил безпеки при підричних роботах та інших нормативно-правових актів [5]. До того ж, забороняється введення в експлуатацію нових і реконструйованих гірничодобувних об'єктів, якщо при їх проектуванні не дотримано вимог, передбачених ст. 50 КпН.

Про ті ж документи йдеться і у ст. 51 КпН, якою встановлено, що розробка родовищ твердих, рідких і газоподібних корисних копалин проводиться згідно з затвердженими: 1) проектами робіт; 2) планами робіт; 3) правилами технічної експлуатації 4) правилами охорони надр.

Причому правила технічної експлуатації, проекти і плани розробки РКК погоджуються користувачами надр з двома центральними органами виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері: а) геологічного вивчен-

ня та раціонального використання надр; б) охорони праці, в частині додержання вимог ЗпН. На сьогодні першим, згідно з Указом Президента України «Про Положення про Державну службу геології та надр України» від 06.04.2011 р. № 391/2011 є Державна служба геології та надр України (далі – Держгеонадра) [6], другим – Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України (далі – Держгірпромнагляд) згідно з Указом Президента України «Про Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України» від 06.04.2011 р. № 408/2011 [7]. Так, наприклад для вугільних шахт в Україні діє відповідний стандарт, затверджений наказом Міністерства вугільної промисловості України «Про затвердження та надання чинності стандарту Мінвуглепрому України СОУ 10.1-00185790-002-2005 «Правила технічної експлуатації вугільних шахт від 14.11.2006 р. № 539» [8].

Окремо ЗпН виділяє суб'єктів, що мають намір використовувати надра для видобування прісних підземних вод і розробки родовищ торфу. В таких випадках надра надаються у користування без надання гірничого відводу, але на підставі спецдозволів, що видаються після попереднього погодження з передбаченими ст. 21 КпН органами.

Такі вимоги цілком кореспондуються із повноваженнями органу державного геологічного контролю щодо здійснення контролю за геологічним вивченням надр (далі – ГВН), передбачених ст. 62 КпН, в частині дотримання нормативів, стандартів та інших вимог щодо ГВН та використання надр, умов спецдозволів та угод про умови користування надрами, відповідність геологорозвідувальних робіт і наукових досліджень державним контрактам і замовленням, а також проектам щодо проведення таких робіт. При цьому слід звернути увагу на один доку-

мент, що раніше не згадувався серед дозвільних, а саме – угода про умови користування надрами. Остання передбачена постановою КМ України «Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами» від 30.05.2011 р. № 615 [9] і є невід'ємною частиною спецдозволу. Угода укладається між органом з питань надання дозволу і надрокористувачем, і містить програму робіт, яка оформляється як додаток. Примірні угоди про умови користування надрами затверджуються Держгеонадрами. Таким чином ці угоди також слід віднести до категорії дозвільних, хоча і додаткових, проте обов'язкових.

Згідно зі статтею 16 Кодексу України про надра власне спецдозволи надаються переможцям аукціонів (крім випадків, визначених КМ України) Держгеонадра або Радою міністрів АР Крим щодо розробки РКК місцевого значення на території АР Крим. Порядок проведення аукціонів з продажу спецдозволів та порядок їх надання встановлюються КМ України. При цьому зазначена стаття КпН виокремлює суб'єктів надрокористування, які мають певні особливості в отриманні спецдозволу, тобто для яких передбачений особливий правовий режим набуття права користування надрами: 1) суб'єкти користування надрами на умовах оренди чи концесії; 2) суб'єкти користування надрами на умовах приватизації.

Стаття 11. Закону України «Про нафту і газ» від 12.07.2001 р. № 2665-III «Спеціальні дозволи на користування нафтогазоносними надрами» (далі – НГН) встановлює, що суб'єкти користування НГН, пошуку і розвідки родовищ нафти і газу, їх експлуатації, спорудження та експлуатація підземних сховищ для зберігання нафти і газу мають право здійснювати такі види діяльності лише за наявності спецдозволів на користування НГН,

що надаються Держгеонадрами, на умовах, визначених чинним законодавством [10]. Крім того, у разі, якщо діяльність, пов'язана з користуванням НГН, здійснюється цими суб'єктами на умовах договору про спільну інвестиційну діяльність, спільне виробництво, виробничу кооперацію, один із учасників цього договору зобов'язаний мати відповідний спецдозвіл.

Таким чином, при диференціації суб'єктів надрокористування і відповідних пакетів дозвільної документації необхідно враховувати не тільки вид і умови користування, а й вид ресурсів надр, що підлягають використанню.

Порядок надання гірничих відводів, виходячи зі ст. 17 КпН, встановлюється КМ України. Так, постановою КМ України «Про затвердження Положення про порядок надання гірничих відводів» від 27.01.1995 р. № 59 визначено, що з урахуванням мети використання надр до проекту гірничого відводу додаються: 1) копія спецдозволу; 2) копія протоколу про затвердження проекту розробки родовища; 3) витяг з протоколу засідання ДКЗ щодо оцінки запасів корисних копалин, їх кількості по об'єктах; 4) висновок науково-дослідної організації стосовно технічної неможливості знешкодження та утилізації шкідливих речовин, відходів виробництва та стічних вод, а також їх сумісності з породами та пластовими водами горизонтів, де планується їх поховання або скидання; 5) документ про згоду землевласника або землекористувача з рішенням про надання гірничого відводу [11].

Відповідно до статті 66 Земельного кодексу України (далі – ЗК) надання земельних ділянок для потреб, пов'язаних з користуванням надрами, проводиться після оформлення в установленому порядку прав користування надрами і відновлення земель згідно із затвердженим проек-

том рекультивації на раніше відпрацьованих площах у встановлені строки.

У наказі Міністерства надзвичайних ситуацій України «Про затвердження Положення про організацію та здійснення державного гірничого нагляду, державного нагляду (контролю) у сфері промислової безпеки та охорони праці в системі Держгірпромнагляду України та уніфікованої форми Акта перевірки суб'єкта господарювання (виробничого об'єкта)» від 11.08.2011 р. № 826 наводиться зазначена форма Акта, в якому серед Переліку питань для здійснення планових заходів державного нагляду у цій сфері передбачені спеціальні вимоги гірничого нагляду (використання та охорона надр). Останні вимагають наявності наступної дозвільної документації: спецдозвіл на відповідний вид користування надрами; затверджений проект ДПР або проект розробки; відповідність введення РКК в промислове освоєння встановленому порядку; проект користування надрами для будівництва та експлуатації підземних споруд та інших цілей, не пов'язаних з ВКК; акт про надання гірничого відводу для надрокористувачів, які мають спецдозвіл на ВКК або на користування надрами, не пов'язаний з ВКК; погоджені з Держгірпромнаглядом щорічні плани гірничих робіт на підприємствах вугільної, рудної, нерудної промисловості; погоджені з Держгірпромнаглядом щорічні плани робіт на підприємствах нафтогазовидобувної промисловості з розробки гідромінеральних ресурсів; відповідність забудови площ залягання корисних копалин загальнодержавного значення, а також будівництва на ділянках їх залягання споруд, не пов'язаних з ВКК, встановленому порядку [12].

Відповідність введення РКК в промислове освоєння встановленому порядку перевіряється на підставі ст. 36 Закону України «Про нафту і газ» від 12.07.2001 р.

№ 2665-III та постанови КМ України «Про Порядок передачі розвіданих родовищ корисних копалин для промислового освоєння» від 14.02.1995 р. № 114 [13].

Введення родовища або окремого покладу нафти і газу у промислову розробку здійснюється за рішенням Міністерства енергетики та вугільної промисловості України (Міненерговугілля України) – центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику в нафтогазовому комплексі, на підставі обґрунтованої заяви користувача НГН. Для введення родовища (покладу) нафти і газу у промислову розробку суб'єкт користування НГН повинен мати: 1) спецдозвіл на видобування нафти і газу (промислову розробку РКК); 2) затверджену геолого-економічну оцінку запасів родовища (покладу) за результатами розвідувальних робіт; 3) акти або договори на користування земельними ділянками; 4) акт про надання гірничого відводу для розробки РКК; 5) затверджений Міненерговугілля України технологічний проект (схему) промислової розробки родовища (покладу); 6) комплексний проект його облаштування; 7) інвестиційний проект (програму); 8) дозвіл Держгірпромнагляду.

Передача РКК, у тому числі техногенних, або їх ділянок оформлюється актом, який підписується головою та всіма членами міжвідомчої комісії. До акта додаються довідки, протоколи, описи та інші документи, зазначені в Порядку [13]. Акт міжвідомчої комісії є підставою для віднесення запасів корисних копалин розвіданого родовища у державному фонді РКК на баланс підприємства, яке прийняло родовище для промислового освоєння.

Перевірка відповідності забудови площ залягання корисних копалин здійснюється на підставі постанови КМ України «Про затвердження Положен-

ня про порядок забудови площ залягання корисних копалин загальнодержавного значення» від 17.01.1995 р. № 33 [14]. Наявність спеціального дозволу посвідчується на копії топографічного плану відміткою у вигляді дозвільного напису за встановленою формою. Дозвіл на забудову реєструється відповідно до чинного законодавства.

Зазначене вище дає підстави стверджувати, що до переліку дозвільної документації на користування надрами слід віднести й такі: 1) акт міжвідомчої комісії про передачу розвіданого РКК для промислового освоєння, довідки, протоколи, описи та інші документи, визначені урядом; 2) дозвіл на забудову площі залягання корисних копалин загальнодержавного значення, що надається відповідною місцевою радою.

Ще одним актуальним питанням, що потребує додаткового вивчення, є питання про статус дозвільної документації на користування надрами. Справа в тім, що згаданий підзаконний акт, в якому власне і розкривається поняття «самовільне користування надрами» [2], надає дозвільній документації ознаку «передбачена законом», тобто виходячи з відсутності розкриття цього поняття на рівні законодавчих актів, у цьому наказі встановлюється умова, яка має бути у законі. Це цілком відповідає положенням п. 5 ст. 92 Конституції України, згідно з яким засади використання природних ресурсів визначаються виключно законами України. В той же час, ресурсним законом, а саме ст. 4 КпН визначено, що Український народ, як суб'єкт права виключної власності на надра, здійснює це право через Верховну Раду України, Верховну Раду АР Крим і місцеві ради, а окремим повноваженням щодо розпорядження надрами законодавством України можуть надаватися відповідним органам виконавчої влади. Тобто законом перед-

бачена функція розпорядження надрами КМ України, Мінприроди, Держгеонадра, Держгірпромнаглядом тощо. Іншими словами закон дозволяє конкретизувати порядок користування надрами, а отже, і передбачати відповідну дозвільну документацію на підзаконному рівні. Відтак можна вважати законним віднесення окремих, додаткових видів документації до категорії дозвільних на підставі положень підзаконних актів вказаних органів виконавчої влади.

Таким чином, проаналізована багатоваріативність пакетів дозвільної документації дає підстави для диференціації не тільки за ознаками юридичної сили нормативно-правового акта, що передбачає їх наявність (законодавчі та підзаконні), а й за ознакою значущості документів, які входять у ці пакети (основні та додаткові), та адресувати їх відповідним групам суб'єктів.

1. Дозвільна документація на користування надрами, передбачена законом: 1.1. Основна: 1.1.1) спецдозвіл, акт про надання гірничого відводу – суб'єкти користування надрами на загальних умовах (ч. 1 ст. 19 КпН); 1.1.2) УРП, спецдозвіл, акт про надання гірничого відводу – суб'єкти користування надрами на умовах УРП (ч. 2 ст. 19 КпН); 1.1.3) спецдозвіл на ГВН, проект робіт з ДПР РКК загальнодержавного значення, погоджений з Держгірпромнаглядом – суб'єкти ГВН, у тому числі ДПР РКК загальнодержавного значення (ст. 20 КпН); 1.1.4) спецдозволи, що видаються після попереднього погодження з передбаченими ст. 21 КпН органами – суб'єкти видобування прісних підземних вод і розробки родовищ торфу; 1.1.5) спецдозвіл, акт про надання гірничого відводу, проекти, виконані на замовлення суб'єктів, що використовують надра для захоронення відходів виробництва та інших шкідливих речовин, скидання стічних вод (до-

пускається у виняткових випадках при додержанні норм, правил та вимог, передбачених законодавством України – ст. 22 КпН); 1.1.6) спецдозвіл на видобування нафти і газу (промислому розробку РКК) – суб'єкти видобування нафти і газу (ст. 11 Закону України «Про нафту і газ»).

1.2. Додаткова: 1.2.1) затверджені: а) проекти робіт; б) плани робіт; в) правила технічної експлуатації; г) правила охорони надр – суб'єкти розробки родовищ твердих, рідких і газоподібних корисних копалин та переробки мінеральної сировини (ст. 51 КпН); 1.2.2) затверджені: а) технічний проект; б) геолого-маркшейдерська, технічна та обліково-контрольна документація (календарні плани розвитку гірничих робіт, проекти, паспорти, схеми) – суб'єкти ВКК (ст. 24 ГЗУ); 1.2.3) затверджені: а) геолого-економічна оцінка запасів родовища (покладу) за результатами розвідувальних робіт; б) технологічний проект (схему) промислової розробки родовища (покладу); в) комплексний проект його облаштування; г) інвестиційний проект (програму); д) дозвіл Держгірпромнагляду; е) договір про спільну інвестиційну діяльність – суб'єкти видобування нафти і газу (ст. 11 Закону України «Про нафту і газ»); 1.2.4) нормативи, стандарти та інші вимоги щодо ГВН та використання надр, угоди про умови користування надрами, державні контракти і замовленням, проекти щодо проведення таких робіт (ст. 62 КпН); 1.2.5) акти або договори на право користування земельною ділянкою, затверджений проект рекультивації, документ про згоду землевласника або землекористувача з рішенням про надання гірничого відводу (ст. 18 КпН, ст. 66 ЗК).

2. Дозвільна документація на користування надрами, передбачена підзаконними актами: 2.1. Основна: 2.1.1) копія протоколу про затвердження проекту розробки РКК, витяг з протоколу засідання

ДКЗ щодо оцінки запасів корисних копалин, їх кількості по об'єктах – суб'єкти користування надрами, що отримують гірничий відвід; 2.1.2) висновок науково-дослідної організації стосовно технічної неможливості знешкодження та утилізації шкідливих речовин, відходів виробництва та стічних вод, а також сумісності шкідливих речовин, відходів виробництва або стічних вод з породами, що їх містять, та пластовими водами горизонтів, де планується їх поховання або скидання; стосовно придатності відпрацьованих гірничих виробок для використання в цілях, передбачених проектом; 2.1.3) акт міжвідомчої комісії про передачу розвіданого РКК для промислового освоєння, довідки, протоколи, описи та інші документи, визначені урядом; 2.1.4) дозвіл на забудову площі залягання корисних копалин загальнодержавного значення, що надається відповідною місцевою радою.

2.2. Додаткова: 2.2.1) проект користування надрами для будівництва та експлуатації підземних споруд та інших ці-

лей, не пов'язаних з ВКК; 2.2.2) погоджені щорічні плани гірничих робіт на підприємствах вугільної, рудної, нерудної промисловості; 2.2.3) погоджені щорічні плани робіт на підприємствах нафтогазовидобувної промисловості з розробки гідромінеральних ресурсів.

Окремо слід виділити й такі особливі групи суб'єктів, що мають специфічні законодавчі застереження: 1) суб'єкти господарювання – юридичні особи у сфері видобування та використання газу (метану) вугільних родовищ – несуть відповідальність за самовільне користування надрами згідно зі ст. 17 Закону України «Про газ (метан) вугільних родовищ»; 2) суб'єкти господарювання – юридичні особи у сфері видобування вугілля на умовах: а) оренди чи концесії; б) приватизації, – отримують спецдозвіл за окремою процедурою (ст. 16 КпН); 3) суб'єкти надкористування – землевласники і землекористувачі – мають право користування надрами в межах наданих їм земельних ділянок без спецдозволів та гірничого відводу на умовах ст. 23 КпН.

Список використаної літератури

1. Офіційний вісник України. – 2003. – № 24 (27.06.2003). – Ст. 1127.
2. Офіційний вісник України. – 2009. – № 46 (30.06.2009). – Ст. 1544.
3. Вісник господарського судочинства. – 2009. – № 3.
4. Офіційний вісник України. – 2009. – № 46 (30.06.2009). – Ст. 1544.
5. Офіційний вісник України. – 1999. – № 43 (12.11.99). – Ст. 2125.
6. Офіційний вісник України. – 2011. – № 29 (26.04.2011). – Ст. 1228.
7. Офіційний вісник України. – 2011. – № 29 (26.04.2011). – Ст. 1241.
8. Відомості Міністерства вугільної промисловості України. – 2006. – № 11.
9. Офіційний вісник України. – 2011. – № 45 (24.06.2011). – Ст. 1832.
10. Офіційний вісник України. – 2001. – № 33 (31.08.2001). – Ст. 1524.
11. Зібрання постанов Уряду України. – 1995. – № 4. – Ст. 94.
12. Офіційний вісник України. – 2012. – № 3 (20.01.2012). – Ст. 101.
13. Зібрання постанов Уряду України. – 1995. – № 5. – Ст. 120.
14. Зібрання постанов Уряду України. – 1995. – № 3. – Ст. 80.