

Козьяков Ігор Миколайович –
проректор Академії прокуратури України,
кандидат юридичних наук, доцент

Проблеми протидії злочинам у сфері охорони та раціонального використання надр

У статті висвітлено окремі проблемні питання організації протидії злочинності у сфері надрокористування, зокрема рнезаконному видобуванню корисних копалин загальнодержавного значення. Проаналізовано юридичні ознаки незаконності видобування корисних копалин, окреслено коло спеціальних державних органів та їх можливості щодо визначення ознак і наслідків таких злочинів, використання цих відомостей у кримінальному судочинстві.

Забезпечення енергетичної та екологічної безпеки в умовах подолання кризового стану в економіці України на основі її структурної перебудови можливо здійснити у стислі строки, лише спираючись на ресурси держави. Важливе значення матиме при цьому ефективне використання мінерально-сировинної бази. На 1 січня 2005 року державним балансом запасів корисних копалин враховано близько 8 тисяч родовищ із 96 видів корисних копалин, 3349 родовищ освоєно промисловістю, та на їх базі функціонує понад 2 тисячі гірничодобувних підприємств [1].

Упродовж останніх років ринкові відносини стрімко поширилися на ті сфери економіки, які раніше для них були офіційно закриті. Не уникли цього процесу й відношення надрокористування. Розширюється комерціалізація пошуку, видобування і переробки мінеральної сировини, особливо корисних копалини – енергоносіїв (кам'яного та бурого вугілля, нафти, газового конденсату).

Разом з тим, відсутність економічно обгрунтованої стратегії розвитку мінерально-сировинного комплексу України, особливо його паливно-енергетичного сегменту, поширення негативних тенденцій задоволення потреб України в мінеральній сировині та енергоносіях, передусім за рахунок імпорту, та підвищення цін на ці види продукції зумовили кримінальну активність ринку мінеральних та паливно-енергетичних ресурсів [2]. Як наслідок, криміналізації зазнала гірничодобувна галузь національної економіки. В контексті нашого дослідження дана галузь визначається як комплекс галузей важкої промисловості з розвідування родовищ корисних копалин, їх видобутку з надр землі та збагачення [3]. Об'єднуючим критерієм при цьому виступає діяльність щодо використання надр землі та їх ресурсів.

Про посилення кримінального впливу в сфері використання надр свідчить статистика останніх років. За даними статистичних спостережень Міністерства внутрішніх справ України [4], зростає кількість злочинів, пов'язаних з порушенням правил охорони надр (ст. 240 Кримінального кодексу України). Якщо у 2002 році (першому повному календарному році після набуття чинності Кримінальним кодексом України, який встановив відповідальність за цей злочин) було зареєстровано 55 фактів незаконного видобування корисних копалин, то у 2006 році таких злочинів зареєстровано вже 414.

Проте, наведені цифри певною мірою дисонують з іншими даними, які опубліковані у засобах масової інформації. За деякими оцінками, лише в Донецькій та Луганській областях функціонує від 2–2,5 [5] до 6 тисяч об'єктів незаконного видобування вугілля, а його тіньовий обіг складає понад 130 млн грн [6]. Загрозливих форм набуває поширення незаконних бурштинових промислів на

Рівненщині [7]. Про високий рівень латентності злочинів у цій сфері свідчать і результати соціологічних досліджень.

Темі правового регулювання надкористування як складовій екологічного права присвячені праці відомих вчених-правознавців України В.І. Андрейцева, Г.І. Балюк, І.І. Каракаша, Р.С. Кірина, С.М. Кравченка, В.Л. Мунтяна, О.О. Погрібного, О.О. Сурілової, Ю.С. Шемшученка, М.В. Шульги, в яких, зокрема, висвітлювалися проблеми реалізації юридичної відповідальності у сфері використання ресурсів надр. Проте питання організації протидії злочинності в цій сфері суспільних відносин, вирішення проблем, що виникають у зв'язку з цим у правозастосовній діяльності, питання удосконалення нормативно-правового регулювання поки що залишаються поза увагою дослідників. Спробуємо розглянути лише окремі аспекти проблеми організації протидії злочинам у сфері надкористування через брак обсягу.

Вивчення матеріалів кримінальних справ, судової практики застосування ст. 240 КК України дає нам можливість виокремити: 1) складність кваліфікації злочинів, які порушують правила охорони надр та їх відмежування від адміністративних проступків у сфері надкористування; 2) недосконалість криміналістичної методики розслідування цих злочинів; 3) неповноту, однобічність та необ'єктивність дослідження обставин, що заважає встановленню об'єктивної істини у справі.

Необхідність правильної кваліфікації і диференціації правопорушень виникає у процесі реалізації правової відповідальності у сфері надкористування, яка передбачає можливість застосування різних юридичних санкцій.

В літературі зазвичай наголошується, що термін “кваліфікація правопорушення” має два основні значення: по-перше, його використовують для позначення певного процесу, діяльності уповноважених на те державних органів щодо оцінки, встановлення юридичної природи вчиненого діяння (бездіяльності); по-друге, цим терміном позначають результат такої діяльності, що виражається у визначенні правової норми, яка передбачає відповідальність за скоєне [8]. Сутність першого значення означає стадії, етапи кваліфікації. Коли деталізується її інший аспект, то кваліфікацію потрібно розуміти як частину діяльності із застосування закону, що включає в себе пошук, встановлення норми, яка підлягає застосуванню у конкретному випадку; доведення (доказування) того, що у вчиненому є ознаки саме норми, порушення якої поставлено в вину; констатацію того, що посягання не може бути оцінене як інший злочин чи правопорушення (розмежування злочинів і відмежування від інших правопорушень).

Важливою ознакою слід визнати офіційне закріплення в процесуальних документах висновку щодо кваліфікації злочину або іншого правопорушення за конкретною нормою Кримінального кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, Гірничого закону України (ст. 49 ГЗУ) чи іншого законодавчого акта, яким встановлено юридичну відповідальність у досліджуваній сфері.

Теоретичні уявлення про поняття кваліфікації можуть бути розширені, якщо під цим терміном також розуміти:

- не лише юридичну оцінку вчиненого (з точки зору держави), а й його суспільно-політичну оцінку саме як злочину, а не іншого правопорушення;
- логічну діяльність з приводу встановлення відповідності (тотожності) між фактичними та юридичними ознаками посягання, сукупність процесів, здійснюваних відповідно до законів формальної логіки;
- процес мислення, що відбувається у свідомості особи відповідно до законів психології [9].

Кодекс України про надра (КУпН) загалом вирішує питання про відповідальність за порушення у сфері надкористування. Проте, диференціація правопорушень, перелік яких наведено у зазначеному кодексі, на злочини й адміністративні правопорушення не передбачена. Те ж саме стосується і переліку гірничих правопорушень (ст. 49 ГЗУ).

Найбільш характерними порушеннями правил охорони надр, що передбачають настання кримінальної відповідальності, можна вважати такі: самовільне користування надрами; самовільне видобування запасів корисних копалин і наявних у них компонентів; самовільне використання надр без дозволу при будівництві, розміщенні, експлуатації гірничодобувних підприємств; розробку надр за межами гірничого відводу, наданого користувачу; здійснення таких видів користування надрами, які не вказані у спеціальному дозволі (або виконання видів геологорозвідувальних робіт, не передбачених ліцензією); видобування корисних копалин понад встановлений спеціальним дозволом обсяг; необґрунтовану та самовільну забудову площ залягання корисних копалин; забруднення надр при підземному зберіганні нафти, газу, вуглеводнів та інших речовин; захоронення відходів тощо.

У КУпАП адміністративними проступками названі такі діяння: невиконання правил охорони надр та вимог щодо охорони навколишнього природного середовища, будівель і споруд від шкідливого впливу робіт, пов'язаних з користуванням надрами; знищення або пошкодження спостережних режимних свердловин, а також маркшейдерських і геодезичних знаків; вибіркова виробка багатих ділянок родовищ, яка призводить до необґрунтованих втрат балансових запасів корисних копалин, наднормативні втрати і наднормативне збіднювання корисних копалин під час видобування, псування родовищ корисних копалин та інші порушення вимог раціонального використання їх запасів тощо.

Кваліфікація злочинів у сфері надрокористування, зокрема передбачених ст. 240 КК України, передусім пов'язана з визначенням характерних ознак процесу видобування корисних копалин; віднесенням мінеральної сировини, що видобувається, до класифікації корисних копалин загальнодержавного значення, і також наявністю чи відсутністю у юридичної чи фізичної особи, яка проводить видобувні роботи, права видобування корисних копалин (виявлення ознак незаконності).

З'ясування вказаних питань можливе лише за умови врахування окремих вимог гірничого законодавства. Сучасні дослідники визначають право видобування корисних копалин як систему юридичних норм і засобів, за допомогою яких здійснюється регулювання відносин щодо забезпечення раціональної, екологічно та технологічно безпечної гірничої справи й охорони надр, задоволення потреб суспільства і суб'єктів у мінеральній сировині та захисту їх прав [10]. Відсутність цього права у надрокористувача, який здійснює видобувні роботи, є ознакою незаконного видобування корисних копалин.

Поняття “незаконність” видобування корисних копалин слід розуміти як властивість, притаманну певним діям, яку можна визначити лише залежно від поняття закону. Тому кримінально-правове значення терміна “незаконне” визначається через узагальнюючу дефініцію, вказуючи при цьому на найближчий рід та видову відмінність [11]. У сенсі нашого дослідження найближчим до поняття “незаконне” є закон, а, точніше, правила, встановлені кримінальним законом, що дозволяють вчинення особою певних дій у певному порядку.

На думку окремих науковців, незаконним визнається видобування корисних копалин з порушенням нормативних вимог щодо одержання спеціального дозволу на користування надрами, зокрема без одержання такого дозволу; до початку або після закінчення терміну його дії, після зупинення дії або анулювання спеціального дозволу; за межами ділянки надр (*гірничого відводу*), на яку виданий спеціальний дозвіл; видобування іншої корисної копалини, ніж вказано в дозволі, тощо [12].

Такий підхід видається занадто вузьким, адже спеціальні дозволи надаються органами Мінприроди України не тільки на видобування корисних копалин (промислому розробку родовищ), а й на інші види користування надрами, визначені у ст. 14 КУпН. Законодавством встановлено, що надра надаються у користування підприємствам, установам, організаціям і громадянам лише за наявності у них

спеціального дозволу на користування ділянкою надр. Право на користування надрами засвідчується актом про надання гірничого відводу (ст. 19 КУпН). Гірничим відводом є частина надр, надана користувачам для промислової розробки родовищ корисних копалин та цілей, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин. Користування надрами за межами гірничого відводу забороняється [13].

Відповідно до ст. 16 КУпН спеціальні дозволи на користування надрами у межах конкретних ділянок надаються спеціалізованим підприємствам, установам та організаціям, а також громадянам, які мають відповідну кваліфікацію, матеріально-технічні й економічні можливості для користування надрами. Спеціальні дозволи на користування надрами надаються спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України [14]. Рішення про надання заявникам дозволів приймаються з урахуванням ефективності їх роботи на ділянках надр, де вони вже здійснюють свою діяльність. На кожен вид користування надрами в межах конкретної ділянки надається окремий дозвіл.

Таким чином, ділянки простору надр, які містять в собі корисні копалини, що підлягають видобуванню, відособлюються, відділяються від іншого підземного простору двома взаємопов'язаними способами: а) фізичним – шляхом виділу, визначення відповідної території (простору) в натурі; б) юридичним – визначення правового режиму об'єкта в актах, які мають юридичну силу.

Зокрема, у ст. 24 ГЗУ наведено перелік документів, які дають право на проведення гірничих робіт:

- спеціальний дозвіл на користування надрами. При цьому спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з геологічного вивчення та забезпечення раціонального використання надр (Мінприроди України) з метою раціонального й ефективного їх використання може встановлювати, надаючи дозвіл, особливі умови користування надрами, які стосуються: вимог, правил і стандартів користування конкретними ділянками надр; якості продукції або робіт; технології видобування та переробки корисних копалин; порядку видобування запасів корисних копалин, у тому числі з метою запобігання негативним екологічним наслідкам і забезпечення безпеки забудованих територій; видів, обсягів і строків виконання робіт, що повинні здійснюватися на ділянці надр; припинення діяльності з використання ділянки надр. Найсуттєвішим є те, що невід'ємним додатком до дозволу є угода про умови користування надрами між надрокористувачем і спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з геологічного вивчення та забезпечення раціонального використання надр;

- акт про надання гірничого відводу;

- технічний проект, затверджений і погоджений у встановленому порядку;

- геолого-маркшейдерська, технічна й обліково-контрольна документація (календарні плани розвитку гірничих робіт, проекти, паспорти, схеми).

Однак, наведений у цій статті підхід законодавця не передбачає усіх необхідних документів, що утворюють юридично значиму сукупність актів, які надають особі право видобування корисних копалин. Зокрема, Закон України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” [15] встановлює, що діяльність, спрямована на: а) пошук (розвідку) корисних копалин (у тому числі дослідно-промислому розробку родовищ корисних копалин; б) видобуток дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння та в) видобування корисних копалин із родовищ, що мають загальнодержавне значення і включені до Державного фонду родовищ, здійснюється відповідними суб'єктами господарювання на підставі ліцензії [16].

Враховуючи особливості дозвільної діяльності з видобування і переробки уранових руд, діяльність підприємств із видобування, переробки, перевезення уранових руд і продуктів їх переробки здійснюється на підставі ліцензій, які видаються у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Нарешті, для набуття права видобування корисних копалин важливе значення має факт передачі для промислового освоєння розвіданих родовищ корисних копалин, у тому числі техногенних, або їх ділянок, запаси корисних копалин яких оцінені та визнані підготовленими до промислового освоєння ДКЗ і включені до державного фонду родовищ корисних копалин. Передача родовищ корисних копалин, зокрема і техногенних, або їх ділянок оформлюється актом, що підписується головою та всіма членами міжвідомчої комісії.

Підземна й відкрита розробка родовищ корисних копалин супроводжується витягуванням гірничих порід і порушенням природної рівноваги. Причому підземний спосіб видобування практично позбавляє можливості візуального спостереження за гірничими роботами і не дозволяє реально побачити й оцінити їх результати. Ці ж проблеми виникають у процесі контролю за дотриманням правил охорони надр, отже і під час реалізації кримінально-правових заходів боротьби з їх порушеннями. Зазначимо, що видобування з надр і використання корисних копалин є не тільки найпоширенішим видом використання надр, але й одним з найдавніших видів людської праці. Не дивлячись на це, знання, накопичені гірничою наукою і практичні навички та вміння, одержані в результаті гірничодобувної діяльності (гірничої справи), не знаходять свого використання у кримінально-процесуальній практиці слідчих ОВС, які проводять досудове слідство у справах про злочини вказаної категорії. Ігнорування цього є однією з причин неповноти, однобічності та необ'єктивності дослідження обставин вчиненого злочину, що заважає встановленню об'єктивної істини у справі: не встановлюються вид корисної копалини і спосіб її видобування, характер і розмір негативних наслідків злочину. Питання залучення спеціалістів у порядку, передбаченому ст. 128–1 КПК України на первинних етапах розслідування, розширення інформаційного та експертного забезпечення провадження у справах про кримінальне порушення правил охорони надр залишаються також поза увагою прокурорів, які здійснюють нагляд за додержанням законів органами дізнання та досудового слідства.

Одним із шляхів вирішення цієї проблеми є залучення спеціалістів спеціально уповноважених органів державної влади, на які покладено здійснення контролю у сфері надрокористування. Кодекс України про надра (ст. 61) визначає такі види:

- державний контроль за геологічним вивченням надр (державний геологічний контроль), який здійснюється спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з геологічного вивчення та забезпечення раціонального використання надр та його органами на місцях;
- державний нагляд за веденням робіт щодо геологічного вивчення надр, їх використанням та охороною, а також використанням і переробкою мінеральної сировини (державний гірничий нагляд).

Зміст діяльності органів гірничого нагляду закріплений у ст. 10 Гірничого закону України. Таким чином, спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади визначена Державна геологічна служба [17] – урядовий орган державного управління, який діє у складі Міністерства охорони навколишнього природного середовища України і йому підпорядковується. Відповідно до своїх повноважень Державна геологічна служба здійснює державний контроль за проведенням робіт з геологічного вивчення та використання надр; видає ліцензії на пошук (розвідку) корисних копалин та видобуток уранових руд, а також погоджує спеціальні дозволи на користування ділянками надр в установленому законодавством порядку та контролює в межах своїх повноважень додержання суб'єктами господарювання ліцензійних умов.

Головними (провідними) у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної політики у сфері державного гірничого нагляду є органи Державного комітету України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду (Держгірпромнагляд) – спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з промислової безпеки, охорони праці,

державного гірничого нагляду та державного регулювання у сфері безпечного поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення [18].

Органи Держгеослужби і Держпромнагляду накопичують і володіють геолого-маркшейдерською інформацією й іншими відомостями, що мають значення при розслідуванні порушень правил охорони надр, які варто витребувати за запитом правоохоронних органів. Додатково вони можуть бути одержані в результаті таких процесуальних форм використання спеціальних пізнань у галузі геології і маркшейдерії:

а) використання спеціальних пізнань спеціалістів без залучення їх до участі в слідчих діях (консультації, отримання різного роду довідок із спеціальних питань гірничої справи);

б) використання результатів несудових (відомчих, адміністративних) розслідувань, що проводяться органами державного контролю у сфері надрокористування;

в) використання спеціальних пізнань досвідчених у галузі геології і маркшейдерської справи осіб, залучених до виконання процесуальної функції спеціаліста в порядку, встановленому ст. 128-1 КПК України;

г) виконання за завданням слідчого або суду технічних або інших обстежень.

Список використаних джерел

1. Закон України від 22.02.2006 р. № 3458 “Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України” // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 13. – Ст. 855.

2. Сахарова О.Б. Особливості боротьби з проявами організованої злочинності у нафтогазовій галузі України // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2006. – № 14. – С. 40 – 51.

3. Гірничий закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 50. – Ст. 433.

4. Звіт ф. І: Затв. наказом Держкомстату України від 10 грудня 2002 року № 436.

5. Панова К. Докопаться до небес // Корреспондент. – 2007. – № 30 (269). – С. 18.

6. Черная добыча угля: Интервью заместителя председателя комитета ВР Украины по ТЭК Михаила Волянца // Дело. – 2006. – № 32. – 28 авг.

7. Якель Р. Куди тече “соснова сльоза”? // Дзеркало тижня. – 2006. – № 46 (625).

8. Тарарухин С.А. Квалификация преступлений в следственной и судебной практике. – К.: Юринком. – 1995. – С. 8.

9. Навроцький В.О. Теоретичні проблеми кримінально-процесуальної кваліфікації. – К.: Атіка. – 1999. – С. 69.

10. Кірін Р.С. Правове забезпечення видобування корисних копалин: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2007. – С.10.

11. Костенко О.М. Поняття “незаконні дії” в Кримінальному кодексі України (проблеми визначення, тлумачення і кваліфікації) // Новий Кримінальний кодекс України: питання застосування і визначення: Матер. міжнар. наук-практ. конф. (25-26 жовт. 2001 р., м. Харків). – К. – Х.: Юрінком Інтер, 2002. – С.194 – 195.

12. Уголовный кодекс Украины: Научно-практический комментарий: 3-е изд., доп. / Отв. ред. С.С. Яценко. – К.: А.С.К., 2003. – С. 631.

13. Положення про порядок надання гірничих відводів: Затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 27 січня 1995 р. № 59 // Збір. постанов Уряду України. 1995. – № 4. – Ст. 94.

14. Офіційний вісник України. – 2003. – № 40. – Ст. 2100.

15. Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.

16. Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з видобування корисних копалин із родовищ, що мають загальнодержавне значення та включені до Державного фонду родовищ корисних копалин, затверджені наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва та Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 31.07.2007 р. № 107/370 // Офіц. вісн. України, 2007. – № 63. – Ст. 2474.

17. *Положення* про Державну геологічну службу, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2005 року № 980 // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 39. – С. 83.

18. *Положення* про Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду: Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2006 р. № 1640 // Офіц. вісн. України. 2006. – № 47. – Ст. 3133.

The article is devoted to some problems of organization of counteraction crime in the bowels using sphere, in particular to illegal production of the minerals. The author analyses the legal signs of illegality production of minerals, points to the special state bodies and their possibilities concerning the determination of the cause and effects of such crimes, the use of this information in the criminal legal proceedings.

© І.М. Козьяков, 2007