

ДО ПИТАННЯ ПРО КВАЛІФІКАЦІЮ ПРАВОПОРУШЕНЬ ЩОДО САМОВІЛЬНОГО КОРИСТУВАННЯ НАДРАМИ

Бредіхіна Вікторія Леонідівна

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри екологічного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,
м. Харків, Україна*

Надзвичайно важливою ланкою економічного розвитку нашої держави, формування її енергетичної незалежності є використання ресурсного потенціалу надр, який надає можливість забезпечення життєво необхідних інтересів суспільства і виступає важливою гарантією національної безпеки. Водночас в умовах сьогодення спостерігається нераціональне та неконтрольоване використання надр, самовільне видобування корисних копалин, порушення правил екологічної безпеки та вимог охорони надр в процесі гірничої та іншої діяльності. Це призводить до виникнення несприятливих природних явищ, зокрема, до розвитку небезпечних екзогенних геологічних процесів, просідання поверхні землі, псування сільськогосподарських та лісогосподарських угідь тощо [1, с.3].

Отже, з нагальністю постають питання забезпечення неухильності юридичної відповідальності за самовільне користування надрами та за порушення законодавства про охорону довкілля в процесі надрокористування.

Питання кваліфікації порушень законодавства про надра розглядалися в роботах Р.С.Кіріна, О.А.Грицан, О.О.Дудорова, С.В.Разметаєва О.П.Шем'якова та інших фахівців. Втім, й досі залишається спірним склад правопорушення, передбаченого ст. 47 КУпАП «Порушення права державної власності на надра» в частині самовільного користування надрами. Крім того, виникає проблема відмежування складу відповідного адміністративного правопорушення від незаконного видобування корисних копалин загальнодержавного значення, санкції за яке передбачені Кримінальним кодексом України (ч.2, ст. 240).

Відповідно до Методики визначення розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок самовільного користування надрами,

затвердженої Наказом Мінприроди від 29.08.2011 р. № 303 (далі – Методика), самовільне користування надрами – це користування надрами за відсутності дозвільної документації на користування надрами, передбаченої законом [2]. Виходячи із ст.19 Кодексу України про надра, основним елементом такої дозвільної документації є спеціальний дозвіл на користування ділянкою надр. Право користування надрами у випадках, передбачених законодавством, може також додатково засвідчуватися актом про надання гірничого відводу, виникати за угодою про розподіл продукції, передбачати обов'язкову наявність інших документів (наприклад, технічних проектів, геолого-маркшейдерської та обліково-контрольної документації, угоди про умови користування надрами тощо) [3, с.99-100].

Отже, в основі кваліфікації користування надрами як самовільного лежить встановлення факту наявності або відсутності у суб'єкта надрокористування відповідної дозвільної документації, зокрема, спеціального дозволу на користування надрами, виданого у встановленому порядку. Однак у правозастосовній практиці часто виникають питання: чи можливо вважати самовільним користуванням надрами продовження видобування корисних копалин у разі фактичної наявності спеціального дозволу, але за умови тимчасового зупинення його дії? І як кваліфікувати дане правопорушення: як адміністративний проступок чи як кримінальне діяння?

Відповідно до Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.05.2011 р. № 615, п.22, дія дозволу на користування надрами може бути зупинена органом з питань надання дозволу безпосередньо (на сьогодні це – Державна служба геології та надр України) або за поданням центральних органів виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері здійснення державного гірничого нагляду, епідеміологічного нагляду (спостереження), державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, органів місцевого самоврядування, органів ДФС у разі: а) порушення надрокористувачем умов

користування надрами, передбачених дозволом або угодою про умови користування ділянкою надр; б) виникнення внаслідок проведення робіт, пов'язаних з користуванням ділянкою надр, безпосередньої загрози життю чи здоров'ю працівників або населення; в) наявності заборгованості із сплати загальнодержавних податків та зборів; г) невиконання в установленій строк приписів уповноважених органів щодо усунення порушень законодавства у сфері надрокористування або охорони довкілля [4].

Після зупинення дії дозволу надрокористувач зобов'язаний зупинити проведення на наданій йому в користування ділянці надр робіт, передбачених дозволом, але це не звільняє надрокористувача від обов'язку проводити на ділянці надр роботи, пов'язані із запобіганням виникненню аварійної ситуації або усуненням її наслідків. Зупинення дії дозволу не є підставою для переривання строку його дії. Дія дозволу поновлюється органом з питань надання дозволу після усунення надрокористувачем причин, що призвели до зупинення його дії. До того ж, право користування надрами буде припинятися у випадку анулювання (а не тимчасового зупинення дії) спеціального дозволу в установленому порядку. Отже, на нашу думку, не можна вважати призупинення дії дозволу (за його формальної наявності і не переривання строку дії) тотожним відсутності дозвільної документації взагалі.

Для належної кваліфікації самовільного користування надрами або незаконного видобування корисних копалин під час зупинення дії спеціального дозволу, обрання виду юридичної відповідальності з подальшим встановленням виду і розміру шкоди, завданої правопорушенням, необхідно встановити і розмежувати склад зазначених правопорушень. В літературі справедливо зазначається, що з урахуванням того, що незаконне видобування корисних копалин є одним із різновидів самовільного користування надрами, можна стверджувати, що склад адміністративного правопорушення «самовільне користування надрами» (ст.47 КУпАП) охоплює собою ознаки злочинного видобування корисних копалин загальнодержавного значення (ст.240 КК України). Зазначена колізія породжує складнощі при кваліфікації вчинених

правопорушень. А це, в свою чергу, викликає ситуацію, в якій суди на власний розсуд вирішують, коли притягати винуватих до адміністративної відповідальності, а коли – до кримінальної, а отже й приводить до виникнення надзвичайно «зручної» корупційної лазівки для правозастосування [5, с. 19].

В основі розмежування зазначених складів адміністративного та кримінального правопорушення може бути характер та розмір шкоди, завданої державі від незаконного надрокористування, вид видобутої корисної копалини (загальнодержавного або місцевого значення), форма вини (умисна або необережна) та інші критерії. Крім того, для кваліфікації має значення розмір прибутку (доходу), отриманого в результаті незаконного видобутку корисних копалин. Якщо факт зазначеного правопорушення не пов'язаний з отриманням доходу у великих розмірах (тобто коли його сума не перевищує у триста і більше разів неоподатковуваний мінімум доходів громадян), то вчинені дії можна кваліфікувати як адміністративне правопорушення за ч.4 ст.57 КУпАП (порушення особливих умов спеціального дозволу на користування надрами). До того ж необхідно встановити і врахувати факт справляння або не справляння підприємством (надрокористувачем) рентної плати за користування надрами, передбаченої ст. 252 Податкового кодексу України, за період призупинення дії спеціального дозволу.

Слід також зазначити, що у відповідності до п.п. 258. 2.2. п. 258.2 ст. 258 Податкового кодексу (ПК) України, до доходів, що виникли у платника в результаті реалізації таким платником прав користування ділянкою надр у період зупинення дії відповідного спеціального дозволу, застосовується адміністративно-господарська санкція у вигляді вилучення отриманого (нарахованого) платником або відповідним контролюючим органом прибутку (доходу) від господарської діяльності з видобування корисних копалин. З урахуванням зазначених вимог ПК України, а також беручи до уваги положення 1.2 Методики щодо визначення терміну «самовільне користування надрами» як користування за відсутності дозвільної документації, можна зробити висновок про те, що у випадку фактичної наявності спеціального дозволу, дія якого

тимчасово зупинена, та видобування упродовж цього періоду корисних копалин, надрокористувач несе відповідальність у виді адміністративних та адміністративно-господарських санкцій, а факт самовільного користування надрами (за чинним визначенням) в його діях відсутній.

Все викладене вказує на те, що положення ст.47 КУпАП щодо самовільного користування надрами, ст. 240 ККУ щодо незаконного видобування корисних копалин загальнодержавного значення, а також відповідної Методики підлягають нагальному перегляду шляхом уточнення зазначених понять, надання додаткових пояснень для усунення існуючих колізій і різних тлумачень при правозастосуванні.

Використані джерела

1. Грицан О.А. Правові засади екологічного контролю за використанням та охороною надр: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.06 / О.А.Грицан. – К., 2009. – 20 с.

2. Про затвердження Методики визначення розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок самовільного користування надрами: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 29.08.2011р. № 303 // Офіц. вісн. України. – 2011. - № 73. – Ст. 2766.

3. Кірін Р.С. Самовільне користування надрами: варіативність суб'єктів та об'єктивної сторони правопорушення / Р.С.Кірін // Бюлетень Міністерства юстиції України. - 2013. - № 7. - С. 97-104. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/bmju_2013_7_16.

4. Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.05.2011р. № 615 // Офіц. вісн. України. – 2011. - № 45. – Ст. 1832.

5. Дудоров О.О. Про відмежування незаконного видобування корисних копалин від складів адміністративних правопорушень / О.О.Дудоров // Новітні кримінально-правові дослідження. – 2016: зб. наук. пр. / відп. ред. О.В.Козаченко. – Миколаїв: Іліон, 2016. – С. 17-22.