

Кірін Р.С.

*кандидат юридичних наук, доцент,
докторант,*

*Інститут економіко-правових досліджень
Національної академії наук України*

ПРО РЕФОРМУВАННЯ КОДИФІКАЦІЙНИХ АКТІВ КРИМІНАЛЬНОГО, АДМІНІСТРАТИВНОГО ТА НАДРОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Корисні копалини, зосереджені в надрах, які знаходяться в межах території України, її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони, виходячи з конституційних положень (ст. 13), є об'єктами права власності Українського народу, а відтак потребують відповідної правової охорони. В той же час, як свідчать дані перевірок Державною службою геології та надр України (далі – Держгеонадра) у 2012 р. діяльності 1203 підприємств надрокористувачів щодо виконання ними особливих умов 1546 спеціальних дозволів на користування надрами (далі – СДКН) встановлено 2906 порушень норм і правил користування надрами (далі – ПКН). За 9 місяців 2013 р. Держгеонадра проведено 1142 перевірки діяльності 844 підприємств надрокористувачів щодо виконання особливих умов 1585 дозволів (зокрема, 872 дозволи на розробку родовищ, 209 на геологічне вивчення надр та 4 дозволи з метою будівництва та експлуатації підземних споруд), виявлено 3171 порушення норм і ПКН. Надрокористувачам, які розробляють родовища корисних копалин (далі – РКК) з порушенням чинного законодавства, Комісією державного геологічного контролю надано 1568 (2012 р.) та 682 (I-IX 2013 р.) приписи щодо усунення виявлених порушень та встановлення терміну їх виконання, виявлено 21 факт несанкціонованого видобутку корисних копалин (далі – ВКК), прийнято рішення щодо анулювання 259 (2012 р.) та 130 (I-IX 2013 р.) СДКН, зупинено дію 253 (2012 р.) та 196 (I-IX 2013 р.) дозволів, поновлено дію 135 (2012 р.) та 62 (I-IX 2013 р.) дозволів [1].

Окрім зазначених санкцій одним із заходів охорони природних мінеральних речовин є встановлення кримінальної та адміністративної відповідальності за порушення ПКН взагалі та незаконне ВКК зокрема.

З моменту набуття чинності нового Кримінального кодексу України (01.09.2001 р.) (далі – КК) до ст. 240 тричі були внесені зміни: 1) термін «незаконне ВКК, крім загальнопоширених» змінений на термін «незаконне ВКК загальнодержавного значення» (2005 р.); 2) змінено розмір штрафу за незаконне ВКК з 50 до 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (далі – НМДГ); 3) стаття прийнята у новій редакції, змінено назву статті з «Порушення правил охорони надр» на «Порушення правил охорони або використання надр», змінені розміри покарань за незаконне ВКК – штрафу зі 100 до 400 – 700 НМДГ, обмеження волі зі строку до 2 років до строку до 3 років, введено покарання у виді позбавлення волі на строк до 3 років (2009 р.).

Усвідомлюючи, що згадані вище зміни не дали очікуваного результату, український парламент 19.11.2013 р. у першому читанні схвалив законопроект про посилення кримінальної відповідальності за незаконне ВКК. За законопроект про внесення змін до ст. 240 КК у першому читанні проголосували 284 народних депутатів при 397 зареєстрованих в залі засідань.

Зокрема, пропонується ст. 240 викласти в новій редакції. Згідно запропонованій редакції, незаконне ВКК місцевого значення у великому розмірі визнається кримінально караним діянням (ч. 2 ст. 240 КК – в ред. проекту). При цьому великим розміром визнається вартість незаконно добутих корисних копалин місцевого значення, яка в 100 і більше разів перевищує НМДГ. Проект пропонує значно підвищити розміри (терміни) покарань за вчинення діянь, передбачених ст. 240, у вигляді штрафу, обмеження або позбавлення волі. Так, за порушення встановлених правил охорони надр, якщо це створило небезпеку для життя, здоров'я людей чи довкілля, пропонується ввести штраф від 500 до 800 НМДГ або обмеження волі на строк до 3 років, або позбавлення волі на той самий строк. Пропонується також за порушення встановлених ПКН, якщо це створило небезпеку для життя, здоров'я людей чи довкілля, а також незаконне ВКК місцевого значення у великому розмірі або корисних копалин загальнодержавного значення карати штрафом від 1,5 тис. до 2 тис. НМДГ або обмеженням волі на строк до 5 років, або позбавленням волі на той самий строк. У разі якщо подібні дії вчиняються на територіях чи об'єктах природно-заповідного фонду або вчинені повторно караються обмеженням волі на строк від 3 до 5 років або позбавленням волі на той самий строк, з конфіскацією незаконно добутого і знарядь видобування [2].

Під час обговорення даного законопроекту народні депутати висловили низку зауважень та пропозицій, які можна об'єднати у такі групи: 1) розміри штрафів, як вид покарання, за незаконне ВКК та розміри видобутих корисних копалин, як предмет злочину, мають бути збалансовано відповідними; 2) кримінальна відповідальність за незаконне ВКК має передбачати конфіскацію не тільки майна, за допомогою якого здійснюються такі дії, а й майна, що належить особам, причетним до них; 3) кримінальна відповідальність за незаконне ВКК має бути передбачена поряд із виконавцем і для інших співучасників злочину – організаторів, підбурювачів та пособників; 4) процедура отримання СДКН має бути суттєво скороченою, а дозволу на ВКК у невеликих розмірах – відбуватися за спрощеною процедурою; 5) дозволити використання надр суб'єктам, що перебувають на стадії отримання СДКН; 6) має бути передбачено надання певного строку суб'єктам незаконного ВКК для можливості легалізації такої діяльності.

Очевидно, що доцільність реалізації наведених пропозицій є непростю та дискусійною як і розуміння того, що вони торкаються не лише кодифікованого акту кримінального законодавства (КК), а й адміністративного (Кодекс України про адміністративні правопорушення, далі – КпАП) та законодавства про надра (Кодекс України про надра, далі – КпН).

Справа в тім, що ст. 240 КК («Порушення правил охорони або використання надр», у тому числі незаконне ВКК) перебуває у складі розділу VIII Особливої частини КК (злочини проти довкілля). В свою чергу, в КпАП надрові правопорушення диференційовані наступним чином: 1) порушення права державної власності на надра (ст. 47, гл.6 «Адміністративні правопорушення, що посягають на власність») – самовільне користування надрами, укладення угод, які в прямій чи прихованій формі порушують право державної власності на надра; 2) порушення вимог щодо охорони надр (ст. 57); 3) порушення правил і вимог проведення робіт по геологічному вивченню надр (ст. 58, гл. 7 «Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини»). Тобто сьогодні законодавцем закріплено, що адміністративне

правопорушення щодо самовільного користування надрами є правопорушенням, що посягає на власність, а злочин щодо користування надрами є злочином проти довкілля.

При цьому, слід враховувати наступне співвідношення: незаконне ВКК (ст. 240 КК) є різновидом самовільного користування надрами (ст. 65 КпН), яке є одним з видів порушення встановлених ПКН (ст. 240 КК), що, в свою чергу, може розглядатися як різновид порушення права власності на надра (ст. 47 КпАП).

Однак виникає питання про логічну, на мій погляд, присутність у зазначеному розділі КК статті про самовільне зайняття земельної ділянки (ст. 197¹). На думку авторів [3], з урахуванням розташування зазначеної статті у системі Особливої частини КК (злочини проти власності) та закріпленого у ст. 14 Конституції України положення про гарантування права власності на землю, основним безпосереднім об'єктом злочину, передбаченого ч. 1 ст. 197¹ КК, можна визначити як право власності на землю (право користування землею), додатковим об'єктом вказаного злочину виступає правомірна управлінська діяльність державних і самоврядних органів у галузі земельних відносин. Предметом злочину, передбаченого ч. 1 ст. 197¹ КК, виступає не земля у значенні одного з елементів довкілля, а конкретна земельна ділянка, під якою згідно зі ст. 79 Земельного кодексу України треба розуміти частину земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами.

Натомість, звертаю увагу на те, що у КпАП ст. 53¹ «Самовільне зайняття земельної ділянки» розташовано у гл. 7 «Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини». На думку науковців об'єктом цього правопорушення є суспільні відносини у сфері володіння та користування земельними ділянками, предметом – земельні ділянки, які є на праві власності або користування у певних осіб [4]. Отже маємо зворотну ситуацію, коли законодавець вважає, що адміністративне правопорушення щодо самовільного зайняття земельної ділянки є правопорушенням проти довкілля, а злочин – злочином проти власності.

Подібна міжгалузева неузгодженість кодифікованих актів кримінального (КК), адміністративного законодавства (КпАП) та КпН не сприяє якісній кваліфікації правопорушень в сфері надр та надрокористування, а відтак потребує відповідного реформування.

Список використаних джерел:

1. Стенограма доповіді О.В. Сушко про проект Закону України про внесення змін до статті 240 Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за незаконний видобуток корисних копалин. Електронний ресурс <http://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/5113.html>
2. ВР посилить відповідальність за незаконний видобуток корисних копалин. Електронний ресурс http://newsradio.com.ua/2013_11_19/VR-posilit-v-dpov-daln-st-za-nezakonnij-vidobutok-korisnih-kopalin/.
3. Дудоров О.В., Мельник М.І. Кримінально-правова характеристика самовільного зайняття земельної ділянки та самовільного будівництва. Електронний ресурс: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/>.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Науково-практичний коментар. Стаття 53(1). Електронний ресурс: <http://uazakon.ru/ukr/kupap/index.htm>