

УДК 342.9:35.072.2

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.01.35>

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ НАДРОКОРИСТУВАННЯ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Мачуська І.Б.,

доктор юридичних наук, професор кафедри
цивільного та трудового права
ДВНЗ «Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана»
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6441-8356>

Мачуська І.Б. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері надрокористування: теоретико-правовий аспект.

Стаття присвячена дослідженню теоретичних проблем, пов'язаних із застосуванням заходів адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері надрокористування.

У статті авторка акцентує увагу на існуванні у сфері надрокористування значного кола проблем, однією із яких є самовільний видобуток корисних копалин, що наносить непоправну шкоду навколишньому природному середовищу. Авторкою проаналізовано значну кількість правопорушень, що торкаються незаконного видобутку корисних копалин (вугілля, бурштину) на території Донецької, Луганської та Рівненської областей.

Зазначено, що забезпечення законності у сфері надрокористування потребує забезпечення дієвого механізму державного примусу із застосуванням норм адміністративної відповідальності для раціонального використання надр.

Встановлено, що відносини у сфері надрокористування є комплексними, як з позиції юридичного змісту так, і з позиції ролі та місця їх у системі суспільних відносин держави, що викликає необхідність запровадження особливо виваженої державної політики у сфері охорони та раціонального використання надр.

У статті авторка акцентує увагу на тому, що інститут адміністративної відповідальності відіграє особливу роль у державному регулюванні охорони відносин у сфері надрокористування та є одним із дієвих засобів забезпечення законності і правопорядку у зазначеній сфері.

Зазначено, що інститут адміністративної відповідальності у сфері надрокористування має значні недоліки, як у частині самої побудови норм, так і в частині змісту санкцій.

Доведено, що зміст відповідних статей Кодексу України про адміністративні правопорушення, не містить всіх необхідних положень щодо адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері надрокористування, а саме: незаконний видобуток корисних копалин та заходів щодо охорони надр.

Ключові слова: надра, надрокористування, корисні копалини, охорона та використання надр, адміністративна відповідальність, правопорушення у сфері надрокористування.

Machuska I.B. Administrative responsibility for offenses in the field of subsoil use: theoretical and legal aspect.

The article is devoted to the study of theoretical problems related to the application of measures of administrative liability for offenses in the field of subsoil use.

In the article the author emphasizes that in the field of subsoil use there is a significant range of problems, one of which is the unauthorized extraction of minerals, which causes irreparable damage to the environment. The author analyzes a significant range of offenses related to the illegal extraction of minerals (coal, amber) in Donetsk, Luhansk and Rivne regions.

It is noted that ensuring legality in the field of subsoil use requires ensuring an effective mechanism of state coercion with the application of administrative liability for the rational use of subsoil.

It is established that relations in the field of subsoil use are complex, both from the standpoint of legal content and from the standpoint of their role and place in the system of public relations, which necessitates a particularly balanced state policy in the field of subsoil protection and management.

In the article the author emphasizes that the institute of administrative responsibility plays a special role in the state regulation of protection of relations in the field of subsoil use and is one of the effective means used for violations of subsoil legislation.

It is noted that the institute of administrative responsibility in the field of subsoil use has significant shortcomings, both in terms of building the rules and in terms of the content of sanctions.

It is proved that the content of the relevant articles of the Code of Ukraine on Administrative Offenses does not contain all the necessary provisions on administrative liability for offenses in

the field of subsoil use, namely: illegal mining and subsoil protection measures.

Key words: subsoil, subsoil use, minerals, protection and use of subsoil, administrative liability, offenses in the field of subsoil use.

Постановка проблеми. Одне з центральних місць у реалізації природоохоронної політики держави займає право, що виступає як ефективний регулятор екологічних відносин у суспільстві та забезпечує інтереси особистості та соціальної справедливості у сфері екології.

У сучасних умовах посилення антропогенного навантаження на навколишнє середовище все більше зростає значення неухильного та суворого дотримання діючого природоохоронного законодавства, у тому числі і адміністративно-правових норм у сфері охорони довкілля.

До однієї із найбільших теоретико-правових проблем, що існують у сфері правового регулювання надрокористування відноситься відповідальність за самовільний видобуток корисних копалин, що наносить непоправну шкоду як навколишньому природному середовищу в цілому, так і безпосередньо покладам корисних копалин. Проблема самовільного видобутку корисних копалин відноситься до глобальних екологічних проблем, що залишається не вирішеною у продовж значного проміжку часу, на всій території України і торкається незаконного видобутку різноманітних видів корисних копалин та набуває значних масштабів у випадку несанкціонованої розробки дорогоцінного каміння.

Стан дослідження проблеми. Теоретичною базою дослідження інституту адміністративної відповідальності постали фундаментальні праці таких вчених, а саме: В. Авер'янова, С. Алексеєва, І. Арістової, Ю. Битяка, О. Бондар, В. Галунько, І. Голосніченко, І. Городецької, О. Гулак, П. Діхтєвського, Е. Дмитренко, Є. Додіна, Р. Калужного, Р. Кіріна, В. Курило, О. Піддубного, О. Світличного.

Дослідженню ролі адміністративної відповідальності у сфері надрокористування присвячені праці таких вчених, як: В. Андрейцева, В. Бредіхіна, О. Грицан, Д. Козякова, М. Краснової, В. Курила, Т. Лісової, О. Макаренка, Н. Малишевої, О. Олійника, О. Плотнікової, О. Світличного, О. Сурілової, Я. Рябченко, Ю. Шемшученка, О. Шем'якова, Є. Шульги та інш.

Мета статті є дослідження ролі інституту адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері надрокористування з метою вдосконалення правового регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері видобутку корисних копалин в Україні.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до положень ст. 13 Конституції України надра є об'єктом права власності Українського народу та

потребують особливої охорони та раціонального використання [1].

На сьогоднішній день в Україні нарівні із промисловою розробкою надр, спостерігається наявність незаконного видобутку корисних копалин, що негативно впливає на стан економіки держави та погіршує екологічну рівновагу навколишнього середовища.

Так, факт самовільного видобування корисних копалин встановлений на території Шацького національного природного заповідника [2]. Також, однією із найбільших екологічних проблем Луганської області залишаються правопорушення, пов'язані з видобуванням надр, та несанкціоноване складування відходів гірничих підприємств [3].

До однієї з найкорумпованіших галузей у сфері надрокористування належить - вугільна. Так, у 2011 р. правоохоронні органи у Донецькій області встановили розташування 314 копанок і трьох кар'єрів, у 2012 р. в Україні налічувалось до 6 тис. нелегальних шахт-копанок [4].

З початком військових дій на території Донбасу у квітні 2014 р. ситуація щодо несанкціонованого видобутку вугілля значно загострилась, оскільки Україна втратила тимчасово можливість на видобуток власних корисних копалин.

На тимчасово окупованій території Донецької та Луганської областей залишилось 150 шахт усіх форм власності, з них – 90 державних [5, с. 25]. Також, на території Донецької області в державному балансі налічується 756 родовищ корисних копалин з 36 видами сировини загальнодержавного і місцевого значення, з них експлуатується 355 родовищ з 25 видами мінеральної сировини, у тому числі поклади кам'яного вугілля, кам'яної солі, флюсових вапняків і доломіту, вогнетривких і тугоплавких глин [6].

Враховуючи, наявність значних втрат для економіки України від незаконного видобутку корисних копалин на тимчасово окупованих території Донецького регіону, об'єктивно викликає необхідність посилення ролі адміністративно-правової відповідальності у сфері надрокористування на території всієї України, що дозволить частково компенсувати втрати корисних копалин від незаконного видобутку.

У контексті дослідження незаконного видобутку корисних копалин, доцільно звернути увагу на самовільне видобування покладів бурштину, до якого залучені більше 50 тис. осіб, що здійснюється на площі понад 14,6 тис. км², а сумарна кількість збитки, що завданих державі складають близько 4 358,750 тис. грн. тільки на одній ділянці Рівненського Полісся площею 184 га. [7, с. 27].

У цьому контексті, доцільно погодитись із думкою О.П. Світличного, що земля стала головним об'єктом конфліктів, що спричиняє зловживанню у цій сфері [8, с. 58].

Таким чином, забезпечення законності у сфері надрокористування лише шляхом встановлення правових приписів вже є не ефективним і потребує забезпечення дієвого механізму державного примусу із застосуванням норм адміністративної відповідальності для створення належних умов для раціонального використання ресурсів надр [9, с. 140].

Адміністративна відповідальність виступає одним з видів юридичної відповідальності. В сучасній юридичній науці відсутній єдиний підхід до визначення поняття «юридична відповідальність». Р.А. Калюжний, С.М. Тимченко, Н.М. Пархоменко, розглядають юридичну відповідальність як передбачений правовими нормами обов'язок (міра покарання) суб'єкта, винного у вчиненні правопорушення, нести несприятливі наслідки. Учасниками правовідносин, які виникають, змінюються чи припиняються у зв'язку з юридичною відповідальністю, є як держава в особі правоохоронних органів і організацій, третейські та міжнародні суди тощо, так і суб'єкт, винний у скоєнні правопорушення [10, с. 241-242].

Юридична відповідальність – це застосування державного примусу на дії протиправних проявів особи, що вчинила правопорушення, з метою відновлення правопорядку.

Юридична відповідальність є одним із найважливіших правових засобів забезпечення дотримання норм екологічного законодавства та екологічних прав громадян і юридичних осіб, а також підтримання в державі та суспільстві належного екологічного правопорядку [11, с. 8].

Юридична відповідальність в аспекті правового явища досліджувалась з різних позицій. В.І. Курило, визначає юридичну відповідальність як юридичний обов'язок порушника юридичної норми відповідати за свою суспільно-негативну поведінку та прийняти на себе негативні правові наслідки через заходи державного примусу. Також вчений дуже слушно зазначає, що юридична відповідальність за порушення земельного законодавства, а отже, і законодавства про надра залежно від вчиненого порушення, застосованих санкцій, за юридичною силою впливу на правопорушників поділяється на адміністративну, кримінальну, цивільно-правову та дисциплінарну [12, с. 138].

Стосовно визначення адміністративної відповідальності у наукових колах, також, існують різні погляди вчених. Так, В.В. Копейчиков, під адміністративною відповідальністю розуміє застосування уповноваженим органом чи посадовою особою адміністративного стягнення до особи, яка вчинила правопорушення, що за своїм характером не тягне за собою відповідно до чинного законодавства кримінальної відповідальності [13, с. 200]. На думку В.І. Курило, адміністративна відповідальність це

репресивний вид юридичної відповідальності, що пов'язаний із застосування уповноваженими державними органами і посадовими особами адміністративних стягнень до суб'єктів, винних у вчиненні адміністративного проступку [12, с. 158].

Залежно від цілей, на які спрямована адміністративна відповідальність, завдань, які має вирішити процедура притягнення правопорушника до цього виду юридичної відповідальності можна вести мову по різні аспекти функціонального навантаження адміністративної відповідальності [14, с. 269].

Відповідальність за правопорушення у сфері охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів, у тому числі і у сфері надрокористування, має загальні риси і принципи, що характерні для юридичної відповідальності взагалі, так і певні особливості, що обумовлюється особливостями екологічного правопорушення.

Враховуючи, що відносини у сфері надрокористування є комплексними, як з позиції юридичного змісту так, і з позиції ролі та місця їх у системі суспільних відносин держави, цей факт викликає необхідність особливо виваженої державної політики у сфері охорони та раціонального використання надр.

Відповідальність за порушення законодавства у сфері надрокористування є міжгалузевим інститутом, а отже, інститут адміністративної відповідальності відіграє особливу роль у державному регулюванні охорони відносин у сфері надрокористування і поряд з іншими видами юридичної відповідальності є одним із дієвих засобів, які застосовуються за порушення законодавства про надра.

Роль адміністративної відповідальності у боротьбі з правопорушеннями у сфері надрокористування постійно зростає, проте невідповідність положень різних галузей права, недостатня правова розробка механізму застосування та притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності за порушення законодавства про надра негативно впливає не тільки на її ефективності, але й функціонування усіх ланок державного апарату.

Так, інститут адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері надрокористування має значні недоліки, як у частині як самої побудови норм, так і в частині змісту санкцій, тому адміністративна відповідальність правопорушення у сфері надрокористування слід вважати дієвим заходом адміністративно-правової охорони надр.

Законодавче регулювання адміністративної відповідальності у сфері надрокористування здійснюється на підставі Кодексу України про адміністративні правопорушення та інших законо-

давчих актів, які містять норми, що встановлює адміністративну відповідальність.

Адміністративна відповідальність – найбільш поширений вид юридичної відповідальності за порушення законодавства у сфері надрокористування.

Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про надра передбачена статтями 47, 57, 58 Кодексу України про адміністративні правопорушення – (далі КУпАП). Так, згідно зі ст. 47 КУпАП України посадові особи і громадяни несуть адміністративну відповідальність за порушення права державної власності на надра, що виявляється в самовільному користуванні надрами, укладенні угод, які у відкритій чи прихованій формі порушують зазначене право. Згідно зі ст. 9 КУпАП адміністративним правопорушенням визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність [15].

Водночас, на нашу думку, положення відповідних статей КУпАП, не охоплюють у повній мірі всіх напрямів щодо адміністративної відповідальності за незаконний видобуток корисних копалин та заходів щодо охорони надр.

Доцільно погодитись із думкою професора О.П. Світличного, що адміністративне правопорушення – це факт реальної дійсності і відображає істотні властивості реальних явищ, що складають склад адміністративного правопорушення [16, с. 263].

Так, у контексті здійснення промислового видобування корисних копалин гірничими підприємствами, особливого значення набуває охорона поверхневого шару ґрунту. Водночас, у КУпАП відсутні положення щодо адміністративної відповідальності за порушення поверхневого шару ґрунту.

Висновки. Підсумовуючи, слід зазначити, що надра є невідновлюваним природним ресурсом, що потребує особливої охорони і раціонального використання.

У сучасних умовах посилення антропогенного навантаження на навколишнє середовище зростає значення неухильного дотримання діючого природоохоронного законодавства, у тому числі і адміністративно-правових норм у сфері охорони довкілля. Однією із значних проблем сьогодення є незаконний видобуток корисних копалин, що відповідно до положень Конституції України є об'єктом права власності Українського народу.

Забезпечення законності у сфері надрокористування лише шляхом встановлення правових приписів вже є не ефективним і потребує забезпечення дієвого механізму державного примусу із застосуванням норм адміністративної відповідальності.

Роль адміністративної відповідальності у боротьбі з правопорушеннями у сфері надрокористування постійно зростає, проте невідповідність положень різних галузей права, недостатня правова розробка механізму застосування та притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності за порушення законодавства про надра негативно впливає не тільки на її ефективності. Також, зміст відповідних положень КУпАП, не охоплюють у повній мірі всіх напрямів щодо адміністративної відповідальності за незаконний видобуток корисних копалин та заходів щодо охорони надр.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. На Волині зупинено незаконне видобування корисних копалин URL: <http://www.kivadm.gov.ua/news/na-volyni-zupyneno-nezakonne-vydobuvannya-korysnyh.html>.
3. В ході проведення перевірки в сфері охорони надр на території м. Северодонецьк Луганської області встановлено факт незаконного видобування надр URL: <https://lg.dei.gov.ua/posts/771>.
4. Колгушева О. Чорний бізнес: власники нелегальних шахт Донбасу, рятуючись від перевірок, живцем ховають своїх робітників // Інформаційне агентство УНІАН. 31.03.2012. URL: <http://www.unian.ua/society/630242-chorniybiznes-vlasniki-nelegalnih-shaht-donbasu-ryatuyuchis-vid-perevirok-jivtsem-hovayut-svojih-robotnikiv.html>.
5. Некрасова О. Справжня ціна вугілля в умовах війни на Донбасі: погляд крізь призму прав людини. ГО «Східноукраїнський центр громадських ініціатив». Київ : Видавництво ТОВ «АРТ КНИГА». 2017. 140 с.
6. Природные ресурсы Донецкой области. URL: http://www.ua.all.biz/regions/?fuseaction=adm_oda.showSection&rgn_id=24&sc_id=7.
7. Галуцько В.В. Правовий стан і напрями законодавчого вдосконалення видобутку бурштину в Україні. Науковий вісник публічного і приватного права. Випуск 1. 2015. С. 75–81.
8. Світличний О. П. Реалізація загальноприйнятих принципів права в управлінській діяльності земельними ресурсами. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2010. № 11. С. 53–58.
9. Білицька М.А. Адміністративна відповідальність як вид юридичної відповідальності за правопорушення у сфері надрокористування. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2014. Серія право. Випуск 25. С. 139–141.
10. Калюжний Р.А., Тимченко С.М., Пархоменко Н.М. Загальна теорія держави і права: Навч. Посібн. К.: Вид. ПАЛИВОДА А.В. 2007. 296 с.

11. Оверковська Т.К., Опольська Н.М. Юридична відповідальність за екологічні правопорушення : навч. посіб. Вінн. нац. аграр. ун-т. Вінниця: ТОВ «ТВОРИ». 2020. 252 с.
12. Курило В.І., Моторіна Т.С. Основи земельного права України: Навч. Посіб. / За заг. ред. В.З. Янчука. К.: Магістр ХХІ сторіччя, 2006. 160 с.
13. Копейчиков В.В. Правознавство: підручник / За ред. В.В. Копейчикова. 7-е вид., стер. К.: Юрінком Інтер. 2003. 736 с.
14. Курило В.І. Адміністративні правовідносини у сільському господарстві України : дис... на здобуття наук. ступеня докт. юр. наук : спец. 12.00.07. К. 2008. 419 с.
15. Кодекс України про адміністративні правопорушення URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/132/94-Вр4>.
16. Світличний О.П. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України: проблеми теорії та практики правозастосування: Монографія. Донецьк: Державне видавництво «Донбас». 2011. 410 с.