

УДК 349.6:502

Єрмаков Ю. О.,
кандидат юридичних наук, доцент

СУБ'ЄКТИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ НАДР, ЇХ УЧАСТЬ У ПРОТИДІЇ НЕЗАКОННОМУ НАДРОКОРИСТУВАННЮ

У статті розглянуті суб'єкти державного контролю та нагляду у сфері використання та охорони надр. Зазначено, що суб'єкти практично не здійснюють перевірки додержання умов ліцензування, що пов'язано з реформуванням контрольно-ревізійної структури (а до цього більша частина перевірок проводилася без наявності підстав і з низькою результативністю). Обґрунтовано думку, що з врахуванням посилення «тінізації» сфери надрокористування, відсутність у суб'єктів відповідних «інструментів» для виявлення ознак кримінальних правопорушень є нагальна необхідність налагодження дієвої взаємодії між оперативними підрозділами та дозвільними (ліцензійними) підрозділами суб'єктів, оскільки саме оперативні підрозділи зможуть забезпечити наявність підстав та ефективність перевірок (користуючись негласними джерелами інформації), а підрозділи суб'єктів, в свою чергу, зможуть надати інформацію, необхідну для визначення в діях осіб ознак конкретного кримінального правопорушення (порушення умов ліцензування, незаконний видобуток тощо). Зроблено висновок, що суб'єкти регулювання та контролю сфери використання та охорони надр класифікуються на тих, що мають повноваження прямого контролю сфери використання та охорони надр та тих, які в межах виконання своїх повноважень, реалізуючи свої права та обов'язки, запобігають та протидіють незаконному видобутку корисних копалин, а також державні органи, які реалізуючи свої інші функції, протидіють кримінальним правопорушенням у сфері використання та охорони надр. Визначено можливості значених суб'єктів щодо протидії кримінальним правопорушенням у сфері використання та охорони надр та рівень ефективності реалізації зазначених функцій.

Ключові слова: сфера використання та охорони надр, кримінальні правопорушення, протидія, контроль, нагляд, ефективність.

Постановка проблеми. Аналіз оперативної обстановки у сфері використання та охорони надр в Україні свідчить, що вона залишається вкрай складною, з тенденціями до постійного (а в окремих регіонах – суттєвого) погіршення, і такою, що вимагає вжиття комплексу невідкладних заходів з боку держави та всіх її інституцій. З кожним роком дедалі більше залишається не розслідуваних кримінальних правопорушень у сфері використання та охорони надр. Основними факторами цього є: прогалини чинного законодавства, низький рівень відомчої нормативної бази, недосконала організація оперативно-розшукової діяльності щодо виявлення та розслідування неочевидних кримінальних правопорушень в цій сфері і відсутність необхідних оперативних позицій в кримінальному середовищі [1, с. 5].

Значну частину з суб'єктивних та об'єктивних факторів складають саме недоліки організаційного характеру. Ефективність протидії

кримінальним правопорушенням у сфері використання та охорони надр залежить від того, наскільки правильно і продумано організована оперативна робота підрозділів до повноважень яких належить викриття даних кримінальних правопорушень. Кожна сфера життєдіяльності має свої особливості, які обумовлюють певну інтерпретацію елементів процесу організації діяльності, тому елементами організації діяльності оперативних підрозділів щодо протидії кримінальним правопорушенням у сфері використання та охорони надр є: оцінка оперативної обстановки на підставі аналізу ефективності реалізації процедур державної системи контролю господарської діяльності та протидії кримінальним правопорушенням у сфері використання та охорони надр, розробка оптимальної організаційно-тактичної моделі розстановки сил і засобів оперативних підрозділів, планування діяльності зазначених суб'єктів та взаємодія між ними, контроль управлінських рішень. Практично кожний з елементів передбачає участь певних суб'єктів державної системи контролю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Існує ряд наукових розробок присвячених виокремленню суб'єктів, які приймають участь у протидії кримінальним правопорушенням сфери надрокористування. Вагомий внесок у вивчення досліджуваної проблеми зробили такі вчені, як Ю.А.Казанцев, М. В. Корнієнко, М. Г. Максiменцев, В. В. Поливода, І. М. Розумович, О. С. Тарасенко та інші. А. П. Закалюк та В. В. Фінчук поділяють суб'єкти запобігання кримінальним правопорушенням на такі основні групи: органи та організації, які керують цією діяльністю, організують її, створюють систему управління нею (органи державної влади та управління, органи місцевого самоврядування); органи та організації, стосовно яких запобігання злочинності та злочинних проявів віднесено до основних завдань і функцій (органи Національної поліції, СБУ, органи прокуратури, суд, спеціалізовані громадські організації); органи та організації, функції та повноваження яких не мають цільового спрямування на запобігання злочинності та злочинним проявам, або їхня діяльність безпосередньо впливає на запобіжні процеси щодо детермінантів злочинності та окремих злочинів [2, с. 211; 3, с. 122].

Метою статті є виокремлення суб'єктів та визначення ефективності їх діяльності під час протидії кримінальним правопорушенням у сфері використання та охорони надр.

Виклад основного матеріалу. Класифікуючи зазначених суб'єктів, ми визначаємо їх можливості щодо протидії кримінальним правопорушенням у сфері використання та охорони надр та рівень ефективності реалізації зазначених функцій.

До суб'єктів, що мають повноваження прямого контролю сфери використання та охорони надр і які в межах виконання своїх повноважень, реалізуючи свої права та обов'язки, запобігають та протидіють незаконному видобутку корисних копалин, відносяться:

– Державна служба геології та надр України (Держгеонадра України), до завдань якої відноситься реалізація державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр; здійснення функцій державного обліку родовищ, запасів і проявів корисних копалин; ведення державного балансу запасів корисних копалин; ведення державного кадастру родовищ і проявів корисних копалин; здійснення обліку параметричних, пошукових, розвідувальних та експлуатаційних нафтових і газових

свердловин; ведення державного резерву розвіданих родовищ дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння; ведення єдиної інформаційної системи користування надрами; видача, у встановленому порядку, спеціальних дозволів на геологічне вивчення та видобування корисних копалин, будівництво та експлуатацію підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин. Концентрація в Держгеонадра значених повноважень створює ситуацію, коли, з одного боку, вона здійснює контроль, нагляд та ліцензування в галузі геологічного вивчення надр, а з іншого – сама безпосередньо може здійснювати геологічне вивчення надр. Таким чином, Держгеонадра поєднує в одній особі господарські та державні контрольні функції. Структура Держгеонадра налічує 3 департаменти та 3 управління, в яких функціонують 18 спеціалізованих відділів, 6 міжрегіональних відділів на місцях (реалізація функцій представниками Держгеонадра що до протидії кримінальним правопорушенням відмічається у 23,4% оперативних матеріалів, ефективність оцінено респондентами у 17,7%);

– Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України (Держгірпромнагляд), до основних завдань якої належать: реалізація державної політики у сфері промислової безпеки, охорони праці, здійснення гірничого нагляду, охорони надр, організація та здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням законів та інших нормативно-правових актів з питань, зокрема, використання надр та їх охорони, а також використання і переробки мінеральної сировини; здійснення нагляду за дотриманням умов спеціальних дозволів на користування надрами в частині державного гірничого нагляду; погодження видачі спеціальних дозволів на користування надрами; здійснення у встановленому порядку державного гірничого нагляду. Згідно з пунктом 9 Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.05.2011 року № 615, надання надр у користування, за винятком надання надр на умовах угод про розподіл продукції, заявник повинен погодити, зокрема, з Держгірпромнаглядом – на геологічне вивчення з дослідно-промисловою розробкою та видобуванням, а також для цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, і для створення геологічних територій та об'єктів, що мають важливе наукове, культурне, рекреаційно – оздоровче значення (геологічні заповідники, заказники, пам'ятники природи, лікувальні, оздоровчі заклади тощо) (Держгірпромнагляд здійснює свої повноваження безпосередньо та через свої територіальні органи в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, у місті обласного значення Кривий Ріг)(реалізація функцій представниками Держгірпромнагляду що до протидії кримінальним правопорушенням відмічена у 33,2% оперативних матеріалів; ефективність оцінена респондентами у 22%).

Практично зазначені суб'єкти реалізують основні форми державного контролю у сфері надрокористування: державний контроль за геологічним вивченням надр (державний геологічний контроль); державний нагляд за веденням робіт щодо геологічного вивчення надр, їх використанням та охороною, а також використанням і переробкою мінеральної сировини (державний гірничий нагляд) [4].

Разом з тим ряд експертів стверджують [5, с. 4] (і зазначену думку підтверджують 58 % респондентів), що ці суб'єкти практично не здійснюють перевірки додержання умов ліцензування, що пов'язано з реформуванням

контрольно-ревізійної структури, до цього більша частина перевірок проводилася без наявності підстав і з низькою результативністю. На нашу думку, з врахуванням посилення «тінізації» надрокористування, відсутність у суб'єктів відповідних «інструментів» для виявлення ознак кримінальних правопорушень є нагальна необхідність налагодження дієвої взаємодії між оперативними підрозділами та дозвільними (ліцензійними) підрозділами суб'єктів, оскільки саме оперативні підрозділи зможуть забезпечити наявність підстав та ефективність перевірок (користуючись негласними джерелами інформації), а підрозділи суб'єктів, в свою чергу, зможуть надати інформацію, необхідну для визначення в діях осіб ознак конкретного кримінального правопорушення (порушення умов ліцензування, незаконний видобуток тощо) [6, с. 12–16].

У складі Держгеонагляд функціонує ДНВП «Геоінформ України» (Геоінформ), яке компонує та підтримує в актуальному стані бази даних сфери використання та охорони надр, які включають інформаційні масиви відповідно до основних напрямків діяльності Геоінформ: база даних родовищ та проявів корисних копалин з детальними геолого-економічними показниками щодо стану їх вивченості та експлуатації – Державний кадастр родовищ та проявів корисних копалин; база даних Державного водного кадастру з показниками щодо оцінки стану та використання підземних вод; база даних Державної реєстрації та обліку робіт з геологічного вивчення надр; база даних Державного балансу запасів корисних копалин (нафта, природний газ, конденсат, металічні та неметалічні корисні копалини, корисні копалини для будівництва, вугілля, метан, бітум, германій, сапропель, торф, підземні води та лікувальні грязі); база даних нафтогазових свердловин; база даних небезпечних екзогенних геологічних процесів; база даних електронного каталогу фонду геологічних матеріалів; фонд геологічних матеріалів на комп'ютерних носіях; база даних обліку користувачів фондових геологічних матеріалів; база даних заяв надрокористувачів щодо придбання геологічної інформації; база даних геологічної, геофізичної та гідрогеологічної вивченості території України; база даних заяв на надання спеціальних дозволів на користування надрами; база даних спеціальних дозволів на користування надрами; база даних резервних та перспективних ділянок вугільних родовищ; база даних довідників стану мінерально-сировинної бази будівельних матеріалів. У Геоінформ розроблена та експлуатується інформаційна система користування надрами, яка забезпечує облік, зберігання та аналітичну обробку результатів досліджень надр. Призначенням системи є: обробка та накопичення в базах даних систематичних довгострокових спостережень за кількісними та якісними показниками мінерально-сировинної бази; аналіз її стану, прогнозування наслідків використання; інформаційно – аналітичне забезпечення прийняття управлінських рішень щодо розвитку сировинної бази, використання мінеральних ресурсів, охорони надр; забезпечення органів державної влади, місцевого самоврядування, користувачів надр, громадськості інформацією щодо стану, перспектив розвитку та екологічних наслідків використання мінерально-сировинної бази (створення значного масиву актуальної інформації про надрокористувачів вважають основною формою участі зазначеного суб'єкта у протидії кримінальним правопорушенням 78,8% респондентів).

Також до суб'єктів контролю, ефективність діяльності яких впливає на оперативну обстановку сфери використання та охорони надр, відносяться державні органи, які реалізуючи свої інші функції, протидіють кримінальним правопорушенням у сфері використання та охорони надр, а саме:

– Міністерство енергетики та вугільної промисловості України (Міненерговугілля) – забезпечує формування та реалізує державну політику в вугільно-промисловому, торфодобувному, нафтогазовому комплексах, а також забезпечує формування державної політики у сфері нагляду (контролю) у галузях електроенергетики та теплопостачання, забезпечує в межах своїх повноважень здійснення заходів щодо запобігання корупції і контроль за їх здійсненням в апараті, на підприємствах та організаціях, що належать до сфери управління міністерства (реалізація функцій суб'єкта що до протидії кримінальним правопорушенням відмічена у 20,9% матеріалів; ефективність оцінена респондентами у 14,8%);

– Державна пробірня служба, Департамент державного регулювання операцій з дорогоцінними металами і дорогоцінним камінням, функції яких повинні бути передані до Міністерства фінансів ще з 1 січня 2015 року, але наразі це питання не вирішене (тобто, казенні підприємства пробірного контролю функціонують у «старому» режимі). Тому таким суб'єктом ми визначаємо Міністерство фінансів, якому підпорядковується також Державний гемологічний центр України (є науковою бюджетною установою і має наступну компетенцію: здійснює гемологічне вивчення дорогоцінного каміння; проводить діагностику та експертизу дорогоцінного каміння; здійснює акредитацію на експертну діяльність гемологів, що мають відповідну професійну підготовку; здійснює експертизи для всіх установ та організацій, фізичних осіб на договірних засадах; забезпечує наявність експертів – гемологів на митних пропускних пунктах на кордоні – необхідно зазначити, що практично відсутня обов'язковість повідомлення про ознаки кримінальних правопорушень, що виявлені в процесі офіційної діяльності експертів – гемологів). Що стосується системи пробірного нагляду, то суб'єкти здійснюють реалізацію державної політики в сфері видобутку дорогоцінних металів і каміння, мають компетенцію щодо контролю дотриманням юридичними і фізичними особами норм, встановлених законодавством в сфері обігу дорогоцінних металів і каміння: участь у підготовці відповідних документів та виконанні заходів з питань боротьби з корупцією та організованою злочинністю в сфері обігу дорогоцінних металів і каміння; аналіз обсягів видобутку та формування банку даних щодо обсягів дорогоцінних металів, одержаних після переробки; проведення аналізу інформації щодо проведення перевірок та обстежень суб'єктів видобутку дорогоцінних металів та каміння; ліцензування господарської діяльності у сфері їх обігу)(реалізація функцій представниками зазначених суб'єктів що до протидії кримінальним правопорушенням відмічена у 3,7% матеріалів; ефективність оцінена респондентами у 4%);

– Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів (конкретно – Державна екологічна інспекція України) здійснює контроль за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональним використанням, відтворенням та охороною природних ресурсів, додержанням правил, нормативів, стандартів у сфері охорони навколишнього природного середовища, додержанням умов наданих дозволів, лімітів та квот на спеціальне використання природних ресурсів

тощо (реалізація функцій представниками зазначеного суб'єкта що до протидії кримінальним правопорушенням відмічена у 35,7% матеріалів; ефективність оцінена респондентами у 23%).

Кожний із зазначених органів має відповідну компетенцію і серед обов'язків, передбачених цією компетенцією є такі, що спрямовані на попередження можливості вчинення кримінальних правопорушень у сфері використання та охорони надр. Налагодження взаємодії з ними дозволить оперативним підрозділам правоохоронних органів своєчасно отримувати інформацію щодо порушень в процесі видобутку корисних копалин з метою ефективного виявлення ознак кримінальних правопорушень [6, с. 14].

Висновки. Таким чином, суб'єкти регулювання та контролю сфери використання та охорони надр нами класифіковані на тих, що мають повноваження прямого контролю сфери використання та охорони надр і які в межах виконання своїх повноважень, реалізуючи свої права та обов'язки, запобігають та протидіють незаконному видобутку корисних копалин, а також державні органи, які реалізуючи свої інші функції, протидіють кримінальним правопорушенням у сфері використання та охорони надр. Визначено можливості значених суб'єктів щодо протидії кримінальним правопорушенням у сфері використання та охорони надр та рівень ефективності реалізації зазначених функцій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Голосніченко Д. І. Повноваження МВС України: теоретичні проблеми встановлення та вивчення. *Наук. вісник Дніпр. держ. ун-ту внутр. справ.* Дніпропетровськ : ДДУВС, 2008. № 2 (38). С. 3–9.
2. Закалюк А. П. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика : у 3-х кн. Кн. 2. К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2007. 712 с.
3. Фінчук В. В. Кримінологічна характеристика та запобігання злочинам у сфері паливно-енергетичного комплексу України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Ірпінь, 2017. 225 с.
4. Кодекс України про надра від 27.07.1994 р. *ВВРУ.* 1994. № 36. Ст. 340.
5. Au* из пробирки. *Рахункова палата.* URL: http://www.ac.rada.gov.ua/control/main/ru/publish/printable_article/1068305.
6. Казанцев Ю. А. Організація державного контролю за обігом дорогоцінних металів та каміння, як дієвий чинник протидії злочинам. *Науково-практичний додаток до журналу Міліція України.* 2010. № 87. С. 12–16.

Yu. Yermakov

SUBJECTS OF STATE CONTROL AND SUPERVISION IN THE FIELD OF USE AND PROTECTION OF SUBSOILS, THEIR PARTICIPATION AGAINST ILLEGAL OVER-USE

The article considers the subjects of state control and supervision in the field of subsoil use and protection. It is noted that entities practically do not carry out inspections of compliance with licensing conditions, which is associated with the reform of the control and audit structure (and before that most inspections were conducted without grounds and with low efficiency). The opinion is substantiated that taking into account the strengthening of the «shadowing» of the subsoil use, the lack of appropriate «tools» for the detection of signs of criminal offenses is an urgent

need to establish effective interaction between operational units and permitting (licensing) units of entities, as it is operational units will be able to ensure the existence of grounds and effectiveness of inspections (using covert sources of information), and units of entities, in turn, will be able to provide information necessary to determine the actions of individuals specific criminal offense (violation of licensing conditions, illegal extraction, etc.). It is concluded that the subjects of regulation and control of the use and protection of subsoil are classified as those who have the authority of direct control of the use and protection of subsoil and those who, in the exercise of their powers, exercising their rights and responsibilities, prevent and counteract illegal mining, as well as government agencies, which, while exercising their other functions, counteract criminal offenses in the field of subsoil use and protection. The possibilities of significant subjects to counteract criminal offenses in the field of subsoil use and protection and the level of efficiency of these functions have been identified.

Keywords: *sphere of subsoil use and protection, criminal offenses, counteraction, control, supervision, efficiency.*