

ПРАВОВІ СПЕЦІАЛЬНО-КРИМІНОЛОГІЧНІ ЗАХОДИ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ У СФЕРІ НАДРОКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ

МАКСІМЕНЦЕВ Максим Геннадійович - кандидат економічних наук
(Харківський національний університет внутрішніх справ, м. Харків)

УДК 343.97 : 343.775

Стаття посвящена дослідженню правових мер протидії злочинності у сфері надрокористування на рівні спеціально-кримінологічного предупреждения. Отмечена необходимость создания правовых условий для функциональной интеграции криминологической и экологической политик государства. Предложены пути криминологической спецификации Основных принципов (Стратегии) государственной экологической политики Украины на период до 2020 года, а также системы стратегической экологической оценки. Доказывается необходимость введения криминологической экспертизы проектных решений в сфере специального природопользования, а также совершенствования уголовно-правовой охраны отношений в этой сфере.

Ключевые слова: недра, недропользование, преступность, детерминация, правовые меры, протидія.

Постановка проблеми

Злочинність у сфері надрокористування має глибокі інституціоналізовані коріння у структурі вітчизняної економіки. Закономірності її відтворення спираються на усталені форми політико-кримінальних практик, що кристалізувалися по мірі утвердження, розбудови всієї державно-правової системи України. Тому варто бути свідомим того, що вказаний різновид злочинності, поруч з флуктуаціями квазісистемного характеру (масиву злочинів окремих осіб, які діють епізодично, поза кримінальними промислами), є властивістю, а тому й не-

формальною, але дійсною функцією (хоча й, певна річ, деструктивною, злоякісною) сучасної економіки та, найголовніше, – політики і права. У зв'язку з цим актуалізується блок ґносеологічних та прикладних задач у спектрі оптимізації, підвищення криминологічної ефективності правового регулювання у сфері протидії кримінальному надрокористуванню.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Наукові проблеми протидії злочинності у сфері надрокористування у різні часи ставали предметом досліджень В. Ф. Баранівського, З. Б. Бахмудова, О. В. Виноградової, С. Б. Гавриша, Р. А. Гурбанова, Т. В. Корнякової, В. К. Матвійчука, Г. С. Поліщука, І. В. Попова, В. М. Присяжного, А. М. Притули, Б. Б. Тангієва, Ю. А. Турлової, А. М. Шульги та інших учених. Визнаючи їх ґрунтовний характер та значущість для доктрини і превентивної практики, зауважимо, що питання криминологічної специфікації правового регулювання у сфері протидії кримінальному надрокористуванню досліджені не в повній мірі, залишається чимало вільних зон наукового пошуку.

Мета статті полягає у розробці, описі та поясненні першочергових правових спеціально-криминологічних заходів протидії злочинності у сфері надрокористування.

Виклад основного матеріалу

Правові спеціально-кримінологічні заходи протидії злочинності у сфері надрокористування реалізуються здебільшого в площині правотворчості, спрямовані на усунення недоліків законодавства як безпосередньо у вказаній сфері, так і кримінально-превентивній практиці. Серед них основними, що мають, на нашу думку, першочергове значення, є такі:

1. Створення правових умов для функціональної інтеграції кримінологічної та екологічної політик держави. Провідним інструментом такої інтеграції є кримінологічна специфікація положень стратегічних документів, окремих нормативно-правових актів у сфері формування та реалізації екологічної політики, а саме:

1) кримінологічна специфікація Основних засад (Стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року [1]. Така специфікація є необхідною з огляду на істотний вплив екологічної злочинності на стан, спрямованість, потенційну результативність державної екологічної політики. Розробка останньої без врахування, передбачення, програмування антикриміногенних заходів не забезпечить досягнення очікуваних результатів. Певна річ, в межах цього дослідження навести результати кримінологічного аналізу вказаної стратегії не видається за можливе. Тож свідомо обмежимося лише викладенням варіантів кримінологічної специфікації найбільш значущих компонентів Стратегії, до яких відносяться: мета, принципи, стратегічні цілі і завдання.

Опису вказаних компонентів присвячені 2 та 3 розділи Стратегії. Їх адаптація до вимог активізації протидії злочинності проти довкілля взагалі та у сфері надрокористування, зокрема дає змогу запропонувати такі варіанти змін і доповнень щодо законодавчого закріплення принципів національної екологічної політики (розділ 2 Стратегії):

- принцип рівності п'ятьох складових розвитку держави (економічної, екологічної, соціальної, культурної та безпекової), що зумовлює врахування екологічних та криміногенних наслідків прийняття економічних, політичних, воєнно-політичних рішень, забезпечення кримінологічної без-

пеки в частині зниження тиску кримінальної експлуатації природи на довкілля, населення;

- принцип відповідальності держави перед громадянами за стан довкілля, ефективну протидію екологічній злочинності;

- принцип запобігання, який передбачає аналіз і прогнозування екологічних та криміногенних ризиків, що ґрунтуються на результатах державної екологічної та кримінологічної експертиз, моніторингу ефективності реалізації екологічних програм та правового регулювання у сфері протидії злочинності проти довкілля;

- принцип інтеграції питань охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів (екологічних цілей) в секторальну політику на тому ж рівні, що й економічні та соціальні цілі;

- принцип компенсації, який передбачає: а) запровадження для забруднювача стимулів щодо зниження рівня негативного впливу на навколишнє природне середовище та повної відповідальності користувача за стан наданих йому у користування природних ресурсів, а також зменшення впливу його діяльності (бездіяльності) на стан цього середовища [1]; б) забезпечення науково обґрунтованого, достатнього для ефективної превенції рівня штрафних санкцій в межах адміністративно-правового та кримінально-правового регулювання відповідальності за екологічні правопорушення;

Серед завдань, спрямованих на конкретизацію цілі 2 «Поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки» розділу 3 «Стратегічні цілі та завдання» Стратегії, у підпункті «геологічне середовище та надра» виділено три завдання:

- впровадження до 2020 року екологічно безпечних технологій проведення гірничих робіт, обов'язкової рекультиваци та екологічної реабілітації територій, порушених внаслідок провадження виробничої діяльності підприємствами хімічної, гірничої, нафтопереробної промисловості, зокрема забезпечення до 2020 року рекультиваци земель на площі не менше 4,3 тисячі гектарів;

- забезпечення максимально повного використання видобутих корисних копалин,

мінімізації відходів при їх видобутку та переробці;

- здійснення до 2015 року державного обліку артезіанських свердловин та обладнання їх засобами виміру обсягів видобутої води [1];

Вважаємо такі завдання абсолютно неконкретними, логічно не завершеними, такими, що жодною мірою не орієнтують правозастосувача на досягнення конкретних результатів у сфері зниження кримінального тиску на довкілля. На підставі цих завдань неможливо розробити визначені загальнодержавні, регіональні, місцеві програми, плани, в тому числі й кримінологічні. Не претендуючи на удосконалення екологічно-правової частини аналізованих положень, видається за можливе запропонувати доповнити вказаний перелік задач такими їх еколого-кримінологічними синтетичними варіаціями: а) розширення інструментів електронного урядування у сфері спеціального надрокористування, забезпечення прозорості та недискримінації в процедурах отримання спеціальних дозволів на надрокористування; б) забезпечення комплексної еколого-кримінологічної оцінки впливу злочинності у сфері надрокористування на стан довкілля; в) забезпечення розроблення міжвідомчих загальнодержавних та регіональних програм у протидії порушенням правил охорони та користування надрами.

Викладені пропозиції мають узагальнений характер, потребують деталізації в межах подальших досліджень;

2) кримінологічне забезпечення стратегічної екологічної оцінки (далі – СЕО). Варто визнати, що ані Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку» від 20.03.2018 р., ані Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» від 23.05.2017 р. не передбачають запровадження правових засад оцінки впливу на довкілля злочинного надрокористування та інших кримінальних форм експлуатації природи. Враховуючи саме стратегічний характер таких оцінок, законодавець фактично не визнає наявності злочинного впливу на вказану сферу, що є, певна річ, суттєвим недоліком.

Вочевидь, є потреба у поєднанні екологічної та кримінологічної стратегічної оці-

нок на основі відповідних прогнозів, зроблених за методом узагальненого сценарію. Інструменти кримінологічного забезпечення СЕО мають стати: а) кримінологічна експертиза нормативно-правових актів, їх проектів та проектних рішень; б) кримінологічний моніторинг реалізації управлінських, господарських рішень у сфері управління раціональним природокористуванням та протидії екологічній злочинності;

3) прийняття Закону України «Про кримінологічну експертизу нормативно-правових актів, їх проектів та проектних рішень». І якщо про запровадження інституту кримінологічної експертизи нормативно-правових актів і їх проектів в українській кримінологічній науці вже сказано достатньо багато (ця ідея з механізмами її реалізації репрезентована численними науковими працями В. В. Голіни, А. П. Закалюка, О. М. Джузи, О. М. Литвинова, Ю. В. Орлова та ін.), то щодо поширення цього інструменту ранньої та безпосередньої діагностики криміногенності на інші об'єкти, зокрема на проектні рішення, у науковій літературі пропозицій, наскільки це відомо авторові цих строк, не виказувалися. Переконані, що органи, які формують політику у сфері екології, мають забезпечувати програмування та сприяння у відповідному секторі антикриміногенної діяльності у цій сфері. Це – вельми глибоке, комплексне питання, питання розширення функцій галузевих органів державного управління до визначених кримінологічних функцій в умовах системної протидії устрою криміналізму та переоцінки, переосмислення ролі і значення кримінологічного знання й практики, виведення їх в авангард чинників та критеріїв публічного адміністрування. Тому, наразі, ми свідомо обмежимося лише констатацією такої необхідності, позначивши пріоритетний напрям кримінологічних досліджень. Водночас вже зараз з упевненістю можна стверджувати, що одним із важелів такого сприяння, такого еколого-кримінологічного функціонального синтезу є кримінологічна експертиза проектних рішень у сфері спеціального природокористування, оцінки впливу проектів господарської діяльності на довкілля.

2. Обґрунтування на рівні діяльності профільних комітетів, а також Головного науково-експертного управління Апарату ВРУ недоцільності, кримінологічної неефективності відновлення мораторію на проведення планових перевірок суб'єктів спеціального надрокористування. Таке обґрунтування повинно мати форму науково обґрунтованого політичного діалогу, а його результатом варто визнати запобігання відновлення кримінологічно неефективної заборони на планові перевірки діяльності суб'єктів спеціального надрокористування.

3. Удосконалення правового регулювання тендерних процедур на отримання спеціального дозволу на надрокористування. Варто підтримати думку І. В. Хохлової та О. П. Шем'якова, які вважають за доцільне розповсюдження практики встановлення обов'язкових умов під час проведення відкритих конкурсів на отримання спеціального дозволу серед всіх претендентів на отримання права надрокористування, які б стосувались не лише економічних, техніко-технологічних та інших можливостей забезпечити високий науково-технічний рівень здійснення програм вивчення та використання надр, повноту вилучення корисних копалин, ефективність природоохоронних заходів, а й спроможності потенційних надрокористувачів внести вагомий вклад у соціально-економічний розвиток держави та окремих регіонів. Тому вважаємо за необхідне доповнити КУпН нормами, які б закріплювали обов'язковість та основні принципи проведення тендерів, містили антимонопольні вимоги, спрямовані на захист прав осіб, що беруть участь у тендерах на право користування надрами (наприклад, підстави та порядок визнання неправомочними дій органів державної влади і управління, а також інших суб'єктів - користувачів надр, які призводять до дискримінації осіб - учасників тендерів) [2, с. 225]. Такий крок забезпечить додаткові гарантії прозорості аукціонів, а також окремі адміністративні бар'єри на шляху до монополізації у цій сфері. Монополізація ж в українських реаліях неодмінно супроводжується інтенсивним відтворенням корупційних

акцесорних практик, загальною криміналізацією відповідної галузі економіки.

4. Забезпечення кримінологічної ефективності правового регулювання видобування бурштину-сирцю. Таке забезпечення має ґрунтуватися на удосконаленні, а по суті – спрощенні правових процедур на отримання спеціального дозволу на видобування вказаної корисної копалини загальнодержавного значення.

У сучасній економічній науці відомо, що неформальні моделі взаємодії у короткостроковому періоді, на початковому етапі реформ є практично ідеальними шоків та найважливішими адаптаційними ресурсами [3, с. 147]. Проте у довготривалій перспективі вони здатні сприяти консервації неефективної структури економіки [4, с. 17], підживлюючи її тіньовий сектор, що обслуговується організованими злочинними угрупованнями.

Є підстави вважати, що найбільш ефективними та найменш витратними є ті формальні інститути, які утворюються з відповідних неформальних. Адже в подібних випадках вельми незначною є вірогідність відторгнення або викривлення нового формального інституту існуючими неформальними. Наприклад, Е. де Сото визнає тільки такий шлях створення ефективних законів [5, с. 213; 4, с. 18].

У перекладі на мову класичної юриспруденції – йдеться про забезпечення максимальної відповідності природного та позитивного права, синхронізацію їх норм, а точніше приведення у відповідність форми змістові. Але процес цей – вкрай суперечливий, передбачає необхідність формування перспективної цілісної моделі суспільного розвитку. Тому варто бути свідомими існування принципового обмеження об'єктивного пізнання соціальних закономірностей, а надто – оцінювання як позитивного чи негативного спрямування і форм функціонування того чи іншого неформального інституту, окремих норм, звичаїв. Особливо гостро проблема такого оцінювання стоїть у аномійних суспільствах, у тих суспільствах, транзитивні стани яких формують широке дискусійне поле щодо самих норм моралі. На цих полях і природно, і штучно, керовано (як сле-

мент безструктурного управління, гібридного геополітичного протистояння, широкоформатних інформаційних кампаній), але рельєфно вимальовуються чинники групової дезінтеграції, соціальної напруженості. Спроби ж імперативного втручання у механізми самоорганізації цих надскладних соціальних систем, владне втручання у відтворення цінностей, колективної етики – це як «збирання незабудок на замінованому полі» (З. Є. Гердт).

Ю. В. Орлов, досліджуючи особливості правової детермінації злочинності як предмета аналітичної деконструкції, правничої редукції в ідеально модельованому процесі кримінологічної експертизи нормативно-правових актів і їх проєктів, небезпідставно вказує на криміногенності десинхронізації неформального нормативного регулювання та легальних, юридично визначених його параметрів, необхідності забезпечити максимальне уловлювання законодавцем найтонших аспектів соціального правоутворення, його відображення в правотворчості [6, с. 112–134; 7, с. 175–178].

Втім, визнаючи слушність висловлених ідей, суджень, варто зауважити, що, поперше, далеко не кожна неформальна норма може і має бути імпортована до легальних нормативних систем. Скажімо, норми й інститути кримінальної, тюремної субкультури. По-друге, функціонування далеко не кожного неформального інституту істотно порушує фундаментальні засади співжиття конкретного суспільства, його морально-психологічні, ціннісні засади. Це, зокрема, стосується економічних інститутів мезо- та мікрорівня відтворення. Міжгалузеві сплетіння інститутів трудової діяльності, надрокористування формують предметно складні конгломерати норм і звичаїв. Проте, навіть побіжний їх аналіз дає підстави стверджувати, що найглибші пласти суспільної моралі ними не зачіпаються.

Водночас, як було нами обґрунтовано у розділі 3 цієї роботи, тривала, системна кримінальна практика, усталена злочинна діяльність щодо незаконного видобування бурштину сприяла формуванню надскладного, симбіотичного кримінально-культурно-економічного інституційного середови-

ща. У публіцистиці воно оформлено назвою «бурштинові республіки». Репресивно-заборонне втручання до їх несучих конструкції цілком закономірно наражатиметься на істотний опір з боку всіх учасників кримінальних промислів. Не один раз була наочна можливість у цьому переконатися. Єдиним шляхом підмивання фундаменту розвинених, інституціонально потужних кримінальних конструкцій є нерепресивний, ліберально-конкуруючий вплив перш за все на сформовані в них базові чинники раціонального вибору, які змушують основний контингент кримінальних промислів, старателів, віддавати перевагу неформальним, кримінальним інститутам і нормам.

Забезпечення такого впливу вбачається у «легалізації» діяльності епізодичних старателів. Звісна річ, термін «легалізація» використовується нами тут зі значним ступенем умовності. Йдеться про оптимізацію правового регулювання видобування бурштину сирцю, підвищення його кримінологічної ефективності. Основними кроками до цього мають стати:

а) спрощення порядку отримання спеціальних дозволів на видобування бурштину-сирцю, що має відбуватися на рівні взаємодії старателя з органами місцевого самоврядування (ця ідея серед іншого кореспондується і з базовими ідеями політики децентралізації влади); усунення законодавчої вимоги про обов'язковий правовий статус видобувача як суб'єкта господарювання. Кожен громадянин, незалежно від наявності чи відсутності у нього статусу підприємця, повинен отримати законодавчі механізми реалізації свого конституційного права на користування надрами;

б) запровадження помірної вартості спеціального дозволу. Вона має бути нижчою, за ціну, яку стягують організатори кримінально-промислового видобування бурштину (з 1 мотопомпи – приблизно 500–650 дол. США в день);

в) встановлення юридичного обов'язку повного продажу видобутого бурштину-сирцю державному підприємству «Бурштин України» за цінами, не нижчими за ті, що існують у межах первинних ланок систем збуту в організованих злочинних угрупу-

ваннях, а також за ті, що пропонують «перекупники»;

г) забезпечити юридичні механізми спрямування отриманих від спеціальних дозволів на видобування бурштину-сирцю кошти *виключно* використовувати на рекультивацію земель за окремими цільовими державними та муніципальними програмами.

Отримавши успіх на цьому економіко-інституціональному напрямі, розвиваються й інші, суміжні, які вже мають вихід на морально-психологічну сферу побутування соціальних практик, на ту сферу, де генерується правовий нігілізм, інфантилізм, відчуття соціальної несправедливості й небезпеки. Відтак, за інверсією аналітичної схеми теорії «розбитих вікон» (Дж. Келлінг, Дж. Уїлсон) можливо досягти комплексного зміцнення правопорядку на територіях розквіту кримінально-промислового видобування бурштину.

5. Удосконалення кримінально-правової охорони відносин у сфері раціонального надрокористування. Безумовно, для такого удосконалення має бути проведене окреме кримінально-правове дослідження як наукова база для відповідної правотворчої діяльності. Втім, вже зараз, на підставі здійсненого нами дослідження правових факторів кримінального надрокористування можливо запропонувати доповнити диспозицію: а) ч. 3 у ст. 240 КК України додатковою ознакою «вчинене групою осіб за попередньою змовою», внести зміни до її санкції, підвищивши верхню межу покарання у виді позбавлення волі до 6 років; б) ч. 4 ст. 240 КК України доповнити кваліфікуючою ознакою «...а так само ті самі діяння, вчинені організованою групою осіб». Такий крок надасть можливість застосовувати негласні слідчі (розшукові) заходи для розкриття найбільш небезпечних, групових форм незаконного надрокористування.

Крім того, за доцільне вбачається удосконалення правової регламентації порядку поводження із корисними копалинами загальнодержавного значення та криміналізація суттєвого порушення такого порядку. Суть ідеї полягає у законодавчому обмеженні можливостей придбання, зберігання, збуту корисних копалин загальнодержавного

значення, завідомо незаконно видобутих. Відповідно, має обмежитись й попит на такі корисні копалини, що гіпотетично має знизити й пропозицію, обсяги їх видобування.

Висновки

У результаті проведеного дослідження доведена необхідність створення правових умов для функціональної інтеграції кримінологічної та екологічної політик держави. Запропоновано шляхи кримінологічної специфікації Основних засад (Стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року, кримінологічного забезпечення системи стратегічної екологічної оцінки. Відстоюється думка про необхідність запровадження інституту кримінологічної експертизи проектних рішень у сфері спеціального природокористування, оцінки впливу проектів господарської діяльності на довкілля, а також про кримінологічну неефективність відновлення мораторію на проведення планових перевірок суб'єктів спеціального надрокористування. Запропоновано удосконалення правових процедур на отримання спеціального дозволу на видобування бурштину-сирцю. Наголошено на необхідності удосконалення кримінально-правової охорони відносин у сфері раціонального надрокористування

Література

1. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України № 2818-VI від 21.12.2010 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2818-17> (дата звернення : 05.02.2018).
2. Хохлова І. В., Шем'яков О. П. Відносини надрокористування в Україні : проблеми розвитку. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2011. № 2. С. 219–226.
3. Капелюшников Р. И. Российский рынок труда : адаптация без реструктуризации. М. : ГУ ВШЭ, 2001. 251 с.
4. Цуриков В. И. Институциональная среда и преступное поведение. Кострома : Изд-во КГСХА, 2006. 248 с.
5. Сото Е. Загадка капитала. Почему капитализм торжествует на Западе и терпит

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена дослідженню правових заходів запобігання кримінальному надпокористування на рівні спеціально-кримінологічного запобігання. Наголошено на необхідності створення правових умов для функціональної інтеграції кримінологічної та екологічної політик держави. Запропоновано шляхи кримінологічної специфікації Основних засад (Стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року, а також системи стратегічної екологічної оцінки. Відстоюється думка про необхідність запровадження кримінологічної експертизи проектних рішень у сфері спеціального природокористування. Наголошено на необхідності удосконалення кримінально-правової охорони відносин у цій сфері.

Ключові слова: надра, надпокористування, злочинність, детермінація, правові заходи, протидія.

поражение в остальном всём мире / Пер. с англ. Б. Пинскер, науч.ред. Р. Левита. М. : ЗАО «Олимп-Бизнес», 2004. 272 с.

6. Орлов Ю. В. Кримінологічна експертиза нормативно-правових актів і їх проектів: науково-методичне забезпечення : монографія. Сімферополь: КРП «Видавництво «Кримнавчпеддержвидав», 2010. 266 с.

7. Орлов Ю. В. Механізм нормативно-правової детермінації злочинності. *Право і безпека*. 2012. № 4. С. 173–179.

Maxim G. Maksimentsev

(Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, Ukraine)

LEGAL SPECIAL-CRIMINOLOGICAL COUNTERACTING MEASURES TO THE CRIME IN THE SPHERE OF SUBSOIL USE IN UKRAINE

The article is devoted to examination of legal counteracting measures to criminal subsoil use on the level of special-criminological prevention. It emphasizes the necessity of creating legal conditions for functional integration of criminological and ecological state policies. It proposes ways of criminological specification

of the Main bases (Strategy) of state ecological policy of Ukraine for the period up to 2020 and criminological support of strategic ecological assessment. It supports an idea of the urgency of promoting the institute of criminological expertise of design solution in the sphere of special environmental management, assessing the impact of business activity designs on environment and also an idea of criminological ineffectiveness of resumption of moratorium on scheduled auditing subjects of subsoil use.

The article substantiates the necessity of enhancing legal procedures for acquiring special permits for raw ember extraction, namely: a) streamlining procedures for acquiring special permits that should be implemented on the level of collaboration between the prospector and local self-government bodies; b) terminating legal requirement on mandatory legal status of a business entity for prospectors; c) reducing the cost of special permits; d) providing legal obligation to complete submission of extracted raw ember to the state at prices not lower than current black market prices; e) providing legal mechanisms for channelling funds acquired from authorization of special permits to prompting raw ember extraction to remediation of land.

The article emphasizes the necessity of enhancing criminal-legal protection of relationship in the sphere of sustainable subsoil use. It works out proposition for amending and supplementing the Criminal code of Ukraine aimed at providing special criminalization of group forms of illegal subsoil use as well as illegal purchasing, storage and sale of knowingly illegally extracted subsoil of national importance.

The article proposes measures for enhancing legal regulation of prospecting works, excavations on the objects of archaeological heritage through regulating activity on expansion and use of private archeological collections, elaboration of legal mechanism on assigning/acquiring special permits for prospecting works, excavation and reporting finding of archeological objects.

Key words: subsoil, subsoil use, crime, determination, legal measures, counteraction.