

УДК 342.9:504.55

*Д. І. Козьяков*  
кандидат юридичних наук, юрист  
ТОВ «АП-Комплекс»

## **ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ОРГАНАМИ ДЕРЖПРАЦІ УКРАЇНИ ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ГІРНИЧОГО НАГЛЯДУ**

Розвиток правового регулювання гірничих відносин, а також стан адміністративно-юрисдикційної практики свідчать про міжгалузеве значення інституту адміністративної відповідальності. За умови належного та ефективного застосування органами державного гірничого нагляду цей інститут може стати дієвим інструментом зниження рівня негативного впливу різноманітних суспільно небезпечних факторів, відвернення загроз і запобігання негативним наслідкам, які виникають у сфері вивчення, використання та охорони надр. Водночас у законодавстві, яким урегульовані питання відповідальності за адміністративні правопорушення під час використання надр існує низка проблем, що потребують наукового обґрунтування й вирішення.

Теоретичною основою для цього дослідження стали наукові праці вітчизняних та зарубіжних вчених-правників В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, І.В. Гарди, С.С. Гнатюка, Р.С. Кіріна, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, В.І. Курила, Д.М. Лук'янця, О.П. Світличного, М.М. Тищенко, Ю.С. Шемшученка та інших науковців. Водночас у вказаних працях питання щодо адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері надрокористування досліджувалися лише фрагментарно. Варто зауважити, що О.М. Олійником було розглянуто у дисертаційному дослідженні окремі аспекти правового регулювання охорони надр і, зокрема, поняття та види юридичної відповідальності у цій сфері [1]. Є.В. Шульга присвятив дисертацію комплексному дослідженню адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері надрокористування [2]. Зокрема, ним розглянуті проблеми визначення адміністративного правопорушення у сфері надрокористування, здійснено класифікацію; проаналізовані сутність, підстави та зміст адміністративної відповідальності у цій сфері.

Однак наведені вище дослідження відображають стан наукової розробленості, правового регулювання та контрольно-інспекційної практики органів державного гірничого нагляду у дореформений період, що передував 2014 року. Очевидно, що цими дослідниками не вивчався сучасний стан справ і особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності органів Державної служби України з питань праці (Держпраці), яка

була утворена шляхом злиття Державної інспекції з питань праці та Держгірпромнагляду.

Метою статті є розгляд і вирішення окремих правових і організаційних проблем застосування адміністративної відповідальності в діяльності органів Держпраці України під час здійснення державного гірничого нагляду.

Державна служба України з питань праці (Держпраці) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики та який реалізує державну політику у сферах промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, здійснення державного гірничого нагляду тощо [3].

Контрольно-наглядові повноваження органів Держпраці виконують у її діяльності самостійну роль та опосередковують предмет державного гірничого нагляду, передусім з питань безпечного ведення гірничих робіт на підприємствах вугільної, гірничорудної та нерудної, нафтогазової промисловості під час будівництва й експлуатації, ліквідації або консервації гірничих об'єктів та підприємств, на об'єктах метробудівництва і підземних спорудах. Тому в подальшому ми будемо використовувати словосполучення «орган державного гірничого нагляду (далі – орган ДГН)».

Відповідно до контрольної компетенції органи ДГН здійснюють державний контроль з питань: 1) відповідності вимогам віднесення вугільних шахт, які небезпечні через наявність газу, можливість раптових викидів, гірських ударів, до відповідних категорій; 2) ведення гірничих робіт на підприємствах вугільної, гірничорудної і нерудної промисловості. Крім того, орган ДГН перевіряє дотримання умов спеціальних дозволів на користування надрами в частині державного гірничого нагляду.

Органи ДГН у межах своєї компетенції також наглядають за проведенням робіт із розробки родовищ корисних копалин і будівництва підземних споруд, виконанням заходів із запобігання виникненню та усуненню небезпечного впливу гірничих робіт на технічний стан будинків і споруд, а також за додержанням визначеного порядку забудови площ залягання корисних копалин, обсягів перероблюваної сировини, обґрунтованістю і своєчасністю їх списання.

Згідно з ч. 2 ст. 63 Кодексу України про надра (КУпН) [4] органи ДГН наділені такими правами.

По-перше, давати обов'язкові для виконання вказівки (приписи) про усунення порушень норм і правил ведення робіт під час геологічного вивчення надр, їх використання та охорони.

По-друге, в порядку, встановленому законодавством України, припиняти роботи, пов'язані з користуванням надрами, у разі порушень відповідних норм і правил. Зокрема, орган ДГН наділений правом обмежувати, тимчасово забороняти (зупиняти) або припиняти користування надрами (ст. 57 КУпН). Зауважимо, що в разі порушення вимог ст. 56 та інших статей КУпН користування надрами може бути обмежено, тимчасово заборонено (зупинено) або припинено центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці, або іншим державним органом, уповноваженим на застосування таких заходів реагування, у порядку, встановленому законодавством. Право заборони виконання робіт, виробництва в органів ДГН виникає у разі виявлення ними під час інспекторської перевірки: а) порушень вимог законодавства з охорони праці та промислової безпеки, що створюють загрозу життю працівників; б) порушень вимог КУпН, Гірничого закону України; в) відсутності дозволу на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки; г) непроведення у встановленому порядку та в терміни технічного огляду, випробування або експертного обстеження машин, механізмів та устаткування підвищеної небезпеки; д) виникнення нещасного випадку зі смертельним або тяжким наслідком, групового нещасного випадку.

По-третє, вимагати від користувачів надр обґрунтування списання запасів корисних копалин.

По-четверте, надавати рекомендації щодо впровадження нових прогресивних технологій переробки мінеральної сировини.

Окрім зазначеного, законодавством України органу ДГН може бути надано й інші права з метою запобігання порушенням законодавства про надра та їх припинення. Водночас результати анкетування інспекторського складу органів ДГН указують на потребу нормативного закріплення права безперешкодного доступу до всіх гірничих об'єктів та права проведення раптових перевірок (у будь-який час, без попереднього повідомлення підприємства). Із ними пов'язують підвищення результативності нагляду, відповідно, 97% та 94,8% респондентів.

У разі виявлення в процесі наглядової діяльності порушення вимог гірничого законодавства

щодо вивчення й використання надр та їх охорони, а також інших нормативних вимог органи ДГН реалізують адміністративно-деліктні юрисдикційні повноваження. Вони полягають у складенні протоколів та розгляді справ про адміністративні правопорушення, передбачені ст. ст. 47, 57, 58, 93, 94 та 188-4 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) [5] уповноваженими на те особами. Наприклад, 97,4% анкетованих нами осіб інспекторського складу органів ДГН систему штрафів, встановлену в санкціях перелічених статей, вважають ефективною.

Водночас за результатами інтерв'ювання посадових осіб органів ДГН 76,1% з них вважають наведені вище адміністративно-деліктні повноваження недостатніми для здійснення ефективної перевіркової діяльності. Однією з причин, якими зумовлюється така ситуація, є недосконалість законодавства про адміністративні правопорушення у сфері діяльності органів ДГН.

Передусім спостерігається ситуація правової невизначеності, яка пов'язана з утворенням Держпраці шляхом злиття Державної інспекції з питань праці та Держгірпромнагляду [6]. Отже, до адміністративно-деліктної юрисдикції новоствореного органу ввійшли повноваження попередників щодо притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

Водночас згідно з положеннями абз. 16 (у чинній послідовності) п. 1 ч. 1 ст. 255 КУпАП у справах про адміністративні правопорушення, передбачені ч. ч. 1–4 ст. 41, ст. ст. 41-1–41-3, 188-1, які розглядають районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (судді), протоколи про правопорушення мають право складати уповноважені на те посадові особи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, тобто Державної інспекції з питань праці.

За правилом ч. 2 ст. 255 КУпАП у справах про адміністративні правопорушення, розгляд яких віднесено до відання центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці, протоколи мають право складати уповноважені на те посадові особи цих органів. У практиці органів ДГН залежно від розміру штрафів, параметри яких указано в ст. 231 КУпАП, справи про адміністративні правопорушення розглядають і накладають адміністративні стягнення державні інспектори, головні державні інспектори, начальники інспекцій та їх заступники; начальники (та їх заступники) управлінь і відділів центрального апарату Держгірпромнагляду, Голова Держгірпромнагляду та його заступники.

У підготовчій частині цього дослідження нами вивчено 420 постанов окружних адміністративних судів України, з яких у 48,6% одночасно з

питаннями про визнання дій неправомірними та скасування заходів реагування державного нагляду заявлялася вимога щодо скасування постанов посадових осіб усіх рівнів (крім центрального апарату) про притягнення до адміністративної відповідальності. За результатами судового розгляду було скасовано 39,2% указаних постанов.

Однією з причин низького рівня застосування, зокрема, ст. ст. 57, 58 КУпАП, які вказали під час опитування службовці ДГН, є «розмитість» формулювань диспозицій цих статей, відсутність чітких параметрів правопорушення, можливості підтвердження окремих обставин правопорушення лише графічними матеріалами, що практично не сприймаються як доказ. Цим ускладнюється позиція представника органу ДГН у випадках судового оскарження заходів адміністративного реагування, також це є передумовою для скасування постанов про притягнення до адміністративної відповідальності згідно із зазначеними статтями КУпАП.

За вказаних обставин, базуючись на принципі верховенства права, нами обґрунтовується необхідність зміни правової процедури, пов'язаної із розглядом справ про адміністративні правопорушення у сфері надкористування. Проведення вказаних змін зумовлюється низкою важливих правових обставин. Зараз особи, які притягаються до адміністративної відповідальності, не отримують належних процесуальних гарантій, зокрема, щодо реалізації їх права на правову допомогу, права на оскарження судових рішень та інших прав, передбачених Європейською конвенцією про захист прав і основоположних свобод людини [7].

В умовах реформування правової системи України питання юридичної відповідальності за дії, які не становлять великої суспільної небезпеки, потребують іншого концептуального підходу. При цьому позиція Європейського суду з прав людини стосовно вказаного питання є однозначною. Адміністративне стягнення прирівнюється до кримінальної відповідальності, тому недодержання стандартів щодо правосуддя у цій сфері вважається порушенням Конвенції. Так, у рішенні Європейського суду з прав людини від 6 вересня 2005 р. у справі «Гурепка проти України», дослідивши передбачений КУпАП порядок оскарження рішень національних судів у справах про адміністративні правопорушення, Суд визнав: «...така процедура не була достатньо ефективним засобом захисту для цілей Конвенції» (п. 60 [8]). Також у правовій позиції в справі «Де Вільда, Оомса та Версипа проти Бельгії» зазначено, що Конвенція використовує слово «суд» у кількох статтях. Отже, вона виділяє один із визначальних елементів гарантії, що надається особі. У всіх цих випадках йдеться про органи, для яких не лише характерні фундаментальні основні ознаки, з яких найбільш важлива – незалежність від виконавчої

влади та сторін у справі (п. 24 [9]), а й які гарантують судовий розгляд (п. 78 [10]).

На цих підставах пропонуємо доповнити перелік ст. 221 КУпАП адміністративними правопорушеннями, передбаченими ст. ст. 47, 57, 58, 93, 93, 188-4; у ч. 1 ст. 255 в окремому абзаці вказати центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці, а ст. 231 вилучити.

Насамкінець, вважаємо, що вирішення правових і організаційних проблем застосування адміністративної відповідальності в діяльності органів Держпраці України під час здійснення державного гірничого нагляду утворює перспективний напрям для подальших наукових досліджень.

### Література

1. Олійник О.М. Правове регулювання охорони надр за законодавством України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / Олександр Миколайович Олійник ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2010. – 205 с.
2. Шульга Є.В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері надкористування : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Євген Вікторович Шульга ; Нац. ун-т біоресурсів та природокористування України. – К., 2012. – 225 с.
3. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 р. № 96 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 21. – Ст. 584.
4. Кодекс України про надра від 27 липня 1994 р. № 132/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 36. – Ст. 340.
5. Про затвердження Положення про порядок здійснення державного гірничого нагляду : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 лютого 1995 р. № 134 // Зібрання постанов Уряду України. – 1995. – № 5. – Ст. 126.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
7. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 74. – Ст. 2105.
8. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 215.
9. Рішення Європейського суду з прав людини від 6 вересня 2005 р. у справі «Гурепка проти України» // Європейський суд з прав людини. Рішення щодо України. Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://khpg.org/index.php?id=1157025974> (27.10.2016).
10. Рішення Європейського суду з прав людини від 27 червня 1968 р. у справі «Ньюмейстер проти Австрії» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?AIdx=352> (27.10.2016).
11. Рішення Європейського суду з прав людини від 18 червня 1971 р. у справі «Де Вільд, Оомс і Версип проти Бельгії» // Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарії. – 2001. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?AIdx=352> (27.10.2016).



### Анотація

**Козьяков Д. І. Проблеми застосування адміністративної відповідальності органами Держпраці України під час здійснення державного гірничого нагляду. – Стаття.**

Автор статті розглядає та пропонує вирішення деяких правових та організаційних проблем застосування адміністративної відповідальності в діяльності органів Держпраці України під час здійснення державного гірничого нагляду. Сьогодні Державна служба України з питань праці (Держпраці) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики, і який, зокрема, реалізує державну політику у сфері промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, здійснення державного гірничого нагляду. За належного та ефективного застосування адміністративної відповідальності цей правовий інститут може стати дієвим інструментом зниження рівня негативного впливу різноманітних суспільно-небезпечних факторів, відвернення загроз і запобігання негативним наслідкам, які виникають у сфері вивчення, використання та охорони надр.

*Ключові слова:* надрокористування, гірничий нагляд, повноваження, юрисдикція, адміністративна відповідальність.

### Аннотация

**Козьяков Д. И. Проблемы применения административной ответственности органами Гоструда Украины при осуществлении государственного горного надзора. – Статья.**

Автор статьи рассматривает и предлагает решение некоторых проблем применения административной ответственности при осуществлении государственного горного надзора. Сегодня Государственная служба

Украины по вопросам труда является центральным органом исполнительной власти, который, в частности, реализует государственную политику в сфере осуществления государственного горного надзора. При эффективном применении административной ответственности этот правовой институт может стать действенным инструментом снижения уровня негативного воздействия различных общественно-опасных факторов, предотвращения угроз и вредных последствий, возникающих в сфере изучения, использования и охраны недр.

*Ключевые слова:* недропользование, горный надзор, полномочия, юрисдикция, административная ответственность.

### Summary

**Koziakov D. I. Problems of applying of administrative responsibility by State Service of Ukraine on Labor in state mining supervision. – Article.**

The author research's and offers a solution to some legal and organizational problems in the application of administrative responsibility of State Inspectorate of Ukraine on Labor in the implementation of the state mining supervision. Today the State Service of Ukraine on Labor is a central executive body, whose activities are directed and coordinated by the Cabinet of Ministers of Ukraine through the Minister of Social Policy, and has to implement the national policy in the field of industrial safety, occupational safety, occupational health, the implementation of the State Mining Supervision. For proper and effective application of the administrative responsibility of this legal institution can be an effective tool to reduce the negative impact of various socio-hazards, prevent threats and prevent the negative consequences arising in the sphere of exploration, use and protection of natural resources.

*Key words:* mineral resources, mining supervision authority, jurisdiction, administrative responsibility.