

О. А. ГРИЦАН. ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ І ОХОРОНОЮ НАДР ТА ШЛЯХИ ЇХ РОЗВ'ЯЗАННЯ

Досліджено історію становлення сучасної системи органів державного контролю за використанням та охороною надр, аналізуються проблеми організаційного забезпечення надрового контролю, сформульовано пропозиції щодо шляхів їх розв'язання.

Ключові слова: надра; державний контроль; контроль за використанням та охороною надр.

Исследована история формирования современной системы органов государственного контроля за использованием и охраной недр, анализируются существующие проблемы организационного обеспечения контроля за использованием недр, сформулированы предложения относительно способов их решения.

Ключевые слова: недра; государственный контроль; контроль за использованием и охраной недр.

In this article the writer investigates the history of formation of modern systems of state control bodies on use and protection of subsurface resources, analyses the problems in organizational support of subsurface resources control and expresses the suggestions of ways of its solution.

Key words: subsurface resources, state control, control on use and protection of subsurface resources.

Ефективність контролю за використанням та охороною надр, як і будь-якого іншого різновиду контролю, багато у чому залежить від вдалої побудови системи державних органів, що його здійснюють. У контексті нещодавніх змін у структурі центральних органів виконавчої влади, наукові пошуки оптимальної моделі системи органів державного контролю за використанням надр спеціальної компетенції стають особливо актуальними.

Вітчизняні науковці, серед яких – Г.І. Балюк, В.В. Костицький, Ю.С. Шемшученко, досліджуючи проблеми еколого-контрольної діяльності в Україні загалом, лише частково торкаються питання надрового контролю.

Сучасна система органів державного управління фондом надр у цілому була сформована ще наприкінці 1960-х років. Тоді на території УРСР функціонували республіканське Міністерство геології УРСР, яке відповідало за якість геолого-розвідувальних робіт та забезпечення потреб народного господарства у запасах мінеральної сировини¹, Державний комітет Ради Міністрів УРСР з нагляду за веденням робіт в промисловості і гірничого нагляду, що здійснював контроль за виконанням правил і інструкцій з охорони надр та комплексним вилученням корисних копалин при їх видобуванні², а також Державний комітет Ради Міністрів УРСР по охороні природи, уповноважений здійснювати контроль за охороною надр і раціональним використанням підземних водних ресурсів³.

Із здобуттям Україною незалежності функції Державного комітету Ради Міністрів УРСР по охороні природи стало виконувати Міністерство охорони навколишнього природного середовища України (далі – Мінприроди), створене

© ГРИЦАН Ольга Анатоліївна – кандидат юридичних наук, доцент кафедри господарського та екологічного права Прикарпатського юридичного інституту Львівського державного університету внутрішніх справ

14 вересня 1991 р.⁴ На Мінприроди було покладено функцію державного контролю за використанням і охороною надр. У 1993 р. у його складі утворюється Державна екологічна інспекція, призначена здійснювати безпосередній державний контроль за раціональним використанням надр та їх охороною⁵. Паралельно у цей період діяв Державний комітет України по геології і використанню надр, створений 23 вересня 1991 р.⁶ Його головними завданням визначалися контроль та нагляд за охороною надр і геологічного середовища. Постановою Кабінету Міністрів України від 21 вересня 1991 р. було утворено також Державний комітет України по нагляду за безпечним веденням робіт в промисловості і гірничому нагляду⁷, покликаний здійснювати державний нагляд за виконанням маркшейдерських та геологічних робіт і повнотою вилучення запасів корисних копалин.

У 2000 р. на базі Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України, Комітету України з питань геології та використання надр та деяких інших органів державної влади було створено Міністерство екології та природних ресурсів України⁸. На це міністерство покладається функція державного контролю за додержанням вимог законодавства про охорону доквілля. Одночасно Мінприроди стало центральним органом виконавчої влади з геологічного вивчення та забезпечення раціонального використання надр та центральним органом державного геологічного контролю.

У 2003 р. на підставі Указу Президента України⁹ Міністерство екології та природних ресурсів України було реорганізовано в Мінприроди та Державний комітет природних ресурсів України. Останній став центральним органом виконавчої влади щодо геологічного вивчення та забезпечення раціонального використання надр, а також центральним органом державного геологічного контролю¹⁰. Проте невдовзі комітет ліквідували, а його функції знову передали до Мінприроди¹¹.

Зміни відбувалися також у статусі органів гірничого нагляду. Після чималого кількості перетворень, у 2006 р. було створено центральний орган виконавчої влади – Державний комітет з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду.

Таким чином, впродовж 2006-2010 рр. в Україні функціонувала розгалужена система органів державного управління та контролю у сфері використання та охорони надр, якими були Мінприроди та створені у його складі Державна геологічна служба України (далі – Держгеослужба), Державна екологічна інспекція України (далі – Держекоінспекція) та Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду (далі – Держпромгірнагляд).

Суттєвою проблемою такої системи державних органів було зосередження регулятивно-розпорядчих та контрольних функцій у рамках Мінприроди, яке фактично розпоряджалося державним фондом надр та одночасно здійснювало контроль за його використанням і охороною. Тому в окремих дослідженнях¹² та нормативно-правових актах¹³ зверталася увага на доцільність створення окремого від Мінприроди центрального органу виконавчої влади з геологічного вивчення та використання надр. Цю проблему було вирішено Указом Президента України від 9 грудня 2010 р. «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» № 1085/2010, відповідно до якого на базі колишнього Мінприроди утворено Міністерство екології та природних ресурсів України, Державну екологічну інспекцію і Державну службу геології та надр України, а функції ліквідованого Державного комітету з промислової безпеки, охорони праці та

гірничого нагляду покладено на Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України і Державну інспекцію техногенної безпеки України¹⁴.

В результаті центральним органом виконавчої влади з геологічного вивчення та раціонального використання надр стала Державна служба геології та надр України. Однак за умови подальшого існування розгалуженої системи органів державного контролю за використанням та охороною надр актуальними залишаються проблеми, пов'язані дублюванням контрольних функцій.

Згідно з чинним законодавством органи державного геологічного контролю та гірничого нагляду уповноважені виконувати контрольну функцію в сфері ведення робіт з геологічного вивчення надр. Як слушно зазначає В.І. Андрейцев, розмежування функцій гірничого нагляду та геологічного контролю здійснюється за змістом цих видів діяльності: якщо органи геологічного контролю стежать за власне геологічним вивченням надр, то органи гірничого нагляду наглядають за веденням робіт, пов'язаних з геологічним вивченням надр, їх використанням та охороною¹⁵. Таким чином, державний геологічний контроль повинен бути спрямований на перевірку результатів геологічного вивчення надр, а гірничий нагляд здійснюється щодо процесу цього вивчення. Водночас відповідно до ст. 62-63 Кодексу України про надра¹⁶ органи державного геологічного контролю перевіряють «повноту вихідних даних про кількість та якість запасів основних і спільно залягаючих корисних копалин», а органи державного гірничого нагляду – «повноту вивчення родовищ корисних копалин, гірничотехнічних, інженерно-геологічних та інших умов їх розробки». Тобто фактично йдеться про дублювання органами гірничого нагляду функції органів геологічного контролю.

Справи щодо таких адміністративних правопорушень, як порушення вимог охорони надр (ст. 57 Кодексу України про адміністративні правопорушення, далі – КУпАП) та порушення правил і вимог проведення робіт по геологічному вивченню надр (ст. 58 КУпАП) можуть бути в потрібній підвідомчості. Розглядати такі справи та притягати до відповідальності мають право підрозділи спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади за охороною праці (ст. 231 КУпАП), державного геологічного контролю (ст. 231-1 КУпАП) та спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у галузі екології та природних ресурсів України (ст. 242-1 КУпАП)¹⁷.

Досі не зовсім зрозумілим залишається розмежування контрольних повноважень колишньої Держгеослужби та Держгеоінспекції. Відповідно до чинного законодавства остання уповноважена здійснювати державний контроль за додержанням вимог законодавства стосовно раціонального використання і охорони всіх природних ресурсів, в тому числі і ресурсів надр, що відносилось також до компетенції Держгеослужби. Здійснювати державний нагляд за додержанням законів та інших нормативно-правових актів з питань використання та охорони надр зобов'язані також органи державного гірничого нагляду.

Одним із можливих шляхів вирішення цієї проблеми видається позбавлення центрального органу виконавчої влади із геологічного вивчення та використання надр та його органів на місцях функції державного геологічного контролю за веденням робіт з геологічного вивчення та використання надр. Правовий статус цих органів не повинен передбачати контрольних повноважень, завдяки чому вдасться уникнути відомчого контролю, що на даний час здійснюється стосовно підприємств геолого-розвідувальної галузі.

До повноважень Державної служби геології та надр України доцільно переда-

ти низку організаційно-розпорядчих функцій, зокрема: організацію та проведення аукціонів на одержання дозволу на користування ділянками надр, в тому числі облік заяв на участь в аукціоні та перевірку документів, що до них додаються, а також затвердження остаточних результатів аукціону; видачу та реєстрацію спеціальних дозволів на користування надрами та внесення змін до них; оформлення та переоформлення ліцензій на визначені законом види господарської діяльності, пов'язаної з надрокористуванням; видачу спільно з органами державного гірничого нагляду дозволів на забудову площ залягання корисних копалин; організацію державного геологічного вивчення надр; організацію експертиз проєктів геологічного вивчення надр та експертизи геологічної інформації; видачу висновків щодо оголошення природних об'єктів геологічними заповідниками, заказниками, пам'ятками природи; прийняття рішень стосовно дострокового припинення права на користування надрами.

Закономірно видається також передача функції державного геологічного контролю Держгеоінспекції шляхом включення до її складу Управління державного геологічного контролю за веденням робіт з геологічного вивчення та використання надр, яке досі входило до структури Держгеослужби. Комплекс контрольних функцій Управління доцільно було би поділити на дві групи: здійснювані самостійно та спільно з іншими підрозділами Держгеоінспекції. Такий поділ урахував би специфіку знань, необхідних для організації контролю за використанням та охороною надр. До функцій, які органи державного геологічного контролю здійснювали б самостійно, можливо віднести ті, які стосуються безпосередньо користування надрами, а саме: контроль за дотриманням вимог законів та інших нормативно-правових актів щодо геологічного вивчення, раціонального використання та охорони надр, вимог ліцензій на здійснення господарської діяльності, пов'язаної з користуванням надрами, вимог спеціальних дозволів на всі види користування надрами та обов'язкових угод про умови користування надрами; контроль за наявністю у користувача надрами позитивних висновків державної екологічної експертизи для тих різновидів діяльності щодо користування надрами, які становлять підвищену небезпеку згідно чинного законодавства; контроль за наявністю результатів експертизи програм, проєктів та планів з геологічного вивчення надр, відповідності поточної діяльності надрокористувача показникам, затвердженим в проєктній документації; контроль за дотриманням вимог щодо збереження гірничих виробок і свердловин, зразків порід, дублікатів проб та інших матеріалів, які в майбутньому можуть бути використані в процесі будь-якого різновиду користування надрами.

Спільно з іншими підрозділами Держгеоінспекції органи державного геологічного контролю могли би перевіряти діяльність щодо: дотримання умов утримання ділянок надр, що являють собою наукову і культурну цінність, природних геологічних заповідників, а також окремих геологічних пам'яток природи; дотримання вимог щодо охорони довкілля та окремих його компонентів (земель, вод, лісів, атмосферного повітря) в процесі користування надрами; дотримання вимог щодо розміщення відвалів, вміщуючих порід, хвостосховищ, териконів та інших відходів видобування корисних копалин і переробки мінеральної сировини; дотримання вимог про охорону навколишнього природного середовища при здійсненні захоронення в надрах відходів.

З урахуванням викладених пропозицій оптимально була би реалізована ідея комплексності екологічного контролю в частині тісного взаємозв'язку та

взаємовпливу надр та інших компонентів довкілля, оскільки зосередження контрольних функцій у рамках одного державного контролюючого органу дасть змогу інспекції перевіряти як діяльність щодо користування надрами, так і її вплив на інші природні об'єкти. Такий розподіл повноважень зможе стати запорукою узгодженої діяльності інспекцій, допоможе уникнути частого втручання контролюючих органів у діяльність надрокористувачів.

Впродовж останніх років часті зміни з структури органів управління і контролю за використанням та охороною надр призвели до зниження ефективності їх діяльності, що у результаті негативно вплинуло на стан надрокористування в цілому. Це свідчить про необхідність ґрунтовного підходу до питання перерозподілу повноважень цих державних органів. В іншому випадку нещодавні зміни можуть стати черговою малорезультативною спробою забезпечити ефективний контроль за використанням та охороною надр з боку держави.

1. Об утверждени Положения о Министерстве геологии Украинской ССР: Постановление Совета Министров УССР от 26 марта 1968 года № 205 // СП УССР. – 1969. – № 3. – Ст. 36. **2. Об утверждении** Положения о Государственном комитете Совета Министров Украинской ССР по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору: Постановление Совета Министров УССР от 12 апреля 1968 года № 186 // СП УССР. – 1968. – № 4. – Ст. 54. **3. Об утверждении** Положения о Государственном комитете Совета Министров УССР по охране природы: Постановление Совета Министров УССР от 25 марта 1968 года № 147 // СП УССР. – 1968. – № 3. – Ст. 45. **4. Питання** Міністерства охорони навколишнього природного середовища України: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 вересня 1991 року № 2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uazakon.com/document/tpart15/isx15926.htm> **5. Про створення** Державної екологічної інспекції Міністерства охорони навколишнього природного середовища України: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 серпня 1993 року № 641 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=641-93-%EF> **6. Питання** Державного комітету України по геології і використанню надр: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 вересня 1991 року № 219 // ЗП України. – 1991. – № 10. – Ст. 90. **7. Питання** Державного комітету України по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 вересня 1991 року № 218 // ЗП України. – 1991. – № 11. – Ст. 106. **8. Питання** Міністерства екології та природних ресурсів України: Указ Президента України від 29 травня 2000 року № 724/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 22. – Ст. 890. **9. Про заходи** щодо підвищення ефективності державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів: Указ Президента України від 15 вересня 2003 року // Офіційний вісник України. – 2003. – № 38. – Ст. 2023. **10. Про положення** про Державний комітет природних ресурсів України: Указ Президента України від 10 лютого 2004 року № 177/2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 6. – Ст. 309. **11. Про Положення** про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України: Указ Президента України від 27 грудня 2005 року № 1842/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 52. – Ст. 3257. **12. Грицан О.А.** Реформування системи органів державного контролю за використанням та охороною надр: окремі питання // Актуальні проблеми юридичної науки: Зб. тез міжнар. наук. конференції «Восьмі осінні юридичні читання» (м. Хмельницький, 13–14 листопада 2009 року): У 4 ч. – Ч. 2. – Хмельницький: Вид-во Хмельницького університету управління та права, 2009. – С. 262. **13. Про деякі заходи** щодо вдосконалення регулювання гірничих відносин: Указ Президента України від 28 лютого 2008 року № 173/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 7. – Ст. 327. **14. Про оптимізацію** системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України № 1085/2010 від 9 грудня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://www.president.gov.ua/documents/12584.html> **15.** *Юридична* енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: Українська енциклопедія, 1998. – Т. 1: А–Г. – 1998. – С. 593. **16.** *Кодекс* України про надра // ВВР України. – 1994. – № 36. – Ст. 340. **17.** *Кодекс* України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради України. – 1984. – Дод. до № 51. – Ст. 1122.