

О.А. Грицан

**ПРАВОВІ ЗАСАДИ
ЕКОЛОГІЧНОГО КОНТРОЛЮ
ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ТА
ОХОРОНОЮ НАДР**

Монографія

Івано-Франківськ
«Симфонія форте»
2017

УДК 349.6
ББК 67.9(4УКР)307
Г 85

Рекомендовано до друку вченою радою Навчально-наукового юридичного інституту Державного вищого навчального закладу «Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника» (протокол № 7 від 23 травня 2017 року).

Рецензенти:

В.М. Єрмоленко, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри аграрного, земельного та екологічного права імені академіка В.З. Янчука Національного університету біоресурсів і природокористування України;

Н.Р. Кобецька, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри трудового, екологічного та аграрного права Навчально-наукового юридичного інституту ДВНЗ «Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника.

Грицан О. А.

Г 85 Правові засади екологічного контролю за використанням та охороною надр : монографія / О.А. Грицан. – Івано-Франківськ : Симфонія форте, 2017. – 176 с.
ISBN 978-966-284-117-6

Монографія присвячена дослідженню організаційно-правового забезпечення державного, самоврядного та громадського контролю за використанням та охороною надр в Україні. У результаті аналізу наукової доктрини, сучасних міжнародних стандартів та досвіду зарубіжних держав сформульовано низку пропозицій, спрямованих на вдосконалення законодавчого регулювання контрольної діяльності у сфері надрокористування.

Для науковців-правників, викладачів, аспірантів, студентів вищих юридичних навчальних закладів, а також юристів-практиків, посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування.

УДК 349.6
ББК 67.9(4УКР)307

ISBN 978-966-284-117-6

© Грицан О. А., 2017

ЗМІСТ

Перелік умовних скорочень	4
Вступ.....	5
Розділ I. Загальна характеристика контролю у сфері використання та охорони надр	
1.1. Використання надр та їх охорона як об'єкт контролю.....	9
1.2. Історико-правовий аналіз становлення інституту контролю за використанням та охороною надр в Україні.....	40
1.3. Види контролю у сфері використання та охорони надр	68
Розділ II. Державний контроль за використанням та охороною надр (організаційно-правовий аспект)	
2.1. Поняття державного контролю за використанням і охороною надр та його види	82
2.2. Повноваження органів державного контролю за використанням та охороною надр загальної компетенції.....	95
2.3. Організаційно-правове забезпечення спеціального контролю за використанням та охороною надр	110
Розділ III. Стан та перспективи розвитку недержавних видів контролю за використанням та охороною надр	
3.1. Правове забезпечення самоврядного контролю в сфері охорони надр та їх використання	135
3.2. Правові аспекти громадського контролю за використанням надр та їх охороною	153
Висновки	174

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

АРК	Автономна Республіка Крим
ВК України	Водний кодекс України
ВРНГ	Вища Рада народного господарства
ГК України	Господарський кодекс України
Держгеослужба України	Державна служба геології та надр України
Держекоінспекція України	Державна екологічна інспекція України
Держпраці України	Державна служба України з питань праці
Держгірпромнагляд	Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду
ЗК України	Земельний кодекс України
«Керівні принципи...»	Керівні принципи реформування державних органів контролю у сфері охорони навколишнього середовища у країнах Східної Європи, Кавказу та Центральної Азії із перехідною економікою
КпН	Кодекс України про надра
Мінекоресурсів України	Міністерство екології та природних ресурсів України
Мінприроди України	Міністерство охорони навколишнього природного середовища України
ПК України	Податковий кодекс України

ВСТУП

Ресурсний потенціал надр в умовах сьогодення є одним з визначальних факторів економічного розвитку будь-якої держави. Потужний обсяг мінерально-сировинної бази, за якого стає можливим забезпечення життєво важливих інтересів суспільства, виступає необхідною гарантією національної безпеки.

За оцінками Ради з вивчення продуктивних сил України, мінерально-сировинні ресурси за своєю цінністю в нашій державі стоять на другому місці після земельних¹. Дані Геоінформу України свідчать, що станом на 2014 р. в надрах нашої держави виявлено понад 20000 родовищ і проявів, які включають 117 видів корисних копалин. З них близько 8700 родовищ мають промислове значення і враховуються Державним балансом запасів корисних копалин. Понад 3000 родовищ з 99 видами корисних копалин освоєно промисловістю². На базі існуючої мінерально-сировинної бази працює понад дві тисячі гірничодобувних та переробних підприємств. Сфера експлуатації надр не обмежується виключно видобуванням корисних копалин. Все частіше простір надр використовують для інших цілей, таких як будівництво господарських споруд і транспортних комунікацій, для зберігання нафти, газу та інших матеріалів, захоронення шкідливих речовин, задоволення рекреаційних потреб.

Метою розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року визначається забезпечення потреб національної економіки у мінеральних ресурсах за рахунок власного видобутку, зменшення залежності України від імпорту мінеральних ресурсів та збільшення експортного потенціалу країни за рахунок власного видобутку корисних копалин, що мають великий попит на світовому ринку³.

¹ Національна доповідь України про гармонізацію життєдіяльності суспільства у навколишньому природному середовищі. Спеціальне видання до 5-ї Всеєвропейської конференції міністрів навколишнього середовища «Довкілля для Європи» [відпов. керівник розробки В.Я. Шевчук]. – К. : Новий друк, 2003. – 128 с.

² Мінеральні ресурси України. – Київ, Державне науково-виробниче підприємство «Державний інформаційний геологічний фонд України». – 2014. – С. 7.

³ Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року: Закон України від 21 квітня 2011 року // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 44. – С. 457.

Успадкований з минулих часів необґрунтований пріоритет економічних інтересів, нераціональне та неконтрольоване використання надр, мінеральні ресурси яких за своєю природою є практично невідновлюваними, активізують розвиток несприятливих природних процесів, погіршуючи екологічний стан навколишнього природного середовища. Недотримання заходів охорони надр тягне за собою порушення екологічної рівноваги, погіршення стану всіх взаємопов'язаних природних об'єктів. Щороку в Україні фіксуються численні випадки несанкціонованого видобування корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення, що спричиняє негативні та часто незворотні наслідки для довкілля. Серед них – розвиток небезпечних екзогенних геологічних процесів та просідання поверхні землі, псування сільськогосподарських угідь, зсувні процеси, погіршення стану ґрунтів та підземних вод. Поширеним явищем стало зволікання з рекультивацією земель, порушених внаслідок надрокористування.

Пошук шляхів оптимізації правового регулювання відносин надрокористування вимагає розв'язання низки теоретичних проблем та розробки пропозицій щодо вдосконалення відповідного законодавства. З цих позицій особливої уваги заслуговує дослідження питання контролю за раціональним використанням та охороною надр. Адже саме від ефективності останнього нерідко залежить стан дотримання природоохоронного законодавства підприємствами, установами, організаціями та фізичними особами – надрокористувачами.

У період становлення ринкової економіки методи директивного управління поступово замінюються диспозитивними. В зв'язку з цим в науковій літературі нерідко висловлюються твердження, що адміністративним методам (серед яких вказується також контроль) притаманна низька ефективність при здійсненні природоохоронних заходів. На нашу думку, перехід до ринкових відносин не повинен нівелювати державне регулювання використання надр, їх охорони. Як свідчить досвід європейських країн, регулювання державою відносин надрокористування необхідне для забезпечення інтересів не тільки окремих господарюючих суб'єктів, але й всього суспільства. Державний та недержавні види контролю повинні набути нових якостей, властивих контрольній діяльності розвинутих держав, проте

не можуть бути замінені виключно ринковим регулюванням в цій сфері. З такою метою, зокрема, Організацією економічного співробітництва і розвитку були розроблені Керівні принципи реформування державних органів контролю у сфері охорони навколишнього середовища у країнах Східної Європи, Кавказу та Центральної Азії із перехідною економікою¹. Декларація Всеєвропейської конференції міністрів навколишнього середовища «Довкілля для Європи» (Київ, 2003) містить рекомендацію щодо дотримання цих принципів під час модернізації системи екологічного контролю.

Сказане свідчить про необхідність проведення комплексного наукового дослідження організаційно-правового забезпечення контролю за використанням та охороною надр. Особливої актуальності зазначене питання набуває у контексті впровадження Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього середовища в Україні та передбачених нею заходів на 2016-2020 роки.

В основі вітчизняної надроправової доктрини лежать фундаментальні праці науковців колишнього СРСР, якими було закладено теоретичні основи регулювання відносин в галузі використання та охорони надр. Серед них, в першу чергу, варто назвати В.П. Балезіна, Г.С. Башмакова, Ю.А. Вовка, В.П. Єрофєєва, Л.Н. Мороза, В.Л. Мунтяна, Н.Б. Мухітдінова, Н.А. Сиродєєва, Ю.С. Шемшученка. Наукові пошуки цих авторів стосувалися окремих питань контролю за використанням та охороною надр, проте увага більшості з них приділялася переважно контролю за раціональним використанням корисних копалин або ж екологічного контролю в цілому.

Сучасна доктрина українського надрового права базується на дисертаційних дослідженнях, присвячених окремим аспектам надрокористування, а саме – проблемам правового регулювання видобування корисних копалин (Р.С. Кірін) та геологічного вивчення надр (В.К. Філатова), охорони надр (О.П. Шем'яков, О.М. Олійник), використання та охорони земель гірничодобувної промисловості (К.О. Смовж), гірничої концесії (Н.П. Медведєва), припинення

¹ Guiding Principles for Reform of Environmental Enforcement Authorities in Transition Economies of Eastern Europe, Caucasus and Central Asia. (OECD, 2003). Retrieved from: <http://www.oecd.org/env/outreach/guidingprinciplestoreformtheenvironmentalenforcementauthoritiesintransitioneconomiesofeasterneuropecaucasusandcentralasia.htm>

надрокористування (І.В. Хохлова), правовому режиму земель, наданих для користування надрами (Н.П. Барабаш, О.Ю. Макаренко). На рівні докторських дисертацій досліджено питання кодифікації законодавства про надра (Р.С. Кірін) та адміністративно-правової охорони надр України (О.Ю. Макаренко).

Теоретичну основу дослідження контролю за використанням та охороною надр також становлять наукові праці таких вітчизняних вчених, як В.І. Андрейцев, А.П. Гетьман, О.В. Головкін, В.М. Єрмоленко, І.І. Каракаш, Н.Р. Кобецька, І. М. Козьяков, В.М. Комарницький, В.В. Костицький, Н.Д. Красіліч, М.В. Краснова, Н.Р. Малишева, М.І. Малишко, В.Л. Мунтян, О.О. Сурілова, М.В. Шульга, О.М. Шуміло.

Загальні питання контролю як функції державного управління детально аналізуються в доктрині адміністративного права, зокрема, в працях таких науковців, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, С.С. Вітвіцький, В.М. Гаращук, Т.О. Коломоець, Т.В. Корнякова, В.Я. Малиновський. Також на сьогодні здійснено низку досліджень контрольної діяльності у сфері використання окремих природних об'єктів та ресурсів, зокрема, атмосферного повітря (В.К. Рибачек), земель (С.І. Хом'яченко), водних об'єктів (І.Є. Чумаченко), лісів (Т.П. Єгорова).

Однак питань контролю в галузі охорони та використання надр, ресурси яких мають стратегічно важливе значення для життя держави, в юридичній літературі досі торкалися лише фрагментарно.

Дана монографія є першим комплексним дослідженням теоретичних і практичних проблем організаційно-правового забезпечення державного, самоврядного та громадського контролю за використанням та охороною надр, що базується на сучасному українському законодавстві.

РОЗДІЛ І

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ НАДР

1.1. Використання надр та їх охорона як об'єкт контролю

Надра, наявні в них родовища корисних копалин, а також геологічне середовище, будучи невід'ємними елементами довкілля, відіграють стратегічно важливе значення для економічного розвитку будь-якої держави. В Україні мінерально-сировинний комплекс забезпечує життєдіяльність більшості галузей національного господарства, тому на сьогодні наша держава посідає одне із провідних місць у світі по інтенсивності експлуатації надр.

З метою зменшення негативного впливу надрокористування на навколишнє природне середовище та окремі його компоненти, а також для забезпечення раціонального використання наявних геолого-мінеральних ресурсів, кожна держава створює ефективну систему управління у сфері охорони та використання надр.

Споживацьке ставлення до природи, експлуатація природних ресурсів без адекватного врахування екологічних вимог та недотримання ключових принципів природокористування зумовили численні проблеми, пов'язані із надрокористуванням. Найпоширенішими серед них є високий ступінь техногенного навантаження, забруднення довкілля в окремих регіонах України (Донецькому, Криворізько-Нікопольському, Прикарпатському), значні зміни геологічного середовища, а також утворення значних обсягів відходів. Хвостосховища, які виникають внаслідок видобутку корисних копалин, підіймають рівень ґрунтових вод у прилягаючих до них земельних масивах, внаслідок чого виникає засолення навколишніх земель і втрата їх продуктивності¹. Головними чинниками негативного впливу у цій сфері є надзвичайно висока концентрація гірничодобувних підприємств, високий рівень виробленості переважної більшості родовищ, недостатній обсяг фінансування робіт, спрямованих на зменшення впливу на навколишнє природне середовище, зумовленого розробкою родовищ. Не менш серйозними проблемами є численні факти самовільного користування надрами, порушення

¹ Сільченко В.І. Раціональне використання надр / В.І. Сільченко. – Кривий Ріг, 2002. – С. 7.

надрокористувачами вимог природоохоронного законодавства та умов спеціальних дозволів, недосконала інвестиційна політика.

З 2015 р. спостерігається вибух нелегального старательського видобування бурштину в поліських районах Житомирської, Рівненської та Волинської областей. Екологічними наслідками такої діяльності стало порушення цілісності геологічних пластів, збіднення бурштиноносних надр, порушення гідрогеологічних умов на прилеглих територіях, знищення трав'яного покриву і родючого шару ґрунту, вирубування дерев і порушення їхньої кореневої системи, зміна болотних біоценозів. Обсяги нелегального видобування бурштину-сирцю значно перевищують обсяги його законного видобування¹.

Безсистемність і неефективність використання мінерально-ресурсного потенціалу створює і ряд економічних проблем у вигляді недоотримання коштів за спеціальне користування надрами до державного та місцевих бюджетів.

Однією із основних причин критичної ситуації, що склалася у сфері надрокористування, на законодавчому рівні визнано відсутність в Україні чіткого механізму управління і належного державного контролю за використанням надр та їх охороною². На думку членів Ради національної безпеки і оборони України «постійне реформування за роки незалежності органів, що здійснюють державне управління у галузі геологічного вивчення та використання надр, призвело до ... погіршення стану використання надр у державі в цілому»³. Основними проблемами системи організації державного контролю за додержанням природоохоронного законодавства визнано високий рівень корупції, застарілу матеріально-технічну базу, непрозору систему прийняття рішень щодо порушників законодавства, відсутність адекватної системи відповідальності суб'єктів

¹ Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про видобування та реалізацію бурштину» [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53194

² Про основні напрямки державної політики в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: Постанова Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради. – 1998. – № 38-39. – Ст. 248.

³ Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у галузі геологічного вивчення і використання надр: Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 3 лютого 2010 року // Офіційний вісник України. – 2010. – № 8. – С. 56. – С. 381.

за порушення законодавства, відсутність єдиних електронних реєстрів природних ресурсів та неналежний рівень інформаційного обміну і, як наслідок, практично повну недієздатність Держекоінспекції України в реалізації своїх повноважень¹. Як зауважує доктор геологічних наук, представник Спілки геологів України О. Бобров, саме через відсутність контролю з боку держави не ведуться геолого-розвідувальні роботи покладів бурштину, а територію, де є ймовірні запаси цього мінералу, хаотично переривають нелегальні копачі².

Очевидно, що належна організація громадського, самоврядного, і особливо – державного контролю у будь-якій сфері суспільного життя, стимулює суб'єктів дотримуватися правових приписів, дисциплінує їх. Відсутність контролю, натомість, породжує відчуття вседозволеності, і за умови низького рівня правосвідомості учасників відносин може бути однією із детермінант правопорушень. Основною метою екологічного контролю у сфері надрокористування є забезпечення раціонального використання та охорони надр, зменшення техногенного навантаження на довкілля у процесі користування надрами, запобігання порушення еколого-правових та надроправових норм, а також притягнення до відповідальності їх порушників.

Наведене свідчить, що вдосконалення організаційно-правового механізму контролю за охороною надр та їх використанням залишаються нагальною потребою сьогодення.

Об'єктивне і всебічне з'ясування правової природи контролю за використанням і охороною надр неможливе без попереднього дослідження сутності категорій «користування надрами», «використання надр», «раціональне використання надр», «охорона надр». Законодавець, часто оперуючи цими поняттями, не дає їх нормативного визначення, внаслідок чого їх зміст та співвідношення залишаються недостатньо зрозумілими.

¹ Концепція реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього середовища в Україні (13 жовтня 2016 року) [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/press-center/news/123-news1/5358-kontseptsiya-reformuvannia-systemy-derzhavnoho-nahliadu-kontroliu-u-sferi-okhorony-navkolyshnoho-seredovyshcha-v-ukraini>

² Лілія Гришко. «Бурштинова лихоманка» загрожує Україні екологічною катастрофою [Електронний ресурс] // Deutsche Welle, 26.02. 2016. Режим доступу: <http://dw.com/p/1I2rK>

У КпН¹ (ст.14) визначено такі види користування надрами залежно від мети цієї діяльності: геологічне вивчення, в тому числі дослідно-промислова розробка корисних копалин загальнодержавного значення; видобування корисних копалин; будівництво та експлуатація підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, у тому числі споруд для підземного зберігання нафти, газу та інших речовин та матеріалів, захоронення шкідливих речовин і скидання стічних вод; створення геологічних територій та об'єктів, що мають важливе наукове, культурне, санітарно-оздоровче значення (наукові полігони, геологічні заповідники, заказники, пам'ятки природи, лікувальні оздоровчі заклади та ін.); виконання робіт (здійснення діяльності), передбачених угодою про розподіл продукції; задоволення інших потреб.

Таким чином, вичерпного переліку видів користування надрами в КпН не наведено. Законодавчі акти частково уточнюють зміст вказаних різновидів надрокористування. Так, відповідно до ст. 2 Закону України «Про державну геологічну службу» геологічне вивчення надр – це спеціальні роботи і дослідження, спрямовані на одержання інформації про надра з метою задоволення потреб суспільства². Закон України «Про нафту і газ» містить визначення, відповідно до якого користування нафтогазоносними надрами – це геологічне вивчення і розробка нафтогазоносних надр з метою пошуку та розвідки родовищ нафти і газу, видобутку нафти і газу або їх зберігання, повернення (захоронення) супутніх і стічних вод, інших відходів, що видобуваються в процесі розвідки і розробки родовищ нафти і газу³. Виходячи зі змісту ст. 253 ПК України до видів користування надрами, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин, можна віднести: витримування виноматеріалів, виробництво та зберігання винопродукції; вирощування грибів, овочів, квітів та інших рослин; зберігання харчових продуктів, промислових та інших товарів, речовин та матеріалів; провадження інших видів господарської діяльності⁴.

Відсутність в КпН вичерпного переліку видів надрокористування створює низку труднощів щодо встановлення об'єкта контролю

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 36. – Ст. 340.

² Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 51. – Ст. 456.

³ Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 50. – Ст. 262

⁴ Офіційний вісник України. – 2010. – № 92. – Т.1. – С.9. – Ст.3248.

у цій сфері. Так, не до кінця з'ясовним залишається питання, чи варто розцінювати окремі види діяльності у якості користування надрами.

До прикладу, Модельний кодекс про надра і надрокористування для країн-учасниць СНД¹, Закон «Про надра» Російської Федерації (ст. 6)², Кодекс Республіки Білорусь про надра (ст. 12)³, Закон Республіки Узбекистан «Про надра» (ст. 19)⁴ передбачають такий вид надрокористування, як збір мінералогічних, палеонтологічних та інших геологічних колекційних (унікальних) матеріалів. В КпН такий вид діяльності у переліку видів користування надрами відсутній. Водночас, у ст. 252.4.2 ПК України зазначається, що не належить до об'єкта оподаткування рентною платою за користування надрами видобуті (зібрані) мінералогічні, палеонтологічні та інші геологічні колекційні зразки, якщо їх використання не передбачає отримання економічної вигоди з передачею або без передачі права власності на них. Це дає можливість припустити, що у податковому законодавстві зазначені колекційні зразки розцінюються як самостійні ресурси надр, а діяльність щодо їх видобування (збирання) – як надрокористування. Однак дати однозначну відповідь на запитання, чи підпадає видобування геологічних колекційних зразків під критерії поняття «користування надрами для задоволення інших потреб», що використовується у п.6 ст. 14 КпН, не видається за можливе.

В цьому контексті цікавою є також думка О.Є. Вилегжаниної, яка зазначає: «В цілому формулювання «діяльність, пов'язана з іншими видами» використання надр – дуже широка, вона може охоплювати і використання надр в військових цілях, що здійснює потужний, довготривалий та незворотній вплив на навколишнє середовище»⁵.

Ситуація ускладнюється ще й тим, що користування надрами в Україні (окрім нечисленних винятків) є спеціальним, а законодав-

¹Модельный кодекс о недрах и недропользовании для государств-участников СНГ: Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых государств от 7 декабря 2002 года № 20-8 [Електронний ресурс] // Режим доступа: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

²Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 10. – Ст. 823.

³Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. – 1998. – № 8 – 9. – Ст. 103.

⁴Собрание законодательства Республики Узбекистан. – 2003. – № 1-2. – Ст. 1.

⁵Вылегжанина Е.Е. Экологический ракурс недропользования: обобщение международно-правового опыта: учебное пособие / Е.Е. Вылегжанина. – Москва: Проспект, 2011. – С.6.

ством визначається порядок надання дозволів лише на конкретні види надрокористування, тобто перелічені в п.п. 1-5 ст.14 КпН.

Вбачається, що вирішення цієї проблеми можливе шляхом встановлення у ст. 14 КпН вичерпного переліку видів надрокористування (запропонованим шляхом пішли законодавці таких держав, як Російська Федерація, Білорусь, Узбекистан, Вірменія). У разі необхідності різновиди надрокористування можна доповнювати шляхом внесення відповідних змін до чинного законодавства, тим більше, що така практика в Україні вже існує.

Найдавнішим, найважливішим стратегічно та найбільш поширеним видом користування надрами є видобування корисних копалин. Проте досі спірними залишаються питання, чи підпадають під це поняття окремі види діяльності, зокрема, видобування підземних вод. Як слушно зауважує С.А. Боголюбов, «особливо дискусійним можна вважати право користування підземними водними об'єктами на підставі і в порядку, встановлених законодавством про надра і законодавством про води»¹.

Дискусія щодо правового режиму підземних вод мала місце ще в радянській юридичній літературі. При цьому висловлювалися різні, іноді діаметрально протилежні точки зору.

Так, Н.А. Сиродоев зазначав, що підземні води слід розглядати як корисні копалини. На його думку, режим підземних вод та інших корисних копалин ідентичний, і встановлювати для підземних вод інший режим недоцільно, оскільки це суперечило би інтересам комплексної розвідки і розробки надр. Також дослідник звертав увагу на те, що добуті на поверхню підземні води втрачають якість складової частини надр і повністю підлягають режиму вод². Стосовно цього твердження варто зауважити, що видобуті на поверхню у результаті людської праці підземні води втрачають зв'язок із природним середовищем, у результаті чого перетворюються на сировину. Тому сьогодні зазначене положення є справедливим лише стосовно випадків природного виходу підземних вод на поверхню землі.

¹ Боголюбов С.А. Актуальные проблемы экологического права: учебник для магистров / С.А. Боголюбов. – М.: Издательство Юрайт, 2011. – С. 477.

² Сыродоев Н.А. К вопросу о понятии недр и правовой классификации полезных ископаемых / Н.А. Сыродоев // Правоведение. – 1966. – № 2. – С. 83.

В іншій своїй праці Н.А. Сыродоев висловлював думку, що підземні води повинні підлягати режиму надр в частині комплексного використання надр землі, охорони підземних споруд від шкідливого впливу вод, а також в частині пошуків і розвідок підземних вод¹. Таким чином, дослідник ототожнював правовий режим вод, розташованих у підземних родовищах, та корисних копалин.

Таку ж позицію займав Г.С. Башмаков, підкреслюючи, що підземні води не лише є корисними копалинами, але й мають великий вплив на весь інший підземний простір. Тому, на його думку, гірниче законодавство та гірничі органи не могли не відігравати важливої ролі в регулюванні всіх питань, пов'язаних з підземними водами². В іншій своїй публікації дослідник пропонував виділяти прісні підземні води як самостійний різновид копалин поряд з іншими – загальнопоширеними, незагальнопоширеними та торфом³.

Однак ряд науковців висловлювали інші точки зору. Зокрема, Ю.А. Вовк зазначав, що підземні води не є ресурсом надр взагалі, оскільки вони входять до складу єдиного державного водного фонду⁴. Схожі міркування зустрічаємо у дослідженнях Н.Б. Мухитдінова⁵.

Питання правового режиму підземних вод залишається актуальним і для сучасної правової науки, а також має важливе практичне значення.

Українська дослідниця В.К. Філатова вважає, що розташування підземних вод нижче рівня земної поверхні у товщах гірничих порід вимагає врахування під час їх використання положень законодавства про надра. Однак це, на думку дослідниці, не дає достатніх підстав для віднесення цього ресурсу до надр⁶.

На противагу цій позиції О.М. Олійник, аналізуючи положення

¹ Сыродоев Н.А. Правовой режим недр / Н.А. Сыродоев. – М.: Изд-во Юрид. литература, 1969. – С.28.

² Башмаков Г.С. Право пользования недрами в СССР / Башмаков Г.С. – М.: Наука, 1974. – С.18.

³ Башмаков Г.С. Правовое регулирование разведки и разработки общераспространенных полезных ископаемых / Башмаков Г.С. – Москва: Изд-во “Наука”, 1978. – С.9.

⁴ Вовк Ю.А. Советское природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды. Общая часть / Вовк Ю.А. – Х.: Вища школа, Изд-во при Харьк. ун-те, 1986. – С.41.

⁵ Мухитдинов Н.Б. Основы горного права / Мухитдинов Н.Б. – Алма-Ата.: Наука, 1983. – С.40.

⁶ Філатова В.К., Шульга Т.М. Правові засади геологічного вивчення надр в Україні: Монографія / В.К. Філатова, Т.М. Шульга. – Харків: Видавництво «ФІНН», 2011. – С. 40.

чинного законодавства приходиться до висновку, що підземні води є складовою частиною надр, а саме – корисними копалинами¹.

Проте варто зважати, що підземні води можуть виходити на поверхню землі без антропогенного втручання, утворюючи поверхневі водні об'єкти природного походження. Розвиваючи думку про те, що підземні води є корисними копалинами, логічно зробити висновок, що такі води все ще залишаються корисними копалинами і на поверхні, а відповідний водний об'єкт, що їх вміщує, є родовищем таких копалин. За таких міркувань здійснити розмежування між водним фондом та фондом надр стає ще складніше.

О.П. Шем'яков розглядає підземні води як ресурси надр, однак при цьому з корисними копалинами їх не ототожнює. Науковець зазначає, що «надра – це частина природного середовища, що являє собою об'ємно-площинний простір, розташований під поверхнею суші та дном водних об'єктів у межах території України ... і містить: корисні копалини, порожні породи, рідкісні мінералогічні, палеонтологічні утворення, підземні води»².

Схожі до висловлюваних О.П. Шем'яковим тверджень зустрічаємо у працях представників російської правової доктрини. Зокрема, М.Є. Певзнер, визначаючи ресурси надр, використання яких в практичних цілях потребує їх видобування з надр, розмежовує родовища корисних копалин та глибинні джерела прісних, мінеральних і термальних вод³. І.Б. Калінін, погоджуючись з такими міркуваннями, зазначає, що підземні води можуть видобуватися як з метою подальшого їх споживання для різноманітних потреб (видобування питних і технічних підземних вод для їх використання в системах господарсько-питного та виробничого водопостачання, зрошення земель і обводнення пасовиськ; теплоенергетичних підземних вод для теплопостачання; промислових підземних вод для вилучення цінних компонентів; мінеральних лікувальних, підземних питних, столових і лікувально-столових вод з метою подальшої реалізації), так і для інших цілей (коли видобування підземних вод

¹ Олійник О.М. Правове регулювання охорони надр за законодавством України (окремі аспекти): монографія / О.М. Олійник. – Хмельницький, Поліграфіст, 2011. – С. 15.

² Шем'яков О.П. Правове регулювання використання та охорони надр дис. ... к.ю.н. : 12.00.06 / Шем'яков Олександр Петрович. – Харків, 2004. – С.30.

³ Певзнер М.Е. Право собственности в недропользовании / М.Е. Певзнер // Государство и право. – 2002. – № 3. – С.19.

невід'ємне від різноманітних осушувальних, водопонижуючих і природоохоронних заходів)¹.

Аналіз законодавства про надра, а також екологічного, податкового та водного законодавства свідчить про неоднозначний підхід до встановлення правового режиму підземних вод з точки зору їх співвідношення із корисними копалинами.

Законодавчі визначення поняття «корисні копалини» не дають єдиної відповіді на питання, чи є ними підземні води. Так, відповідно до Гірничого закону України² корисні копалини – це природні мінеральні речовини, які можуть використовуватися безпосередньо або після їх обробки. У Класифікації запасів і ресурсів корисних копалин державного фонду надр³ корисні копалини визначаються як природні мінеральні утворення органічного і неорганічного походження у надрах, на поверхні землі, у джерелах вод і газів, на дні водоймищ, а також техногенні мінеральні утворення в місцях видалення відходів виробництва та втрат продуктів переробки мінеральної сировини, придатні для промислового використання. Як випливає із визначення, поданого у пп. 14.1.91 п. 14.1 ст. 14 ПК України, корисні копалини – це природні мінеральні утворення органічного і неорганічного походження у надрах, у тому числі будь-які підземні води, а також техногенні мінеральні утворення в місцях видалення відходів виробництва та втрат продуктів переробки мінеральної сировини, які можуть бути використані у сфері матеріального виробництва і споживання безпосередньо або після первинної переробки.

У якості корисних копалин підземні води визначено у ст. 8 Модельного кодексу про надра та надрокористування для країн-учасниць СНД. Разом з тим, у цьому ж акті серед видів використання надр видобування корисних копалин та видобування підземних вод розглядаються окремо (ст. 117).

Не збігаються також визначення понять «родовище корисних копалин» та «родовище підземних вод». Відповідно до ч.2 ст. 5 КпН, родовища корисних копалин – це нагромадження мінеральних

¹Калинин И.Б. Правовое регулирование ресурсопользования / Калинин И.Б. – Томск : Изд-во научно-технической литературы, 2001. – С.19.

²Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 50. – Ст. 433.

³Офіційний вісник України. – 1997. – № 18. – Ст. 104.

речовин в надрах, на поверхні землі, у джерелах вод та газів, на дні водоймищ, які за кількістю, якістю та умовами залягання є придатними до промислового використання. Водночас, родовища питних, технічних, мінеральних або теплоенергетичних підземних вод чинне законодавство визначає як *водні об'єкти у надрах* з підрахованими експлуатаційними запасами і просторово визначеними межами, у яких утворилися сприятливі умови для видобування і використання відповідно питних, технічних, мінеральних або теплоенергетичних вод¹.

Разом з тим мінеральні (лікувальні, лікувально-столові та природні столові), питні (для централізованого та нецентралізованого водопостачання), промислові, теплоенергетичні та технічні води зустрічаємо в Переліку корисних копалин загальнодержавного значення² та в Класифікаторі корисних копалин (ККК) ДК 008:2007³, де їм присвоєно окремі коди. Це означає, що законодавством про надра підземні води визначаються як корисні копалини. У зв'язку з цим для видобування підземних вод необхідно одержати спеціальний дозвіл на користування надрами відповідно до ст. 19 КпН.

У ст. 48 ВК України⁴ видобування корисних копалин, використання підземних вод для вилучення корисних компонентів та вилучення води з надр разом з видобуванням корисних копалин та саме видобування корисних копалин містяться у переліку видів діяльності, що не належать до спеціального водокористування. Але,

¹ Про затвердження Інструкції із застосування Класифікації запасів і ресурсів корисних копалин державного фонду надр до родовищ мінеральних підземних вод: Наказ Державної комісії по запасах корисних копалин при Міністерстві охорони навколишнього природного середовища України від 14 березня 2002 року № 32 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 14. – С.455. – Ст. 787; Про затвердження Інструкції із застосування Класифікації запасів і ресурсів корисних копалин державного фонду надр до родовищ питних і технічних підземних вод: Наказ Державної комісії по запасах корисних копалин при Комітеті України з питань геології та використання надр від 4 лютого 2000 року № 23 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 10. – С.48. – Ст. 388; Про затвердження Інструкції із застосування Класифікації запасів і ресурсів корисних копалин державного фонду надр до родовищ теплоенергетичних підземних вод: Наказ Державної комісії по запасах корисних копалин при Міністерстві охорони навколишнього природного середовища України від 7 червня 2007 року № 182 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 47. – С.223. – Ст. 1957.

² ЗП України. – 1995. – № 2. – Ст.42.

³ Наказ державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 12 грудня 2007 року № 357 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=va357609-07>.

⁴ Відомості Верховної Ради. – 1995. – № 24. – Ст. 189.

на відміну від надрового, водне законодавство не містить жодних натяків про те, що підземні води є корисними копалинами. Так, відповідно до положень ВК України, підземні води – це води, що знаходяться нижче рівня земної поверхні в товщах гірських порід верхньої частини земної кори в усіх фізичних станах. На противагу поняттю «видобування корисних копалин», що використовується в КпН, у ВК України законодавець оперує терміном «забір води з підземних водних об'єктів». Підземні води, які є джерелом централізованого водопостачання, визнаються водними об'єктами загальнодержавного значення, а ті, що не можуть бути джерелом централізованого водопостачання – місцевого значення. Колізія в положеннях надрового і водного законодавства очевидна, оскільки у законодавстві про надра, як зазначалося вище, будь-які підземні води визнаються ресурсами загальнодержавного значення. Відповідно до ст. 48 ВК України, забір води з водних об'єктів із застосуванням споруд або технічних пристроїв вважається спеціальним водокористуванням, отже, видобування підземних вод повинне здійснюватися на основі дозволу на водокористування.

Нарешті, у ст. 39 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» у переліку природних ресурсів підземні води та корисні копалини згадуються окремо. Варто додати, що і цим нормативним актом будь-які підземні води, незалежно від їх розташування або мети подальшого використання, визнаються ресурсом загальнодержавного значення.

Правотворці іноземних держав по-різному підходять до законодавчого регулювання користування підземними водами. Так, відповідно до ст. 5 Гірничо-геологічного закону Республіки Польща від 9 червня 2011 року¹, підземні води не вважаються корисними копалинами. Виняток становлять лише розсоли, лікувальні та термальні води. Для їх видобування вимагається одержання концесії, яка посвідчує право на користування надрами. Відповідно до Водного закону Республіки Польща², його дія не поширюється на правовідносини, врегульовані Геологічно-гірничим законом, зокрема щодо пошуку та розвідки підземних вод, користування розсолами, лікувальними та термальними водами (ст. 8). Забір всіх інших

¹ Dziennik Ustaw z 2011 roku. – Nr. 163. – Poz. 981.

² Dziennik Ustaw z 2001 roku. – Nr 115. – Poz. 1229.

підземних вод визнається спеціальним водокористуванням (ст.37), для здійснення якого вимагається водноправний дозвіл.

Відповідно до Закону Російської Федерації «Про надра», предметом його регулювання є відносини, що виникають у сфері геологічного вивчення, використання і охорони надр, в тому числі – щодо використання підземних вод, включно з попутними водами (водами, видобутими з надр разом з вуглеводневою сировиною) і вод, що використовуються користувачами надр для власних виробничих і технологічних потреб. Водний кодекс Російської Федерації¹ для врегулювання питань, пов'язаних з користуванням підземними водними об'єктами, відсилає до законодавства про надра. Зокрема, відповідно до ч.3 ст. 9 Водного кодексу Російської Федерації, фізичні і юридичні особи отримують право користування підземними водними об'єктами на основі і в порядку, встановленому законодавством про надра. Також в Російській Федерації діє Загальноросійський класифікатор корисних копалин і підземних вод². Вже у самій назві класифікатора помічаємо розмежування законодавцем підземних вод та корисних копалин. Варто також зауважити, що забір із підземного водного об'єкта водних ресурсів, в тому числі водних ресурсів, що містять корисні копалини і/або природні лікувальні ресурси, а також термальних вод, не потребує укладення договору водокористування або прийняття рішення про надання водного об'єкта у користування, які в Російській Федерації виступають підставою виникнення права спеціального водокористування (п. 3 ч. 3 ст. 11 Водного Кодексу Російської Федерації). Як зазначається у спільному листі Міністерства природних ресурсів Російської Федерації та Федерального агентства надрокористування від 19 травня 2005 року № ПС-03-33/2686 «Про ліцензування підземних водних об'єктів»³ ліцензія на право користування ділянкою надр

¹ Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 23. – Ст. 2381.

² Общероссийский классификатор полезных ископаемых и подземных вод: Постановление Госстандарта РФ от 25 декабря 2002 года № 570-ст. - М., ИПК Издательство стандартов, 2003.

³ О лицензировании подземных водных объектов: Письмо Министерства природных ресурсов РФ и Федерального агентства по недропользованию от 19 мая 2005 года № ПС -03-33/2686 / [Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=56951;dst=0;ts=90A96262EEAF74EFD7BA820DE2A8C380>

з умовами користування є державним дозволом на користування ділянкою надр, що посвідчує право водокористувача на користування підземним водним об'єктом. Ліцензія, що посвідчує право водокористувача на користування підземним водним об'єктом, оформляється на підставі законодавства про надра і додаткового оформлення ще однієї ліцензії (ліцензії на водокористування), а також укладання договору користування водним об'єктом не вимагається.

В Україні ж у результаті неоднозначного підходу до регулювання видобутку підземних вод для його здійснення законодавчо закріплено необхідність отримання двох окремих дозволів – на користування надрами та спеціальне користування водами.

Порядок видачі дозволів на спеціальне водокористування визначено постановою Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 року № 321¹. Відповідно до постанови, дозвіл на спеціальне водокористування у разі використання води з водних об'єктів загальнодержавного значення видається Радою міністрів АРК, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями. Дозвіл на спеціальне водокористування у разі використання води з водних об'єктів місцевого значення видається органом виконавчої влади АРК з питань охорони навколишнього природного середовища, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами за погодженням із Радою Міністрів АРК, обласними, Київською, Севастопольською міськими держадміністраціями. Видача зазначених дозволів, якщо вони стосуються видобування підземних вод, має бути також погоджена з Держгеослужбою України, а якщо це підземні лікувальні води – з Міністерством охорони здоров'я України.

Процедура отримання дозволу на користування ділянкою надр для видобування підземних вод відбувається відповідно до Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами від 30 травня 2011 року². Дозволи на користування ділянкою надр для видобування підземних вод надаються Держгеослужбою України в результаті перемоги на аукціоні або без проведення аукціону у визначених законодавством випадках.

¹ Офіційний вісник України. – 2002. – № 12. – С. 88. – Ст. 590.

² Офіційний вісник України. – 2002. – № 45. – С. 49. – Ст. 1832.

Разом з тим, у законодавстві зустрічаємо норми, із змісту яких можна зробити помилковий висновок про необхідність одержання для видобування підземних вод лише одного дозволу. Так, неоднозначним є положення ч.2 ст. 16 Закону України «Про питну воду і питне водопостачання», відповідно до якого «підприємство питного водопостачання провадить свою діяльність на підставі таких документів: дозволу на спеціальне водокористування *або* дозволу на користування надрами (у разі використання підземних вод)...». Однак, виходячи із ст. 17 цього ж закону підприємство питного водопостачання повинне провадити свою господарську діяльність відповідно до порядку спеціального водокористування, тобто на підставі дозволу на спеціальне водокористування, а у разі використання підземних вод – має також одержати дозвіл на користування надрами. У судовій практиці наявні прецеденти, коли видобування підземних вод з артезіанських свердловин для питного водопостачання здійснювалося лише на основі дозволу на спеціальне водокористування, що визнавалося порушенням природоохоронного законодавства¹.

Із вищезазначеного стає очевидним, що існуюча дозвільна система створює ряд труднощів щодо видобування підземних вод. В першу чергу, це стосується громіздкої процедури отримання дозволів та їх погодження. Окрім того, терміни дії дозволів на спеціальне користування надрами і водокористування не збігаються. Якщо термін дії спеціального дозволу на короткострокове користування надрами – до 5 років, а довгострокового – від 5 до 50 років, то дозвіл на короткострокове спеціальне водокористування видається терміном до 3 років, а довгострокове – від 3 до 25 років.

Окремі труднощі подвійний правовий режим підземних вод може створювати при кваліфікації злочинів проти довкілля. Відповідно до п.2 Постанови Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику у справах про злочини та інші правопорушення проти довкілля» від 10 грудня 2004 року № 17, виходячи із бланкетності статей, якими передбачена відповідальність за злочини й адміністративні правопорушення проти довкілля, судам слід ретельно з'ясувати, яким саме законодавством регулюються

¹ Див.: Демидівський районний суд Рівненської області. Справа № 1-87/11 від 14 травня 2012 року / Єдиний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/23976993>

відносини, пов'язані з використанням та охороною відповідного природного ресурсу (землі, надр, вод, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу тощо). Однак, доволі складно, на нашу думку, дати однозначну відповідь, як слід кваліфікувати виснаження підземних водних об'єктів, якщо це створило небезпеку для довкілля – як порушення правил охорони надр (ст. 240 Кримінального кодексу України) чи порушення правил охорони вод (ст. 242 Кримінального кодексу України).

Підсумовуючи сказане щодо правового режиму підземних вод варто зважити на такі ключові моменти. По-перше, специфіку використання підземних вод встановлює ВК України. Так, ст. 61 ВК України містить імперативну норму про те, що підземні води питної якості повинні використовуватися в першу чергу для задоволення потреб питного і господарсько-побутового водопостачання населення, а також харчової промисловості та тваринництва. У ст. 105 ВК України встановлюється ряд специфічних вимог щодо охорони підземних вод.

Разом з тим, будь-яка діяльність щодо розвідки та видобування підземних вод нерозривно пов'язана з антропогенним втручанням в надра. Це означає, що видобуток підземних вод фактично відбувається в процесі користування надрами. Так, геологічне вивчення якісних та кількісних характеристик підземних вод, а також умов їх залягання нерозривно пов'язано з геологічним вивченням ділянок надр, в гірських породах яких вони знаходяться. Видобуток підземних вод, в тому числі прісних, зазвичай супроводжується будівництвом та облаштуванням необхідних водозабірних споруд. Таким чином, діяльність щодо розвідки та видобування будь-яких підземних вод має свою специфіку та вимагає від суб'єкта наявності певних техніко-технологічних можливостей та відповідності кваліфікаційним вимогам, які встановлюються для забезпечення раціонального користування надрами. Саме надрове законодавство містить ряд імперативних норм, спрямованих на забезпечення раціонального використання та охорони підземних вод.

З цього приводу слушною є думка Д.В. Хаустова, який зазначає: «Враховуючи те, що використання підземних вод завжди пов'язане з бурінням свердловин, облаштуванням в надрах інших гідротехнічних споруд, отриманням геологічної інформації, а також з врахуванням

того, що підземні води доволі часто містять корисні копалини або лікувальні ресурси (мінеральні води), їх регулювання повинне здійснюватися в рамках законодавства про надра»¹.

Виходячи з таких міркувань, поширення на підземні води виключного режиму надр, із врахуванням особливостей цього природного ресурсу, видається достатньо виправданим. Однак це потребує подальшого узгодження надрового, водного та податкового законодавства.

З метою усунення неоднозначності тлумачення діяльності щодо видобування корисних копалин, п. 2 ч.1 ст. 14 КпН доцільно викласти в редакції «видобування корисних копалин та підземних вод».

Необхідним заходом вбачаємо спрощення процедури отримання дозволу на видобування підземних вод. Підставою для виникнення права на здійснення такого виду діяльності має бути лише одержання спеціального дозволу на користування надрами. При цьому в обов'язковій угоді про користування надрами повинні передбачатися спеціальні умови стосовно особливостей видобування підземних вод. У ст. 49 ВК України необхідно закріпити норму про те, що видобуток підземних вод, в тому числі прісних, який здійснюється на підставі спеціального дозволу на користування надрами, не потребує спеціального дозволу на водокористування.

Існує також необхідність розглянути питання щодо змісту термінів «користування надрами» та «використання надр». Виходячи із загальної теорії права, можна припустити, що право користування надрами доцільно розглядати в об'єктивному та суб'єктивному розумінні. В об'єктивному розумінні – це система правових норм, які регулюють відносини з приводу експлуатації надр для одержання їх корисних властивостей. Суб'єктивне право користування надрами – це можливість визначеного суб'єкта одержувати корисні властивості надр для задоволення певних інтересів.

КпН, визначаючи види користування надрами, не розтлумачує сутності терміну «використання надр». Доволі часто словосполучення «користування надрами» та «використання надр» вживаються у законодавстві і в науковій літературі як синоніми.

¹ Хаустов Д.В. Проблемы соотношения водного законодательства и законодательства о недрах при регулировании добычи подземных вод / Д.В. Хаустов // Экологическое право. – 2005. – № 1. – С.53.

Так, на думку Г.С. Башмакова, терміни «використання» та «користування» надрами хоча й з різних сторін: користування – з правової, використання – переважно з виробничо-господарської, – охоплюють одне і те ж коло дій¹. В іншій своїй праці дослідник додає, що терміни «користування надрами» і «використання надр» є найбільш загальними юридичними поняттями, які відображають ту обставину, що гірничі роботи – це не лише діяльність технічна, але й діяльність, що породжує певну сукупність суспільних відносин, які, будучи врегульовані правом, виступають у вигляді правовідносин, зміст яких складають права і обов'язки держави, відповідних державних органів і користувачів надр². І.Б. Калінін, аналізуючи норми сучасного Федерального закону Російської Федерації «Про надра» робить висновок, що законодавець не бачить різниці між надрокористуванням та використанням надр. Звідси науковець визначає надрокористування як використання корисних властивостей надр Землі і вод, що її покривають, для вивчення, розвідки і видобування ресурсів, що в них містяться (корисних копалин та інших неживих ресурсів), а також у цілях, не пов'язаних з їх видобуванням³. На думку О.К. Голіченкова, користування надрами (надрокористування) – це юридично обумовлена діяльність громадян і юридичних осіб, пов'язана з використанням надр⁴. Як впливає з цього визначення, його автор також ототожнює поняття «користування надрами» та «використання надр».

Однак деякі представники доктрини гірничого права пропонували розрізняти ці поняття. Як вважав Н.Б. Мухітдінов, поняття «використання надр» та «користування надрами» не можна плутати. Поняття «використання надр», на його думку, значно ширше, ніж поняття «користування». Якщо користування надрами, тобто процес прикладання праці до надр для добування корисних копалин, починається лише з моменту видачі гірничого відводу підприємствам

¹ Башмаков Г.С. Правовое регулирование разведки и разработки общераспространенных полезных ископаемых / Башмаков Г.С. – Москва : Изд-во “Наука”, 1978. – С.17.

² Башмаков Г.С. Законодательство о недрах / Башмаков Г.С., Каверин А.М., Краснов Н.И. – М.: «Юрид. лит.», 1976. – С.8.

³ Калинин И.Б. Правовое регулирование ресурсопользования / И.Б. Калинин. – Томск: Изд-во научно-технической литературы, 2001. – С.16.

⁴ Голиченков А.К. Эколого-правовой словарь / А.К. Голиченков // Экологическое право. – 2004. – № 6. – С.68.

та організаціям, то фактично використання надр як об'єкта права державної власності починається з дня виявлення нових покладів корисних копалин. Виходячи з цього, дослідник пропонував розділяти процес використання надр на такі етапи: виявлення покладів корисних копалин, визначення геологічних умов залягання корисних копалин, в'ясування можливості розробки надр; передача розвіданих покладів міністерствам, відомствам видобувної промисловості або їх управлінням, визначення строку і цілі розробки надр; відвід надр для розробки, будівництво гірничих підприємств; видобування корисних копалин¹.

На сьогодні щодо такого твердження можна висловити окремі зауваження. Після внесення в 1979 р. до Основ законодавства СРСР про надра відповідних змін їх геологічне вивчення стало розглядатися як окремий вид надрокористування. Однак дослідником правильно зауважено, що відносинам щодо використання надр притаманне дещо ширше коло суб'єктів, ніж відносинам надрокористування. У першому випадку їх учасниками виступали не лише підприємства-надрокористувачі, але й держава як власник надр.

Представники сучасної доктрини екологічного права все частіше висловлюють думку щодо помилковості ототожнення термінів «використання» природних ресурсів та «користування» ними. Так, В.О. Чуйков вважає, що термін «використання» природних ресурсів за змістом ширший, ніж «користування», бо включає в деяких випадках, крім правомочності «володіння», ще й розпорядження природними ресурсами. Як зазначає дослідник, це має місце у випадках користування об'єктами на праві приватної власності (передача їх в оренду або суборенду)². Схожої думки дотримується Н.Р. Кобецька, зазначаючи: «Правовий інститут і суб'єктивне право природокористування є похідним від права власності, за змістом охоплює тільки правомочність володіння і користування. Під використанням слід розуміти їх експлуатацію як на праві власності, так і на праві користування»³.

¹ Мухитдинов Н.Б. Правовые проблемы пользования недрами / Н.Б. Мухитдинов. – Алма-Ата.: Наука, 1972. – С.90-91.

² Екологічне право України : підручник для студентів юрид. вищ. навч. закладів / [А.П. Гетьман, М.В. Шульга, В.К. Попов та ін.]; за ред. А.П. Гетьмана, М.В. Шульги. – Х.: Право, 2005. – С.111.

³ Кобецька Н.Р. Екологічне право України: Навчальний посібник / Кобецька Н.Р. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – С.69-70.

Співвідношення категорій «користування» і «використання» стало предметом дослідження і окремих підгалузей та інститутів екологічного права. Так, на думку М.В. Шульги, використання земель – категорія не юридична, а еколого-економічна. Науковець визначає її як комплекс юридично значущих дій власників і користувачів землі щодо ефективної експлуатації земельних ділянок у межах встановлених вимог і правил з метою реалізації суб'єктами своїх інтересів. Це поняття, на його думку, виражається в двох основних правових формах: право власності і право користування¹. У процесі дослідження правового інституту використання дикої фауни, П.В. Тихий зазначає: в умовах виключної державної власності на природні ресурси, термін «фаунокористування» не викликав зауважень у зв'язку з тим, що визначав не тільки фактичну експлуатацію відповідних об'єктів, а й опосередковано вказував на право користування як єдину можливу юридичну форму такої експлуатації. На думку дослідника, у сучасних умовах для позначення діяльності людей по вилученню та споживанню корисних властивостей об'єктів дикої фауни більш виправданим є вживання терміну «використання», який дозволяє враховувати як діяльність користувачів так і власників таких об'єктів².

Схоже, такою ж логікою керувався законодавець при прийнятті ГК України, розмежувавши в ст.ст. 150-151 регулювання використання природних ресурсів на праві власності та використання їх на праві користування³.

В цьому контексті цікавим також видається підхід, закріплений у Модельному кодексі про надра і надрокористування для державучасниць СНД. У ст. 117 названо документу зазначається, що використання надр – це одержання користі від вивчення, видобування, збереження або експлуатації ресурсів надр, що включають

¹ Шульга М.В. Актуальні проблеми правового регулювання земельних відносин в сучасних умовах: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юр. наук: спец. 12.00.06 “Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право” / М.В. Шульга. – Харків, 1998. – С.27.

² Тихий П.В. Еколого-правове регулювання спеціального використання дикої фауни: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 “Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсове право” / П.В. Тихий. – Харків, 2000. – С.10.

³ Господарський кодекс України. – Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, № 19-20, № 21-22. -Ст.144.

корисні копалини, підземні води, підземний простір, геоенергію та інші елементи будови, складу і властивостей надр, які використовуються або можуть бути використані у сфері матеріального виробництва або для задоволення інших потреб. Таким чином, використання надр розглядається у кодексі як одержання користі від користування надрами.

Сучасне екологічне законодавство України передбачає, що ряд природних об'єктів та ресурсів (земля, ліси, рослинний та тваринний світ) можуть перебувати у трьох формах власності: державній, комунальній та приватній. У зв'язку з цим, фізичні та юридичні особи мають можливість використовувати зазначені природні об'єкти як на основі права користування, так і на праві власності. Що ж стосується надр, то відповідно до ст. 4 КпН, вони виступають виключною власністю Українського народу і надаються лише у користування. Таким чином, використання надр на праві власності може здійснюватися лише Українським народом через Верховну Раду України, Верховну Раду АРК, місцеві ради та уповноважені органи державної виконавчої влади. Суб'єктивне право фізичних та юридичних осіб користуватися надрами в такому випадку є лише похідним від права власності на надра Українського народу. На нашу думку, у цьому контексті доцільно вести мову про первинне та вторинне користування надрами.

Вторинне користування надрами здійснюється фізичними та/або юридичними особами всіх форм власності, як правило, на основі дозвільних документів на користування надрами з метою безпосереднього одержання корисних властивостей надр. Різновиди саме вторинного користування надрами закріплено в КпН.

Однак право фізичних та юридичних осіб на користування надрами є похідним від права користування надрами Українського народу як власника надр. Тому первинне надрокористування можна визначити як правомочність, що належить виключно Українському народу як єдиному власнику надр і полягає в одержанні плати, визначеної законодавством, або прибуткової продукції, визначеної договором про розподіл продукції, за вторинне користування надрами. Варто зауважити, що первинне та вторинне користування надрами нерозривно взаємопов'язані і не можуть здійснюватися автономно, тобто такий поділ має умовний характер.

Окрім права первинного користування, Український народ через уповноважені Конституцією України органи державної влади також володіє правом розпорядження надрами. Ця правомочність виражається у можливості визначення правового режиму надр, основних напрямів державної політики у сфері надрокористування, наданні надр вторинним надрокористувачам, встановленні плати за таке надрокористування, акумуляції та використанні платежів за користування надрами.

Таким чином, в результаті аналізу норм чинного законодавства та доктрини екологічного права, можна підсумувати, що поняття «використання надр» має ширший зміст, ніж користування надрами. Український народ здійснює використання надр на основі законодавчо закріпленого права власності на них. Фізичні та юридичні особи-надрокористувачі можуть використовувати надра виключно на основі права користування, наданого їм Українським народом в особі відповідних органів державної влади.

При цьому варто погодитися з Н.Р. Кобецькою, яка зазначає, що термін «використання природних ресурсів» більш прийнятний при характеристиці конкретного виду діяльності щодо отримання користі, вилучення матеріальних чи нематеріальних компонентів природо-ресурсної матерії, а в юридичному «звучанні» – коли йдеться про правовідносини, що складаються у сфері цієї діяльності¹. Сказане буде справедливим і стосовно терміну «використання надр».

У рамках здійснюваного дослідження необхідно також зупинитися на з'ясуванні сутності та співвідношення таких понять як «охорона надр» та «раціональне використання надр». Зміст цих термінів у правовій науці, як і загальних «раціональне використання природних ресурсів» та «охорона природи», за останні п'ятдесят років зазнав суттєвих змін у трактуванні представників правової доктрини.

Характерним для досліджень середини минулого століття було розуміння охорони надр як охорони та раціонального використання корисних копалин. Як зазначається в літературі, тривале ототожнення надр і корисних копалин було пов'язане з тим, що використання інших, крім копалин, корисних властивостей надр, було рідкісним,

¹ Кобецька Н.Р. Дозвільне і договірне регулювання використання природних ресурсів в Україні: питання теорії та практики: монографія / Н.Р. Кобецька. – Івано-Франківськ: Прикарп. нац. ун-т ім. Василя Стефаника, 2016. – С. 34.

розвивалося більш повільними темпами і мало значно менше, ніж видобуток, народногосподарське значення¹. Так, в одному із перших в СРСР дисертаційних досліджень правового режиму надр зазначалося: «Об'єктом права власності на надра є всі корисні копалини в межах СРСР»². Н.Б. Мухітдінов вважав, що «надра виступають в правових відносинах лиш в одній якості, а саме як джерело видобутку мінеральної сировини»³.

Ототожнення надр з корисними копалинами накладало відповідний відбиток на розуміння їх охорони та раціонального використання. Зокрема, Г.С. Башмаков зазначав, що охорона надр – це, перш за все, бережливе ставлення до запасів корисних копалин, найбільш повне виявлення і видобуток запасів кожного родовища, попередження випадків псування корисних копалин. Дослідник зауважував, що комплексне використання надр сприяє бережливому ставленню до запасів корисних копалин, найбільш доцільному залученню окремих ділянок надр до господарського використання⁴. Схожої думки додержувалась Є.М. Колотинська, вказуючи, що правова охорона надр – це дотримання встановлених законодавством правил проведення пошукових та розвідувальних робіт по виявленню покладів корисних копалин і визначення кількості та якості корисних копалин, які знаходяться в родовищі⁵. В.Г. Плахута стверджував, що охорона надр полягає не в обмеженні розробок корисних копалин, а в найбільш раціональному, повному та комплексному їх використанні⁶.

Таким чином, в 50-70-х рр. охорона надр найчастіше означала охорону наявних у них корисних копалин, а використання підземного

¹ Башмаков Г.С. Правовое регулирование разведки и разработки общераспространенных полезных ископаемых / Г.С. Башмаков. – Москва, Изд-во «Наука», 1978. – С.5.

² Коган М.Е. Право государственной собственности на недра земли в СССР: Автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юр.наук / Москва, 1955. – С.6.

³ Мухитдинов Н.Б. Правовые проблемы пользования недрами / Н.Б. Мухитдинов. – Алма-Ата.: Наука, 1972. – С. 220.

⁴ Башмаков Г.С. Крупный шаг в развитии законодательства о недрах / Г.С. Башмаков // Правоведение. – 1975. – № 6. – С. 101-102.

⁵ Колотинская Е.Н. Правовая охрана природы в СССР / Е.Н. Колотинская. – М.: Изд-во МГУ, 1962. – С.56.

⁶ Плахута В.Г. Правовое обеспечение рационального и комплексного использования недр земли в СССР: автореф. дис. ... на поиск. степ. канд.юрид.наук / В.Г. Плахута. – Свердловск, 1966. – 18 с.

простору надр довгий час не визнавалося різновидом надрокористування на законодавчому і доктринальному рівнях. Охорона надр, зводячись до охорони корисних копалин, передбачала їх обов'язкову експлуатацію, залучення до господарської діяльності, сам термін «користування» апріорі означав «раціональне користування». Так, на думку М.Є. Коган користування надрами означало правильну, планомірну експлуатацію природних багатств і всі необхідні для неї підготовчі дії¹.

Н.Б. Мухітдінов вважав, що поняття «охорона» надр і «користування» надрами настільки тісно зв'язані одне з одним, що існування одного неможливе без іншого. «Охороняти, якщо розуміти діалектично, – означає раціонально, комплексно і науково обґрунтовано використовувати». Дослідник пропонував вузьке і широке розуміння раціонального використання надр. У першому випадку дослідник зазначав: використовувати надра раціонально означає не допускати втрат при добуванні корисних копалин, а використовувати надра комплексно означає не допускати вибіркової розробки тих чи інших видів корисних копалин. У широкому розумінні раціональне комплексне використання надр, на його думку, передбачало таку організацію користування надрами, при якій би враховувалася взаємодія різних видів природних багатств одне з одним і розробка родовищ не призводила би до погіршення стану землі, вод і лісів². Важливо зауважити, що при такому підході вдало відображається дуалістичний зміст охорони надр: природоресурсний, що означає охорону надр як джерела мінеральної сировини, та екологічний, що передбачає охорону довкілля у процесі надрокористування і одночасно охорону надр як невід'ємного елемента цього довкілля.

У пізнішій своїй праці Н.Б. Мухітдінов зазначав: «Важливий принцип радянського гірничого права – принцип забезпечення раціонального і комплексного використання надр. Його дотримання означає, перш за все, найбільш повне вилучення з надр запасів основних та разом з ними залягаючих корисних копалин і компо-

¹ Коган М.Е. Право государственной собственности на недра земли в СССР: автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юр.наук / Москва, 1955. – С.9.

² Мухитдинов Н.Б. Правовые проблемы пользования недрами / Н.Б. Мухитдинов. – Алма-Ата.: Наука, 1972. – С.137, 221.

ментів, що в них містяться, з урахуванням взаємодії різноманітних видів природних багатств одне з одним»¹.

Поряд з цим у наукових джерелах кінця 60-х рр. зустрічаємо також інші думки щодо змісту охорони та раціонального використання надр.

Зокрема, Н.А. Сиродоев, аналізуючи чинне на той час законодавство, робив висновок про необхідність відрізнити правила охорони надр, що відносяться до забезпечення їх збереження в недоторканому вигляді, і правила, які покликані забезпечити раціональне використання і збереження надр при розробці родовищ корисних копалин². Г.С. Башмаков, в свою чергу, пропонував розрізнити два види охорони надр. Перший – так звану консервативну охорону. Другий – охорону надр як об'єктів теперішнього або майбутнього використання. Метою такої охорони надр, як зазначав дослідник, було забезпечення їх раціонального використання³. Схожу думку, але вже стосовно всіх природних об'єктів, висловлював український дослідник В.Л. Мунтян. Охорону природи він пропонував розглядати у вузькому (збереження) та широкому (раціональне використання) значеннях, тобто, з одного боку, як захід боротьби з розкраданням і незаконним користуванням об'єктами природи, а з другого – як забезпечення раціонального використання її ресурсів в процесі господарської діяльності⁴.

Разом із прийняттям у 1975 р. Основ законодавства СРСР і союзних республік про надра підхід до визначення змісту охорони надр кардинально змінився та розширився. На нормативному рівні корисні копалини було визнано лише складовою частиною надр, а також закріплено інші види надрокористування, відмінні від видобування корисних копалин – будівництво та експлуатація підземних споруд, задоволення інших державних і суспільних потреб. Окремим розділом Основ законодавства про надра СРСР

¹ Мухитдинов Н.Б. Основы горного права / Н.Б. Мухитдинов. – Алма-Ата.: Наука, 1983. – С.107.

² Сыродоев Н.А. Правовой режим недр / Н.А. Сыродоев. – М.: Изд-во Юрид. литература, 1969. – С.160.

³ Башмаков Г.С. Законодательство о недрах / Башмаков Г.С., Каверин А.М., Краснов Н.И. – М.: «Юрид. лит.», 1976. – С.17.

⁴ Мунтян В.Л. Правова охорона природи УРСР / В.Л. Мунтян. – Київ : Вища шк., 1973. – С.17.

закріплювалося широке коло заходів щодо охорони надр. За таких обставин подальше ототожнення надр та корисних копалин, а також розгляд охорони надр виключно через призму використання корисних копалин втрачало зміст. Так, у словнику-довіднику Н.Ф. Реймерса за 1990 р. охорона надр визначалася вже як сукупність заходів, що забезпечують найбільш повний видобуток корисних копалин, збереження геоморфологічних структур, властивостей і енергетичного стану верхніх шарів літосфери (запобігання антропогенних землетрусів, зсувів, підтоплень, просідань ґрунту і т.п.)¹.

На сьогодні характерним для визначення охорони надр є комплексний підхід, відповідно до якого охоронні заходи охоплюють не лише безпосередньо надрокористування, але й інші види діяльності, пов'язані з ним.

Як зазначає Н.В. Маєвська, охорона надр – це комплекс правових, організаційних, економічних та екологічних засобів по забезпеченню попереджувальних порушень надрокористувачами встановленого чинного законодавства, норм, вимог та правил використання, зберігання та поновлення сформованих геосистем від впливу екологічних аспектів антропогенної діяльності². На думку В.Б. Агафонова поняття «охорона надр» співвідноситься з поняттям «охорона навколишнього середовища» як частина та ціле, оскільки надра є одним з його природних компонентів³. Таким чином, дослідник розглядає охорону надр як складову більш широкого поняття – охорони навколишнього середовища.

Отримуючи правову регламентацію, охорона надр стає окремим інститутом надрового права. Так, на думку О.П. Шем'якова, правова охорона надр – сукупність юридичних норм, які встановлюють різнобічні вимоги та засоби охорони надр, спрямовані на зберігання

¹ Реймерс Н.Ф. Природопользование. Словарь-справочник / Н.Ф. Реймерс. – Москва: «Мисль», 1990. – С.334.

² Маєвська Н.В. Державне управління екологізацією надрокористування у вугільній промисловості України / Н.В. Маєвська // Університетські наукові записки. – 2005. – № 1-2 (13-14). – С.280.

³ Агафонов В.Б. Правове регулювання охорони окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами: теория и практика: автореф. дисс. на соискание уч. степени доктора. юр. наук: спец. 12.00.06 «Земельное право; природоресурсное право; аграрное право; экологическое право» / В.Б. Агафонов. – Москва, 2014. – С. 27.

та підтримання екологічного стану надр, як складової частини природного середовища¹. Р.Р. Ямалетдінов правову охорону надр пропонує визначати як сукупність правових норм, що закріплюють вироблені наукою і технікою методи охорони надр, тобто відображають об'єктивно існуючі правила їх охорони, спрямовані на охорону надр вимоги і заходи, а також діяльність учасників відносин надрокористування по їх реалізації².

Водночас питання співвідношення понять «раціональне використання» та «охорона» надр в сучасній науковій доктрині залишаються малодослідженими.

На думку А.І. Перчика, під терміном «раціональне використання і охорона надр» слід розуміти єдине, передбачене законодавством про надра поняття, яке визначає систему технічних, економічних і організаційно-правових заходів, що забезпечують ефективне, повне, комплексне використання надр. До такого визначення автор приходить у результаті висновку про недоцільність штучного поділу вимог щодо охорони надр та вимог до розробки родовищ корисних копалин³.

На відміну від зазначеного підходу, у Модельному кодексі про надра та надрокористування для держав-учасниць СНД ці поняття розрізняються. Зокрема, під раціональним використанням надр розуміють здійснення такого комплексу технічних, технологічних, правових, організаційних, фінансово-кредитних, податкових та інших заходів, які в процесі вивчення, освоєння та використання ресурсів надр при дотриманні встановлених лімітів, норм, стандартів і правил надрокористування дають державі і суспільству найбільший соціально-економічний ефект від використання природних ресурсів певної ділянки надр (ст.123). Охорона надр, відповідно до ст. 127, визначається як сукупність заходів, методів і засобів, які запобігають нераціональному використанню надр та їх псуванню, забезпечують дотримання прийнятого порядку ведення робіт із вивчення, освоєння та використання ресурсів надр і створюють сприятливі умови для

¹ Шем'яков О.П. Правова охорона надр: поняття та проблеми / О.П. Шем'яков // Право України. – 2002. – № 2. – С.114.

² Ямалетдинов Р.Р. Правовая охрана недр в Российской Федерации: автореф. дисс. на соискание уч. степени канд. юр. наук: спец. 12.00.06 «Природоресурсное право; аграрное право; экологическое право» / Р.Р. Ямалетдинов. – Саратов, 2004. – С.10.

³ Перчик А.И. Горное право: Учебник. Изд-во 2-е, перераб. и доп. / А.И. Перчик. – М.: Издательский дом «ФИЛОЛОГИЯ ТРИ», 2002. – С.393.

забезпечення мінімізації втрат і пошкоджень природних ресурсів на ділянці надр, що використовується.

Частково погоджуючись із такими визначеннями доцільно зазначити, що охорона надр та їх раціональне використання тісно взаємопов'язані. Однак, на нашу думку, поняття охорони надр є ширшим за змістом. Видається, що раціональне використання надр – це їх охорона в процесі правомірного користування. За таких обставин обов'язок щодо раціонального використання надр покладається безпосередньо на їх користувачів. Разом з тим, охороняти надра необхідно навіть у випадку відсутності користування ними. Зокрема, до заходів такої охорони надр можна віднести: дотримання встановленого законодавством порядку надання надр у користування і недопущення самовільного користування ними; запобігання необґрунтованій та самовільній забудові площ залягання корисних копалин і дотримання встановленого законодавством порядку їх використання для інших цілей тощо. Найчастіше при цьому йде мова про охорону ділянок надр як об'єктів перспективного використання.

Такий підхід до розуміння охорони надр певною мірою знайшов відображення у національному законодавстві. Так, у Методиці визначення розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок самовільного користування надрами¹ під охороною надр розуміють сукупність заходів, які забезпечують найповніше комплексне вилучення корисних копалин, збереження або припустимі зміни геоморфологічних структур, властивостей та екологічного стану верхнього шару літосфери.

Окремим заходом охорони, що здійснюється поза процесом використання надр, є встановлення прямої заборони на користування ними в межах конкретної території. При цьому охорона надр здійснюється з метою збереження всього природного комплексу, компонентом якого вони є, від негативного впливу надрокористування.

У свій час Г.С. Башмаков звертав увагу, що Гірничим положенням Союзу ССР 1927 р. передбачалася можливість існування

¹ Про затвердження Методики визначення розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок самовільного користування надрами: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2011 року № 303 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 73. – С. 160. – Ст. 2766.

місцевостей, закритих для пошуків корисних копалин. Такі місцевості оголошувалися в спеціальних списках. Проте, як зазначав дослідник, «таких списків вже давно не видають, а саме поняття місцевості, закритої для пошуків, вже не зустрічається в нормативних актах. Ймовірно, до таких місцевостей тепер можна віднести прикордонну смугу, деякі землі курортів і заповідників»¹.

Підтримуючи таку позицію можемо констатувати, що на сьогодні охорона надр, яка здійснюється шляхом встановлення заборони на користування ними, передбачена законами «Про природно-заповідний фонд України»² та «Про курорти»³.

Відповідно до ст. 16 Закону «Про природно-заповідний фонд України», забороняються геологорозвідувальні роботи, розробка корисних копалин, руйнування геологічних відслонень на території природних заповідників, як і будь-яка господарська чи інша діяльність, що суперечить цільовому призначенню заповідника. Перелічені види діяльності прямо заборонені також в межах санітарних зон біосферних заповідників (ст.18), національних природних парків (ст.21), регіональних і ландшафтних парків (ст.24), оскільки на такі території також поширюється режим природних заповідників. Обставина місця, а саме – території та об'єкти природно-заповідного фонду, є кваліфікуючою ознакою злочину, передбаченого ст. 240 Кримінального кодексу України «Порушення правил охорони надр».

Варто зауважити, що мова йде виключно про охорону ділянок надр як елемента комплексного об'єкта природно-заповідного фонду (природного заповідника, біосферного заповідника тощо). Створення ж геологічних заповідників чи пам'яток природи вже визнається законодавцем видом користування надрами, тому не підпадає під категорію «охорона надр поза процесом користування ними».

Закон України «Про курорти» передбачає встановлення заборони на будь-які роботи, що можуть негативно впливати на лікувальні ресурси в межах округів санітарної охорони. Зокрема, відповідно до ст. 31 цього закону, на території першої зони санітарної охорони курорту забороняється користування надрами, що не

¹ Башмаков Г.С. Право пользования недрами в СССР / Г.С. Башмаков. – М.: Наука, 1974. – С. 81.

² Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 502.

³ Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 50. – Ст. 435.

пов'язане з використанням природних лікувальних ресурсів, а також інші дії, які впливають або можуть вплинути на розвиток небезпечних геологічних процесів. У другій зоні санітарної охорони курортів забороняються будь-які гірничі роботи, не пов'язані з безпосереднім упорядкуванням території.

У наведених положеннях закону чітко прослідковується розмежування заходів охорони різних ділянок надр. З однієї сторони, встановлюється повна заборона на користування тими ділянками, які не містять лікувальних ресурсів. З іншої – такі заходи є складовою охорони родовищ, де такі ресурси наявні.

Водночас переважна більшість передбачених КпН заходів охорони надр стосуються саме їх раціонального використання. До них слід віднести: забезпечення повного і комплексного геологічного вивчення надр; раціональне вилучення і використання запасів корисних копалин і наявних у них компонентів; недопущення шкідливого впливу робіт, пов'язаних з користуванням надрами, на збереження запасів корисних копалин, гірничих виробок і свердловин, що експлуатуються чи законсервовані, а також підземних споруд; запобігання забрудненню надр при підземному зберіганні нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захороненні шкідливих речовин і відходів виробництва, скиданні стічних вод та ін.(ст.56).

В основі раціонального користування надрами закладено принцип гармонійного поєднання економічних та екологічних інтересів суспільства. За умов залежності економіки більшості держав від мінерально-сировинних ресурсів, експлуатація надр є необхідною складовою розвитку народного господарства. Окрім сировинного, надра мають також величезний лікувальний та рекреаційний потенціал, можуть ефективно використовуватися як просторовий базис для розміщення унікальних лікувально-оздоровчих закладів.

Варто також враховувати, що користування надрами – це діяльність, яка впливає не лише на надра, але й на всі пов'язані з ними природні об'єкти. Тому метою раціонального використання надр є зведення негативного впливу людини на довкілля в процесі надрокористування до мінімуму та одночасне максимальне та ефективно залучення ресурсів надр (мінерально-сировинних, рекреаційних, лікувальних) у соціально-виробничу сферу.

Вимоги щодо раціонального надрокористування відрізняються залежно від конкретного його різновиду. На цьому свого часу акцентував увагу Б.В. Єрофеев, зазначаючи, що охорона надр буде різною залежно від складових частин фонду надр: наприклад, надр, закритих для виробничих робіт (заповідників), надр, що використовуються в транспортних цілях, для захоронення шкідливих відходів виробництва і т.п.¹. На сьогодні КпН містить спеціальні норми щодо геологічного вивчення надр (ст.38), розробки родовищ корисних копалин та переробки мінеральної сировини (ст.53), користування надрами для цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин.

Разом з тим, законодавець мало уваги приділяє питанням раціонального користування надрами з метою створення геологічних територій та об'єктів, що мають важливе наукове, культурне та санітарно-оздоровче значення. Так, відповідно до ст. 59 КпН, рідкісні геологічні відслонення, мінералогічні утворення, палеонтологічні об'єкти та інші ділянки надр, які становлять особливу наукову або культурну цінність, можуть бути оголошені об'єктами природно-заповідного фонду. У разі їх виявлення при користуванні надрами користувачі зобов'язані зупинити роботи на відповідній ділянці і повідомити про це державні органи. Тобто законодавством закріплено пріоритет збереження окремих ділянок надр над їх господарською експлуатацією.

Законом «Про природно-заповідний фонд України» виділяються такі різновиди заказників, як загальногеологічні, спалеологічні та карстово-спалеологічні. Також окремим різновидом пам'яток природи законом визначені геологічні пам'ятки природи. Поряд з цим, КпН одним із підвидів користування надрами називає створення геологічних заповідників, про які у спеціальному законі не згадується.

Геологічні заказники та пам'ятки природи можуть використовуватися у природоохоронних, науково-дослідних, оздоровчих, рекреаційних, освітньо-виховних цілях, для потреб моніторингу навколишнього природного середовища. Раціональне користування надрами в цьому випадку полягає, насамперед, у дотриманні визначеного законодавством заповідного режиму та збереженні геологічного об'єкта у незмінному стані у процесі користування ним.

¹ Єрофеев Б.В. Советское водное и горное право / Б.В. Єрофеев. – М., 1981. – С.62.

Зокрема, господарська, наукова та інша діяльність, що не суперечить цілям і завданням заказника, проводиться з дотриманням загальних вимог щодо охорони навколишнього природного середовища. На території пам'яток природи забороняється будь-яка діяльність, що загрожує збереженню або призводить до деградації чи зміни первісного їх стану.

Окремо варто зупинитися на геологічних об'єктах із лікувальним мікрокліматом. Підземні соляні шахти та карстові печери доволі давно використовуються у процесі лікування ряду захворювань, особливо – хвороб дихальних шляхів. У медицині такий напрямок безмедикаментозного лікування одержав назву «спелеотерапія». Проте стосовно використання та охорони геологічного середовища із лікувальним мікрокліматом чинне законодавство спеціальних вимог не містить. Наявність в межах певної території відповідних геологічних об'єктів чинним законодавством чітко не визнається підставою для визнання її лікувально-оздоровчою місцевістю.

В Україні геологічні об'єкти з лікувальним мікрокліматом були розташовані, зокрема, у смт. Солотвино Закарпатської області, де у шахтах № 8 та № 9 довгий час знаходились підземні приміщення алергологічних лікарень. Відсутність будь-яких вимог щодо охорони таких ділянок надр можна розглядати як ймовірну причину, у результаті якої впродовж 2008 -2011 рр. підземні приміщення шахт із лікувальним мікрокліматом було затоплено підземними водами.

На сьогодні можливі варіанти щодо відновлення солотвинських підземних соляних печер з унікальним мікрокліматом активно обговорюються представниками різних галузей науки. Пропонується, зокрема, здійснювати видобування солі за допомогою горизонтальних виробок – штолень, у яких надалі можна буде розміщувати підземні алергологічні лікарні¹. Однак такі заходи не зможуть вирішити проблему охорони лікувального геологічного середовища, оскільки поряд зі створенням спелеологічних об'єктів на цих територіях і надалі планується видобування солі. Така діяльність хоча і не позбавлена економічної вигоди, проте і надалі завдаватиме шкоди геологічному середовищу. Тому доцільним у даному випадку вбача-

¹ Без здоров'я і ... солі [Електронний ресурс] / День. Щоденна всеукраїнська газета. – 24 грудня 2010 року. – № 237-238. – Режим доступу: <http://www.day.kiev.ua/298816>

ється запровадження округу гірничо-санітарної охорони для територій, в межах яких розташовані лікувальні печери. По аналогії із правовим режимом округу санітарної охорони курорту, в цій зоні повинна бути заборонена будь-яка господарська чи інша діяльність, яка може негативно впливати на геологічні об'єкти з лікувальним мікрокліматом, і проводиться лише заходи по підтримці їх стану, охороні від підтоплення підземними водами тощо.

До КпН також доцільно внести норму такого змісту: «Користування надрами на територіях природно-заповідного фонду, а також використання лікувальних ресурсів надр здійснюється відповідно до вимог спеціального законодавства».

Таким чином, поняття «охорона надр», на наш погляд, включає в себе три складових елементи: 1) вимоги щодо охорони ділянок надр під час користування ними, тобто у процесі використання надр для задоволення економічних, екологічних, рекреаційних та інших інтересів (раціональне використання надр); 2) вимоги щодо охорони ділянок надр, які можуть бути залучені до господарської експлуатації в майбутньому; 3) вимоги щодо охорони ділянок надр, не залучених до експлуатації, щодо яких законодавством встановлена пряма заборона їх використання.

На основі викладеного можна зробити висновок, що охорона надр – це комплекс заходів, спрямованих на запобігання негативного впливу природних факторів та антропогенної діяльності на їх стан як елемента навколишнього природного середовища, збереження окремих ділянок надр у недоторканому вигляді, а також раціональне використання їх ресурсів. При цьому раціональне використання надр слід розуміти як такий спосіб задоволення потреб в ресурсах надр, при якому забезпечується оптимальне задоволення соціально-економічних інтересів при мінімальному антропогенному навантаженні на надра.

1.2. Історико-правовий аналіз становлення інституту контролю за використанням та охороною надр в Україні

Дослідження інституту контролю за використанням та охороною надр нерозривно пов'язане з історією його становлення на території України.

Письмові пам'ятки права України включно до XVII ст. не містили норм, які би безпосередньо регулювали здійснення контролю у сфері надрокористування. Тривалий час ділянки надр і наявні у них корисні копалини розглядалися у якості складової частини відповідних земельних ділянок. Землевласник автоматично вважався власником корисних копалин, які знаходились на його ділянці, і тому міг володіти, користуватися та розпоряджатися ними на власний розсуд. В основі таких відносин лежав принцип акцесії, обґрунтований ще у римському праві (від лат. *accessio* – прирощення, придаток). В умовах дії зазначеного принципу держава була позбавлена можливості здійснювати контроль за використанням надр.

Вперше нормативні вимоги щодо видобування корисних копалин зустрічаємо в законодавчих актах періоду входження України до складу Російської та Австрійської (пізніше – Австро-Угорської) імперій.

На території Російської імперії перші кроки в організаційно-правовому забезпеченні контролю за видобуванням корисних копалин було здійснено в період правління Петра I. 10 грудня 1719 р. він підписав Іменний Указ «Про створення Берг-Колегії для ведення нею справ про руди та мінерали і свободу рудопошукового та рудокопного підприємництва» (Берг-Привілегію). Як слушно зазначається у сучасній правовій доктрині, «правила, сформульовані в окремих статтях Берг-Привілегії, являють собою своєрідні основи гірничого права, що формувалося»¹.

Відповідно до Указу, в Берг-Колегії концентрувалися функції державного управління гірничозаводською справою, в тому числі функції гірничого нагляду. Берг-Колегії надавалося право бути «єдиним суддею над всіма справами і особами, щоб ніякі губернатори, воєводи та інші начальники в рудокопні справи не вступали і не втручалися»².

Берг-Привілегією визначалися керівні положення гірничого права щодо участі держави у регулюванні гірничих відносин –

¹ Юшкарев И.Ю. Формирование горного права в российском государстве в конце XIX – начале XX века / И.Ю. Юшкарев // Нефть, газ и право. – 2006. – № 3. – С.56.

² Хрестоматия по истории России с древнейших времен до наших дней: Учеб. пособие / [А.С. Орлова, В.А. Георгиев, Н.Г. Георгиева, Т.А. Сивохина]. – М.: Проспект, 1999. –С.166.

принципи гірничої регалії та гірничої свободи. У книзі А. Яновського, виданій в Санкт-Петербурзі в 1900 р., знаходимо таке трактування: «Під гірничою регалією розуміють принцип, в силу якого надра визнаються власністю казни. Під гірничою свободою розуміють такий порядок речей, при якому будь-кому надається право здійснювати пошуки і розвідку руд на чужій землі без згоди на це вотчинника, за умови попереднього про це повідомлення відповідним властям»¹. Таким чином, на основі принципу гірничої регалії здійснювалося розмежування права власності на корисні копалини та на землі – в якій би формі власності не знаходилися останні, наявні в них руди вважалися власністю держави. Принцип гірничої свободи був похідним та продовжував принцип гірничої регалії: якщо вотчинник не здійснював видобуток наявних на своїх землях руд самостійно, то цим могли займатися будь-які інші особи навіть без його згоди. Для будівництва рудовидобувного заводу (на той час це був єдиний законодавчо визнаний спосіб надрокористування) необхідним було одержання дозволу від держави як власника надр. Окрім цього, за видобування руд користувач сплачував у державну казну десяту частину від свого прибутку.

Таким чином, Берг-Привілегією вперше у Російській імперії було розмежовано правовий режим земель та родовищ корисних копалин. Крім цього, Указ закріплював саму ідею і принципи державного контролю за використанням надр. Однак цей контроль не мав екологічного характеру, оскільки лише виступав гарантією права державної власності на надра.

З часом дію принципів гірничої регалії та гірничої свободи було переглянуто. У кінцевому результаті вони діяли лише стосовно казенних земель. Щодо всіх інших категорій – право власності вотчинника поширювалося і на наявні на його землях корисні копалини. Але навіть за таких обставин держава залишала за собою ряд важливих функцій, серед яких – контрольну.

Реорганізацій зазнавала також Берг-Колегія. В 1807 р. вона була перетворена в Гірничий департамент, який початково підпорядковувався Міністерству комерції, з 1810 р. – Міністерству фінансів, з 1874 р. – Міністерства державних власностей, а з 1905 р. і до 1917 р. –

¹ Яновській А.Е. Основныя начала горнаго законодательства і пересмотръ его в Россіи / Янковській А.Е. – Санкт-Петербургъ, 1900. – С.7.

Міністерству торгівлі і промисловості. У 1883 р. при Гірничому департаменті було створено також Геологічний комітет.

Водночас майже до середини ХІХ ст. на території України ще не діяло законодавство Російської імперії. Тому першою пам'яткою права України, в якій згадується гірнича регалія, можна вважати «Права, за якими судиться малоросійський народ» (1743 р.) – кодифікований акт, на основі якого відносини в Україні та Росії повинні були регулюватися на загальнодержавних засадах. В «Правах...», зокрема, зазначалося: «...знайдені руди, мінерали, різні барвні речі, мають бути взяті на «монарха»¹.

У першій половині ХІХ ст. на Лівобережжя України поширюється російське законодавство, основу якого становив Звід законів Російської імперії. У цьому томі Зводу містився Гірничий устав, покликаний регулювати гірничі промисли. В Уставі принципи гірничого нагляду, закріплені Указом Петра І, знайшли свій подальший розвиток.

До 1883 р. Звід установ та уставів гірничих практично не містив норм, які би безпосередньо стосувалися території України. Так, ще в редакції цього акту від 1857 р. основна увага законодавця була зосереджена на врегулюванні гірничих промислів в області Уральського хребта (книга II), Алтайського краю (книга III) та Сибіру (книга IV)².

Ситуація змінилася лише наприкінці ХІХ ст., разом із прийняттям нової редакції уставу. Відповідно до Зводу установ та уставів гірничих 1893 р.³, головне управління гірничою частиною в Імперії покладалося на Міністерство торгівлі та промисловості. Для місцевого управління гірничою частиною створювалося 11 гірничих областей; в межах області організовувалися гірничі округи по нагляду за приватною гірничою промисловістю або заводські округи і округи по завідуванню казенними гірничими заводами. Однією із названих одинадцяти гірничих областей була область Південної Росії

¹ Правові основи майнових і земельних відносин: навч. посіб. / [Єрмоленко В.М., Гафурова О.В., Гласова О.В. та ін.]; за заг. ред. В.М. Єрмоленка. – К.: Магістр – ХХІ сторіччя, 2006. – С.46.

² Свод законов Российской Империи. – Т. VII. // Свод учреждений и уставов горных. – СПб., 1857.

³ Свод законов Российской Империи. – Т. VII. // Свод учреждений и уставов горных. – СПб., 1893.

(Південноросійська гірнича область), до складу якої входили Катеринославська, Харківська, Таврійська, Херсонська, Подільська, Київська, Полтавська, Волинська і Чернігівська губернії.

Міністр Торгівлі і промисловості завідував гірничою частиною за допомогою Гірничого Департаменту, Гірничої Ради, Гірничого Вченого Комітету, Геологічного Комітету, Ради з гірничопромислових справ та місцевих гірничих установлень. Безпосередньо на Міністра було покладено обов'язок контролювати, щоб виявлені на приватних землях руди і мінерали не залишалися необробленими, а також щоб всі гірничопромисловці були рівними в оподаткуванні та не переобтяжені податками.

Для місцевого завідування гірничими справами стосовно казенних та приватних заводів і промислів на території України створювалося місцеве Гірниче управління, що знаходилося в Катеринославі. До його складу входили: начальник, помічник та інші чини по штату. Для нагляду за приватною гірничою промисловістю в межах гірничого округу було запроваджено посади окружних інженерів, помічників окружних інженерів, маркшейдерів і гірничих наглядачів. Для завідування казенними соляними джерелами, відданими в приватне утримання, створювалося місцеве соляне управління, до складу працівників якого входив Наглядач приватних соляних промислів.

Гірниче управління спостерігало за точним виконанням законів і розпоряджень уряду з питань гірництва; вживало законних заходів для охорони казенної власності, попередження будь-якої шкоди для казни і порушення гірничих узаконень; опікувалося вчасною сплатою гірничих податків та інших узаконених зборів з приватних промисловців; здійснювало нагляд за дотриманням правил безпеки гірничих робіт; у передбачених законом випадках проводило загальне спостереження за правильністю гірничих робіт в технічному плані; надавало дозволи на будівництво нових заводів на приватних землях; спостерігало за тим, щоб власники гірничих заводів і промислів, які одержали їх у приватну власність від держави, неухильно виконували всі прийняті на себе умови і зобов'язання.

Уставом передбачався доволі детальний розподіл функцій між посадовими особами, які здійснювали управління гірничими промислами.

На окружного інженера покладалися такі обов'язки: нагляд за безпекою гірничих і гірничозаводських робіт; спостереження за правильністю гірничих робіт і технічному відношенні; спостереження за будівництвом гірничих заводів і будівель на гірничих промислах; спостереження за правильною та своєчасною сплатою податків та стягнення недоїмок. Через окружного інженера Гірниче управління наглядало, щоб власники приватних заводів розробляли рудники і видобували руду правильно, в таких розмірах, які би не збіднювали рудник і не привели завод до занепаду чи абсолютної зупинки.

Маркшейдери в межах округу наглядали за точним виконанням приватними гірничопромисловцями вимог закону щодо ведення і постійного поповнення планів рудникових розробок, а при порушенні цього обов'язку були уповноважені самі складати або поповнювати ці плани за відповідну оплату. Для виконання своїх обов'язків маркшейдер мав право відвідувати приватні рудники. При цьому особливу увагу він повинен був звертати на те, чи дотримуються в процесі робіт всі вимоги закону. У випадку встановлення відхилень маркшейдер давав гірничопромисловцю відповідні вказівки, про що повідомляв окружного інженера.

Гірничі наглядачі були зобов'язані здійснювати щоденний нагляд за неухильним дотриманням гірничопромисловцями всіх правил і інструкцій по безпечному веденню гірничих робіт і про всі виявлені недоліки повідомляти окружного інженера.

Окрім цього, вищий нагляд за безпекою праці на приватних гірничих заводах було покладено на Губернські по фабричним і гірничозаводським справам присутності.

Гірничий устав також закріплював обов'язки гірничопромисловців. Серед них – дотримання правил про порядок здійснення підземних робіт та інших встановлених законодавством правил; дотримання при здійсненні підземних робіт кордонів, визначених вертикальними площинами від межі відводу в глибину землі; здійснення розробки відводу за правилами гірничого мистецтва, не ускладнюючи (фізично чи економічно) подальшої розробки свого ж або сусіднього родовища; надання, на вимогу Уряду, відомостей щодо кількості видобутку і збуту корисних копалин.

У зазначений період західноукраїнські землі перебували у складі Австрійської (згодом – Австро-Угорської) імперії.

Гірничі відносини в Австро-Угорській імперії були врегульовані нормами державного Гірничого закону від 23 травня 1854 р. Як зазначає Л. Коритко, саме з прийняттям цього закону було покладено початок ґрунтового правового регулювання охорони надр та загалом гірничодобувної справи в Австрійській (а потім і в Австро-Угорській) імперії¹.

11 травня 1884 р. було видано Закон для Галичини щодо права видобутку мінералів, які використовуються заради гірничих смол (бітумів), що їх вміщують. Нормами цього акту визначалося, що подальші законні вимоги щодо врегулювання права видобутку вказаних корисних копалин (мінералів) будуть встановлюватися крайовим законодавством². На підставі цього положення 17 грудня 1884 р. було прийнято Крайовий Гірничий закон для Галичини. Важливе значення мали також Гірничо-поліційні приписи для копалень воску земного (озокериту) в Галичині, видані 16 вересня 1897 р. У документі зустрічаємо вимоги щодо охорони надр і геологічного середовища в процесі надрокористування. Зокрема, зазначалося, що видобування озокериту повинне здійснюватися таким чином, «щоб не загрожувати безпеці копалень, осіб, майна, публічної комунікації та не були шкідливим для загалу». Цікавою також є вимога щодо облаштування гірничих виробок, яке би не створювало небезпеки падіння для тварин. За порушення до надрокористувачів застосовувалися штрафи.

Для реалізації управлінських та контрольних функцій створювалися гірничі староства, які діяли як органи гірничої влади. Загальне управління використанням надр здійснювали Міністерство крайового розвитку та гірництва, Міністерство публічних (суспільних, державних) робіт, а з 1871 р. – гірничі управління³.

21 липня 1871 р. було прийнято закон «Про встановлення повноважень гірничої влади». Відповідно до його положень, на

¹ Коритко Л. Австрійське законодавство про охорону надр XIX ст. / Л. Коритко // Юридична Україна. – 2012. – № 2. – С. 10.

² Коритко Л.Я. Співвідношення австрійського державного та галицького крайового природоохоронного законодавства XIX ст. / Л. Я. Коритко // Прикарпатський юридичний вісник. – 2014. – Випуск 2 (5). – С. 32.

³ Коритко Л.Я. Становлення та розвиток інституту державного управління у галузі охорони довкілля в австрійському праві XIX ст. / Л. Я. Коритко // Науковий вісник Чернівецького університету. Серія «Правознавство». – 2013. – Вип. 644. – С. 65.

територію королівства Галичини і Лодомерії поширювалася юрисдикція Краківського гірничого староства, а Буковини – Віденського гірничого староства. У 1872 р. утворилося Львівське окружне гірниче управління з підпорядкуванням Краківському гірничому староству. До його компетенції входило: нагляд за діяльністю підприємств гірничої промисловості, складання звітів і оглядів про стан гірничої промисловості, про добування корисних копалин в окрузі. У 1886 р. створювалися також Станіславське окружне гірниче управління¹.

Виходячи із викладеного можна констатувати, що наприкінці ХІХ – початку ХХ ст. контроль за використанням надр на території України, що перебувала у складі Російської та Австрійської (Австро-Угорської) імперій, отримав достатнє законодавче та організаційне забезпечення.

Після розпаду Австро-Угорської імперії Галичина відійшла до складу Польщі. 29 листопада 1930 р. тут було прийнято Гірничий закон (Право гірниче)², один із розділів якого присвячувався організації державного управління у гірничій сфері. Відповідно до положень закону, запроваджувався поділ держави на гірничі округи і райони. Гірничі органи здійснювалися окружними гірничими органами, вищими гірничими округами та Міністерством промисловості і торгівлі. Вищі органи гірничовидобувної промисловості створювалися, зокрема, у Львові.

Відповідно до ст. 169 закону, органи влади здійснювали, зокрема, нагляд за діяльністю державних, комунальних та приватних гірничих закладів стосовно: охорони гірничих виробок; охорони районів, охоплених планами будівель міст, проти таких порушень в результаті видобутку корисних копалин, які можуть зробити їх непридатними для будівництва; охорону лікувальних корисних копалин, для яких встановлювався округ гірничої охорони; запобігання іншим порушенням, внаслідок яких діяльність видобувного підприємства може зашкодити публічним інтересам; нагляд за тим, щоб населення не було позбавлене питної води і води для задоволення господарських потреб.

Львівський вищий гірничий округ проіснував до 1939 р.

¹ Стрельник В.В. Історико-правова характеристика екологічного контролю та нагляду у сфері охорони надр / В.В. Стрельник // Порівняльно-аналітичне право. – 2015. – № 4. – С. 203.

² Dziennik Ustaw z 1930 roku. – Nr. 85. – Poz. 654.

Розпад імперій та становлення на значній частині території України радянської влади стало початком наступного періоду розвитку правового інституту контролю за використанням та охороною надр. Вирішальний вплив на цьому етапі відіграли «Тимчасові положення про соціалізацію землі» від 19 березня 1918 р. Цим документом проголошувалась, що в Українській Радянській Республіці будь-яка власність на надра, як і на землю та всі інші природні ресурси, скасовується назавжди. Розпорядження надрами землі покладалося на повітову, губернську, обласну і федеративну Радянську владу під контролем останньої¹.

Всі державні органи Російської імперії були ліквідовані. Однак побудова власної моделі органів контролю за використанням надр, супроводжуючись постійними, мало не щорічними, реформами та перетвореннями, тривала в радянській державі аж до 60-х років минулого століття.

Першим радянським органом контролю за використанням надр стала Вища Рада народного господарства РСФСР, яка після об'єднання з Українською Радою народного господарства діяла як союзний нарком. На територію України було поширено декрет СНК РСФСР «Про надра землі»². У документі зазначалося, що експлуатація надр і розподіл видобутих корисних копалин, а також загальне керівництво і нагляд за гірничопромисловими операціями знаходилися у віданні Гірничої ради Вищої Ради народного господарства РСФСР і її органів.

7 липня 1923 р. постановою ВЦВК РСФСР було затверджене Положення про надра землі та порядок їх розробки³. Цим законодавчим актом розпорядження надрами та всіма копалинами, що в них містяться – твердими, рідкими та газоподібними, а також загальне керівництво гірничозаводською справою і безпосередня турбота про планомірний розвиток усіх її галузей, в тому числі видача дозволів на здійснення розвідувальних та експлуатаційних робіт і спостереження за правильністю всіх гірничопромислових

¹ Хронологічне зібрання законів, указів Президії Верховної ради, постанов і розпоряджень уряду Української РСР. – Т.1. – К.: Державне видавництво політичної літератури УРСР, 1963. – С.77-78.

² СУ РСФСР. – 1920. – № 36. – Ст. 171.

³ СУ. – 1923. – № 54. – Ст. 532.

робіт покладалися на Головне Управління гірничої промисловості ВРНГ РСФСР. У його складі на той час діяли Центральне управління гірничого нагляду та Геологічний комітет. Управління було уповноважене здійснювати нагляд за додержанням гірничими підприємствами законодавства про надра, правильністю гірничо-промислових операцій, маркшейдерський контроль, а також контроль за безпекою праці при веденні гірничих робіт.

Контроль за безпекою праці при веденні гірничих робіт покладався також на інспекцію праці Наркомпраці СРСР, таким чином, існувала проблема дублювання контрольних повноважень. Тому 10 квітня 1925 р. було видане роз'яснення Наркомпраці та ВРНГ СРСР № 107/344 «Про значення терміну «органи нагляду» в Правилах безпеки при веденні гірничих робіт». У роз'ясненні зазначалось, що до точного розмежування в законодавчому порядку функцій між органами гірничого нагляду та органів охорони праці в сфері здійснення нагляду в гірничій справі необхідно вважати, що вираз «органи нагляду» відноситься як до органів гірничого нагляду ВРНГ, так і до органів охорони праці Наркомпраці.

25 травня 1926 р. РНК СРСР прийняла постанову про розмежування функцій органів гірничого нагляду та інспекцій праці. До обов'язків органів гірничого нагляду відносять: 1) нагляд за точним виконанням всіма підприємствами гірничої промисловості гірничих законів, а також інструкцій і розпоряджень, що видаються на розвиток цих законів; 2) нагляд за виконанням названими підприємствами технічних правил та інструкцій для раціональної організації гірничих робіт з метою охорони надр землі¹.

Вагомим кроком у розвитку законодавчого забезпечення контролю за використанням надр стало прийняття 9 листопада 1927 р. першого в СРСР кодифікованого акту надрового законодавства – Гірничого положення Союзу СРСР². Питанню гірничопромислового нагляду був присвячений окремий розділ положення.

Варто зазначити, що сам термін «гірничопромисловий нагляд» в радянському законодавстві також уживався вперше. Відповідно до Гірничого положення, його метою було: 1) спостереження за

¹ СЗ СССР. – 1926. – № 40. – Ст. 294.

² СЗ . – 1927. – № 68. – Ст.ст. 687, 688.

дотриманням гірничих законів; 2) охорона надр; 3) боротьба зі стихійними лихами на гірничих підприємствах.

Нагляд за дотриманням гірничих законів полягав у спостереженні за недопущенням гірничих робіт в місцевостях і на землях, закритих для їх здійснення, а також за недопущенням самовільного здійснення робіт без відповідних дозволів.

Охорона надр полягала в спостереженні за належним застосуванням гірничопромисловцями: 1) технічних методів і способів гірничих робіт і відповідності з геологічною побудовою родовищ, їх особливостями і характером залягання порід і копалин (геологічний контроль); 2) правил, що стосуються технічної правильності і технічної цілевідповідності гірничих робіт, з метою досягнення найбільш повного використання родовищ копалин (технічний контроль); 3) правил, що стосуються зйомки підземних і наземних виробок, складання маркшейдерських планів, перевірки цих планів шляхом контрольної зйомки виробок, а також здійснення тріангуляційних робіт (маркшейдерська справа і маркшейдерський контроль).

Боротьба зі стихійним лихом передбачала здійснення заходів щодо попередження і ліквідації стихійних лих на гірничих підприємствах в порядку загального і оперативного керівництва діяльністю гірничорятувальних станцій і пунктів.

Гірничим положенням СРСР виконання функцій гірничопромислового нагляду покладалося: 1) щодо родовищ корисних копалин і гірничих підприємств загальносоюзного значення – на ВРНГ СРСР і здійснювалося нею безпосередньо або через вищі ради народного господарства союзних республік; 2) щодо всіх інших родовищ і гірничих підприємств – на ради народного господарства союзних республік. Таке положення свідчило про сувору централізацію контрольної функції та здійснення її в загальносоюзних інтересах.

Функція нагляду за безпекою гірничих робіт, відповідно до Гірничого положення СРСР, покладалась на спеціальну гірничотехнічну інспекцію Наркомпраці СРСР і наркомпраці союзних республік.

У 1932 р. ВРНГ СРСР було перетворено в Наркомат важкої промисловості. У його складі в 1938 р. утворювалася Державна

гірничо-технічна інспекція¹, на яку покладалася функція контролю за правильним, безпечним та безаварійним веденням гірничих робіт, а також правильним та раціональним використанням родовищ корисних копалин. Однак такі повноваження поширювалися лише на гірничі підприємства, які входили до системи Наркомтяжпрому. Внаслідок цього контроль за використанням надр, здійснюваний інспекцією, носив відомчий характер.

У цей час було здійснено перші спроби спеціалізації органів управління надрами. Так, у 1939 р. створено орган спеціальної компетенції в сфері геологічного вивчення надр – Комітет у справах геології при РНК ССРСР, уповноважений здійснювати державний геологічний контроль щодо всіх видів та етапів геологічних робіт, що проводилися всіма організаціями на всій території СРСР².

Після приєднання західноукраїнських областей до території УРСР та завершення Другої світової війни тенденції до спеціалізації органів державного управління в цій сфері посилились. Вищезгаданий Комітет було перетворено у Міністерство геології СРСР, а невдовзі – у Міністерство геології та охорони надр СРСР. Окрім цього, 17 жовтня 1947 р. Радою Міністрів СРСР було прийнято постанову «Про створення Головного управління державного гірничого нагляду при Раді Міністрів СРСР»³. Це управління створювалося з метою забезпечення охорони надр, контролю за правильністю експлуатації родовищ корисних копалин і боротьби з грабіжницьким видобуванням та втратами при їх видобутку. До його складу входило 18 управлінь гірничих округів, поділених на 50 управлінь гірничих районів. Новостворений орган знову акумулював функції, які до цього виконували різні відомства – нагляду щодо безпечного ведення робіт в промисловості та гірничого нагляду.

В 1953 р. було здійснено спробу об'єднати органи гірничого нагляду та геологічного контролю, тому Управління включили до структури Міністерства геології та охорони надр СРСР. Та вже через рік функція гірничого нагляду знову була передана від Міністерства

¹ Об утверждении Положения о государственной горно-технической инспекции НКТП: Постановление СНК СССР от 5 сентября 1938 года // СП СССР. – 1938. – № 40. – Ст. 233.

² Об организации геологической службы в Союзе СССР: Постановление СНК СССР от 3 июля 1939 года № 977 // СП СССР. – 1939. – № 43. – Ст. 318.

³ СП СССР. – 1947. – № 9. – Ст. 154.

спеціально створеному союзно-республіканському органу – Комітету з нагляду за безпечним веденням робіт промисловості та гірничому нагляду СРСР.

Однак і ця реформа не була останньою. Постановою Ради Міністрів СРСР від 24 квітня 1958 р. контроль за безпечним веденням робіт в промисловості та гірничий нагляд передано до республіканських Рад міністрів. На території УРСР створювався Державний комітет Ради Міністрів УРСР із нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості та гірничому нагляду (Держгіртехнагляд УРСР). І лише 15 січня 1966 р. в статусі союзно-республіканського державного органу відновив свою діяльність Державний комітет з нагляду за безпечним веденням робіт в промисловості і гірничому нагляду при Раді Міністрів СРСР. Комітет був покликаний здійснювати надвідомчий контроль за використанням надр в загальнодержавному масштабі. На нього покладалася функція керівництва комітетами і інспекціями Держгіртехнагляду союзних республік.

Отже, починаючи з 1917 р. і до середини 60-х років в СРСР відбувався поступовий перехід від загальногосподарського до спеціалізованого управління надрами. Лише створена у 60-х роках організаційно-правова система контролю характеризувалася відносною стабільністю та ефективністю. Зважаючи на цю обставину, доцільним видається детальніший аналіз повноважень республіканських органів контролю за використанням та охороною надр УРСР.

З кінця 60-х років на території України діяли республіканське Міністерство геології УРСР та Державний комітет Ради Міністрів УРСР з нагляду за веденням робіт в промисловості і гірничого нагляду.

На Міністерство геології УРСР, відповідно до постанови Ради Міністрів УРСР¹, покладалася відповідальність за якість геологорозвідувальних робіт та найбільш повне забезпечення потреб народного господарства в розвіданих запасах мінеральної сировини. Міністерство геології УРСР здійснювало, у відповідності з діючим законодавством, державний геологічний контроль за правильним проведенням на території республіки геологорозвідувальних робіт, реєстрацію геологорозвідувальних робіт, що здійснювалися органі-

¹ СП УССР. – 1969. – № 3. – Ст. 36

заціями і підприємствами незалежно від відомчої підлеглості. Для виконання функцій державного геологічного контролю, у складі Міністерства створювалася відповідна служба геологічного контролю. Міністерство здійснювало державний контроль за охороною підземних вод від виснаження та забруднення (за винятком гідромінеральних ресурсів). Накази та інструкції Міністерства з питань здійснення державного геологічного контролю за правильним проведенням геологорозвідувальних робіт і державного контролю за охороною підземних вод від забруднення і виснаження були обов'язковими для всіх підприємств, організацій і установ республіки, незалежно від їх відомчої підпорядкованості.

Що ж стосується Державного комітету Ради Міністрів УРСР по нагляду за веденням робіт в промисловості і гірничому нагляду (Держгіртехнагляду), то контроль за правильністю експлуатації родовищ корисних копалин і охороною надр визнавався одним з основних його завдань. Держгіртехнагляд УРСР здійснював покладений на нього державний нагляд в республіці безпосередньо і через управління округів, міжобласні, обласні, районні гірничотехнічні та інші інспекції. Серед основних функцій комітету закріплювалися контроль за виконанням правил і інструкцій з охорони надр на діючих, таких, що будуються та реконструюються, підприємствах, в тому числі в межах континентального шельфу УРСР, а також за правильністю експлуатації надр в частині повноти виїмки розвіданих запасів та комплексного вилучення корисних копалин при їх видобуванні у відповідності із затвердженими проектами і планами розвитку гірничих робіт; контроль за правильністю здійснення на таких підприємствах всіх видів робіт в частині охорони надр, що виконуються шахтними, рудниковими та геологічними службами; контроль за своєчасним і правильним проведенням заходів охорони земної поверхні і розміщених на ній будівель, споруд, водойм, насаджень, а також підземних капітальних гірничих виробок і споруд від шкідливого впливу гірничих робіт і попередження проривів ґрунтових вод і розсолів в калійні і соляні шахти; контроль за правильністю експлуатації гідромінеральних ресурсів і за охороною їх від псування і завчасного виснаження; контроль за здійсненням проводки свердловин, дослідної експлуатації розвідувальних нафтових і газових свердловин, дотриманням встановлених режимів

експлуатації нафтових і газових родовищ, правильністю консервації і ліквідації свердловин на цих родовищах¹. Здійснюючи гірничий нагляд, органи Держгіртехнагляду УРСР були уповноважені заслуховувати на підконтрольних підприємствах, установах та організаціях повідомлення з питань охорони надр і приймати відповідні рішення.

Створення спеціального державного органу контролю за роботою родовищ корисних копалин відіграло важливу роль у забезпеченні раціонального і комплексного використання надр. Однак науковцями висловлювалися окремі пропозиції щодо покращення діяльності спеціалізованих органів управління. Зокрема, Н.Б. Мухитдинов зауважував на необхідності увільнення органів Держгіртехнагляду СРСР від функцій, що не мають відношення до гірничого нагляду, зокрема від виконання обов'язків щодо котлонагляду, газового нагляду тощо. Звертав науковець увагу і на недоліки штатної структури, зазначаючи, що в інспекціях управління округу, як правило, працює лише один-два спеціалісти з гірничого нагляду².

Проте органи Держгіртехнагляду СРСР не мали реальних важелів впливу на діяльність надрокористувачів. Зокрема, серед їхніх повноважень не передбачалося навіть права тимчасового припинення користування надрами, яке здійснювалося із порушеннями встановлених вимог.

Висловлювалися зауваження і щодо організації геологічного контролю, здійснюваного Міністерством геології СРСР. Як зазначав Г.С. Башмаков, «знаходячись в системі Міністерства геології СРСР, що здійснює найбільший обсяг робіт з геологічного вивчення надр, органи геологічного контролю вимушені в більшості випадків перевіряти організації цієї ж системи. У результаті державний контроль, як правило, фактично перетворюється у відомчий»³. Зважаючи на те, що за порушення законодавства про надра ще не

¹ Об утверждении Положения о Государственном комитете Совета Министров Украинской ССР по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору (Госгортехнадзоре УССР): постановление Совет Министров УССР от 12 апреля 1968 года №186 // СП УССР. – 1968. – № 4. – Ст. 54

² Мухитдинов Н.Б. Правовые проблемы пользования недрами / Н.Б. Мухитдинов. – Алма-Ата.: Наука, 1972.-С. 243.

³ Башмаков Г.С. Правовое регулирование разведки и разработки общераспространенных полезных ископаемых / Г.С. Башмаков. – Москва, Изд-во «Наука», 1978. – С.93.

була передбачена адміністративна відповідальність, органи Держгіртехнагляду СРСР та Міністерства геології СРСР не могли накладати адміністративні стягнення.

Варто звернути увагу, що з початку 60-х років контроль за використанням та охороною надр став поступово набувати екологічного спрямування. Важливу роль у цьому відіграло прийняття Закону «Про охорону природи Української РСР»¹.

Законом визначалося, що державній охороні та регулюванню використання на території УРСР підлягають земля, надра та інші природні ресурси, залучені до господарського обігу, і ті, що не експлуатуються. Контроль за здійсненням заходів щодо охорони природи і раціонального використання природних багатств і нагляд за додержанням правил по охороні природи в республіці покладалися на Державний комітет Ради Міністрів УРСР по охороні природи, Ради депутатів трудящих та їх виконавчі та розпорядчі органи відповідно до їх компетенції.

Охороні надр був присвячений розділ III закону. У ньому зазначалося, що охороні підлягають запаси твердих, рідких і газоподібних корисних копалин, що є в надрах, як джерело забезпечення народного господарства сировиною і паливом. У процесі розробки надр повинні були вживатися необхідні заходи для охорони земної поверхні та розташованих на ній будівель, споруд, водойм і насаджень від шкідливого впливу гірничих виробок. Підприємства, установи і організації, що здійснювали користування надрами на сільськогосподарських землях чи лісових угіддях, зобов'язувалися за свій рахунок приводити ці земельні ділянки у стан, придатний для використання їх за призначенням в порядку і в строки, встановлені діючим законодавством.

Таким чином, наприкінці 60-х років в організаційній системі контролю за використанням та охороною надр з'явився новий орган – Державний комітет Ради Міністрів УРСР по охороні природи². Комітет уповноважувався здійснювати разом з існуючими інспекціями міністерств і відомств контроль за охороною надр загального

¹ Відомості Верховної Ради УРСР. – 1960. – № 23. – Ст.175

² 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.

користування і виконанням планів відновлення (рекультивації) земель, звільнених від виробок; раціональним використанням підземних водних ресурсів і охороною їх від виснаження, засмічення і забруднення промисловими, побутовими та іншими стічними водами і викидами. Комітет мав право обстежувати підприємства, установи і організації з метою перевірки виконання заходів щодо охорони природи; давати вказівки щодо усунення виявлених недоліків і порушень, пов'язаних з використанням природних ресурсів; спільно з існуючими інспекціями призупиняти роботу діючих підприємств або окремих цехів, якщо ними не виконані в строк заходи, що забезпечують очистку і знешкодження стічних вод, диму, газу і промислових викидів; забороняти міністерствам, відомствам, підприємствам, установам, організаціям та окремим особам використовувати природні ресурси, якщо таке використання здійснювалося нераціональними методами, суперечило цілям охорони природи; притягувати у встановленому порядку до матеріальної та адміністративної відповідальності осіб, винних в порушенні правил охорони природи, а в необхідних випадках ініціювати питання про притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності.

У складі Державного комітету Ради Міністрів УРСР по охороні природи на правах відділу діяла державна інспекція з охорони надр і атмосферного повітря. В областях створювалися відповідні обласні інспекції Державного комітету Ради Міністрів УРСР по охороні природи.

Функції відомчого контролю за діяльністю підприємств і організацій по розробці надр були покладені також на міністерства і відомства видобувної промисловості: Міністерство вугільної промисловості УРСР, Міністерство чорної металургії УРСР, Міністерство промисловості будівельних матеріалів УРСР, Міністерство місцевої промисловості УРСР. Вони займалися питаннями почерговості та інтенсивності розробки тих чи інших родовищ, контролювали якість їх розробки з точки зору повноти видобутку мінеральної сировини. Водночас в літературі підіймалося питання щодо недосконалої існуючої системи відомчого контролю. Н.Б. Мухітдінов зазначав: «Справа в тому, що основне завдання Міністерства видобувної промисловості – це забезпечення розробки

надр, тобто видобуток корисних копалин. Тому часто на шкоду інтересам раціонального використання надр його в першу чергу цікавить виконання плану видобутку мінеральної сировини»¹.

Починаючи із 60-х років назривала необхідність прийняття нового кодифікованого акту у сфері надрових відносин. Чимало пропозицій, спрямованих на вдосконалення гірничого законодавства, стосувалися саме організаційно-правового забезпечення контролю за використанням та охороною надр. Так, до прикладу, П.В. Вілюнов пропонував передбачити в новому гірничому законодавстві централізацію служби геологічного контролю в одному союзному органі – в особі Міністерства геології та охорони надр СРСР. Функції контролю за безпечним веденням робіт у гірничій промисловості науковець вважав за доцільне передати профсоюзам, а гірничий нагляд зосередити в Держгіртехнаглядах союзних республік².

У цей період під впливом негативних природних та техногенних факторів також приймаються положення щодо обмеження господарської діяльності, пов'язаної із надрокористуванням. Зокрема, на початку 70-х років величезна кількість зсувів на південному березі Криму, які стали результатом викачування піску із морського шельфу стали реальною загрозою для регіону. У зв'язку з цим в 1975 р. Рада Міністрів УРСР ухвалила постанову про заборону видобування піску у цій місцевості³.

9 липня 1975 р. було прийнято Основи законодавства Союзу РСР і союзних республік про надра, а в 1976 р. – Кодекс Української РСР про надра⁴.

Відповідно до нового кодексу, встановлення порядку здійснення нагляду і контролю належало до відання Союзу РСР, а безпосереднє здійснення державного нагляду і контролю за використанням і охороною надр та веденням робіт з геологічного вивчення надр належало до компетенції УРСР.

¹ Мухитдинов Н.Б. Правовые проблемы пользования недрами / Мухитдинов Н.Б. – Алма-Ата.: Наука, 1972.- С.241.

² Научные основы кодификации горного законодательства // Государство и право. – 1962. – № 7. – С. 136.

³ Черьомухін Р. Конфлікт інтересів: у пошуках дешевих будівельних ресурсів ділки наближають можливу екологічну катастрофу / Р. Черьомухін // Голос України. – № 103(5353) від 7 червня 2012 року. – С. 21.

⁴ Відомості Верховної Ради УРСР. – 1976. – Дод. до № 27. – Ст. 225.

Питанням державного контролю і нагляду за охороною надр був присвячений окремий розділ Кодексу під назвою «Нагляд і контроль за використанням і охороною надр і веденням робіт з геологічного вивчення надр». Розділ вміщував 9 статей та окреслював доволі чітку систему органів контролю за використанням та охороною надр. Спеціально уповноваженим органом державного гірничого нагляду в УРСР визначався Державний комітет Ради Міністрів УРСР з нагляду за безпечним веденням робіт в промисловості і гірничому нагляду та його органи на місцях. Функції спеціально уповноваженого органу по здійсненню державного геологічного контролю покладалися на Міністерство геології УРСР та його органи на місцях. Державний контроль за використанням прісних підземних вод здійснювало Міністерство меліорації та водного господарства і його органи на місцях, а контроль за охороною цих вод від виснаження і забруднення – спільно з Мінгеології УРСР.

Варто звернути увагу, що Кодекс про надра УРСР передбачав лише одну функцію органів державного геологічного контролю – перевірку напрямку, методики, комплексності та якості робіт з геологічного вивчення надр. Значно ширше коло обов'язків було в органів державного гірничого нагляду. Зазначалося, що вони перевіряють: правильність розробок родовищ корисних копалин і виконання вимог щодо охорони надр; дотримання гірничодобувними підприємствами встановленого порядку обліку запасів корисних копалин, правильність та своєчасність їх списання; дотримання правил і норм безпечного ведення робіт при користуванні надрами; правильність і своєчасність проведення заходів, які гарантують безпеку населення, охорону навколишнього природного середовища, будівель і споруд, охорону гірничих виробок і бурових свердловин, що експлуатуються і знаходяться на консервації, від шкідливого впливу робіт, пов'язаних з користуванням надрами; дотримання вимог щодо попередження проникнення в гірничі виробки, на поверхню землі й у водні об'єкти нафти, газу та інших речовин і матеріалів при їх підземному зберіганні, стічних вод, що скидаються в надра, заборонених в надрах шкідливих речовин і відходів виробництва; дотримання правил проведення геологічних і маркшейдерських робіт при розробці родовищ корисних копалин; інші функції, передбачені законодавством.

Відомчий контроль за дотриманням встановленого порядку користування надрами, веденням робіт з геологічного вивчення надр, виконанням вимог по охороні надр, по забезпеченні повного видобутку основних і супутніх корисних копалин та компонентів, що в них містяться, в тому числі при збагаченні і переробці мінеральної сировини, вимог безпечного проведення робіт, пов'язаних з користуванням надрами, а також інших правил і норм, встановлених законодавством про надра, здійснювався органами, у віданні яких знаходилися підприємства, організації та установи-надрокористувачі.

На виконання Основ законодавства Союзу РСР про надра, 24 серпня 1978 р. Постановою Ради Міністрів СРСР було прийнято Положення про державний геологічний контроль за веденням робіт по геологічному вивченню надр¹. Державний контроль за дотриманням правил проведення геологічних робіт при розробці родовищ корисних копалин покладався на органи державного гірничого нагляду. Органами державного геологічного контролю в Положенні називалися Управління державного геологічного контролю Міністерства геології СРСР та територіальні відділення державного геологічного контролю по зонам. Начальник Управління державного геологічного контролю визначався головним інспектором геологічного контролю СРСР.

3 листопада 1978 р. Президією Верховної Ради СРСР було прийнято Указ², яким вперше на території СРСР встановлювалася адміністративна відповідальність за порушення законодавства про надра. Органам Держгіртехнагляду надавалося право накладати штрафи на винних у таких правопорушеннях осіб. Відповідне повноваження було передбачено новою постановою Ради Міністрів УРСР № 327 «Про затвердження Положення про Державний комітет Української РСР з нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду»³.

У 1984 р. було прийнято Кодекс УРСР про адміністративні правопорушення⁴, яким встановлювалася адміністративна відповідальність за порушення права державної власності на надра,

¹ СП СССР. – 1978. – № 8. – Ст. 28

² Ведомости ВС СССР. – 1978. – № 45. – Ст. 735.

³ ЗП УРСР. – 1982. – № 6. – Ст. 61.

⁴ Відомості Верховної Ради. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

порушення вимог щодо охорони надр та правил і вимог проведення робіт з геологічного вивчення надр. Розгляд справ щодо зазначених правопорушень, а також застосування адміністративних стягнень, було покладено на органи спеціально уповноваженого органу виконавчої влади у галузі охорони праці.

Із проголошенням незалежності України розпочався новий період історії становлення організаційно-правової системи контролю за використанням надр.

Наступником Державного комітету охорони природи УРСР стало Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, створене постановою Кабінету Міністрів України 14 вересня 1991 р.¹ На Мінприроди України покладалася функція державного контролю за використанням і охороною надр. В 1993 р. у його складі було створено Держекоінспекцію України, призначену безпосередньо здійснювати державний контроль за раціональним використанням надр та їх охороною².

Одночасно з Мінприроди України у цей період діяв Державний комітет України по геології і використанню надр, створений 23 вересня 1991 р.³ Його головними завданнями визначалися регулювання раціонального використання мінеральних і паливно-енергетичних ресурсів, контроль та нагляд за охороною надр і геологічного середовища, державний контроль і нагляд за повнотою та якістю геологічного вивчення надр, забезпеченням повноти і вірогідності геологічної, гірничотехнічної та іншої інформації, одержаної при геологічному вивченні надр і користуванні надрами, а також додержанням інших правил і норм, контроль за комплексним використанням мінеральної сировини та паливно-енергетичних ресурсів, додержанням встановленого порядку користування надрами, виконанням обов'язків по охороні надр і геологічного середовища. Постановою Кабінету Міністрів України від 17 березня 1993 р.

¹ Питання Міністерства охорони навколишнього природного середовища: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 вересня 1991 року № 2000

² Про створення державної екологічної інспекції Міністерства охорони навколишнього природного середовища України: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 серпня 1993 року № 641.

³ 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.

затверджувалося Положення про державний геологічний контроль за веденням робіт по геологічному вивченню надр України¹, згідно з яким органами державного геологічного контролю визначалися Головне управління державного геологічного контролю за веденням робіт по геологічному вивченню надр Держкомгеології України та територіальні інспекції державного геологічного контролю за веденням робіт з геологічного вивчення надр. Більш ніж через рік було прийняте нове положення про державний геологічний контроль за веденням робіт по геологічному вивченню надр. Проте повноваження притягувати до адміністративної відповідальності органам державного геологічного контролю було надане лише на початку 2000 р. із внесенням відповідного доповнення до Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Постановою Кабінету Міністрів України № 218 від 23 вересня 1991 р. було створено також Державний комітет України по нагляду за безпечним веденням робіт в промисловості і гірничому нагляду². На новостворений орган покладалася функція державного нагляду за виконанням маркшейдерських та геологічних робіт з метою забезпечення безпеки використання надр та охорони об'єктів при розробці корисних копалин, а також за повнотою вилучення запасів корисних копалин. 4 травня 1993 р. Постановою Кабінету Міністрів України №328 створювався Державний комітет України по нагляду за охороною праці³. На підставі Указу Президента України від 9 березня 1998 р. № 182/98 його реорганізували у Комітет по нагляду за охороною праці України як центральний орган виконавчої влади, підпорядкований Міністерству праці та соціальної політики України⁴.

Базове розмежування контрольних повноважень органів державної влади було закріплено Указом Президента України «Про управління в галузі використання і охорони надр України»⁵. Відповідно до положень цього Указу, Державний комітет по геології і використанні надр України зобов'язувався здійснювати контроль за

¹ ЗП України. – 1993. – № 9. – Ст. 170

² ЗП України. – 1991. – № 11. – Ст. 106.

³ ЗП України. – 1993. – № 10. – Ст. 204.

⁴ Офіційний вісник України. – 1998. – № 10. – Ст. 45.

⁵ Збірник указів Президента від 30.06.1992. – 1992. – № 2.

дотриманням суб'єктами підприємницької діяльності ліцензійних умов при здійсненні надрокористування, а також за виконанням державних програм геологорозвідувальних робіт, геологічних завдань і замовлень. На державний комітет України по гірничому нагляду була покладена функція державного нагляду за проведенням робіт по геологічному вивченні надр, їх використанням та охороною, а також за використанням та переробкою мінеральної сировини. Про контрольні повноваження Мінприроди України в Указі не йшлося.

У 1994 р. було прийнято чинний КпН. Окремим розділом кодексу, під назвою «Державний контроль і нагляд за веденням робіт по геологічному вивченню надр, їх використанням та охороною», була окреслена система органів контролю за використанням надр в Україні. Серед контролюючих органів в КпН вказувалося Мінприроди України, розширювалися повноваження органів державного гірничого нагляду та державного геологічного контролю.

Після прийняття нового КпН спроба встановити обсяг контрольних функцій відповідних органів була здійснена шляхом підписання спільного наказу Мінекобезпеки, Держнаглядохоронпраці, Держкомгеології, Держкомзему від 30 листопада 1995 р. №136/18/22/4. Цим наказом затверджувалася Інструкція щодо розмежування повноважень з контролю за здійсненням заходів, пов'язаних з охороною та раціональним використанням надр.

У 2000 р. на базі Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки, Комітету України з питань геології та використання надр та ряду інших центральних органів державної влади було створено Міністерство екології та природних ресурсів України¹. Саме на нього покладалася функція державного контролю за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища та раціональне використання природних ресурсів. Одночасно Мінекоресурсів України стало центральним органом виконавчої влади з геологічного вивчення та забезпечення раціонального використання надр, тобто йому передавалася функція державного геологічного контролю.

¹ Питання Міністерства екології та природних ресурсів: Указ Президента України від 29 травня 2000 року № 724/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 22. – Ст. 890.

У 2003 р. на підставі Указу Президента України¹ відбулися чергові зміни в структурі органів державного управління надрами, в результаті чого Міністерство екології та природних ресурсів України було реорганізовано в Міністерство охорони навколишнього природного середовища України та Державний комітет природних ресурсів України. При цьому Мінприроди України позбавлялося функції контролю за використанням та охороною надр, а новостворений комітет став центральним органом виконавчої влади щодо геологічного вивчення та забезпечення раціонального використання надр, а також центральним органом державного геологічного контролю з відповідними повноваженнями².

Менш ніж через пів року Державний комітет з природних ресурсів України ліквідували, а його функції знову передали до Мінприроди України³, із наданням йому статусу спеціально уповноваженого органу центральної влади з питань геологічного вивчення надр та державного геологічного контролю.

Повноваження цього органу визначалися відповідним положенням, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 року № 1524⁴. Мінприроди України визначалося головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, а також геологічного вивчення та забезпечення раціонального використання надр. Одним із основних завдань Мінприроди України, відповідно до положення, було здійснення державного контролю за додержанням вимог законодавства про охорону довкілля, раціональне використання, відтворення та охорону

¹ 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.

² Про Положення про Державний комітет природних ресурсів: Указ Президента України від 10 лютого 2004 року № 177/2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 6. – Ст. 309.

³ 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.

⁴ Про затвердження Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 року № 1524 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 44. – Ст. 2949.

природних ресурсів, а також забезпечення здійснення державного геологічного контролю.

Територіальними органами Мінприроди України були Державні управління охорони навколишнього природного середовища в областях, містах Києві та Севастополі. Зазначені управління забезпечували реалізацію державної політики у сфері охорони довкілля на відповідних територіях.

З метою забезпечення ефективного управління в сфері надрокористування у структурі Мінприроди України діяла Держгеослужба України. На неї покладалися функції розвитку мінерально-сировинної бази, охорони та раціонального використання надр, організація їх геологічного вивчення. Відповідно до покладених завдань, Держгеослужба України контролювала додержання суб'єктами господарювання ліцензійних умов, здійснювала державний геологічний контроль за проведенням робіт з геологічного вивчення та використання надр, контроль за додержанням користувачами надр незалежно від форми власності вимог законодавства про надра, а також стандартів, норм і правил щодо їх геологічного вивчення та використання.

У структурі Держгеослужби України створювалося Головне управління державного геологічного контролю за веденням робіт по геологічному вивченню та використанню надр та його територіальні інспекції. Зазначений підрозділ забезпечував державний контроль за виконанням державних програм геологорозвідувальних робіт, геологічних завдань і замовлень, ефективністю використання державних коштів, спрямованих на геологічне вивчення надр, повнотою і вірогідністю вихідних даних щодо кількості та якості запасів основних і спільно залягаючих корисних копалин та компонентів, що містяться в них, своєчасністю та правильністю державної реєстрації робіт з геологічного вивчення надр, наявності спеціальних дозволів на таке вивчення, а також ліцензій на право провадження підприємницької діяльності з пошуку та експлуатації родовищ корисних копалин та дотримання передбачених ними умов, повнотою вивчення геологічної будови надр, своєчасним введенням в експлуатацію родовищ корисних копалин, виконанням надрокористувачами вимог контролюючих органів.

Зміни відбувалися також у статусі органів гірничого нагляду. правонаступником Державного департаменту з нагляду за охороною

праці став Державний комітет України з нагляду за охороною праці як центральний орган виконавчої влади відповідно до указу Президента України від 16 січня 2003 р. З 15 липня 2005 р. його повноваження перейняв Державний Департамент промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду у структурі Міністерства з надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи¹. 14 березня 2006 р. Департамент виключають зі складу цього Міністерства та перетворюють в центральний орган виконавчої влади – Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду.

Держгірпромнагляд України був спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з промислової безпеки, охорони праці, державного гірничого нагляду та державного регулювання у сфері безпечного поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, діяльність якого спрямовувалася і координувалася Кабінетом Міністрів України. Здійснення державного гірничого нагляду, організація та здійснення нагляду за додержанням законів та інших нормативно-правових актів з питань геологічного вивчення надр, їх використання та охорони, а також використання та переробки мінеральної сировини було одними із основних завдань Держгірпромнагляду України.

Отже, впродовж 2006-2009 рр. в Україні функціонувала розгалужена система органів державного управління та контролю у сфері використання та охорони надр. Такими органами були Мінприроди України та створені у його структурі Держгеослужба України і Держекоінспекція України. Функцію гірничого нагляду виконував Держгірпромнагляд України.

Значною проблемою такої системи державних органів було зосередження регулятивно-розпорядчих та контрольних функцій у Мінприроди України, яке фактично розпоряджалося державним фондом надр та одночасно здійснювало контроль за його використанням і охороною. Окрім цього, міністерство володіло величезним обсягом повноважень стосовно інших природних ресурсів, зокрема, через Держекоінспекцію України виконувало функцію екологічного

¹ Про утворення Державного департаменту промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 липня 2005 року № 590 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 29. – С. 110. – Ст. 1713.

контролю. Нагромадження такого обсягу різносторонніх повноважень, безсумнівно, негативно впливало на можливість здійснення Мінприроди України ефективного управління у сфері надрокористування.

Справедливо зауважити, що схожа ситуація до 2004 р. спостерігалася і в Російській Федерації. З цього приводу висловлювалося чимало зауважень в наукових публікаціях. Так, М.Є. Певзнер зазначав, що Міністерство природних ресурсів РФ не має аналогів в світовій практиці щодо монополізації багатьох, і головне, несумісних функцій, серед яких геологічне вивчення і управління державним фондом надр, управління і використання водного фонду, підготовка і проведення конкурсів та аукціонів; оформлення, реєстрація та видача ліцензій на право користування ресурсами надр, державної експертизи запасів корисних копалин, державного геологічного контролю за геологічними роботами, використанням та охороною надр при розробці родовищ корисних копалин. Дослідник зазначав, що така велика кількість функцій не дозволяє цьому державному органу виробити довгострокову стратегію використання ресурсів надр¹. Є.В. Новикова звертала увагу на «необхідність дослідження питання про розподіл компетенції уповноважених органів у сфері надрокористування відповідно до суворого розподілу повноважень на противагу сучасному стану справ, коли регулятивні, розпорядчі і контрольні функції зосереджені в рамках одного органу виконавчої влади»².

В Україні питання необхідності розподілу функцій Мінприроди України між кількома органами державної влади також отримало відображення в правовій доктрині. Зокрема, В. Костицький пропонував контрольні повноваження зосередити в Мінприроді, а господарські – залишити за галузевими міністерствами³. Зазначена проблематика неодноразово ставала предметом обговорення «круглих столів». Частково для її вирішення в 2004 р. зі складу Мінприроди України було виокремлено Державний комітет України з

¹ Певзнер М.Е. Современные правовые проблемы недропользования / М.Е. Певзнер // Государство и право. – 2001. – № 4. – С.37.

² Новикова Е. В. О новых подходах к формированию проекта Федерального закона «О недрах» / Е.В. Новикова // Государство и право. – 2004. – № 3. – С.42.

³ Костицький В. Екологічна криза і складові її подолання / В. Костицький // Право України. – 1998. – №4. – С.36.

природних ресурсів. У юридичній літературі даний орган державної влади пропонували перейменувати на Державний комітет з надрокористування, оскільки, як зазначалося, «безпосередня компетенція цього комітету фактично поширюється лише на вивчення і раціональне використання надр»¹.

Доцільність створення самостійного, відокремленого від Мінприроди України центрального органу виконавчої влади з геологічного вивчення та забезпечення раціонального використання надр обґрунтовувалась на нормативному² та науковому³ рівнях.

За таких обставин Указом Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» було здійснено чергову реорганізацію органів державного управління фондом надрам. У результаті на базі колишнього Мінприроди України було утворено Мінекоресурсів України, Держекоінспекцію України та Держгеонадра України як три самостійні центральні органи виконавчої влади, а функцію гірничого нагляду від ліквідованого Держгірпромнагляду України передано до Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України⁴. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 р. № 442⁵ відбулося злиття Державної інспекції з питань праці та Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки з метою утворення Державної служби України з питань праці. На цей орган було покладено функції з реалізації державної політики, які виконували органи, що припиняли своє існування, за винятком функцій з реалізації державної політики у сфері охорони надр.

¹ Управління в сфері охорони довкілля та природокористування в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення. – К. : Вего «Мама-86», 2003. – С.14.

² Про деякі заходи щодо вдосконалення регулювання гірничих відносин: Указ Президента України від 28 лютого 2008 року № 173/2008 // Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 7. – Ст. 327.

³ Грицан О.А. Реформування системи органів державного контролю за використанням та охороною надр: окремі питання / О.А. Грицан // Актуальні проблеми юридичної науки: Збірник тез міжнародної наукової конференції «Восьмі осінні юридичні читання» (м. Хмельницький, 13-14 листопада 2009 року): У 4-х частинах. – Частина друга. – Хмельницький: Видавництво Хмельницького університету управління та права, 2009. – С. 262.

⁴ Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 15. – С. 3334.

⁵ Офіційний вісник України. – 2014. – № 74. – Ст. 57. – С. 2105.

Таким чином, організаційно-правове забезпечення державного контролю за використанням та охороною надр в Україні має тривалу та складну історію. Аналіз нормативно-правових актів та наукових досліджень дає можливість здійснити наступну періодизацію розвитку інституту державного контролю за використанням та охороною надр:

1) період зародження правового інституту державного контролю за видобуванням корисних копалин в умовах входження України до складу Російської та Австрійської (Австро-Угорської) імперій (XIX ст. – 1917р.);

2) період здійснення державного контролю за використанням надр загальногосподарськими органами СРСР (1917 р. – 1950-і роки);

3) період формування та діяльності органів спеціалізованого контролю УРСР за використанням та охороною надр (60-і роки XX ст. – 1991 р.);

4) період розвитку інституту контролю за використанням та охороною надр часів незалежності України (з 1991 р.)

1.3. Види контролю у сфері використання та охорони надр

На сьогодні явище контролю залишається об'єктом досліджень представників багатьох напрямків суспільних наук: правознавства, державного управління, політології, психології, економіки тощо.

Відповідно до тлумачення, поданого в словнику іншомовних слів, існують такі значення слова «контроль» (від фр. *controle* – подвійний список): перевірка, облік, спостереження за чим-небудь; установи, особи, що перевіряють діяльність будь-якої іншої організації або відповідальної особи, звітність тощо; заключна функція управління¹. Як зазначає В.Б. Авер'янов, слово «*controle*» утворилося внаслідок додавання до французького «*role*» (що в одному із тлумачень означає ступінь участі, міру впливу) латинського префікса «*contra*» – «проти». У цьому разі слово «контроль» у своєму змісті має значення протидії чомусь небажаному². Тлумачний словник української мови вказує, що

¹ Словник іншомовних слів / [за ред. О.С. Мельничука]. – К.: Головна редакція української радянської енциклопедії, 1977. – С. 358.

² Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – С.342.

«контроль» – це перевірка, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось. Під контролем розуміють також установу чи організацію, що здійснює нагляд за ким-, чим-небудь або перевіряє його¹. Звідси можна виділити два аспекти контролю: функціональний (контроль як певний вид діяльності) та організаційний (ототожнення контролю з органами, які його здійснюють).

Юридична наука пропонує чимало теоретичних конструкцій, метою яких є з'ясування сутності контролю. Так, В.Я. Малиновський вважає, що контроль – це процес забезпечення досягнення організацією своєї мети, що складається із встановлення критеріїв, визначення фактично досягнутих результатів і запровадження коректив у тому випадку, якщо досягнуті результати суттєво відрізняються від встановлених критеріїв². В.Б. Авер'янов пропонує розглядати контроль як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, для виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки³. За визначенням представника адміністративної доктрини початку 90-х років П.Т. Василенкова контроль – це діяльність щодо перевірки фактичного стану справ на підконтрольному об'єкті, виявлення недоліків, помилок, зловживань, їх ліквідації, а також притягнення до відповідальності винних осіб⁴. В одній із праць Б.М. Лазарева зустрічаємо таке визначення: контроль – це функція, призначення якої – встановити відповідність чи невідповідність фактичного стану і діяльності керованих об'єктів їх заданому стану⁵. М.С. Студенікіна зазначає, що сутність контролю полягає в спостереженні за відповідністю діяльності підконтрольного об'єкта тим розпорядженням, які він одержав від керуючої ланки (органу, посадової

¹ Новий тлумачний словник української мови у чотирьох томах / [укладачі: Яременко В.В., Сліпушко О.М]. – К.: Видавництво “Аконіт”, 2000. Т.2. – 2000. – С.729.

² Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посіб. / В.Я. Малиновський. – 2-е вид., доп. та перероб. – К.: Атіка, 2003. – С. 293.

³ Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – С.342.

⁴ Советское административное право: Учебник / [под ред. П.Т. Василенкова] – М.: Юрид. лит., 1990. – С. 240.

⁵ Лазарев Б.М. Компетенция органов управления / Лазарев Б.М. – М.: Юрид. лит., 1972. – С. 38.

особи)¹. На думку А.В. Єрицяна, контроль – це правова процедура, спрямована на виявлення можливих складів правопорушень, що складається із стадії отримання контролюючим суб'єктом необхідної інформації, стадії правової кваліфікації і стадії прийняття рішення про застосування примусових заходів до підконтрольного суб'єкта². Н.Р. Нижник визначає контроль як систематичну конструктивну діяльність органів державного управління, їх керівників і підрозділів щодо забезпечення відповідності фактичних результатів роботи запланованим або визначеним рішенням органів вищого рівня³. Аналіз наведених дефініцій контролю дає можливість визначити основну його рису, на якій сходяться всі автори, а саме – спрямованість на забезпечення такої поведінки підконтрольного суб'єкта, яка відповідає попередньо визначеним критеріям.

Як зазначає Ю.С. Шемшученко, контроль не виступає в ізольованому вигляді, а реалізується стосовно конкретного предметного змісту, тому обсяг контрольної діяльності в галузі охорони навколишнього середовища і методи її ведення диференціюються в залежності від конкретної сфери чи галузі управління, а також від місця органу, що здійснює контрольні повноваження, в загальній системі державного механізму⁴.

Контроль за використанням та охороною надр є складним та неоднорідним за своєю структурою, що пояснюється низкою причин. По-перше, як вже зазначалося, законодавство закріплює кілька видів користування надрами, кожен з яких має свої особливості. Закономірно, що контроль у цій сфері характеризується специфікою, зумовленою його об'єктом. Тому доцільно виділяти контроль за геологічним вивченням надр; контроль за видобуванням корисних копалин; контроль за будівництвом підземних споруд, не пов'язаних

¹ Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления (Проблемы надведомственного контроля) / Студеникина М.С. – М.: Изд-во Юрид. литература, 1974. – С. 7.

² Ерицян А.В. Государственный контроль за соблюдением законодательства субъектами предпринимательской деятельности (теоретический аспект) / А.В. Ерицян // Государство и право. – 2002. – № 2. – С.106.

³ Органи державної влади в Україні: структура, функції та перспективи розвитку. Навчальний посібник / [Нижник Н.Р., Дубенко С. Д., Плахотнюк Н.Г. та ін.]; за заг. ред. Н.Р. Нижник. – К.: ЗАТ “Нічлава”, 2003. –С.250.

⁴ Шемшученко Ю.С. Державний і громадський контроль у галузі охорони навколишнього середовища / Шемшученко Ю.С. – К.: Товариство “Знання” Української РСР, 1980. – С.13.

з видобуванням корисних копалин; контроль за створенням геологічних територій та об'єктів; контроль за виконанням робіт (здійсненням діяльності), передбачених угодою про розподіл продукції.

Окремим об'єктом контролю виступає діяльність, яка не пов'язана безпосередньо із одержанням корисних властивостей надр, однак має суттєвий вплив на відносини раціонального надрокористування. Мова йде про управління державним фондом надр, яке здійснюється органами державної влади та місцевого самоврядування.

По-друге, ефективність контролю за використанням та охороною надр багато в чому залежить від його організаційного забезпечення. Чинним законодавством закріплено розгалужену систему суб'єктів державного контролю у сфері надрокористування із встановленими координаційними та субординаційними зв'язками між ними. Характер повноважень тих чи інших контролюючих суб'єктів неоднаковий, що й визначає особливості здійснення контролю за використанням надр залежно від контролюючого органу. Покладаючи в основу розмежування критерій контролюючого суб'єкта, в теорії екологічного права прийнято розрізняти державний, відомчий, громадський, а також виробничий контроль. Однак до такої класифікації можна висловити певні зауваження.

Перш за все, суб'єктами як державного, так і відомчого контролю є органи державної влади або їх структурні підрозділи, тобто контролюючий суб'єкт, якого ми беремо за основу розмежування, для зазначених різновидів контролю є однаковим. Різниця полягає тільки в характері контрольних повноважень, оскільки «основною ознакою, що характеризує відомчий екологічний контроль, є його організаційне та юридичне відособлення межами об'єктів відповідного міністерства чи відомства»¹. Тому із твердженнями, що державний контроль в усіх випадках є надвідомчим, а відомчий контроль є недержавним, погодитися дещо важко. На нашу думку, варто підтримати О.Ф. Андрійко, яка визначає відомчий контроль як вид державного поряд із надвідомчим². У теорії екологічного права

¹ Екологічне право України: Підручник для студентів юрид. вищ. навч. закладів / [А.П. Гетьман, М.В. Шульга, В.К. Попов та ін.]; за ред. А.П. Гетьмана, М.В. Шульги. – Х.: Право, 2005. – С.61.

² Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О.Ф. Андрійко. – К.: Наукова думка, 2004. – С.271.

такої ж точки зору додержується Н.І. Малишко розглядає відомчий контроль за охороною атмосферного повітря як вид державного¹. Схожим шляхом пішов законодавець, не передбачивши відомчий контроль як самостійний серед видів екологічного контролю в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища».

Зі змісту ст. 35 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», ч.3 ст. 61 КпН та ст. 29 Закону України «Про нафту і газ» випливає, що контроль за використанням та охороною надр, що у межах своєї компетенції здійснюють місцеві ради, також є державним. Проте у ст. 6 Конституції України сказано, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, а ст. 7 закріплює визнання і гарантування в Україні місцевого самоврядування. Таким чином, Основний Закон розмежовує місцеве самоврядування та державну владу. Звідси випливає, що місцеві ради, будучи представницькими органами місцевого самоврядування, не можуть здійснювати державного контролю.

Таке міркування підтверджується, до прикладу, змістом ст. 189 ЗК України, де сказано, що сільські, селищні, міські, районні та обласні ради здійснюють самоврядний контроль за використанням та охороною земель. Тобто контрольна діяльність, здійснювана місцевими радами, в одному випадку визнається законодавцем державним, а в іншому – самоврядним контролем за використанням природних ресурсів.

На нашу думку, слід погодитися з твердженням, що на даний час управління охороною навколишнього природного середовища та природокористування можна чітко поділити на державне, самоврядне і громадське². О.М. Пащенко в системі органів управління і контролю в галузі природокористування також виокремлює органи самоврядного контролю. Науковець наголошує: органи місцевого самоврядування не є державними, однак мають значний обсяг повноважень в галузі здійснення управління і контролю в галузі вико-

¹ Малишко Н.И. Государственный контроль за охраной атмосферного воздуха / Н.И. Малишко. – К.: Наукова думка, 1982. – С.7.

² Рябець К. Адміністративно-правове регулювання охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів: актуальні питання / К. Рябець // Право України. – 2006. – № 3. – С.99.

ристання і охорони природних ресурсів¹. На увагу заслуговує також думка О.В. Батанова, який зазначає: «Місцева державна влада вирішує місцеві питання державного значення, а місцеве самоврядування – питання місцевого значення, які впливають з колективних інтересів жителів – членів територіальної громади»². Як справедливо зауважує В. В. Пахомов, органи місцевого самоврядування необхідно розглядати як самоврядний контроль, а не державний, особливість якого полягає у тому, що його здійснюють державні органи³.

Сказане свідчить, що контроль, який здійснюється місцевими радами за використанням та охороною надр, доцільно вважати самоврядним, а не державним. При цьому варто також завважити, що місцеві ради є лише представницькими органами місцевого самоврядування, і свої повноваження одержують в результаті волевиявлення територіальної громади. Таким чином, первинним суб'єктом самоврядного контролю виступають територіальні громади.

Виробничий (внутрішній) контроль за використанням і охороною надр здійснюють спеціальні служби підприємств, установ чи організацій-надрокористувачів. Як справедливо зауважує М.В. Краснова, фактично цей вид контролю можна назвати екологічним «самоконтролем» або «внутрішнім» екологічним контролем підприємства⁴. У «Керівних принципах...» такий вид контролю визначається як внутрішній моніторинг, і розглядається у якості способу, за допомогою якого природокористувача можна примусити слідкувати за результатами своєї діяльності, вести її облік і надавати інформацію на розгляд органів державного екологічного контролю (коментар до принципу 12).

Також у багатьох країнах ефективно функціонує аудит надрокористування, який в Україні ще не отримав закріплення на нормативному рівні та змістовного наукового обґрунтування.

¹ Природноресурсове право України: Навч. посіб. / [А.Е. Бавбекова, Л.О. Бондар, Н.С. Гавриш та ін.]; за ред. І.І. Каракаша. – К.: Істина, 2005. – С. 127.

² Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К., «Укр. енцикл.», 2001. Т. 3: К – М. – 2001. – С. 730.

³ Пахомов В. В. Адміністративно-правове забезпечення контрольної-наглядової діяльності у сфері земельних відносин : монографія / В. В. Пахомов ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. А. М. Куліша. – Суми : Сумський державний університет, 2016. – С. 92.

⁴ Правові форми екологічного контролю: Навчальний посібник / Краснова М.В., Позняк Е.В., Коваленко Т.П. та ін. (за ред. Красної М.В.). – К.: Алерта, 2012. – С. 162.

Для українського законодавства термін «аудит» є порівняно новим. Так, відповідно до визначення, поданого у ст. 3 Закону України «Про аудиторську діяльність»¹ аудит – це перевірка даних бухгалтерського обліку і показників фінансової звітності суб'єкта господарювання з метою висловлення незалежної думки аудитора про її достовірність в усіх суттєвих аспектах та відповідність вимогам законів України, положень (стандартів) бухгалтерського обліку або інших правил (внутрішніх положень суб'єктів господарювання) згідно із вимогами користувачів. Схоже за змістом визначення сформульовано і в ст. 363 ГК України, де аудит розглядається як перевірка публічної бухгалтерської звітності, обліку первинних документів та іншої інформації щодо фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання з метою визначення достовірності їх звітності, обліку, його повноти і відповідності законодавству та встановленим нормативам.

Після прийняття у 2002 р. Закону України «Про екологічний аудит»² поняття аудиту набуло якісно нових характеристик, виходячи за рамки суто фінансової сфери. У відповідності до ст. 1 цього Закону екологічний аудит визначається як документально оформлений системний незалежний процес оцінювання об'єкта екологічного аудиту, що включає збирання і об'єктивне оцінювання доказів для встановлення відповідності визначених видів діяльності, заходів, умов, системи екологічного управління та інформації з цих питань вимогам законодавства України про охорону навколишнього природного середовища та іншим критеріям екологічного аудиту.

У контексті сказаного варто висловити зауваження, що аудит, визначення якого подається у Законі України «Про аудиторську діяльність» та ГК України, не можна вважати родовим поняттям стосовно екологічного аудиту або аудиту надрокористування, оскільки здійснюється він лише у сфері фінансової діяльності. Хоча у назві ст. 363 ГК України законодавець вживає словосполучення «аудит та фінансовий державний аудит», насправді стаття закріплює визначення державного і недержавного фінансового аудиту. В Україні на дисертаційному рівні питання необхідності усунення фінансової зорієнтованості Закону України «Про аудиторську діяль-

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 23. – Ст. 243.

² Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 45. – Ст. 500.

ність» підіймав В.А. Зуєв. Як справедливо зазначив дослідник, еколого-аудиторська діяльність має ряд особливостей, що відрізняють її від фінансової аудиторської діяльності¹. Тому на сьогодні актуальним видається законодавче закріплення переліку видів аудиту залежно від сфери, де він проводиться, та встановлення окремих вимог щодо особливостей його проведення залежно від конкретного виду.

Важливим є також з'ясування співвідношення термінів «контроль за використанням та охороною надр» та «аудит надрокористування». У науковій літературі зустрічаємо обґрунтування, що екологічний аудит є особливим різновидом екологічного контролю. Зокрема, як зазначає Н.Р. Кобецька, приналежність екологічного аудиту до екологічного контролю визначається його завданням, яким є забезпечення додержання законодавства про охорону навколишнього природного середовища в процесі господарської та іншої діяльності². Підтримуючи вищезазначену точку зору, вважаємо за можливе провести схожу аналогію стосовно аудиту надрокористування, і розглядати його як різновид контролю за використанням та охороною надр.

Визначення аудиту надрокористування зустрічаємо у міжнародному законодавстві. Відповідно до ст. 299 Модельного кодексу про надра та надрокористування для держав – учасниць СНД³ гірничий аудит (аудит надрокористування) – це підприємницька діяльність спеціалізованих організацій по здійсненню незалежних надвідомчих перевірок діяльності користувачів надр, а також наданні консультативних та інших аудиторських послуг.

Однак ототожнення гірничого аудиту та аудиту надрокористування, здійснене в Модельному кодексі, є не зовсім коректним. Так, М.Є. Певзнер у своїх працях розглядає гірничий аудит як процес

¹ Зуєв В.А. Організаційно-правові аспекти природокористування та охорони навколишнього природного середовища: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / В.А.Зуєв. – Харків, 2003. – С. 14.

² Кобецька Н.Р. Екологічне право України: Навчальний посібник / Н.Р. Кобецька. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – С. 99-100.

³ Модельный кодекс о недрах и недропользовании для государств-участников СНГ: Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых государств от 7 декабря 2002 года № 20-8 [Електронний ресурс] // Режим доступа: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

(процедуру) оцінки достовірності технічної звітності гірничого підприємства і відповідності його виробничої діяльності існуючим нормативно-правовим актам і технічним вимогам і розробки рекомендацій щодо усунення порушень, виявлених у процесі аудиторської перевірки¹. На думку І.Б. Калініна аудит надрокористування – це процес перевірки відповідності діяльності користувачів надрами, пов'язаної з геологічним вивченням, використанням та охороною надр, умовам ліцензій на право користування надрами, законодавчим і нормативним вимогам в сфері надрокористування і розробки рекомендацій щодо підвищення ефективності використання ділянок надр в господарському обороті². Виходячи з наведених визначень, гірничий аудит і аудит надрокористування лише пересікаються у площині забезпечення охорони і раціонального використання надр.

У ст. 301 Модельного кодексу про надра та надрокористування для держав – учасниць СНД закріплюється, що аудит надрокористування можуть здійснювати спеціалізовані організації, які пройшли відповідну атестацію. Звідси вбачаємо, що суб'єктами аудиту в даній сфері можуть бути суб'єкти підприємницької діяльності – аудиторські фірми та фізичні особи-аудитори, які володіють необхідним обсягом знань, мають відповідну освіту та дозвіл(ліцензію) на здійснення такого виду діяльності.

У Російській Федерації аудит надрокористування вже доволі давно одержав належне нормативне регулювання і здійснюється на основі наказу Міністерства природних ресурсів РФ від 2 квітня 1998 року № 95 «Про створення системи аудиту надрокористування»³. Відповідно до цього наказу, аудит надрокористування розглядається як процедура перевірки діяльності надрокористувачів щодо її відповідності нормативним актам у сфері надрокористування і охорони навколишнього природного середовища та розробки рекомендацій стосовно підвищення ефективності використання

¹ Певзнер М.Е. Горный аудит / М.Е. Певзнер. – М.: Изд-во Московского государственного горного университета, 1999. – С. 38.

² Калинин И.Б. Правовое регулирование ресурсопользования / И.Б. Калинин. – Томск : Изд-во научно-технической литературы, 2001. – С. 67.

³ О создании системы аудита недропользования (Вместе с Основными положениями аудита недропользования): Приказ Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 2 апреля 1998 года № 95 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=319878>

ресурсів надр. Метою аудиту надрокористування, відповідно до зазначеного нормативно-правового акту, є аналіз достовірності інформації і розробка рекомендацій, необхідних для раціонального використання надр та природних ресурсів при видобуванні корисних копалин, забезпечення використання підземного простору в межах закріплених норм і правил, дотримання безпеки життєдіяльності населення в районах гірничих робіт; здійснення контролю за дотриманням дозвільних умов у сфері надрокористування, особливо недопущення незаконної переуступки дозволів, самовільного користування надрами, своєчасного та правильного внесення платежів за користування надрами та на відтворення матеріально-сировинної бази. Серед основних завдань аудиту надрокористування визначено такі, як: контроль за виконанням умов договорів про розподіл продукції у частині пошуку, розвідки та видобування корисних копалин, розподілу продукції, а також її транспортування, обробки та зберігання на стадіях укладення, виконання та припинення договорів про розподіл продукції; контроль за виконанням дозвільних умов на користування надрами; зниження негативного впливу надрокористування на навколишнє природне середовище, на здоров'я населення і персонал підприємств-надрокористувачів; визначення напрямків підвищення раціонального і комплексного використання природних ресурсів і охорони надр.

Законодавством Російської Федерації також закріплено, що результати аудиту надрокористування повинні враховуватися територіальними органами Міністерства природних ресурсів Російської Федерації та службами геологічного контролю.

Завдяки нормативному забезпеченню аудиту надрокористування в Російській Федерації успішно здійснюють діяльність ряд аудиторських компаній, які проводять аудит надрокористування як самостійно, так і у рамках загального аудиту підприємства. Зазначене свідчить про наявність попиту на ці послуги як серед органів державної влади, так і самих надрокористувачів.

Зі сказаного вище можна зробити висновок, що аудит надрокористування – це вид підприємницької діяльності, який полягає у перевірці відповідності діяльності щодо використання та охорони надр вимогам законодавства та дозвільних документів з метою виявлення ймовірних порушень та підвищення ефективності

надрокористування, а також у наданні консультацій надрокористувачам, та здійснюється спеціальними суб'єктами – аудиторами (аудиторськими фірмами).

Законодавче врегулювання аудиту надрокористування в Україні є вимогою часу та свідчитиме на користь формування ринкових відносин у сфері використання і охорони надр. Цікаво, що відповідно до коментаря до принципу 7 «Керівних принципів...» органи державного екологічного контролю повинні розглядати можливість часткового виконання деяких своїх функцій на договірній основі неурядовими або підприємницькими організаціями у тому випадку, якщо це дозволить виконувати ці функції рентабельніше. Виходячи з цього, аудит надрокористування у певних ситуаціях зміг би стати альтернативою державним перевіркам. У коментарі до принципу 12 «Керівних принципів...» також зазначається, що підконтрольні суб'єкти повинні мати право залучати на договірній основі зовнішні організації для відбору проб і їх аналізу у рамках внутрішнього моніторингу. Виходячи з цього, для користувачів надр мають бути створені умови, за яких стає можливо скористатися послугою незалежного зовнішнього аудиту під час здійснення виробничого (внутрішнього) контролю. Однак подальшого комплексного міжгалузевого вивчення потребують питання джерел фінансування, організаційного забезпечення, підстав, процедури, правових наслідків проведення аудиту надрокористування, а також прав та обов'язків аудиторів, замовників аудиту та надрокористувачів.

Діяльність щодо використання надр потенційно виступає як екологічно небезпечна. Тому важливим завданням контролю є не лише дотримання вимог законодавства безпосередньо при здійсненні надрокористування, але й усунення можливого негативного впливу використання надр ще до його початку. Досягнення вказаних завдань можливе лише в певних часових рамках. Саме тому контроль за використанням та охороною надр може бути попереднім і поточним.

Завданням попереднього контролю є недопущення такої управлінської або господарської діяльності у сфері використання надр, що в майбутньому може мати негативний вплив на довкілля. Попередній контроль спрямований не на виявлення правопорушень, а на недопущення самої діяльності, в результаті якої можуть статися ці правопорушення. Як зазначає В.Б. Авер'янов, «зміст попереднього

контролю полягає у виявленні та попередженні можливих негативних явищ, що можуть настати за наявності обставин, які вже існують і можуть негативно проявитися у майбутньому»¹.

Попередній контроль здійснюється до початку надрокористування, а саме – на стадії планування такої діяльності. Зокрема, відповідно до ч.3 ст. 17 КпН, при наданні гірничих відводів уповноваженими на те органами вирішуються питання щодо правильності поділу родовищ корисних копалин на окремі гірничі відводи з метою запобігання залишенню поза гірничими відводами менш цінних ділянок родовищ та не придатних для самостійної розробки, дотримання вимог безпеки під час проведення гірничих і підричних робіт при розробці корисних копалин та при використанні надр для інших цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, відвернення небезпеки для людей, майна та навколишнього природного середовища.

Держгеослужба України здійснює попередній контроль при наданні спеціального дозволу на користування надрами. Так, для отримання ділянки надр серед необхідних документів в обов'язковому порядку надається інформація про фінансово-економічні можливості заявника, які дають йому змогу проводити геолого-розвідувальні роботи, а також програма запланованих робіт щодо користування надрами, якою визначаються види робіт, їх обсяг та вартість, джерело фінансування, календарний план виконання за роками, ефективність можливого використання та очікувані техніко-економічні показники експлуатації ресурсів, річна потужність видобутку корисних копалин тощо. Окрім цього, на Держгеослужбу України покладається обов'язок проведення експертизи програм, планів та проектів з геологічного вивчення надр. Попередній контроль здійснюється також при видачі ліцензій для здійснення господарської діяльності щодо видобування дорогоцінного і напівдорогоцінного каміння. При вирішенні питання про видачу ліцензії, Держгеослужба України перевіряє відповідність суб'єкта господарювання встановленим законодавством вимогам.

Однією з організаційних форм попереднього контролю ряд науковців вважають екологічну експертизу. При цьому зазначається,

¹ Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – С.351.

що отримавши самостійну сферу контрольної діяльності, специфічні об'єкти і методи контролю, екологічна експертиза відділилася від екологічного контролю¹. Експертиза в сфері надрокористування передбачена рядом нормативно-правових актів. Відповідно до ч. 3 ст. 48 КпН, проекти будівництва гірничодобувних об'єктів або підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, у тому числі для захоронення відходів виробництва, інших шкідливих речовин, скидання стічних вод, підлягають екологічній, науково-технічній та іншим видам експертизи. Вугільна і гірничодобувна промисловість, видобування руди, нафти, природного газу, торфу, сапропелю, будівництво газосховищ входять до Переліку видів діяльності, які становлять підвищену небезпеку². Тому для їх здійснення проведення державної екологічної експертизи є обов'язковим згідно з вимогами Закону України «Про екологічну експертизу»³.

Негативний результат попереднього контролю не може бути підставою для притягнення до відповідальності, однак його наявність виключає можливість подальшого надрокористування.

На відміну від попереднього, поточний контроль здійснюється безпосередньо в ході діяльності підконтрольного суб'єкта. Основне завдання, яке стоїть перед контролюючими органами на етапі поточного контролю – це встановлення відповідності здійснюваної діяльності вимогам законодавства, допомога підконтрольному об'єкту у вирішенні певних питань, виявлення правопорушень (за їх наявності) та вжиття відповідних заходів реагування. Тому в буденному тлумаченні контроль ототожнюється саме з поточним контролем.

Поточний контроль має ряд специфічних особливостей. Здійснюється він зазвичай спеціально створеними для цього органами, що за своїм статусом мають необхідний обсяг повноважень. Найважливішими серед цих повноважень є: право безперешкодного доступу до об'єкта контролю; право видачі вказівок про усунення

¹ Государственное управление охраной окружающей среды в союзной республике / [Шемшученко Ю.С., Малышева Н.Р., Ерофеев Н. И. и др.]; отв. ред. Ю.С. Шемшученко. – К.: Наук. думка, 1990. – С.136.

² ЗП України. – 1995. – № 10. – Ст. 252.

³ Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 8. – Ст. 54.

виявлених недоліків, обов'язкових для виконання підконтрольними суб'єктами; право застосування заходів примусу за умови наявності правопорушення. Якщо функцією попереднього контролю орган державної влади може володіти поряд з розпорядчими та організаційно-господарськими, то поєднання поточного контролю з такими функціями у рамках одного органу категорично небажане. Виявлені під час перевірок правопорушення є фактичною підставою для притягнення до юридичної відповідальності – цивільно-правової, дисциплінарної, адміністративної або кримінальної.

РОЗДІЛ II

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ТА ОХОРОНОЮ НАДР (ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

2.1. Поняття та зміст державного контролю за використанням і охороною надр

Будучи загальнонаціональним надбанням, надра повинні використовуватися лише в інтересах українського народу. Контроль держави у сфері надрокористування є обов'язковим елементом у механізмі забезпечення цих інтересів. Адже як зауважує С.А. Боголюбов, в період ринкових реформ державний контроль продовжує бути ефективним засобом здійснення контролю за виконанням еколого-правових вимог¹.

За роки незалежності в Україні було прийнято ряд нормативно-правових актів, на основі яких здійснюється державний контроль за використанням надр та їх охороною. Водночас жоден із них досі не містить його легітимного визначення. Варто звернути увагу і на те, що у надровому законодавстві використовуються терміни «державний геологічний контроль», «державний гірничий нагляд» та власне «державний контроль за використанням та охороною надр», що створює певні труднощі в розумінні цього явища.

Тому актуальним видається виведення дефініції державного контролю за охороною та використанням надр, з'ясування його змісту та видів.

Як справедливо зазначає Ю.С. Шемшученко, державний контроль в галузі охорони навколишнього середовища є одним з видів державного контролю в цілому, а тому йому властиві риси останнього². Тому з'ясування змісту контролю за використанням та охороною надр, на нашу думку, повинне відбуватися на основі закріплених доктриною дефініцій державного контролю та екологічного контролю. Необхідною умовою при цьому є врахування специфіки досліджуваного різновиду контрольної діяльності

¹ Боголюбов С.А. Актуальные проблемы экологического права: учебник для магистров / С.А. Боголюбов. – М.: Издательство Юрайт, 2011. – С. 270.

² Шемшученко Ю.С. Державний і громадський контроль у галузі охорони навколишнього середовища / Ю.С. Шемшученко. – К.: Товариство «Знання» Української РСР, 1980. – С.12.

держави, тобто спрямованість її на забезпечення охорони і раціонального використання надр.

На думку О.Ф. Андрійко державний контроль – це діяльність державних органів щодо запобігання, виявлення та припинення дій, що суперечать встановленим державою нормам і правилам¹. Т.В. Корнякова пропонує розглядати державний контроль як відслідковування уповноваженими на те державними органами правопорушень, їх причин та умов, що їм сприяли, у різних сферах життя держави і суспільства, проведення перевірок та інших контрольних заходів з метою виявлення і усунення негативних явищ і запобігання їм, а також притягнення винуватців до встановленої законом відповідальності; забезпечення прав і свобод людини і громадянина та інтересів держави². Як зазначає В.С. Четвериков, контроль називається державним тоді, коли він здійснюється від імені держави із використанням державно-владних повноважень, і при необхідності – заходів державного примусу³. Таким чином, ключовою характеристикою державного контролю є його здійснення державою через уповноважені нею органи.

Що ж стосується поняття екологічного контролю, в тому числі й державного, то єдиної думки щодо його змісту у вітчизняній доктрині екологічного права також не існує, що пояснюється його багатогранністю та багатоплановістю. Можна виділити кілька взаємодоповнюючих підходів щодо розуміння цього явища.

В українській радянській еколого-правовій доктрині екологічний контроль трактували як діяльність щодо встановлення відповідності чи невідповідності фактичного стану плановим завданням і вимогам законодавства⁴. Таке визначення цілком відповідало реаліям тогочасного державного управління у сфері охорони природи.

¹ Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К., «Укр. енцикл.», 1998. Т. 2: Д – Й. – 1999. – С. 136.

² Корнякова Т.В. Прокуратура і органи позавідомчого контролю: нагляд і взаємодія: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 “Судоустрій; прокуратура та адвокатура” / Т.В. Корнякова. – Одеса, 2004. – С. 6.

³ Четвериков В.С. Административное право. Серия «Высшее образование» / В.С. Четвериков. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2004. – С. 295.

⁴ Государственное управление охраной окружающей среды в союзной республике / [Шемшученко Ю.С., Мальшева Н.Р., Ерофеев Н. И. и др.]; отв. ред. Ю.С. Шемшученко. – К.: Наук. думка, 1990. – С. 13-14.

На сьогодні поширеним є трактування екологічного контролю як діяльності уповноважених суб'єктів, які здійснюють перевірку додержання і виконання чинного екологічного законодавства¹. Позитивною рисою такого підходу є визначення в ньому загальних рис екологічного контролю як функції державного управління. Однак видається, що наведене визначення зводить екологічний контроль виключно до перевірки. Аналіз наукової доктрини та чинного законодавства (зокрема Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель»²) дає змогу припустити, що перевірка – це лише один із можливих шляхів здійснення державного екологічного контролю.

Відповідно до іншого тлумачення, екологічний контроль являє собою діяльність уповноважених на це державних органів виконавчої влади, спрямовану на забезпечення додержання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності і підпорядкування, а також громадянами³. Таке розуміння екологічного контролю, на нашу думку, є дещо широким. Адже на забезпечення додержання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища фізичними та юридичними особами спрямована не лише контрольна діяльність, але й інші заходи. До таких можна віднести, зокрема, економічні стимули – надання податкових, кредитних та інших пільг суб'єктам господарювання при здійсненні ними ефективних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища та раціонального природокористування.

¹ Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высших юридических учебных заведений / М.М. Бринчук. – М.: Юристь, 1998. – С.450; Комарницький В.М. Екологічне право: Навчальний посібник / Комарницький В.М., Шевченко В.І., Єлькін С.В. – [3-е вид.]. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – С.187; Екологічне право України. Академічний курс: [Підручник] / [Ю.С. Шемшученко, М.В. Краснова, П.Ф. Кулинич та ін.]; за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. – С.270; Право довкілля (екологічне право): навч. Посібник для студ. вищ. навч. закл./ П.Д. Пилипенко, В.І. Федорович, М.Я. Ващишин [та ін.]; за ред. П.Д. Пилипенка. – К.: Ін Юре, 2010. – С. 105.

² Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 350.

³ Екологічне право України: Підручник для студентів юрид. вищ. навч. закладів / [А.П. Гетьман, М.В. Шульга, В.К. Попов та ін.]; за ред. А.П. Гетьмана, М.В. Шульги. – Х.: Право, 2005. – С.61.

На думку М.В. Краснової екологічний контроль – це напрямок державної екологічної політики, міжгалузєва (комплексна) функція управління в галузі використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки, в межах якої реалізується визначена законодавством діяльність державних, самоврядних, громадських, виробничих органів та їх посадових (службових) осіб, яка спрямована на спостереження додержання вимог екологічного законодавства, на перевірку виконання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами положень екологічного законодавства України, забезпечення реалізації державної екологічної політики, запобігання порушенням екологічного законодавства України, своєчасне виявлення таких порушень і вжиття відповідних заходів щодо їх усунення¹. Наведене визначення відмінно відображає різноплановість екологічного контролю, а саме те, що його об'єктом є відносини з приводу: 1) використання природних ресурсів; 2) охорони навколишнього середовища; 3) забезпечення екологічної безпеки.

На увагу заслуговує також визначення О.К. Голіченкова, який розглядає екологічний контроль як систему заходів, спрямованих на попередження, виявлення та припинення порушень законодавства в галузі охорони навколишнього природного середовища, забезпечення дотримання суб'єктами господарської та інших видів діяльності вимог, в тому числі нормативів і нормативних документів в галузі охорони навколишнього середовища². Наведене формулювання на перше місце виводить функцію контролю, яка в юридичній літературі отримала назву соціальної превенції³, профілактичної⁴ або ж попереджувальної⁵. Суть її полягає в тому, що фізичні і юридичні особи, усвідомлюючи існування контролю за відповідністю їхньої

¹ Правові форми екологічного контролю: Навчальний посібник / Краснова М.В., Позняк Е.В., Коваленко Т.П. та ін. (за ред. Краснової М.В.). – К.: Алерта, 2012. – С. 30.

² Голиченков А.К. Эколого-правовой словарь / А.К. Голиченков // Экологическое право. – 2004. – № 6. – С. 50.

³ Горшенев В.М. Контроль как правовая форма деятельности / В.М. Горшенев, И.Б. Шахов. – М.: Юрид. лит., 1987. – С.32.

⁴ Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – С.345.

⁵ Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высших юридических учебных заведений / М.М. Бринчук. – М.: Юристь, 1998. – С.450.

поведінки нормам екологічного законодавства, зацікавлені у виконанні цих норм і недопущенні правопорушень.

Довший час пріоритетною вважалася охоронна функція контролю, тобто його спрямованість на припинення неправомірних діянь та притягнення до юридичної відповідальності винних осіб. На сьогодні твердження про важливість охоронної функції екологічного контролю також не втратило актуальності. Але, як справедливо зазначає О.Ф. Андрійко, контроль зобов'язаний запобігати таким діям підконтрольного об'єкта, які можуть порушити інтереси громадянина, суспільства, а у випадку такого порушення – привести весь механізм захисту в дію¹. Зважаючи, що відновлення навколишнього природного середовища, яке постраждало внаслідок порушення екологічного законодавства, є доволі проблематичним, а інколи – неможливим, попереджувальна функція екологічного контролю відіграє пріоритетну роль в порівнянні з іншими, а профілактика виступає основним завданням контролю за охороною та використанням природного середовища та всіх його компонентів. Для охорони довкілля важливіше значення має попередження погіршення його стану, аніж виявлення екологічних правопорушень та покарання винних осіб.

Через надання пріоритету охоронній функції контролю довгий час йому приписувався вторинний характер, оскільки, як зазначалося, він «стосується діяльності, яка вже існує»². Профілактична функція виводить на новий рівень розуміння контролю, а саме – усвідомлення його самостійного характеру. Саме завдяки виконанню функції попередження правопорушень екологічний контроль одержує великі потенційні можливості впливати на підконтрольну діяльність.

Зазвичай користування надрами відбувається на основі спеціального дозволу на користування надрами, і в більшості випадків – на основі акту про надання гірничого відводу і додатків до нього. Невід'ємною частиною спеціального дозволу на користування надрами є також Угода про умови користування надрами, що укладається між Держгеослужбою України і надрокористувачем та

¹ Андрійко О.Ф. Контроль в демократическом государстве: проблемы и тенденции / Андрійко О.Ф. – К.: Наукова думка, 1994. – С.13.

² Горшенев В.М. Контроль как правовая форма деятельности / В.М. Горшенев, И.Б. Шахов. – М.: Юрид. лит., 1987. – С.54.

визначає особливі умови надрокористування: відомості про ділянку надр, що надається у користування, права та обов'язки сторін, в тому числі право на геологічну інформацію, умови користування конкретною ділянкою надр, наданою у користування, питання контролю за виконанням умов користування надрами та положень цієї угоди, використання українського потенціалу тощо. Одним з додатків до Угоди про умови користування надрами є Програма робіт, у якій конкретизуються види та строки робіт у процесі надрокористування.

Щодо певних ділянок надр можуть укладатися угоди про розподіл продукції. Обов'язковою частиною таких угод є додатки, які встановлюють вичерпний перелік правил, норм та стандартів ведення робіт, пов'язаних з користуванням надрами, охороною довкілля, використанням і переробкою мінеральної сировини. Також відповідно до ч. 4 ст. 17 Закону України «Про угоди про розподіл продукції» ці угоди можуть передбачати особливі етапи, правила та порядок користування надрами і проведення робіт під час розробки родовищ нетрадиційних вуглеводнів. Такі особливі етапи, правила та порядок можуть відрізнятися від затверджених законодавством етапів, правил і порядку розробки вуглеводнів, що не належать до нетрадиційних вуглеводнів. У разі будь-яких розбіжностей переважному застосуванню підлягатимуть етапи, правила та порядок користування надрами і проведення робіт, передбачені угодою про розподіл продукції.

Специфікою контролю за використанням та охороною надр є те, що він спрямований також на попередження, виявлення та припинення порушень умов спеціальних дозволів на користування надрами, угод про умови користування надрами, програм виконання робіт, або ж угод про розподіл продукції.

Чинний КпН містить розділ VII під назвою «Державний контроль і нагляд за веденням робіт по геологічному вивченню надр, їх використанням та охороною». Закріплюючи лише перелік повноважень органів державного геологічного контролю та органів державного гірничого нагляду, розмежування понять «контроль» і «нагляд» законодавець у цьому акті не проводить.

Нормативно-правові акти, прийняті впродовж останніх років, свідчать про ототожнення законодавцем контролю і нагляду, що у

результаті стирає відмінності щодо обсягу повноважень контрольних та наглядових органів.

Так, аналізуючи зміст розділу VIII Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» під назвою «Контроль і нагляд в галузі охорони навколишнього природного середовища», окреслити відмінність між цими поняттями не видається за можливе. У ст. 35 Закону закріплено, що державний контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів.

Визначення державного контролю у сфері господарської діяльності подано у законі «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», де у ст. 1 зазначено: «Державний нагляд (контроль) – це діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування, інших органів (далі – органи державного нагляду (контролю)) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема, належної якості продукції, робіт та послуг, прийняттого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища. Як зауважує з цього приводу Ю.М. Крупка, уже в назві Закону законодавець вживає словосполучення «державний нагляд (контроль)», об'єднуючи ці поняття за змістом та значенням¹.

У ст. 10 Закону України «Про газ (метан) вугільних родовищ» зазначається: «Державний нагляд та контроль за додержанням законодавства у сфері геологічного вивчення, видобування та використання газу (метану) вугільних родовищ здійснюють уповноважені центральні органи виконавчої влади з питань геологічного, гірничого, екологічного нагляду (контролю) та контролю за ефективністю

¹ Контроль і перевірки у господарській діяльності: коментар законодавства, нормативно-правові акти, судова практика / Ю.М. Крупка, В.С. Ковальський. – К: Юрінком Інтер, 2011. – С. 12.

використання енергетичних ресурсів». Наведене свідчить, що у цьому акті законодавець також не проводить розмежування між органами екологічного контролю та екологічного нагляду.

Тлумачний словник української мови визначає зміст слова «наглядати» як «слідкувати за ким-, чим-небудь для контролю, забезпечення порядку»¹.

В теорії адміністративного права висловлюються різні думки щодо співвідношення контролю та нагляду. У цілому можна виділити такі підходи: 1) визнання будь-якого нагляду, що здійснюється органами державної влади, різновидом (або стадією) державного контролю, тобто співвідношення державного контролю і нагляду як загального та одиничного; 2) визнання різновидом (стадією) державного контролю лише адміністративного нагляду, тобто нагляду, який здійснюють органи державного управління, і самостійності прокурорського нагляду.

Так, підтримуючи перший із названих підходів, О.Ф. Андрійко та В.Я. Малиновського стверджують, що державний нагляд – це різновид державного контролю для забезпечення законності, дотримання спеціальних норм, виконання загальнообов'язкових правил, що містяться в законах і підзаконних актах. Звідси робиться висновок, що поняття нагляду виступає вужчим, ніж поняття контролю². При цьому О.Ф. Андрійко розглядає як вид державного контролю також прокурорський нагляд³. В.Б. Авер'янов вважає, що контроль можна розглядати як родове поняття, котре охоплює «нагляд» як певний, особливий вид «контролю», його форму у деяких галузях права⁴. Схожої думки додержується С.С. Вітвіцький, зазначаючи, що державний контроль включає у свою систему нагляд⁵. В.І. Бабенко

¹ Новий тлумачний словник української мови у чотирьох томах / [укладачі: Яременко В.В., Сліпушко О.М]. – К.: Видавництво “Аконіт”, 2000.Т.2. – 2000. – С. 729.

² Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К., «Укр. енцикл.», 1998. Т. 2: Д – Й. – 1999. – С.140; Малиновський В.Я. Державне управління: Навч. посіб./ Малиновський В.Я. – 2-е вид., доп. та перероб. – К.: Атіка, 2003. – С.292.

³ Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – С. 441.

⁴ Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – С.346.

⁵ Вітвіцький С.С. Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня док. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С. С. Вітвіцький. – Харків, 2016. – С.8.

висловлює пропозицію, щоб повноваження контролюючих органів та органів прокуратури у здійсненні контролю та нагляду і порядку його проведення конкретизувати у спеціальному законі «Про екологічний контроль в Україні», підкреслюючи що різниця між контролем і наглядом має чисто термінологічний характер¹. Різновидом (частиною) державного контролю прокурорський нагляд у своїх дослідженнях називають також М. Руденко² та В. Кравчук³.

У доктрині екологічного права схожої думки дотримується Ю.А. Вовк, зауважуючи, що деякі різновиди контролю за використанням та охороною об'єктів природи називають наглядом⁴. М.І. Малишко у своїх дослідженнях зазначає, що нагляд в сфері охорони атмосферного повітря виступає особливою формою контролю, який фіксує дотримання або порушення законності без права втручання в оперативну діяльність об'єктів, які обстежуються⁵. На думку О.О. Сурілової, контроль є поняттям родовим по відношенню до нагляду. При цьому вчена зауважує, що нагляд покладається не лише на прокуратуру⁶.

Підтримуючи другий підхід, В.М. Гаращук зазначає, що «нагляд в Україні здійснює тільки прокуратура. Всі інші, окрім прокуратури, органи, як би вони не називалися (органи пожежного, пробірною або ін. нагляду), є органами державного контролю, а не нагляду»⁷. Дослідник вказує на такі відмінні риси контролю від прокурорського нагляду, як право контролюючих органів втручатися в оперативну

¹ Бабенко В.І. Організаційно-правові аспекти прокурорського нагляду за додержанням законів про охорону довкілля: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / В.І. Бабенко. – Одеса, 2004. – С.9.

² Руденко М. Про співвідношення державного контролю і прокурорського нагляду (концептуальні зауваження на перехідний період) / М. Руденко // Право України. – 1997. – №5. – С.30.

³ Кравчук В. Публічний контроль у державі / В. Кравчук // Юридичний вісник. – 2015. – № 1. – С. 212.

⁴ Вовк Ю.А. Советское природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды. Общая часть / Вовк Ю.А. – Х.: Вища школа, Изд-во при Харьк. ун-те, 1986. – С. 118.

⁵ Малышко Н.И. Государственный контроль за охраной атмосферного воздуха / Малышко Н.И. – К.: Наукова думка, 1982. – С.67.

⁶ Сурілова О.О. Держаний контроль за додержанням законодавства про надра [Електронний ресурс] / О.О. Сурілова // Юридичний науковий електронний журнал. – 2016. – № 4. – С. 153. Режим дотупу: http://lsei.org.ua/4_2016/42.pdf

⁷ Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім «Ін-Юре». 2002. – С. 453.

діяльність підконтрольного органу, право притягувати винних осіб до відповідальності, та наявність організаційної підпорядкованості підконтрольного органу¹. На думку В.В. Пахомова, нагляд у широкому його розумінні як діяльність із спостереження та перевірки є передумовою, підфункцією чи стадією контролю або його окремою формою. А враховуючи, що переважна більшість суб'єктів одночасно наділяються як контрольними, так і наглядовими повноваженнями, у своєму дослідженні науковець замість двох термінів – «контроль» та «нагляд», вважає за доцільне використовувати один уніфікований – «контрольно-наглядова діяльність»². Проте науковець додає, що «...Поширеною помилкою, яку допускають переважна більшість авторів, що досліджували подібну проблематику, є віднесення до видів контролю прокурорського нагляду, з чим не можемо погодитись»³. Як зазначає О.В. Головкін, відмінність нагляду від контролю полягає в тому, що перший має більш вузьку сферу застосування. Контроль слід вважати більш широким поняттям, а нагляд варто розглядати як елемент контролю, як «звужений контроль», але звужений лише по відношенню до сфери свого застосування. Нагляд здійснюється за об'єктами, які не підпорядковані органу, що здійснює нагляд, тоді як контроль може здійснюватися як щодо підпорядкованих суб'єктів, так і тих, що не мають прямого підпорядкування⁴. В іншій своїй праці науковець зауважує, що «...прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням і застосуванням законів, не зобов'язаний і професійно неспроможний контролювати будь-яку діяльність, окремі дії, їх доцільність і необхідність. Конституція приписала прокурору одне – здійснювати нагляд за виконанням законів»⁵.

¹ Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні : навч. посіб./ В.М. Гаращук. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 1999. – С.14.

² Пахомов В. В. Адміністративно-правове забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин : монографія / В. В. Пахомов ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. А. М. Куліша. – Суми : Сумський державний університет, 2016. – С. 29-30.

³ Там же. – С. 98.

⁴ Головкін О.В. Співвідношення понять контролю та нагляду у сфері охорони навколишнього середовища / О.В. Головкін // Науковий вісник Чернівецького університету. Випуск 578. Правознавство.- 2011. – С. 54.

⁵ Головкін О.В. Державний контроль і нагляд у сфері охорони довкілля як складова екологічної політики України / О.В. Головкін // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 4. – С. 290.

А.В. Єрицяєн, вказує на необхідність використання правового терміну «контроль» замість поширеного в законодавстві терміну «нагляд» стосовно даної специфічної функції в діяльності органів державного управління, однак при цьому маючи на увазі лише адміністративний нагляд. Причиною цього науковець вважає ту обставину, що прокуратура до системи органів державного управління не входить¹. Такої ж позиції додержується М.С. Шалумов, підкреслюючи, що прокурорський нагляд і державний контроль за законністю – різні державні функції, якими наділені різні за своїм становищем в державно-правовій системі інститути держави².

Однак до сказаного варто додати, що після прийняття в 2014 р. нового Закону України «Про прокуратуру»³ цей орган було позбавлено функції нагляду за додержанням і застосуванням законів. Тому на сьогодні повноважень в екологічній сфері, поза межами кримінального судочинства, прокуратура не має. За таких обставин питання співвідношення державного екологічного контролю та прокурорського нагляду природоохоронного спрямування, знімається автоматично.

Дослідження сутності власне гірничого нагляду як різновиду адміністративного нагляду також мають місце у правовій доктрині.

Зокрема А.П.Зайцев визначав державний гірничий нагляд як систему заходів по забезпеченню безпеки і правильністю здійснення гірничих і геологорозвідувальних робіт на гірничих підприємствах⁴. Н.Б. Мухітдінов зазначав: «В даний час функції контролю за правильністю експлуатації родовищ корисних копалин і охороною надр здійснює створений в 1966 р. Держгіртехнагляд СРСР...»⁵. Як бачимо, дослідник не вбачав жодної суперечності в тому, що наглядовий орган виконує функцію контролю.

¹ Єрицяєн А.В. Государственный контроль за соблюдением законодательства субъектами предпринимательской деятельности (теоретический аспект) / А.В. Єрицяєн // Государство и право. – 2002. – № 2. – С.105.

² Шалумов М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности / М.С. Шалумов // Государство и право. – 1999. – № 1. – С.84.

³ Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 2-3. – Ст. 12.

⁴ Научные основы кодификации горного законодательства // Государство и право. – 1962. – № 7. – С. 136.

⁵ Мухітдінов Н.Б. Правовые проблемы пользования недрами / Н.Б. Мухітдінов. – Алма-Ата.: Наука, 1972. – С. 239.

Н.Р. Малишева вважає, що державний гірничий нагляд – це контроль за додержанням підприємствами, установами, організаціями та громадянами вимог законодавства щодо проведення робіт, пов'язаних з геологічним вивченням надр, їх використанням та охороною, а також використанням та переробкою мінеральної сировини¹. На думку І.М. Козьякова державний гірничий нагляд – це технічний нагляд на гірничих підприємствах і геологорозвідувальних партіях, який забезпечує державний контроль за правильною організацією надрокористування, належною експлуатацією родовищ корисних копалин, безпечним веденням робіт та заходами з охорони надр². Р.С. Кірін визначає державний гірничий нагляд в сфері видобування корисних копалин як регламентовану законодавством систему гірничотехнічних і організаційно-правових заходів, яка забезпечується інспекційною діяльністю спеціально уповноваженого державного органу шляхом періодичних комплексних обстежень чи оперативних вибіркового перевірок з виконанням *контрольно-наглядових*, погоджувально-дозволяючих і експертно-інформаційних функцій та спрямовується на забезпечення точного й однакового додержання, виконання та використання суб'єктами видобування корисних копалин актів законодавства, стандартів, правил, норм, встановлених вимог і показників в процесі експлуатації об'єктів видобування корисних копалин та інших видів гірничих робіт, безпосередньо або опосередковано пов'язаних з підготовкою, супроводженням та припиненням чи призупиненням видобування корисних копалин³.

Наведені визначення свідчать про те, що дослідники наділяють гірничий нагляд ознаками контролю. Такий висновок є закономірним, оскільки органи державного гірничого нагляду володіють повним комплексом контрольних повноважень: здійснення перевірок, одержання інформації, безпосереднє втручання в оперативну діяльність та

¹ Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К., «Укр. енцикл.», 1998. Т. 1: А – Г. – 1998. – С.126.

² Екологічні та природоресурсні податки і збори: Науково-практичний коментар до розділів VIII, X, XI, XIII, XVII Податкового кодексу України / І.М. Козьяков, С.В. Кузнецова, Н.Р. Малишева, Р.І. Марусенко, А.М. Мірошніченко, Т.О. Третяк; відповідальний редактор Н.Р. Малишева. – К.: Алерта, 2011. – С. 116.

³ Кірін Р.С. Правове забезпечення видобування корисних копалин: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» [Електронний ресурс] / Р.С.Кірін. – Київ, 2007. – 15 с. – Режим доступу: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe

притягнення до відповідальності у разі виявлення порушень. Це дає підстави вважати, що використання у сучасному надровому законодавстві терміну «гірничий нагляд» а не «гірничий контроль» є лише результатом правової традиції.

Як засвідчує історико-правовий аналіз, контроль за використанням та охороною надр виник саме у межах гірничого нагляду, і лише з часом, набувши екологічного спрямування, трансформувався у більш широке правове явище. На сьогодні державний гірничий нагляд, відповідно до змісту ч.2 ст. 61 КпН – це нагляд за веденням робіт з геологічного вивчення надр, їх використанням та охороною, а також використанням та переробкою мінеральної сировини. Більш розгорнуте визначення містить Положення про порядок здійснення гірничого нагляду¹, згідно якого державний гірничий нагляд – це нагляд за додержанням підприємствами, установами, організаціями та громадянами актів законодавства, правил і норм щодо ведення робіт, пов'язаних з геологічним вивченням надр, їх використанням та охороною, а також використанням і переробкою мінеральної сировини. Варто також зауважити, що у Гірничому законі України термін «гірничий нагляд» не використовується, натомість вживається «державний нагляд у сфері гірничих відносин». Так у ст.10 Закону зазначається, що державний нагляд у сфері гірничих відносин за додержанням гірничого законодавства під час проведення гірничих робіт, будівництва та експлуатації, ліквідації або консервації гірничих підприємств здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах охорони праці, державного гірничого нагляду, та інші центральні органи виконавчої влади відповідно до законів України. Такі розрізнені, і подекуди суперечливі підходи до законодавчого визначення гірничого нагляду зумовлюють проблеми у формулюванні компетенції державних органів, які його здійснюють.

Проте можна стверджувати, що норми інституту гірничого нагляду покликані забезпечувати, в першу чергу, безпеку робіт, пов'язаних із експлуатацією надр. Функціями з реалізації державної політики у сфері охорони надр, як уже зазначалося, орган гірничого нагляду не володіє. Тому на сьогодні гірничий нагляд є складовою

¹ ЗП України. – 1995 . – № 5. – Ст. 126.

екологічного контролю за використанням та охороною надр лише у площині забезпечення ним раціонального надрокористування.

Виходячи з формулювання ч.1. ст. 61 КпН поняття «державний геологічний контроль» та «державний контроль за геологічним вивченням надр» є синонімічними, і позначають контроль, який здійснюється стосовно одного різновиду користування надрами – їх геологічного вивчення.

Таким чином, державний гірничий нагляд, у частині забезпечення раціонального надрокористування, та державний геологічний контроль є складовими більш широкого явища – державного контролю за використанням і охороною надр. Варто зауважити, що в процесі подальшого розвитку правового регулювання контрольних відносин у сфері користування надрами не виключеним є повне відокремлення інститутів державного гірничого нагляду та державного контролю за використанням і охороною надр.

Державний контроль за використанням і охороною надр, як різновид державного екологічного контролю, опосередковує собою всю контрольну діяльність, що здійснюються як загальними, так і спеціально уповноваженими органами державної влади у відповідній сфері. З урахуванням зазначеного вище можна запропонувати таку дефініцію державного контролю за використанням та охороною надр. Це – діяльність органів державної влади та їх посадових осіб, спрямована на попередження, виявлення та припинення дій, що порушують вимоги чинного законодавства України про раціональне використання та охорону надр, технічних стандартів та норм, а також вимоги спеціальних документів, що засвідчують право користування надрами, та на застосування заходів впливу до порушників таких вимог.

Ефективність контролю за використанням та охороною надр залежить від раціональної організації системи державних органів, в обов'язки яких входить його здійснення.

2.2. Повноваження органів державного контролю за використанням та охороною надр загальної компетенції

Чинне українське законодавство чітко не окреслює системи органів державного контролю за використанням та охороною надр. Згідно з КпН, такий контроль здійснюють наступні державні органи:

Кабінет Міністрів України (п.2 ч.1 ст.8), Рада міністрів АРК (п.5 ч.1 ст.9-2), центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр (ч.1 ст.61), центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці (ч.2 ст. 61), центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів (ч.3 ст.61). Проте аналіз українського законодавства дає підстави стверджувати, що коло органів, які здійснюють контроль за використанням та охороною надр, є дещо ширшим.

В юридичній літературі усталеною є думка, що за характером, напрямками роботи, повноваженнями органи державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища бувають загальної та спеціальної компетенції¹. Тому державний екологічний контроль, залежно від суб'єктів, що його здійснюють, також прийнято поділяти на загальний та спеціальний². Як зауважує О.Ф. Андрійко, для переважної частини суб'єктів контролю він не є основною діяльністю і притаманний як невід'ємна частина управлінської діяльності, а отже є супровідною (похідною) функцією основної діяльності суб'єктів виконавчої влади, місцевого самоврядування. Для інших – контроль є основною функцією, яку держава уповноважила їх здійснювати, визначивши і закріпивши у нормативно-правових актах обсяг і сферу здійснення контрольної діяльності³. На цій основі вважаємо за можливе стверджувати, що систему органів надвідомчого державного контролю в сфері використання та охорони надр складають органи

¹ Адміністративне право України [Підручник для юрид. вузів і фак. / Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Гаращук та ін.]; за ред. Ю.П. Битяка. – Харків: Право, 2001. – С.359-360; Екологічне право України: Підручник для студентів юрид. вищ. навч. закладів / [А.П. Гетьман, М.В. Шульга, В.К. Попов та ін.]; за ред. А.П. Гетьмана, М.В. Шульги. – Х.: Право, 2005. –С.40; Природноресурсове право України: Навч. посіб. / [А.Е. Бавбекова, Л.О. Бондар, Н.С. Гавриш та ін.]; за ред. І.І. Каракаша. – К.: Істина, 2005. –С.123.

² Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высших юридических учебных заведений / Бринчук М.М. – М.: Юристъ, 1998. –С.452.

³ Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / О.Ф. Андрійко. – К., 1999. – С. 16.

загальної та спеціальної компетенції. Аналогічні думки щодо суб'єктного складу органів державного контролю вже висловлювалися стосовно деяких інших природних об'єктів, зокрема атмосферного повітря¹, земель² та водних об'єктів³.

Окремою ланкою в системі органів державного екологічного контролю виступають органи виконавчої влади, які здійснюють контроль за використанням та охороною надр підвідомчими їм надрокористувачами. Ефективність відомчого контролю за користуванням надрами в останні десятиліття доволі часто ставиться під сумнів. Це пов'язано із фактичною несумісністю поєднання функцій щодо експлуатації природних ресурсів та контролю за такою експлуатацією в рамках одного державного органу.

Варто погодитися з твердженням, що «екологічний контроль у тій чи іншій формі здійснюють практично всі органи держави, що приймають рішення з питань охорони довкілля, екологічної безпеки, використання природних ресурсів»⁴. Таким чином, органи загальної компетенції, вирішуючи загальні питання в галузі охорони навколишнього природного середовища, виконують одночасно і функцію державного контролю щодо використання надр. До таких органів можна віднести: Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, Президента України, Раду міністрів АРК, місцеві державні адміністрації. Зазначені органи наділені контрольними повноваженнями з метою забезпечення виконання прийнятих ними управлінських рішень та вжиття заходів щодо виявлених відхилень. Без здійснення такого контролю неможливе досягнення мети усіх інших функцій управління⁵. Загальний контроль за надрокористуванням здійснює також Національна поліція в порядку забезпечення законності та

¹ Малышко Н.И. Государственный контроль за охраной атмосферного воздуха / Малышко Н.И. – К.: Наукова думка, 1982. – С.7.

² Хом'яченко С.І. Правове забезпечення контролю за використанням та охороною земель в Україні.: дис. ... к.ю.н. : 12.00.06 / Хом'яченко Світлана Іванівна. – К., 2004. – 207 с.

³ Чумаченко І.Є. Правове регулювання державного контролю за використанням та охороною водних об'єктів в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природо ресурсне право» / І.Є. Чумаченко. – К., 2012. – С. 10.

⁴ Комарницький В.М. Екологічне право: Навчальний посібник / Комарницький В.М., Шевченко В.І., Єлькін С.В. – [3-е вид.]. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – С. 187.

⁵ Ерофеев Б.В. Экологическое право: Учебник для вузов / Ерофеев Б.В. – М.: Новый юрист, 1998. – С.256.

екологічних прав громадян. До системи органів надвідомчого державного контролю у цій сфері варто віднести також суди.

КпН безпосередньо не відносить здійснення контролю за використанням надр до компетенції Верховної Ради України. Разом з тим, контрольна функція парламенту в цій сфері логічно впливає із повноваження законодавчого регулювання надрових відносин. З цього приводу зазначається, що «контроль є основною функцією парламенту, необхідною для забезпечення виконання прийнятих або розроблених законів та для виявлення потреби у перегляді та удосконаленні існуючих законів»¹.

Верховна Рада України шляхом прийняття законів визначає засади використання природних ресурсів, в тому числі в межах виключної (морської) зони та континентального шельфу. Важливою функцією парламенту є визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, в тому числі й екологічної, затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, програми охорони довкілля. Так, 5 березня 1998 р. Верховною Радою України було прийнято постанову «Про основні напрями державної політики в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки». Актом передбачено вдосконалення правових засад управління і контролю в галузі використання природних ресурсів та охорони довкілля, що має бути спрямоване на реорганізацію системи органів управління природними ресурсами; розширення складу і повноважень місцевих органів управління і контролю з питань охорони довкілля і раціонального використання природних ресурсів; зміщення акценту в здійсненні державного контролю за дотриманням екологічного законодавства шляхом поступового формування органів екологічного контролю на регіональному рівні². Законом України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року»³ контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища

¹ Конференція «Контрольні функції парламенту України у дзеркалі ЗМІ» [Електронний ресурс] // Парламентські вісті. Хроніка законотворення. – 2006. – № 13 (164). – С. 57-59. – Режим доступу:

<http://portal.rada.gov.ua/rada/document/81302/visnik-13-2006-5.doc>

² Відомості Верховної Ради. – 1998. – № 38-39. – Ст. 248.

³ Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.

визнано одним із інструментів реалізації національної екологічної політики. Законом України від 21 квітня 2011 р. також було затверджено Загальнодержавну програму розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року¹.

Конституційно визначеним повноваженням Верховної Ради є здійснення парламентського контролю. Цей вид контролю, як зазначає О.Майданник, реалізується через такі організаційні структури: парламентом безпосередньо; депутатами парламенту; створеними парламентом відповідно до його повноважень структурними утвореннями: комітетами, постійними комісіями, тимчасовими спеціальними і слідчими комісіями, омбудсменом, рахунковими палатами тощо².

Парламентський контроль реалізується, перш за все, шляхом проведення парламентських слухань. Зокрема, учасники парламентських слухань, які відбулися 13 січня 2003 р., обговоривши стан дотримання природоохоронного законодавства в Україні, відзначили, що заходи щодо забезпечення державного контролю за дотриманням природоохоронного законодавства є недостатніми, такий контроль здійснюється незадовільно на всіх рівнях. У рекомендаціях слухань зазначається, що видобування корисних копалин у багатьох випадках здійснюється без ліцензій, гірничих та земельних відводів, затримується або зовсім не проводиться рекультивация земель. На діючих родовищах повсюдно не виконуються передбачені у ліцензіях умови користування надрами. Використання підземних вод часто здійснюється без відповідних проектів, дозволів на спеціальне водокористування, технічних паспортів свердловин³.

На інших парламентських слуханнях, 20 листопада 2003 р., заслухавши інформацію Кабінету Міністрів України про стан дотримання вимог природоохоронного законодавства при здійсненні діяльності, пов'язаної з використанням надр в Україні, парламент відзначив особливе національне значення цього питання. Верховна Рада України назвала серед факторів, які мають негативний вплив на

¹ Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 44. – Ст. 457.

² Майданник О. Поняття і сутність парламентського контролю / О. Майданник // Право України. – 2004. – № 10. – С. 12.

³ Про рекомендації парламентських слухань щодо вимог природоохоронного законодавства в Україні: Постанова Верховної Ради України від 20 лютого 2003 року // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 25. – Ст. 182

навколишнє природне середовище, невизначеність умов державної експертизи та контролю за виконанням виробничих програм користувачів надр та відсутність належної адміністративної та кримінальної відповідальності надрокористувачів за систематичні порушення вимог природоохоронного законодавства під час освоєння родовищ. Основними напрямками вдосконалення державної політики у сфері надрокористування, з-поміж інших, парламент визначив вдосконалення системи державного управління контролю та нагляду. В зв'язку з цим Верховною Радою України було покладено на Кабінет Міністрів України ряд завдань, серед яких – забезпечення належного державного нагляду та контролю з боку міністерств та інших центральних органів виконавчої влади за дотриманням надрокористувачами вимог природоохоронного законодавства¹.

Загальний парламентський контроль за використанням надр здійснюють також комітети Верховної Ради України. Контрольну функцію парламентські комітети виконують відповідно до ст. 11 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»². Зокрема, у структурі Верховної Ради України діє комітет з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи.

Так, 16 грудня 2015 р. на засіданні комітету з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи було проведення слухання на тему: «Реформування природоохоронної галузі: зміна системи нагляду за дотриманням законодавства». На слуханнях, зокрема, було висловлено думку що сучасний стан довкілля та видобутку корисних копалин свідчить про недосконалість існуючої системи нагляду за дотриманням природоохоронного законодавства. Депутати відмітили, що нормативно-правове врегулювання питання здійснення наглядових і контрольних функцій потребує значного вдосконалення для узгодження і систематизації таких функцій задля підвищення їх ефективності та уникнення розпорошення. Незадовільний рівень фінансування контрольних-наглядових інституцій породжує корупційні явища, тому

¹ Про стан дотримання вимог природоохоронного законодавства при здійсненні діяльності, пов'язаної з надрокористуванням в Україні: Постанова Верховної Ради України від 20 листопада 2003 року // Відомості Верховної Ради. – 2004. – № 11. – Ст. 148.

² Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 19. – Ст. 134.

вкрай необхідним є їх належне бюджетне та матеріально-технічне забезпечення. Також було наголошено, що реформування галузі повинно відбуватись із широким залученням наукового середовища та при врахуванні думки громадськості, з урахуванням найкращих практик організації функціонування аналогічних інституцій у країнах Європейського Союзу¹.

Парламентський контроль в сфері охорони надр народні депутати можуть здійснювати також шляхом подання депутатських запитів та депутатських звернень².

Разом з тим не всі форми парламентського контролю в сфері дотримання законодавства про використання надр застосовуються ефективно. Так, у 2003 р., у зв'язку з наявністю серйозних недоліків у сфері використання природних ресурсів, відповідною постановою Верховної Ради України була створена Тимчасова слідча комісія з перевірки дотримання вимог законодавства України тодішнім Мінекоресурсів України при видачі спеціальних дозволів (ліцензій) на користування надрами³. У 2006 р. комісія була ліквідована⁴, а результати її діяльності жодного разу не розглядалися на пленарних засіданнях Верховної Ради України.

Функцію загального контролю за додержанням законодавства з приводу використання та охорони надр здійснює також вищий орган виконавчої влади – Кабінет Міністрів України. Контрольну функцію Кабінету Міністрів України Конституція України прямо не передбачає. Однак це впливає із змісту ст. 113 Основного закону, де зазначається, що Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, спрямовує та координує роботу

¹ Комітет з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи провів слухання на тему: «Реформування природоохоронної галузі: зміна системи нагляду за дотриманням законодавства» [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://rada.gov.ua/news/Novyny/121703.html>

² Про статус народного депутата України: Закон України від 17 листопада 1992 року № 2790-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.

³ Про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради з перевірки додержання вимог законодавства Міністерством екології та природних ресурсів України при видачі спеціальних дозволів (ліцензій) на користування надрами: Постанова Верховної Ради України від 18 вересня 2003 року // Відомості Верховної Ради. – 2004. – № 10. – Ст. 113.

⁴ Про заходи щодо впорядкування діяльності тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 17 листопада 2005 року // Відомості Верховної Ради. – 2006. – № 5-6. – Ст. 77.

міністерств, інших органів виконавчої влади, тобто здійснює контроль за всіма ланками виконавчої влади¹. Згідно зі ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»², одним із основних завдань цього державного органу є забезпечення проведення державної політики у сфері охорони природи, екологічної безпеки і природокористування. Кабінет Міністрів України здійснює в межах своїх повноважень державне управління у сфері охорони та раціонального використання землі, її надр, водних ресурсів та інших природних ресурсів, приймає рішення про обмеження, тимчасову заборону (зупинення) або припинення діяльності підприємств, установ або організацій незалежно від форми власності у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища, координує діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, пов'язану з охороною навколишнього природного середовища, виконанням державних, регіональних та міждержавних екологічних програм (ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»).

Відповідно до п.2 ст. 8 КпН, до відання Кабінету Міністрів України належить здійснення державного контролю за геологічним вивченням, використанням та охороною надр, а також за утворенням та використанням техногенних родовищ і переробкою мінеральної сировини. Контрольні повноваження Уряду України реалізуються також під час здійснення таких повноважень, як організація державної експертизи та оцінки запасів корисних копалин, вирішення питань використання надр для складування і захоронення відходів виробництва та інших шкідливих речовин, затвердження ділянок надр, які становлять особливу наукову, культурну або природно-заповідну цінність і не можуть надаватися у користування на умовах угод про розподіл продукції.

Окрім цього, до компетенції Кабінету Міністрів України входить укладення угод про розподіл продукції, в тому числі і щодо

¹ Соловійов В.М. Урядовий контроль – ефективний спосіб забезпечення законності в державному управлінні України [Електронний ресурс] / В.М. Соловійов // Державне управління: теорія та практика (Електронне фахове наукове видання). – 2005. – № 1. – Режим доступу до журн.: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2005-1/txts/SOLOV.htm>

² Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 13. – Ст. 222.

використання ділянок надр у виключній (морській) економічній зоні та на континентальному шельфі України. Відповідно до ст. 28 Закону України «Про угоди про розподіл продукції»¹, не рідше одного разу на п'ять років Кабінет Міністрів України за участю уповноваженого центрального органу виконавчої влади повинен організувати та провести комплексну перевірку виконання умов, передбачених угодою про розподіл продукції. При виявленні істотних порушень умов угоди, передбачених такою угодою, Кабінет Міністрів України має право звернутися до суду (чи іншого передбаченого угодою органу вирішення спорів) з вимогою про дострокове розірвання угоди з відшкодуванням збитків з одночасним зупиненням або без зупинення виконання робіт, передбачених угодою про розподіл продукції. Дія спеціального дозволу на користування надрами на умовах угод про розподіл продукції може бути зупинена чи достроково припинена (у тому числі шляхом анулювання) виключно Кабінетом Міністрів України. Відповідно ч. 2 ст. 27 Закону України «Про угоди про розподіл продукції» приписи органів державного контролю та нагляду, що призводять до обмеження, тимчасової заборони (зупинення) або припинення користування надрами, стають обов'язковими для виконання інвестором лише з дати прийняття відповідного рішення Кабінетом Міністрів України або органом місцевого самоврядування, який є стороною угоди. Як бачимо, у випадку користування надрами на умовах угоди про розподіл продукції контролюючі органи спеціальної компетенції фактично позбавлені можливості втручання в діяльність надрокористувачів.

Функцію загального контролю за надрокористуванням виконує Президент України, а також Рада Національної безпеки та оборони України. Свої контрольні повноваження Президент реалізує шляхом прийняття указів, обов'язкових до виконання на всій території України.

Так, 6 червня 2003 р. в результаті засідання Ради Національної безпеки й оборони України, було прийнято спеціальний Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо підвищення ефективності надрокористування в Україні». В Указі наголошено на неефективності державного управління у сфері надрокористування,

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 44. – Ст. 391.

результатом чого є нераціональне використання природних ресурсів і негативний вплив на навколишнє природне середовище. Указом Президент зобов'язав Кабінет Міністрів України посилити контроль за здійсненням надкористування стратегічно важливими державними підприємствами.

Державний контроль за веденням робіт з геологічного вивчення надр, їх використанням та охороною, поряд з іншими державними органами, здійснюють місцеві державні адміністрації. Відповідно до ст. 118 Конституції України, до них належать обласні та районні державні адміністрації, а також державні адміністрації міст Київ та Севастополь.

Правовий статус зазначених органів державної влади визначено Законом України «Про місцеві державні адміністрації»¹. Відповідно до ст. 1, місцеві державні адміністрації в межах своїх повноважень здійснюють виконавчу владу на території певної адміністративно-територіальної одиниці, а саме – забезпечують виконання чинного законодавства України, законність і правопорядок, додержання основних прав і свобод громадян, виконання державних і регіональних програм, в тому числі – і з питань охорони довкілля.

Відповідно до ст. 13 Закону, до відання місцевих державних адміністрацій, поряд з іншими, належать питання щодо використання природних ресурсів та охорони довкілля. Також, відповідно до ст. 16, зазначені органи влади уповноважені здійснювати державний контроль за використанням та охороною надр та інших природних ресурсів на відповідних територіях. Стаття 28 закону закріплює право місцевих державних адміністрацій проводити перевірки стану додержання чинного законодавства органами місцевого самоврядування, керівниками підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності і підпорядкування.

Голова місцевої державної адміністрації видає розпорядження, обов'язкові до виконання на всій території відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

У структурі місцевих державних адміністрацій на постійній основі діють управління (департаменти) природоохоронного спрямування. До прикладу, серед галузевих завдань Департаменту екології

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.

та природних ресурсів Львівської обласної державної адміністрації вказується реалізація державної політики та управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів, в тому числі – надр. Департамент погоджує надання надр у користування для видобування підземних вод (крім мінеральних) і розробки торфу, а також видобування корисних копалин місцевого значення і торфу із застосуванням спеціальних технічних засобів, які можуть призвести до небажаних змін навколишнього природного середовища¹.

Щоб сприяти здійсненню повноважень місцевих державних адміністрацій їхні голови можуть утворювати консультативні дорадчі та інші допоміжні органи, служби та комісії. Зазначені органи також можуть бути наділені контрольними повноваженнями в сфері надрокористування.

Так, в Херсонській області, з метою здійснення на території області державного контролю за використанням і охороною земель, надр та інших природних ресурсів, припинення порушень природоохоронного законодавства, законодавства про охорону довкілля при видобутку корисних копалин, розпорядженням Голови обласної державної адміністрації від 17 жовтня 2014 р. № 737 було створено обласну робочу групу з перевірки діяльності підприємств та організацій, які займаються видобутком, використанням, реалізацією надр та корисних копалин на території Херсонської області². На робочу групу було покладено обов'язок скласти перелік підприємств, які необхідно перевірити в частині дотримання вимог чинного законодавства щодо використання, реалізації надр та корисних копалин; забезпечити проведення перевірок у визначені відповідно до погодженого графіка строки та за напрямками своєї компетенції; за результатами проведеної роботи надавати відповідні матеріали та пропозиції Державній екологічній інспекції у Херсонській області для їх узагальнення та подальшого розгляду на засіданні робочої групи.

¹ Про затвердження положення про Департамент екології та природних ресурсів Львівської обласної державної адміністрації: Розпорядження голови Львівської обласної державної адміністрації від 30 грудня 2016 року № 1098/0/5-16

² Про перевірку діяльності підприємств та організацій, які займаються видобутком, використанням, реалізацією надр та корисних копалин на території Херсонської області: Розпорядження Голови Херсонської обласної державної адміністрації від 17 жовтня 2014 року № 737.

Проте чинний КпН не передбачає повноважень місцевих державних адміністрацій у сфері регулювання надрових відносин (на відміну від Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Ради міністрів та Верховної Ради АРК). У ст. 11 Кодексу місцеві органи виконавчої влади згадуються лише в переліку органів, що здійснюють державне управління у галузі геологічного вивчення, використання і охорони надр. Які саме місцеві органи виконавчої влади володіють цими повноваженнями у статті не конкретизується. Більше того, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» взагалі не називає місцеві державні адміністрації серед органів управління навколишнім природним середовищем.

Таким чином, контрольна діяльність місцевих державних адміністрацій у галузі охорони навколишнього природного середовища загалом, та в галузі охорони і використання надр – зокрема практично не врегульована і потребує уваги як законодавця, так і науковців. У юридичній літературі неодноразово висловлювалися думки щодо необхідності прийняття окремого закону про засади контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій.

Впродовж тривалого терміну прокурорський нагляд за дотриманням екологічного законодавства здійснювали органи прокуратури. Позбавлення прокуратури функції загального нагляду неоднозначно оцінюється у науковій та спеціальній літературі. З однієї сторони, такі зміни дозволять конкретизувати відповідальність державних органів за стан справ у певній сфері суспільства, зменшити кількість перевірок та інших заходів, які негативно впливають на діяльність фізичних та юридичних осіб, породжують зловживання та корупцію¹, що справедливо і стосовно галузі надрокористування.

Проте до внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» її органи мали можливість здійснювати ефективний контроль за додержанням надрового законодавства органами державної влади та місцевого самоврядування. Мова йде про опротестування прокурором актів, що суперечили чинному законодавству, а також внесення прокурорських приписів щодо порушень законодавства іншим

¹ Тюн В.М. Адміністративно-правові засади наглядової діяльності правоохоронних органів України у сфері охорони природи: дис ... канд.. юр. наук: 12.00.07 / Тюн Василь Миколайович. – Львів, 2016. – С.161.

державними органами. Зокрема, в 2001 р. Чернівецькою обласною прокуратурою були організовані й проведені перевірки додержання вимог чинного законодавства при користуванні надрами. В ході здійснення перевірок було виявлено, що однією з причин численних порушень є прийняття сесіями сільських, селищних та районних рад рішень, які суперечили вимогам законодавства про надра. Так, 7 сесія 23 скликання Черепківської сільської ради Глибоцького району своїм рішенням № 37/7-2000 від 02.07.2000 р. «Про впорядкування забору глини та гравійно-піщаної суміші на території сільської ради» узаконили проведення громадянами села добування гравійно-піщаної суміші на території вказаної ради без наявності спеціальних дозволів на користування вказаною ділянкою надр, введення господарської діяльності без погодження з органами охорони навколишнього природного середовища, без відповідного рішення обласної ради з цього питання тощо. Всього прокуратурою області було встановлено 8 випадків прийняття органами місцевої влади незаконних рішень щодо видобування корисних копалин. Всі незаконно прийняті рішення були опротестовані, а державі відшкодовано близько 90 тис. грн. До голів сільських та міських рад були вжиті заходи адміністративного впливу¹.

Важливим напрямом діяльності прокуратури було здійснення нагляду за дотриманням надрового законодавства спеціалізованими контролюючими органами. У юридичній літературі акцентували увагу на необхідності «екологізації» наглядової діяльності прокуратури, передусім, через активізацію нагляду за додержанням законів органами екологічного контролю². Іншими словами, прокуратура була покликана стежити за тим, щоб контролюючі органи належним чином здійснювали функцію контролю, передбачену законодав-

¹ Бондарюк В. Надра України – власність народу [Електронний ресурс] / Василь Бондарюк // Крок. Газета Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президенті України. – 2002. – № 3 (87). – Режим доступу: <http://mndc.naiu.kiev.ua/krok/2002/3/5.htm>

² Бабенко В.І. Організаційно-правові аспекти прокурорського нагляду за додержанням законів про охорону довкілля: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» [Електронний ресурс] / В.І. Бабенко. – Одеса, 2004. – 20 с. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/ard/2004/04bvizod.zip>; Ломакіна В.Ю. До питання здійснення прокурорського нагляду за дотриманням вимог природоохоронного законодавства / В.Ю. Ломакіна, Г.А. Демьохін // Екологічний вісник. – 2005. – № 5. – С.17.

твом¹. Таке повноваження прокуратури забезпечувалося, насамперед, наданим їй правом порушувати дисциплінарні провадження щодо посадових осіб контролюючих органів.

На сьогодні напрямом діяльності прокуратури у сфері нагляду за дотриманням законодавства про охорону навколишнього природного середовища, в тому числі надр, є представлення у суді у випадках, передбачених законодавством, інтересів держави та громадян. До повноважень прокуратури належить також підтримка державного обвинувачення в суді.

Загальний контроль за використанням та охороною надр здійснюють органи внутрішніх справ. Виходячи із ст.2 Закону України «Про Національну поліцію»², до її завдань у галузі надрокористування належать охорона екологічних прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, протидії злочинності у цій сфері. Як зауважує В.М. Тюн поліція відноситься до числа правоохоронних органів, функціями та завданнями яких є нагляд у сфері охорони природи, припинення, профілактика екологічних правопорушень та притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності. Однак, природоохоронні завдання органів Національної поліції потребують чіткішого законодавчого врегулювання³.

Відповідно до ст. 216 Кримінального процесуального кодексу України⁴, слідчі органів Національної поліції здійснюють досудове розслідування діянь, які містять ознаки злочину, передбаченого ст. 240 КК України (порушення правил охорони надр)⁵.

Крім цього, поліція зобов'язана реагувати на повідомлення про правопорушення та вживати відповідних заходів щодо їх припинення. Так, в 2016 р. керівництво Національної поліції України доручило їй структурним підрозділам, відповідальним за забезпечення публічної безпеки, розробку комплексу оперативно-профілактичних заходів, спрямованих на вирішення ситуації, що склалася навколо

¹ Гусаров В. Контролюючі органи і прокурорський нагляд / В. Гусаров, М. Руденко // Право України. – 1995. – № 1. – С. 18.

² Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 40-41. – Ст. 379.

³ Тюн В.М. Адміністративно-правові засади наглядової діяльності правоохоронних органів України у сфері охорони природи: дис ... канд.. юр. наук: 12.00.07 / Тюн Василь Миколайович. – Львів, 2016. – С. 88.

⁴ Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9-10. – № 11-12, № 13. – Ст. 88.

⁵ Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.

незаконного видобутку бурштину у Сарненському районі Рівненської області. З початку квітня того ж року на Сарненщині розпочав роботу оперативний штаб, метою якого є координація роботи спецпідрозділів щодо протидії незаконному видобутку бурштину. За даними обласного управління поліції, упродовж 2016 р. було відкрито 264 кримінальних проваджень по факту незаконного видобутку бурштину на території Рівненської області¹.

Разом з тим норм, які би безпосередньо закріплювали контрольні повноваження поліції у сфері охорони і використання надр, у чинному законодавстві немає.

Державний контроль за додержанням законодавства про надра здійснюють також суди. Судовий контроль має ряд особливостей, які відрізняють його від інших видів державного контролю. Перш за все, перевірка дотримання законодавства в судовому порядку здійснюється тільки за зверненням, а не з власної ініціативи суду. Таким чином, судовий контроль має несистематичний характер. Однак за певних обставин участь суду є необхідною умовою для правової оцінки ситуації. Мова йде, насамперед, про діяння, які характеризуються ознаками злочину в сфері надрокористування, а також щодо відшкодування шкоди, заподіяної надрокористувачем, екологічним інтересам громадян.

Процедура судового контролю, в залежності від специфіки справи, визначається Цивільно-процесуальним кодексом України, Кримінальним процесуальним кодексом України, Господарським процесуальним кодексом України та Кодексом адміністративного судочинства України.

Окремими контрольними повноваженнями в галузі використання надр наділені Мінекології України та Міністерство охорони здоров'я України.

Особливий статус Мінекології України у сфері управління надрокористуванням зумовлений тим, що саме через Міністра екології та природних ресурсів Кабінет Міністрів України спрямовує та координує діяльність Держгеонадр України та Держекоінспекції України. Також відповідно до п. 9 Порядку надання спеціальних дозволів на користування видача таких дозволів на всі види

¹Рейтинг областей-порушників з видобутку бурштину [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://corruptua.org/2016/04/rejting-oblastey-porushnikov-z-vidobutku-burshtinu/>

користування надрами в обов'язковому порядку погоджується з Мінекоресурсів України.

Функції контролю Міністерства охорони здоров'я пов'язані, насамперед, із таким різновидом надрокористування, як видобування корисних копалин та підземних вод, віднесених до категорії лікувальних. Відповідно до ч.2 ст. 17 Закону України «Про курорти»¹, державний нагляд і контроль за додержанням правил і норм використання природних лікувальних ресурсів здійснюють, серед інших, центральні органи виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері охорони здоров'я. Разом з тим, КпН та Положення про Міністерство охорони здоров'я жодним чином не конкретизують особливостей контрольної діяльності у цій сфері. Лише у п.3 Порядку видачі дозволів на спеціальне водокористування зазначається, що видача таких дозволів у разі використання водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних (а такими можуть бути і підземні водні об'єкти) погоджується з Міністерством охорони здоров'я України.

Таким чином, система органів загального контролю за використанням надр в Україні представлена законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади. Характерною рисою загального контролю є його здійснення в силу необхідності реалізації управлінських рішень та забезпечення законності в державі. Разом з тим, відособлене здійснення загального контролю не може бути ефективним без організації спеціального контролю в тій чи іншій сфері. Загальний контроль являє собою своєрідний фундамент, на якому організується вся спеціалізована контрольна діяльність. Водночас спеціальний екологічний контроль здійснюється органами державної влади, укомплектованими фахівцями з відповідною освітою та навиками природоохоронної діяльності.

2.3. Проблеми організаційно-правового забезпечення спеціального контролю за використанням та охороною надр

Спеціальний контроль за використанням та охороною надр, на відміну від загального, здійснюється спеціально уповноваженими

¹ Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 50. – Ст. 435.

центральними орган виконавчої влади та їх органами на місцях. Спеціалізація контрольної діяльності, як зазначається в правовій доктрині, зумовлюється такими причинами: 1) маючи специфічний об'єкт контролю, відповідний орган, укомплектований спеціалістами необхідного профілю, може забезпечити найбільшу спеціалізацію контролю, його високий професійний рівень; 2) контрольно-наглядові повноваження є для відповідних підрозділів основними, всі ці органи не пов'язані ні з експлуатацією природних ресурсів, ні з будь-якою іншою господарською діяльністю¹.

«Керівними принципами...» до спеціалізованих органів екологічного контролю встановлюється низка вимог, серед яких – наявність статусу автономного органу з чітко визначеною у законодавстві сферою відповідальності і відповідними повноваженнями для виконання поставлених завдань (принцип 6); відображення в організаційній структурі контролюючого органу пріоритетів охорони навколишнього середовища (принцип 7); чітка вертикаль організаційної структури, із делегування правозастосовчих повноважень нижчестоящим контролюючим органам (принцип 8) та ін.

Варто зазначити, що в цьому розділі під поняттям «контроль» маємо на увазі переважно поточний контроль. Така специфіка пов'язана з тим, що лише спеціалізовані органи контролю уповноважені безпосередньо впливати на повсякденну діяльність надрокористувачів, спрямовуючи її у необхідне русло та застосовуючи, у разі необхідності, засоби протидії правопорушенням.

Відповідно до ст. 61 КпН, до органів, що здійснюють державний контроль і нагляд за веденням робіт з геологічного вивчення надр, їх використанням та охороною належать: центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів.

¹ Государственное управление охраной окружающей среды в союзной республике / [Шемшученко Ю.С., Мальшева Н.Р., Ерофеев Н. И. и др.]; отв. ред. Ю.С. Шемшученко. – К.: Наук. думка, 1990. – 117-118.

На сьогодні центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, є Держгеослужба України. Правовий статус цього органу визначається, окрім КпН, Законом України «Про державну геологічну службу України»¹, Законом України «Про центральні органи виконавчої влади»² та Положенням про Державну службу геології та надр України, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р.³

Держгеослужба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів. Основними завданнями цього органу, відповідно до Положення про Державну службу геології та надр України, є реалізація державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр та внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр на розгляд Міністра екології та природних ресурсів України.

Варто зауважити, що у ч.1 ст. 62 КпН, яка визначає контрольні повноваження Держгеослужби України, мова йде переважно про напрямки державного геологічного контролю. Сюди належить перевірка: виконання вимог щодо охорони надр під час ведення робіт з їх вивчення; виконання державних програм геологорозвідувальних робіт, геологічних завдань і замовлень; обґрунтованість застосування методик і технологій, якість, комплексність, ефективність робіт з геологічного вивчення надр; виконання рішень з питань методичного забезпечення робіт з геологічного вивчення та використання надр; дотримання нормативів, стандартів та інших вимог щодо геологічного вивчення та використання надр, умов спеціальних дозволів на користування надрами та угод про умови користування надрами; повноту вивчення геологічної будови надр, гірничо-технічних, інженерно-геологічних, геолого-екологічних та інших умов вивчення родовищ корисних копалин; відповідність геологорозвідувальних робіт і наукових досліджень державним контрактам і замовленням, а

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 51. – Ст. 456.

² Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 85

³ Офіційний вісник України. – 2016. – № 3. – С. 284. – Ст.192.

також проектам щодо проведення таких робіт; використання технічних засобів і методів ведення робіт з геологічного вивчення надр, які виключають невинуваті втрати корисних копалин і погіршення їх якості; своєчасність та відповідність установленим вимогам введення в експлуатацію розвіданих родовищ корисних копалин; дотримання під час дослідно-промислової експлуатації родовищ корисних копалин технологій, які забезпечують необхідне їх вивчення, не знижуючи при цьому промислову цінність; збереження розвідувальних гірничих виробок і свердловин для розробки родовищ корисних копалин, збереження геологічної документації, зразків порід, дублікатів проб, які можуть бути використані при подальшому вивченні надр; обґрунтованість напрямів пошукових, розвідувальних та інших робіт з геологічного вивчення надр; своєчасність і правильність державної реєстрації робіт з геологічного вивчення і використання надр, наявність спеціальних дозволів на користування надрами і виконання передбачених ними умов; повноту і вірогідність вихідних даних про кількість та якість запасів основних та спільно-залягаючих корисних копалин, компонентів, що містяться в них, а також надання підприємствами та організаціями звітних балансів запасів корисних копалин; облік видобування нафти, газу та супутніх компонентів; ведення пошуково-розвідувальних та інших робіт з геологічного вивчення підземних вод. Орган державного геологічного контролю в межах своєї компетенції забезпечує вирішення інших питань щодо геологічного вивчення надр.

Однак контрольні повноваження Держгеослужби України виключно геологічним контролем не обмежуються. Про це свідчить ч.1 ст. 61 КпН, де, як уже зазначалося, на Держгеослужбу України покладається також функція державного контролю за раціональним та ефективним використанням надр. Схоже формулювання зустрічаємо у ч.1 ст. 7-1 Закону України «Про державну геологічну службу», де закріплюється, що державний контроль за веденням робіт з геологічного вивчення та *раціональним і ефективним використанням надр* здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр.

Як слушно зауважує з цього приводу О.М. Олійник, закріплення у КпН виключно повноважень органів геологічного контролю щодо

здійснення контролю за геологічним вивченням надр, і конкретизація інших контрольних повноважень лише на рівні підзаконних нормативно-правових актів є неприйнятною. Тому дослідник пропонує закріпити в розділі VII КпН загальні засади здійснення контролю за всіма видами користування надрами, передбаченими у КпН¹.

У структурі Держгеослужби України діє Департамент державного геологічного контролю. Відповідно до покладених завдань Департамент державного геологічного контролю реалізує такі повноваження: 1) забезпечує дотримання всіма користувачами надр: встановленого порядку, норм і правил геолого-зйомочних, пошукових, розвідувальних та інших робіт, пов'язаних з геологічним вивченням надр; законодавчих та нормативно-правових актів України, державних стандартів, нормативно-технічних документів під час використання надр та вимог у сфері охорони надр в частині повного і комплексного їх вивчення; 2) організовує та проводить планові та позапланові перевірки надрокористувачів, за результатами яких (у разі виявлення порушень вимог законодавства) складає акти, видає обов'язкові для виконання вказівки (приписи) про усунення виявлених недоліків і порушень вимог законодавства; 3) готує інформацію на основі аналізу та узагальнення первинних матеріалів для внесення керівництву Держгеослужби України пропозицій щодо підвищення ефективності ведення робіт з геологічного вивчення та використання надр; 4) створює бази даних проведених перевірок та веде збір, аналіз та обробку відомостей про діяльність надрокористувачів на всій території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони; 5) в установленому порядку готує матеріали для здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Варто звернути увагу, що у «Керівних принципах...» державний орган контролю у сфері навколишнього середовища визначається як будь-яка структура державної влади, основним завданням якої є виявлення, моніторинг, запобігання та усунення наслідків порушення природоохоронних вимог. Такий орган може бути департаментом в структурі головного відомства з охорони навколишнього середовища, автономним органом (що, як правило, іменується інспекцією) або

¹ Олійник О.М. Правове регулювання охорони надр за законодавством України (окремі аспекти): монографія / О.М. Олійник. – Хмельницький: Поліграфіст, 2011. – С. 42.

будь-яким іншим адміністративним підрозділом, наділеним відповідними повноваженнями. А отже, саме Департамент державного геологічного контролю, якщо розглядати його через призму «Керівних принципів...», є органом державного контролю у сфері геологічного вивчення, раціонального та ефективного використання надр.

Таким чином, у межах повноважень, Держгеослужба України проводить перевірки, за результатами яких складає акти, видає приписи щодо усунення фактів порушень вимог нормативно-правових актів, а також розглядає справи про адміністративні правопорушення та накладає адміністративні стягнення. Так, відповідно до ст. 239 Кодексу України про адміністративні правопорушення центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, розглядає справи про порушення вимог щодо охорони надр (ст. 57) та порушення правил і вимог проведення робіт по геологічному вивченню надр (ст.58). Крім цього, на сьогодні підготовлено доповнення до Кодексу України про адміністративні правопорушення, якими передбачається відповідальність за невиконання законних вимог посадових осіб центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр щодо усунення порушень законодавства у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, ненадання їм необхідної інформації або надання неправдивої інформації, створення інших перешкод для виконання покладених на них обов'язків. Розгляд такої категорії справ та накладення стягнень, згідно законопроекту, також повинні здійснювати уповноважені посадові особи Держгеослужби України.

Механізм здійснення державного контролю з метою виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр визначався Порядком здійснення державного геологічного контролю, затвердженим відповідною Постановою Кабінету Міністрів України¹. Згідно зазна-

¹ Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері геологічного вивчення та використання надр і визначається періодичність здійснення планових заходів державного контролю Державною службою

ченого Порядку державний геологічний контроль здійснювався шляхом проведення органами державного геологічного контролю планових і позапланових перевірок надрокористувачів. Планові перевірки надрокористувачів проводилися відповідно до квартального плану проведення перевірок, який затверджувався Держгеослужбою України до 25 числа останнього місяця кварталу, що передує плановому. Позапланові перевірки надрокористувачів проводилися у разі: подання надрокористувачем письмової заяви; виявлення недостовірних даних у документах обов'язкової звітності, поданих надрокористувачем; звернення фізичних або юридичних осіб про порушення надрокористувачем вимог законодавства (за згодою Держгеослужби України); неподання в установлений строк надрокористувачем документів обов'язкової звітності без поважних причин, а також письмових пояснень про причини, які перешкождали поданню таких документів; настання аварії, смерті потерпілого внаслідок нещасного випадку або професійного захворювання, що було пов'язане з діяльністю надрокористувача. З метою здійснення контролю за виконанням надрокористувачем приписів, розпоряджень щодо усунення порушень вимог законодавства, виданих за результатами проведення планових перевірок, також проводиться позапланова перевірка. Проведення позапланових перевірок надрокористувачів з інших підстав заборонялося. Зазначений Порядок втратив чинність згідно Постанови Кабінету Міністрів України від 10 березня 2017 р. № 239¹.

Періодичність проведення перевірок Держгеослужбою України залежить від критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр². Такими критеріями є: 1) вид користування надрами; 2) вид корисних копалин, що видобуваються.

Відповідно до встановлених критеріїв діяльність суб'єктів господарювання незалежно від форми власності відноситься до одного з трьох ступенів ризику – високого, середнього або незначного.

геології та надр: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2014 року № 593 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 97. – Ст. 160. – С. 3554.

¹ Офіційний вісник України. – 2017. – № 33. – С. 49. – Ст. 1028.

² Офіційний вісник України. – 2014. – № 90. – С. 80. – Ст. 2585.

До видів господарської діяльності з високим ступенем ризику віднесено: видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім підземних питних вод, грязей лікувальних, ропи, розсолів, теплоенергетичних, технічних та промислових вод, сировини піщано-гравійної, дорогоцінного каміння органогенного утворення відповідно до ліцензії); геологічне вивчення, в тому числі дослідно-промислому розробку, корисних копалин загальнодержавного значення (крім грязей лікувальних, ропи, розсолів, теплоенергетичних, технічних та промислових вод, сировини піщано-гравійної). Планові заходи державного контролю щодо зазначених видів діяльності здійснюються Держгеослужбою України не частіше одного разу на рік.

Господарською діяльністю із середнім ступенем ризику вважається: видобування підземних питних вод, корисних копалин місцевого значення, дорогоцінного каміння органогенного утворення відповідно до ліцензії. Згідно законодавства, планові перевірки суб'єктів, що здійснюють зазначені види діяльності, проводяться не частіше одного разу на три роки.

Всі інші види господарської діяльності, пов'язані з користуванням надрами, характеризуються незначним ступенем ризику, і планово перевіряються Держгеослужбою України не частіше одного разу на п'ять років.

У випадку, коли за результатами не менш як двох останніх планових заходів державного контролю не виявлено фактів порушення суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, наступний плановий захід державного геологічного контролю щодо такого суб'єкта здійснюється не раніше, ніж через період часу, встановлений для відповідного ступеня ризику, збільшений у 1,5 раза.

Із вищенаведеного можна зробити висновок, що фактично Порядком здійснення державного геологічного контролю встановлювалися правила проведення не лише геологічного контролю, але й контролю щодо інших видів користування надрами, здійснюваного Держгеослужбою України. Аналіз нормативно-правової бази у сфері контрольної діяльності Держгеослужби України свідчить про доволі часту необґрунтовану підміну понять «державний геологічний контроль» та «державний контроль за використанням та охороною надр». Хоча останній за своїм змістом є ширшим і стосується всіх

видів користування надрами, а не лише їх геологічного вивчення, у багатьох актах законодавства з незрозумілих причин він іменується саме державним геологічним контролем, а орган, що його здійснює – органом державного геологічного контролю.

Окремі контрольні повноваження Держгеослужби України закріплює також ВК України. Як зазначено у ст. 17 ВК України, до відання центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, у галузі управління і контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів належить: видача спеціальних дозволів на користування надрами для розробки родовищ підземних вод за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці; виявлення недіючих свердловин і вжиття заходів щодо їх ліквідації або ремонту і подальшого використання; здійснення державного геологічного контролю за веденням пошуково-розвідувальних та інших робіт щодо геологічного вивчення підземних вод; вирішення інших питань у галузі управління і контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів.

Центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці та здійснює гірничий нагляд, як вже зазначалося, є Держпраці України. Компетенція цього органу у сфері здійснення державного гірничого нагляду визначається КпН, Положенням про Державну службу України з питань праці, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 р.¹, а також Положенням про порядок здійснення державного гірничого нагляду. Основним завданням Держпраці України є, з поміж іншого, реалізація державної політики у сферах промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами, здійснення державного гірничого нагляду, а також з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю.

Повноваження Держпраці України у сфері здійснення гірничого нагляду, відповідно до ч.1 ст. 63 КпН включають перевірку: повноти

¹ Офіційний вісник України. – 2011. – № 21. – С. 201. – Ст.584.

вивчення родовищ корисних копалин, гірничо-технічних, інженерно-геологічних, гідрогеологічних та інших умов їх розробки, будівництва та експлуатації підземних споруд, захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва; виконання вимог щодо охорони надр при встановленні кондицій на мінеральну сировину та експлуатації родовищ корисних копалин; правильності розробки родовищ корисних копалин; повноту видобування оцінених запасів корисних копалин і наявних у них компонентів; додержання встановленого порядку обліку запасів корисних копалин, обґрунтованість і своєчасність їх списання; додержання правил проведення геологічних і маркшейдерських робіт під час розробки родовищ корисних копалин; додержання правил та технологій переробки мінеральної сировини з метою забезпечення більш повного вилучення корисних компонентів та поліпшення якості кінцевої продукції; правильності і своєчасності проведення заходів, що гарантують безпеку людей, майна і навколишнього природного середовища, гірничих виробок і свердловин від шкідливого впливу робіт, пов'язаних з користуванням надрами; готовність державних воєнізованих гірничорятувальних служб та формувань і диспетчерських служб до локалізації та ліквідації наслідків аварій тощо.

У Положенні про Державну службу України з питань праці закріплюється, що цей орган, з поміж іншого, здійснює державний гірничий нагляд з питань: правильності розробки родовищ корисних копалин у частині їх безпечної експлуатації; додержання правил проведення геологічних і маркшейдерських робіт під час дослідно-промислової розробки та експлуатації родовищ корисних копалин; додержання правил та технологій переробки мінеральної сировини; правильності та своєчасності проведення заходів, що гарантують безпеку людей, майна і навколишнього природного середовища, гірничих виробок і свердловин від шкідливого впливу робіт, пов'язаних із користуванням надрами; готовності державних воєнізованих гірничорятувальних служб та формувань і диспетчерських служб до локалізації та ліквідації наслідків аварій. Крім зазначеного, Держпраці України здійснює державний нагляд (контроль) у сфері гірничих відносин на підприємствах вугільної, гірничорудної та нерудної промисловості, під час проведення гірничих робіт, будівництва та експлуатації, ліквідації або консервації гірничих

підприємств; здійснює нагляд (контроль) за дотриманням умов спеціальних дозволів на користування надрами в частині державного гірничого нагляду.

У структурі Держпраці України діє Управління гірничого нагляду, що включає відділ нагляду у вугільній промисловості, відділ нагляду у гірничодобувній промисловості, за вибуховими роботами і утилізацією боєприпасів та відділ геолого-маркшейдерських робіт.

Державний гірничий нагляд здійснюється шляхом проведення комплексних обстежень, вибіркового перевірок, а також погодження нормативної документації.

У результаті проведених перевірок органи Держпраці України має право: 1) давати обов'язкові для виконання вказівки (приписи) про усунення порушень норм і правил ведення робіт під час геологічного вивчення надр, їх використання та охорони; 2) в порядку, встановленому законодавством України, припиняти роботи, пов'язані з користуванням надрами, у разі порушень відповідних норм і правил; 3) вимагати від користувачів надр обґрунтування списання запасів корисних копалин; 4) давати рекомендації щодо впровадження нових прогресивних технологій переробки мінеральної сировини (ч. 2 ст. 63 КпН). Відповідно до ст. 231 Кодексу України про адміністративні правопорушення, посадові особи Держпраці України можуть розглядати справи та притягувати до адміністративної відповідальності за порушення права державної власності на надра, порушення вимог щодо охорони надр та порушення правил і вимог проведення робіт по геологічному вивченню надр.

Ще одним органом контролю за використанням та охороною надр є Держекоінспекція України. Держекоінспекція України – це центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів і який реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів¹. Основними завданнями Держекоінспекції України, з-поміж іншого, є здійснення у межах

¹ Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2017 року № 275 // Офіційний вісник України. – 2017. – № 36. – Ст. 1131.

повноважень, передбачених законом, державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства щодо надр.

Держекоінспекція України здійснює свої повноваження безпосередньо і через утворені в установленому порядку територіальні органи.

Контрольні повноваження Держекоінспекції України у сфері використання і охорони надр, на відміну від інших природних об'єктів та їх ресурсів, не конкретизовані. Про це свідчить аналіз ст. 20-2 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», а також Положення про Державну екологічну інспекцію України від 19 квітня 2017 р.

Відповідно до п. 4 Положення про Державну екологічну інспекцію України Держекоінспекція України здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням центральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в частині здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності і господарювання, громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, а також юридичними особами – нерезидентами вимог законодавства про охорону надр, зокрема щодо ведення будівельних, днопоглиблювальних робіт, видобування піску і гравію, прокладення кабелів, трубопроводів та інших комунікацій на землях водного фонду; використання та охорони надр; наявності дозволів, лімітів та квот на спеціальне використання природних ресурсів, дотримання їх умов (пп. 2). Важливим повноваженням Держекоінспекції є можливість вжиття відповідно до закону заходів щодо припинення самовільного користування надрами та забудови площ залягань корисних копалин з порушенням установленого порядку (пп.10).

Відповідно до ст. 242-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення Держекоінспекція України уповноважена розглядати справи та притягати до адміністративної відповідальності за правопорушення, передбачене ст. 47 Кодексу (порушення права державної власності на надра).

16 березня 2017 р. було оновлено структуру центрального апарату Держекоінспекції України, і зокрема – створено відділ

державного екологічного нагляду (контролю) земельних ресурсів та надр. Тривалий час відділу контролю за станом надр (на відміну від інших природних ресурсів та об'єктів) у структурі Держекоінспекції України не було.

На Держекоінспекцію України також покладається функція контролю за виконанням законодавства про додержання режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду. Проте законодавством порядок здійснення державного контролю за створенням та дотриманням режиму геологічних об'єктів та пам'яток природи належним чином не врегульовано.

Ще одним питанням, яке вимагає уваги законодавця, є врегулювання державного контролю за використанням та охороною надр морських територій. Державний екологічний контроль в межах внутрішньої (морської) економічної зони та континентального шельфу України здійснюють Державна екологічна інспекція Північно-Західного регіону Чорного моря та Державна Азовська морська екологічна інспекція, які є територіальними підрозділами Держекоінспекції України. Проте досі функції контролю за використанням і охороною надр ці органи не здійснювали¹, що можна вважати прогалиною чинного законодавства. У сучасній науковій літературі відзначається, що «в майбутньому значні перспективи розширення мінерально-сировинної бази пов'язані з морем»². На шельфі Чорного та Азовського морів виявлено родовища нафти, газу, будівельних пісків, залізної руди. Діяльність щодо використання мінеральних ресурсів, розміщених під дном морів, потребує особливої уваги з боку органів екологічного контролю. Доволі часто значні поклади родовищ корисних копалин можуть знаходитися у місцях скупчення біоресурсів, і їх видобуток не може не впливати на останніх та на морське середовище в цілому. Так, однією із можливих версій значного скорочення популяції деяких видів риб в акваторії Азовського моря вважають її забруднення внаслідок бурових робіт.

¹ Положення про морські екологічні інспекції: Затверджено Наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 4 листопада 2011 року № 429 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 92. – Ст. 134. – С. 3359.

² Гавриленко Б.Б. Економіко-правові важелі раціонального природокористування / Гавриленко Б.Б. – Запоріжжя: «Поліграф», 2004. – С. 26.

Ділянки надр знаходяться в нерозривному зв'язку із відповідними земельними ділянками. Таким чином, надрокористування завжди пов'язане із експлуатацією земельних ділянок, в площинних межах яких розташовані надра, а надрокористувач зазвичай є і землекористувачем з відповідними правами та обов'язками.

Державний контроль за використанням та охороною земель у процесі надрокористування здійснює Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (далі – Держгеокадастр України), що є центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів. Діяльність цього органу спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України.

Відповідно до п.4 Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру¹, Держгеокадастр України, зокрема, організовує та здійснює державний нагляд (контроль) за виконанням умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту під час проведення гірничодобувних, геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт, пов'язаних із порушенням ґрунтового покриву, своєчасного проведення рекультивації порушених земель в обсягах, передбачених проектом рекультивації земель; розміщенням, проектуванням, будівництвом та введенням у дію об'єктів, які негативно впливають або можуть вплинути на стан земель; використанням земельних ділянок відповідно до цільового призначення.

Посадові особи Держгеокадастру України та його територіальних органів, які є державними інспекторами у сфері державного контролю за використанням та охороною земель і дотриманням вимог законодавства України про охорону земель, в межах своїх повноважень мають право: складати акти перевірок, протоколи про адміністративні правопорушення та розглядати відповідно до зако-

¹ Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 року № 15 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 7. – Ст. 79. – С. 164.

нодавства справи про адміністративні правопорушення, давати обов'язкові для виконання приписи (розпорядження), а також подавати в установленому законодавством порядку до відповідних органів матеріали перевірок для притягнення винних осіб до відповідальності; безперешкодно обстежувати в установленому законодавством порядку підприємства, установи та організації усіх форм власності, що перебувають у власності та користуванні юридичних і фізичних осіб, для проведення перевірок з питань, що належать до компетенції Держгеокадастру України.

Виходячи зі змісту ст. 6 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», Держгеокадастр України володіє правом внесення до органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування клопотань щодо обмеження або зупинення освоєння земельних ділянок у разі розробки корисних копалин, в тому числі торфу, проведення геологорозвідувальних, пошукових та інших робіт з порушенням вимог земельного законодавства¹.

Відповідно до ч. 2 ст. 24 КпН, на користувачів надр покладається обов'язок приводити земельні ділянки, порушені при користуванні надрами, в стан, придатний для подальшого їх використання у суспільному виробництві. Окрім цього для отримання спеціального дозволу на користування надрами, зацікавлена особа зобов'язана розробити проект рекультивації земель, що будуть порушені в результаті надрокористування. Контроль за дотримання вимог цього проекту, який є невід'ємною частиною спеціального дозволу на користування надрами, повинна здійснювати Держгеослужба України.

До сказаного варто додати, що надрокористування справляє чималий вплив на всі компоненти навколишнього природного середовища. Якщо лісокористування, землекористування, водокористування зазвичай відбувається без впливу на надра, то надрокористування у більшості випадків впливає на землі, атмосферне повітря, а іноді – на води, ліси, рослинний та тваринний світ. Досі в українській доктрині екологічного права та у чинному законодавстві цьому аспекту користування надрами не приділено належної уваги.

¹ Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 350.

У ст. 34 Гірничого закону України закріплюється перелік основних екологічних вимог у сфері проведення гірничих робіт. Серед таких вимог – впровадження передових технологій проведення гірничих робіт та очищення стічних вод і відпрацьованого повітря, організація санітарно-захисної зони між гірничим підприємством і жилими будівлями відповідно до законодавства, запобігання осіданню, підтопленню, заболочуванню, засоленню, висушенню та забрудненню відходами виробництва поверхні землі, запобігання несприятливому впливу водовідведення з гірничих виробок на рівень ґрунтових вод і поверхневі водні об'єкти, своєчасне проведення рекультивації земель тощо. Проте цей перелік є невичерпним та доволі загальним, а на рівні КпН та інших природоресурсних кодексів він не доповнюється і не конкретизується. Для порівняння, у ст. 43 Лісового кодексу Російської Федерації¹ та ст. 52 Водного кодексу Російської Федерації² визначається порядок використання лісів та водних об'єктів під час геологічного вивчення надр та видобування корисних копалин.

Екологічні наслідки незаконного видобування бурштину на території лісів Рівненської, Житомирської та Волинської областей яскраво засвідчують необхідність комплексного підходу до організаційно-правового забезпечення контролю за використанням та охороною надр. Такий контроль повинен враховувати взаємодію всіх елементів екосистеми під час надрокористування.

Вимога щодо комплексності екологічного контролю закріплена також «Керівними принципами...». Так, відповідно до принципу 17 у природоохоронному інспектуванні поступово повинен запроваджуватися комплексний підхід. У коментарі до зазначеного принципу вказується, що розглядаючи питання про застосування такого підходу орган державного екологічного контролю повинен визначити, чи дозволить цей підхід: а) добитися кращих природоохоронних результатів; б) забезпечити більшу ефективність використання природних ресурсів; в) посилити увагу природокористувачів до проблем охорони навколишнього середовища; г) розширити сферу інспекційної та правозастосовчої діяльності органу державного екологічного контролю.

¹ Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 50. – Ст. 5278.

² Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 23. – Ст. 2381.

Вищенаведений аналіз нормативно-правових актів дає можливість зробити наступні висновки.

У сучасний період створена розгалужена система органів спеціального контролю у сфері користування надрами. Здійснюючи надвідомчий екологічний контроль, вони відіграють вирішальну роль у забезпеченні раціонального використання та охорони надр. Водночас існуюча система державних контролюючих органів неминуче створює проблеми, пов'язані з паралелізмом у роботі та дублюванням контрольних повноважень. Як слушно зауважує з цього приводу В.В. Костицький, «недоліком закладеного в чинних правових актах підходу до регулювання контрольної діяльності в даній сфері суспільних відносин є те, що він закріплює організаційну розпорошеність органів, які здійснюють екологічний контроль, не визначає й чітких критеріїв розмежування контрольних повноважень між відповідними органами»¹.

Зокрема, як Держгеослужба України, так і Держпраці України, виходячи зі ст. 62 – ст. 63 КпН, володіють контрольними повноваженнями щодо геологічного вивчення надр. З цього приводу В.І. Андрейцев слушно зауважує, що функції гірничого нагляду у деяких питаннях збігаються з функціями державного геологічного контролю, і це, зокрема, стосується геологічного вивчення надр. Розмежування тут, на думку науковця, повинне здійснюватися за змістом геологічного контролю і гірничого нагляду. 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 охороною². Проте доволі часто у законодавстві про надра повноваження органів геологічного контролю і гірничого нагляду дублюються.

Так, відповідно до п. 6 ч.1 ст. 62 КпН, органи державного геологічного контролю перевіряють «повноту вивчення геологічної будови надр, гірничо-технічних, інженерно-геологічних, геолого-екологічних та інших умов вивчення родовищ корисних копалин», а

¹ Костицький В.В. Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка (економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні) / Василь Васильович Костицький. – [2-е вид.] – К.: Український інформаційно-правовий центр, 2001. – С.237.

² Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К., «Укр. енцикл.», 1998. Т. 1: А – Г. – 1998. – С.593.

органи державного гірничого нагляду (п.1 ч.1 ст. 63 КпН) – «повноту вивчення родовищ корисних копалин, гірничотехнічних, інженерно-геологічних, гідрогеологічних та інших умов їх розробки». Як впливає зі ст. 37 КпН, метою геологічного вивчення надр є одержання даних про їх геологічну будову, процеси, що відбуваються в них; виявлення і оцінка запасів корисних копалин, вивчення закономірностей їх формування і розміщення, з'ясування гірничих та інших умов розробки родовищ корисних копалин і використання надр для цілей, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин. Тобто фактично органи гірничого нагляду наділені повноваженням перевірки результату геологічного вивчення надр, що не відповідає їх основним завданням.

Як вірно підмічає Д.І. Козьяков, дублювання компетенції передусім негативно впливає на результативність адміністративно-юрисдикційної діяльності органів гірничого нагляду і геологічного контролю, позаяк вони однаково наділені правом складання протоколів і розгляду справ про адміністративні правопорушення, що передбачено ст. 57 «Порушення вимог щодо охорони надр» і ст. 58 «Порушення правил і вимог проведення робіт по геологічному вивченню надр» Кодексу України про адміністративні правопорушення¹.

Варто також погодитися з твердженням В.Л. Бредіхіної стосовно того, що «повноваження Держпраці, які закріплені у відповідному Положенні про неї, пов'язані переважно зі здійсненням гірничого нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю та виробничим процесом при вивченні та використанні надр і обумовлені, перш за все, необхідністю забезпечення техногенної безпеки та охорони праці під час здійснення надрокористування, та не передбачають ані встановлення факту самовільного користування надрами в процесі перевірок, ані розрахунку відповідних збитків державі»². Не випадково діяльність Держпраці України спрямо-

¹ Козьяков Д. Співвідношення контрольної компетенції органів гірничого нагляду та геологічного контролю у сфері користування надрами / Д. Козьяков // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – № 4. – С. 112.

² Бредіхіна В.Л. Деякі організаційні проблеми здійснення державного контролю та нагляду у сфері використання та охорони надр [Електронний ресурс] / В.Л. Бредіхіна // Порівняльно-аналітичне право. – 2016. – № 3. – С. 125. – Режим доступу: http://www.pap.in.ua/3_2016/35.pdf

вується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики, а не Міністра екології та природних ресурсів. Як згадувалося вище, згідно чинного законодавства Держпраці України не виконує функцій з реалізації державної політики у сфері охорони надр.

Таким чином, завданням органів державного геологічного контролю є перевірка результатів геологічного вивчення надр, а також дотримання законодавства про охорону надр під час такого вивчення. Діяльність органів гірничого нагляду спрямована, в першу чергу, на забезпечення безпеки робочого процесу геологічного вивчення надр. В цілому можна припустити, що гірничий нагляд хоча і здійснюється у сфері використання надр, проте його основною метою є охорона праці в процесі надрокористування та безпека людей, безпосередньо задіяних у гірничих роботах. Забезпечення раціонального використання та охорони надр як природного об'єкту для органів гірничого нагляду є лише супутнім результатом. І хоча «екологічний компонент» у повноваженнях Держпраці України присутній, він або дублюється, або міг би повністю перейти до спеціалізованого органу екологічного контролю.

Неможливо уникнути паралелізму та дублювання контрольних повноважень різними органами і за умови, коли природний об'єкт знаходиться у нерозривному зв'язку з іншими природними об'єктами. Так, контроль за здійсненням рекультивації земель, порушених внаслідок надрокористування, здійснюють Держгеокадастр України та Держгеослужба України.

Перевірку наявності та дотримання умов дозвільних документів на користування надрами можуть здійснювати як Держгеослужба України, так і Держекоінспекція України. При цьому притягати до адміністративної відповідальності за порушення права державної власності на надра, тобто за самовільне користування надрами, Держгеослужба України не уповноважена. Натомість такі справи підвідомчі Держекоінспекції України та Держпраці України.

Недоліком чинного законодавства про надра є відсутність деталізації контрольних повноважень Держгеослужби України у сфері видобування корисних копалин та інших видів користування надрами, відмінних від їх геологічного вивчення.

Ще однією проблемою можна вважати виконання Держгеослужбою України значного масиву різнопланових обов'язків. Виходячи з положень ч.2 ст.17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», центральний орган виконавчої влади утворюється як служба у тому випадку, коли більшість його функцій полягають у наданні адміністративних послуг фізичним і юридичним особам. Закон не виключає можливості здійснення службою повноважень щодо управління об'єктами державної власності, що належать до сфери її управління, контрольно-наглядових функцій за дотриманням актів законодавства, а також інших завдань. Однак саме виконання у переважній більшості функцій з надання адміністративних послуг є законодавчо закріпленою визначальною рисою служб поряд з іншими центральними органами виконавчої влади – міністерствами, агентствами, інспекціями, а також органами виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Закріплення за Держгеослужбою України значного обсягу контрольних повноважень певною мірою нівелює можливість її спеціалізації на наданні адміністративних послуг. Ситуація ускладнюється тим, що Держгеослужба України також здійснює управління об'єктами державної власності, що належать до сфери її відання. Таким чином, можна спостерігати нагромадження у руках цього органу різнопланових управлінських функцій. У літературі неодноразово висловлювалася думка про недопустимість входження інспекції або її структурних підрозділів до органу, який здійснює як контрольні повноваження, так і функції з використання підконтрольних об'єктів або управління ними¹. Ще в 1978 р. Г.С. Башмаков обґрунтовував необхідність перетворення органу державного геологічного контролю в самостійну організацію, включити її в структуру державного гірничого нагляду або спеціального органу по контролю за станом усіх природних ресурсів². Сучасна українська дослідниця О.О. Сурілова зазначає, що «ні в якому разі не можна об'єднувати в одному органі функцію з надання спеціальних дозволів на

¹ Костилен В.В. Удосконалення організації спеціалізованої контрольної діяльності у сфері охорони довкілля / В.В. Костилен // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць. – Х.: Вид-во ХарПІ УАДУ «Магістр», 2002. – № 2 (13): У 2-х ч. Ч.ІІ. – С.291.

² Башмаков Г.С. Правовое регулирование разведки и разработки общераспространенных полезных ископаемых / Г.С. Башмаков. – Москва : Изд-во «Наука», 1978. – С.95.

користування надрами і функцію здійснення державного контролю за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища»¹.

У контексті дослідження цікавим видається досвід організації державного управління у сфері охорони та використання надр сусідніх держав, зокрема – Російської Федерації. Функції надання державних послуг та управління державним майном у сфері надрокористування тут виконує Федеральне агентство з надрокористування, яке знаходиться у віданні Міністерства природних ресурсів та екології Російської Федерації.

Аналіз Положення про Федеральне агентство надрокористування² дає можливість зауважити ідентичність значної групи повноважень цього органу з повноваженнями Держгеослужби України (організація державного геологічного вивчення надр, проведення аукціонів на право користування надрами, видача, оформлення, переоформлення, реєстрація та анулювання дозволів на користування надрами тощо). Разом з тим, до компетенції Федерального агентства надрокористування Російської Федерації не належить контроль за геологічним вивченням, раціональним використанням та охороною надр. Цю функцію виконує федеральний орган виконавчої влади, що здійснює державний контроль в сфері охорони навколишнього середовища (державний екологічний контроль) – Федеральна служба нагляду в сфері природокористування³. У її структурі для виконання цієї функції створено відділ нагляду у сфері надрокористування твердими корисними копалинами та відділ нагляду у сфері надрокористування вуглеводневою сировиною і підземними водами. Функція державного нагляду за безпечним веденням робіт, пов'язаних із користуванням надрами, покладається на Федеральну службу екологічного, технологічного та атомного нагляду.

¹ Сурілова О.О. Державний контроль за додержанням законодавства про надра / О.О. Сурілова // Юридичний науковий електронний журнал. – 2016. – № 4. – С. 153. – Режим доступу: http://www.lsej.org.ua/4_2016/42.pdf

² Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию: Постановление Правительства РФ от 17 июня 2004 года № 293 // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 26. – Ст. 2669.

³ Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановления Правительства РФ от 22 июля 2004 года № 370: Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 года № 400 // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 32. – Ст. 3347.

Таким чином, надаючи державні послуги та здійснюючи управління відповідними об'єктами державної власності, Федеральне агентство надрокористування Російської Федерації не володіє функцією державного контролю за використанням надр, в тому числі – функцією державного геологічного контролю.

Такий розподіл, на нашу думку, має ряд переваг у порівнянні з сучасною організацією державного управління надрокористуванням в Україні. У першу чергу, відсутнє поєднання функції управління об'єктами державної власності та контрольно-наглядової функції, яке є вкрай небажаним в межах повноважень одного органу державної влади. По-друге, забезпечується спеціалізація відповідних органів на наданні адміністративних послуг або здійсненні контрольно-наглядової діяльності. З іншої сторони, контроль за використанням та охороною надр здійснюється комплексно, разом із перевіркою дотримання інших вимог природоохоронного законодавства в процесі користування надрами. При цьому контрольні повноваження не розпорошені, концентруються в межах одного органу, що усуває надмірний тиск на надрокористувачів.

Варто зазначити, що й така організація контролю за використанням і охороною надр не є бездоганною. Як зазначає В.Б. Агафонов, державний нагляд за геологічним вивченням, раціональним використанням та охороною надр, згідно законодавства Російської Федерації, є складовою державного екологічного нагляду. У свою чергу державний нагляд за безпечним веденням робіт, пов'язаних із користуванням надрами, охоплюється виключно законодавством у галузі забезпечення промислової безпеки, і до державного екологічного контролю не має жодного стосунку. Це, на думку дослідника, є не зовсім коректним щодо сфери надрокористування, оскільки у законодавстві про надра державний нагляд за геологічним вивченням, раціональним використанням та охороною надр та державний нагляд за безпечним веденням робіт, пов'язаних із користуванням надрами у сукупності складають єдиний державний контроль у сфері надрокористування¹.

Тому більш ніж доречною можна вважати ініціативу, передбачену Концепцією реформування системи державного нагляду (кон-

¹ Агафонов В.Б. Правове регулювання охорони оточуючої середовища та забезпечення екологічної безпеки при використанні надр: теорія та практика: дис. ... доктора. юр. наук: 12.00.06 / Агафонов Вячеслав Борисович. – Москва, 2014. – С. 314-315.

тролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища в Україні щодо створення єдиного контролюючого органу у сфері довкілля та передачу йому контрольних функцій щодо всіх видів природокористування. Таким органом, згідно Концепції, повинна стати Державна природоохоронна служба України (Держекобезпека). Основним завданням цього органу у Концепції визначається реалізація державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів. Варто лише зауважити, що створення контролюючого органу у формі служби не буде відповідати нормам Закону України «Про центральні органи виконавчої влади». З цих міркувань зазначений орган повинен діяти як інспекція, а саме – Державна природоохоронна інспекція України.

Із структури Держгеослужби України слід виключити Департамент державного геологічного контролю, оскільки правовий статус служби не повинен передбачати існуючого обсягу контрольних повноважень. Зазначений департамент доцільно ввести до структури відділу державного екологічного нагляду (контролю) земельних ресурсів та надр Держекоінспекції України (або ж Державної природоохоронної інспекції України у разі її створення). При цьому контрольні повноваження реформованого відділу варто розділити на дві групи: самостійні та здійснювані спільно з іншими підрозділами Держекоінспекції України. Такий поділ зумовлений специфікою знань, необхідних для здійснення контролю за використанням та охороною надр.

До самостійних повноважень в загальному варто віднести ті, які стосуються безпосередньо усіх видів користування надрами, а саме: 1) здійснення державного геологічного контролю відповідно до ст. 62 КпН; 2) перевірка дотримання вимог законів та інших нормативно-правових актів щодо раціонального використання та охорони надр; 3) перевірка наявності спеціальних дозволів на користування надрами, дотримання умов спеціальних дозволів, угод про умови користування надрами та додатків до них; 4) перевірка наявності ліцензій на здійснення окремих видів господарської діяльності, пов'язаної з користуванням надрами; 5) контроль відповідності поточної діяльності надрокористувача показникам, затвердженим у проектній доку-

ментації; б) перевірка дотримання вимог, які ставляться до конкретного виду користування надрами.

Спільно з іншими відділами Держекоінспекції України відділ державного екологічного нагляду (контролю) земельних ресурсів та надр зможе перевіряти: 1) дотримання умов утримання ділянок надр, що являють собою наукову і культурну цінність, природних геологічних заповідників, а також окремих геологічних пам'яток природи; 2) дотримання вимог щодо охорони навколишнього природного середовища та окремих його компонентів (земель, вод, лісів, атмосферного повітря) в процесі користування надрами; 3) дотримання вимог щодо розміщенням відвалів, вміщуючих порід, хвостосховищ, териконів та інших відходів видобування корисних копалин і переробки мінеральної сировини; 4) раціонального використання мінеральних ресурсів континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони; 5) дотримання вимог про охорону навколишнього природного середовища при захороненні у надрах відходів; б) дотримання вимог щодо рекультивациі земель, порушених в результаті надрокористування.

При цьому Держекоінспекція України повинна бути наділена повноваженням тимчасового припинення користування надрами до прийняття остаточного рішення Держгеослужбою України або судом, що дасть змогу оперативно реагувати на порушення законодавства про надра.

Держпраці України має бути позбавлено контрольних повноважень щодо безпосередніх результатів геологічного вивчення надр (оскільки з цією метою існують органи державного геологічного контролю), та забезпечувати виключно безпечне ведення робіт, пов'язаних з геологічним вивченням надр, видобуванням корисних копалин та іншими видами надрокористування. Правовий статус цього органу повинен передбачати, зокрема, здійснення нагляду за дотриманням вимог щодо технологій ведення робіт, пов'язаних із користуванням надрами; вимог безпеки на об'єктах, на яких ведуться гірничі роботи, роботи в підземних умовах, а також роботи щодо переробки мінеральної сировини; правильності застосування вибухових пристроїв під час роботи на гірничих об'єктах тощо. Контрольні повноваження Держпраці України, безпосередньо спрямовані на забезпечення дотримання законодавства про раціональне вико-

ристання та охорону надр, також мають бути передані Держекоінспекції України (або ж Державній природоохоронній інспекції України).

Повна передача Держекоінспекції України функції державного контролю за використанням і охороною надр забезпечить комплексність екологічного контролю, дасть змогу інспекції не лише перевіряти діяльність щодо користування надрами, але й оцінювати вплив надрокористування на всі взаємозв'язані з надрами природні об'єкти. Запропонований перерозподіл повноважень також знизить надмірний тиск на підконтрольних суб'єктів, оскільки перевірки дотримання законодавства про раціональне використання та охорони надр будуть здійснюватися єдиним органом державної влади спеціальної компетенції.

РОЗДІЛ ІІІ

СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ НЕДЕРЖАВНИХ ВИДІВ КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ТА ОХОРОНОЮ НАДР

3.1. Правове забезпечення самоврядного контролю в сфері охорони надр та їх використання

Як уже зазначалося, екологічний контроль, здійснюваний місцевими радами, виходячи з конституційної характеристики місцевого самоврядування, доцільно розглядати як самостійний відносно державного.

Згідно ст. 13 Конституції України надра виступають об'єктом виключного права власності Українського народу. Від імені Українського народу його права як власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Якщо державний контроль за використанням і охороною надр здійснюється для забезпечення інтересів всього українського народу, то головною метою самоврядного контролю є забезпечення інтересів його окремої частини – громади, на території якої планується або здійснюється надрокористування. Вагомим фактором, який пояснює зацікавленість територіальних громад та органів місцевого самоврядування в раціональному використанні та охороні надр, є економічний. Адже відповідно до чинного законодавства платежі за користування надрами відіграють важливу роль у наповненні місцевих бюджетів. У сучасному законодавстві прослідковується тенденція до надання територіальним громадам та органам місцевого самоврядування можливості здійснювати самостійне управління в сфері охорони надр та їх використання. Не виключено, що обраний Україною курс на децентралізацію посилить позиції територіальних громад у цій сфері.

Вищевказані факти свідчать про необхідність розмежування державного та самоврядного екологічного контролю, у тому числі – за використанням та охороною надр, на законодавчому рівні.

При цьому державний і самоврядний контроль не варто протиставляти. Головна мета цих видів контролю – це забезпечення раціонального використання та охорони надр. Надання органам місцевого самоврядування контрольних функцій у цій сфері свідчить про прагнення держави організувати контроль за використанням та

охороною надр з оптимальною ефективністю. Однак, на нашу думку, помилково обмежувати коло суб'єктів самоврядного екологічного контролю тільки місцевими радами (як це зустрічаємо в ЗК України). Адже місцеві ради є лише представницькими органами первинного суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади певної адміністративно-територіальної одиниці.

Виходячи зі ст. 140 Конституції України самоврядний контроль може здійснюватися територіальною громадою безпосередньо та через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також районні та обласні ради. Таким чином, можна виокремити два підвиди самоврядного контролю за використанням та охороною надр – прямий (безпосередній), тобто здійснюваний самою територіальною громадою, та опосередкований – здійснюваний виборними органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами. Підґрунтям цієї тези, окрім норм Конституції України, є також положення ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де сказано, що територіальна громада визнається первинним суб'єктом місцевого самоврядування села, селища або міста. Таким чином, територіальній громаді надається право вирішувати питання місцевого значення не лише через обрані нею представницькі органи місцевого самоврядування, але і шляхом прямого волевиявлення.

Складність наукового аналізу зазначеного питання полягає в тому, що контрольна діяльність місцевих рад в галузі використання надр на нормативному рівні врегульована недостатньо, передбачена нормами розрізнених правових актів, що негативно впливає на ефективність контролю. Крім цього, у науковій літературі територіальні громади не розглядаються у якості самостійних суб'єктів контролю. Тому дослідження чинного законодавства з питань здійснення самоврядного контролю за використанням надр та розробка пропозицій щодо його вдосконалення є важливим та актуальним.

Виходячи з положень Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» можна стверджувати, що прямий контроль за використанням та охороною надр територіальна громада може здійснювати шляхом проведення загальних зборів громадян (ст. 8), місцевих ініціатив (ст. 9) та громадських слухань (ст. 13).

Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення. Рішен-

ня загальних зборів громадян, відповідно до Закону, повинні враховуватися органами місцевого самоврядування в їх діяльності.

Члени територіальної громади мають також право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-які питання, віднесені до відання місцевого самоврядування. Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи.

Територіальна громада має право проводити місцеві громадські слухання – зустрічатися з депутатами місцевої ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування.

Порядок проведення громадських слухань закріплюється статутами відповідних територіальних громад¹, а в певних населених пунктах – також положеннями про громадські слухання у відповідній адміністративно-територіальній одиниці. До прикладу, відповідно до п. 1.1. Положення про громадські слухання у місті Миколаєві² громадські слухання – це форма безпосередньої участі членів міської громади у здійсненні місцевого самоврядування, що передбачена статтею 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», іншими нормативними актами, згідно з якими члени міської громади мають право зустрічатися з депутатами міської ради та посадовими особами місцевого самоврядування, заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції до управлінських рішень, які стосуються територіальної громади міста. Метою громадських слухань, згідно п. 3.1., є захист прав, реалізація свобод та законних інтересів членів міської громади через їх безпосередню участь та участь їх інститутів у прийнятті управлінських рішень, які стосуються міської громади.

¹Правове регулювання громадських слухань [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://civil-rada.in.ua/?p=2081>

² Про затвердження Положення про громадські слухання у місті Миколаєві: Рішення Миколаївської міської ради від 28 січня 2016 року № 2/8 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <https://mkrada.gov.ua/documents/23960.html>

На громадські слухання можуть виноситися питання, які стосуються сфери охорони і використання надр, та належать до компетенції місцевих рад відповідно до чинного законодавства. Так, 28 лютого 2013 р. відбулися громадські слухання щодо погодження надання гірничого відводу на видобування корисних копалин місцевого значення – пісків Новоміського родовища, розташованого на території Тиврівського району Вінницької області на землях Новоміської сільської ради. Відповідно до протоколу, у громадських слуханнях взяло участь 47 учасників – членів Новоміської територіальної громади. За результатами проведених громадських слухань у погодженні надання гірничого відводу було відмовлено¹.

Варто зауважити, що на сьогодні правове регулювання громадських слухань загалом, і в екологічній сфері – зокрема, характеризується непослідовністю та заплутаністю. Досить часто у різних нормативних актах законодавець вкладає різний зміст як у саме поняття громадських слухань, так і в процедуру їх проведення. Крім того, в якості синонімічних використовується ряд термінів, що ще більше ускладнює їх розуміння: «публічні слухання», «громадські обговорення», «публічні громадські обговорення», «консультації з громадськістю» тощо.

Зокрема, у п.1.2. Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля² громадське обговорення (публічне слухання або відкрите засідання) визначається як процедура виявлення громадської думки з метою її урахування при прийнятті органами виконавчої влади рішень з питань, що справляють чи можуть справити негативний вплив на стан довкілля (навмисне вивільнення генетично змінених організмів; розміщення, проектування, будівництво або реконструкція об'єктів; розробка проектів нормативно-правових актів тощо). Тобто, цим Положенням публічні слухання та відкриті засідання визначаються як форми громадських

¹ Протокол проведення громадських слухань щодо погодження надання гірничого відводу для видобування корисних копалин місцевого значення – пісків Новоміського родовища, розташованого на території Тиврівського району Вінницької області на землях Новоміської сільської ради за 600 метрів на південний захід від села Нове Місто [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://nove-misto.tivrovrada.gov.ua/news/protokol-gromadskih-sluhan/>

² Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля: Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища від 18 грудня 2003 року № 168 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 6. – С. 223. – Ст. 357.

обговорень. При цьому їх зміст і відмінність не розкриваються. Водночас, у п. 1.5.3 цього ж Положення законодавець вже використовує термін «громадське (публічне) обговорення».

У Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля¹ громадські слухання розглядаються вже як стадія (обов'язкова або факультативна) громадських обговорень – після підготовки і подання пропозицій та зауважень.

Порядок проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні² поняття «громадські слухання» не розкриває. При цьому документом передбачена наступна процедура розгляду і врахування пропозицій громадськості: 1) повідомлення про початок процедури; 2) подання пропозицій громадськістю; 3) розгляд пропозицій; 4) створення Погоджувальної комісії та розгляд нею спірних питань (факультативна стадія); 5) оприлюднення результатів розгляду пропозицій шляхом опублікування в засобах масової інформації, що поширюються на відповідній території, а також розміщення таких рішень на офіційних веб-сайтах відповідних органів місцевого самоврядування. Тобто Порядок взагалі не передбачає безпосереднього зібрання громадян, оскільки подання пропозицій та їх розгляд відбувається заочно.

Проте на основі зазначеного Порядку, до прикладу, в липні 2016 р. відбувся публічний розгляд відповідей на питання громадськості до проекту містобудівної документації щодо «Детального плану території земельної ділянки для видобування вапняків, глини, суглинків Хрестищенського родовища на території Хрестищенської сільської ради Слов'янського району Донецької області за межами населеного пункту та земельної ділянки для видобування вапняків, глини, суглинків Хрестищенського родовища на території Хрестищенської

¹ Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля: Постанова Кабінету міністрів України від 29 червня 2011 року № 771 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 556. – С. 79. – Ст. 2210.

² Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні: Постанова Кабінету міністрів України від 25 травня 2011 року № 555 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 41. – С. 45. – Ст. 1669.

сільської ради Слов'янського району Донецької області із земель сільськогосподарського призначення за межами населеного пункту»¹. Під час розгляду були присутні 15 осіб, вісьмом з яких безпосередньо надавались відповіді. Логічним при цьому видається питання легітимності цих громадських слухань та прийнятого ними рішення.

Нарешті, постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»² передбачено консультації з громадськістю, які проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів.

Наслідком існуючої законодавчої колізії стала неоднозначність методологічних підходів до з'ясування правової природи громадських слухань. Так, у різних наукових дослідженнях громадські слухання ототожнюють з публічними слуханнями³, визначають як форму публічних слухань⁴, використовують також термін «муніципальні слухання»⁵.

Крім цього, традиційно громадські слухання розглядають як форму громадського, а не самоврядного контролю. До прикладу, на думку О. В. Савченка «як форму громадського контролю на місцевому рівні можна розглядати громадські слухання, в ході яких жителі мають можливість обговорити проекти муніципальних правових актів, заслухати посадових осіб місцевого самоврядування, висловити свої зауваження, пропозиції тощо»⁶.

¹ Донецька обласна державна адміністрація [Електронний ресурс] // Режим доступу : http://donoda.gov.ua/?lang=ua&sec=02.03.10&iface=Public&cmd=view&args=id:41529;or%24_tags:212;tags:80

² Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – С. 36. – Ст. 2945.

³ Хотинська-Нор О.З. Громадські слухання як неодмінна умова ефективної реалізації судової реформи в Україні / О.З. Хотинська-Нор // Право і суспільство. – 2016. – № 4. – Ч.2. – С. 60.

⁴ Щербанюк О.В. Проблеми конституційного закріплення інституту публічних слухань як форми безпосереднього здійснення суверенної влади народом України / О.В. Щербанюк // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. – 2013. – № 6-1. Т.1 – С. 129.

⁵ Сухінін Д.В. Концептуальна модель інтегрованого управління забезпеченням якості муніципальних послуг / Д.В. Сухінін // Академічний огляд. – 2014. – № 2 (41). – С.17.

⁶ Савченко О.В. Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади: дис. ... к. ю. н.: 12.00.01 / Савченко Олександр Васильович. – Дніпропетровськ, 2016. – С. 93.

Причиною віднесення громадських слухань до форм громадського контролю є наявність спільних рис, притаманних для самоврядного контролю, що здійснюється територіальною громадою безпосередньо, та громадського контролю. Основною з них є те, що суб'єкти як громадського, так і безпосереднього самоврядного контролю, не є спеціально уповноваженими контролюючими суб'єктами, а здійснюють контроль у рамках реалізації своїх політичних прав. Крім того, як безпосередній самоврядний контроль, так і громадський контроль можна вважати формами участі громадськості в управлінні публічними справами.

Проте аналіз чинного законодавства та юридичної теорії дозволяє виділити ряд ознак, на основі яких громадські слухання варто розглядати саме як форму самоврядного, а не громадського контролю.

У першу чергу, варто розмежувати суб'єктний склад контрольних правовідносин, що розглядаються.

Якщо суб'єктами громадського контролю виступають окремі громадяни, громадські об'єднання природоохоронного спрямування та громадські інспектори, то контролерами при здійсненні прямого самоврядного контролю є представники відповідних територіальних громад. Суб'єкти, які беруть участь у самоврядних контрольних правовідносинах, діють в інтересах територіальної громади, до якої вони належать (фізичні особи), або на території якої здійснюють свою діяльність (юридичні особи). Організація таких слухань покладається, в першу чергу, на відповідний орган місцевого самоврядування, рідше – місцеві органи виконавчої влади, однак центральні органи виконавчої влади у таких слуханнях участі не беруть.

Так, відповідно до Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні, чітко визначено коло суб'єктів, які мають право подавати пропозиції в рамках проведення громадських слухань. У першу чергу, сюди належать повнолітні дієздатні громадяни України, які проживають на території, щодо якої розробляється відповідний проект. Іншими суб'єктами можуть бути юридичні особи, об'єкти нерухомого майна яких розташовані на території, щодо якої розроблено відповідний проект містобудівної документації на місцевому рівні; власники та користувачі земельних

ділянок, розташованих на території, щодо якої розроблено проект містобудівної документації, та на суміжних з нею територіях; представники органів самоорганізації населення, діяльність яких поширюється на відповідну територію; народні депутати України, депутати відповідних місцевих рад. Як зауважує Н.В. Ільків, пропозиції, подані іншими особами залишаються без розгляду. На думку дослідниці, цей перелік є логічним і досить демократичним, оскільки встановлює прив'язку лише до території¹. Здійснення ж громадського контролю не передбачає таких обмежень.

Другою підставою для розмежування громадського та безпосереднього самоврядного контролю є його об'єкт.

Територіальні громади та органи місцевого самоврядування можуть вирішувати лише питання, які мають місцеве значення та віднесені законом до їх відання (плани зонування та детальні плани територій, надання гірничих відводів для розробки корисних копалин місцевого значення тощо). Результати громадських слухань повинні бути враховані саме органом місцевого самоврядування під час подальшого прийняття рішення. Об'єктом громадського контролю є прийняття органами державної влади рішень і проектів загальнодержавного значення. Так, Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля метою громадського обговорення закріплює виявлення громадської думки з метою її урахування при прийнятті рішень органами виконавчої влади. Органи місцевого самоврядування серед суб'єктів громадських обговорень у цьому документі не згадуються, оскільки його дія поширюється лише на центральні та місцеві органи виконавчої влади у частині прийняття ними рішень.

Консультації з громадськістю, передбачені постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», також не передбачають участі у них органів місцевого самоврядування. Як випливає з нормативно-правового акту, об'єктом публічних громадських обговорень є загальнодержавні питання, а їх учасником може бути будь-який суб'єкт, незалежно від місця проживання чи діяльності.

¹ Ільків Н.В. Громадські слухання як гарантія забезпечення громадських інтересів у містобудівному зонуванні / Н.В. Ільків // Порівняльно-аналітичне право. – 2015. – № 4. – С. 197.

Слушною з цього приводу є позиція С.С. Вітвіцького. Хоча науковець розглядає громадські слухання в якості форми громадського контролю, проте проводить чітке розмежування між поняттями «громадські слухання» та «публічні слухання». За його визначенням громадські слухання – це форма громадського контролю за законністю діяльності публічної адміністрації, що передбачає спільне обговорення територіальною громадою та органами місцевого самоврядування/органами виконавчої влади на місцях, питань місцевого значення з метою з'ясування думки громадян щодо якості і законності проектів нормативних актів органів місцевої влади та здійснюваного місцевого управління і проводяться на принципах добровільності, відкритості, прозорості й свободи висловлювань та ін. Публічні слухання, на думку дослідника, є офіційною консультативною процедурою, яка передбачає обговорення інститутами громадянського суспільства і органами центральної виконавчої влади питань реалізації політичних заходів, планів, програм і застосування правових документів, які носять суперечливий характер, зачіпають інтереси суспільства з метою вироблення спільних висновків щодо ефективного вирішення управлінських проблем¹.

На нашу думку, використання терміну «громадські слухання» для позначення відповідної форми прямого самоврядного контролю та «публічні слухання» – для форми громадського контролю є цілком виправданим і логічним.

Виходячи зі здійсненого аналізу, можна провести таке розмежування між громадськими та публічними слуханнями (*табл. 1*).

Таким чином, громадські слухання у сфері охорони і використання надр є формою самоврядного контролю, що здійснюється територіальною громадою безпосередньо, з метою самостійного вирішення питання місцевого значення згідно чинного законодавства; публічні слухання є формою громадського контролю за використанням і охороною надр, метою якого є вплив громадськості на вирішення питань загальнодержавного значення. Результати громадських слухань враховуються при подальшому прийнятті рішення відповідним

¹ Вітвіцький С.С. Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня док. юр. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С.С. Вітвіцький. – Харків, 2016. – С.6.

Таблиця 1.

Критерій розмежування	суб'єкти	об'єкт	правова природа	результат
Форма контролю				
громадські слухання як форма прямого самоврядного контролю	представники відповідної територіальної громади чи об'єднаних громад (незалежно від приналежності до будь-якого громадського об'єднання), органи місцевого самоврядування, в певних випадках – місцеві органи виконавчої влади	прийняття рішень з питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування	форма безпосереднього здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою	враховується органом місцевого самоврядування при прийнятті рішення, що належить до його компетенції
публічні слухання як форма громадського контролю	громадяни України, громадські організації природоохоронного спрямування (інститути громадянського суспільства), центральні органи виконавчої влади	прийняття рішень з питань, що справляють чи можуть справити негативний вплив на стан довкілля, у межах компетенції органу державної влади	форма безпосереднього здійснення суверенної влади народом України	враховується органом державної влади при прийнятті рішення, що належить до його компетенції

органом місцевого самоврядування; результати публічних слухань повинні враховуватися під час прийняття рішень відповідними органами виконавчої влади. Громадські та публічні слухання є формами участі громадськості у процесі прийняття еколого-значимих рішень відповідного масштабу.

До сказаного варто додати, що на практиці громадські слухання залишаються малоефективним інструментом контролю через рекомендаційний характер рішень, які ними приймаються. Тому варто погодитися з думкою О.В. Савченка щодо необхідності надання обов'язковості таким рішенням і закріплення правового механізму їх реалізації¹. За таких умов громадські слухання перестануть бути звичайною формальністю, що на сьогодні часто має місце.

Окремі аспекти контрольної діяльності місцевих рад в сфері користування природними ресурсами аналізуються у працях А.П. Гетьмана, Л.М. Здоровко², С.І. Хом'яченко³ та ін.

Відповідно до ст. 10 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені чинним законодавством. Обласні та районні ради покликані представляти спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Норми про здійснення контролю за використанням надр місцевими радами не є новими для українського законодавства. Зокрема, у ст. 8 Кодексу про надра Української РСР зазначалося, що обласні Ради депутатів трудящих здійснюють державний контроль і нагляд за використанням та охороною надр. Ст. 9 Кодексу закріплювала, що районні Ради здійснюють державний контроль за використанням та охороною надр, а також за приведенням земельних ділянок, порушених при користуванні надрами, в стан, придатний для викорис-

¹ Савченко О.В. Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади: дис. ... к. ю. н.: 12.00.01 / Савченко Олександр Васильович. – Дніпропетровськ, 2016. – С. 153.

² Гетьман А.П. Регіональний екологічний контроль: теорія правового регулювання / А.П. Гетьман, Л.М. Здоровко – К.: Інститут законодавчих передбачень і правової експертизи, 2004. – 216 с.

³ Хом'яченко С.І. Правове забезпечення контролю за використанням та охороною земель в Україні.: дис. ... к.ю.н.: 12.00.06 / Хом'яченко Світлана Іванівна. – К., 2004.

тання їх в народному господарстві. Таке ж повноваження було закріплено за міськими Радами народних депутатів (п.1., п.4. ч.1 ст.10 Кодексу). До компетенції сільських і селищних Рад трудящих, окрім функції здійснення державного контролю за використанням та охороною надр, входили повноваження щодо здійснення нагляду за правильністю розробки покладів загальнопоширених корисних копалин, торфу та прісних підземних вод, а також забезпечення контролю за проведенням робіт щодо упорядкування і озеленення кар'єрних розробок та відвалів¹.

На сьогодні функція контролю за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища на місцеві ради покладається відповідно до п. і ст. 15 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища».

У Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» конкретної норми про здійснення місцевими радами контролю за використанням надр немає. У ст. 33 Закону йдеться про контроль за дотриманням земельного та природоохоронного законодавства, за використанням та охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, здійснення якого покладено на виконавчі органи міських, сільських та селищних рад. У юридичній літературі зазначається, що вказана норма є установчою, оскільки не розкриває змісту, форми, методів, порядку здійснення зазначеними органами відповідних повноважень у сфері контролю².

Чинний КпН закріплює два рівні контрольних повноваження місцевих рад. Перший рівень – це повноваження обласних, Київської та Севастопольської міських рад (ст. 9). Другий – повноваження сільських, селищних, міських та районних рад (ст. 10).

Так, відповідно до п.8 ч.1. ст. 9-1 КпН до компетенції обласних, Київської та Севастопольської міських рад у сфері регулювання гірничих відносин на їх територіях належить здійснення контролю за використанням та охороною надр.

Окремі контрольні повноваження зазначених органів місцевого самоврядування зустрічаємо у різних статтях КпН. Зокрема, обласні,

¹ Відомості Верховної Ради УРСР. – 1976. – Дод. до № 27. – Ст. 225.

² Костицький В.В. Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка (економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні) / Василь Васильович Костицький. – [2-е вид.] – К.: Український інформаційно-правовий центр, 2001. – С. 250.

Київська та Севастопольська міські ради здійснюють попередній контроль завдяки повноваженням щодо надання надр у користування для розробки родовищ корисних копалин місцевого значення та погодження клопотань про надання надр у користування з метою геологічного вивчення, розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, а також для цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин.

У першому випадку мова йде про повноваження рад цього рівня надавати гірничі відводи. Відповідно до ч. 3 ст. 17 КпН гірничі відводи для розробки родовищ корисних копалин місцевого значення надаються обласними, Київською та Севастопольською міськими радами і підлягають реєстрації в органах державного гірничого нагляду. Відповідно до п. 22 Положення про порядок надання гірничих відводів, на цьому етапі радами до прийняття рішення розглядається і перевіряється правильність і обґрунтованість меж гірничого відводу з урахуванням вимог чинного законодавства про надра, відповідність проекту гірничого відводу вимогам зазначеного положення, та наявність документів, які додаються до дозволу, проект гірничодобувного об'єкта в частині повноти і обґрунтованості проектних рішень щодо раціонального і комплексного використання надр, а також забезпечення безпеки людей, майна, будівель, споруд та навколишнього природного середовища.

Повноваження щодо погодження надання спеціальних дозволів на користування надрами закріплено у п. 9 Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами¹. В ньому зазначається, що надання надр у користування, за винятком надання надр на умовах угод про розподіл продукції, погоджується з: Радою міністрів Автономної Республіки Крим, відповідними обласними, Київською і Севастопольською міськими радами – на користування ділянками надр з метою геологічного вивчення, розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, а також для цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин; відповідними районними, міськими, селищними, сільськими радами – на користування ділянками надр, що містять корисні копалини місцевого значення.

¹ Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 року № 615 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 45. – С. 49. – Ст. 1832.

При погодженні клопотань щодо надання спеціального дозволу місцева рада може встановлювати особливі умови користування надрами, серед яких – подальше виконання інвестиційних угод про соціальне партнерство з територіальними громадами, підвищення рівня заробітної плати на гірничодобувному підприємстві тощо.

Що стосується сільських, селищних, міських та районних рад, то ці органи місцевого самоврядування здійснюють попередній контроль шляхом погодження надання надр у користування з метою геологічного вивчення та розробки родовищ корисних копалин місцевого значення (п.1 ст.10 КпН).

У разі ненадання відповідними радами позитивної або негативної відповіді щодо погодження за результатами розгляду на найближчій сесії (але у будь-якому разі не пізніше ніж через 90 календарних днів з дати отримання документів від органу з питань надання дозволу) вважається, що надання дозволу ними погоджено. Відсутність погодження є підставою для відмови у видачі спеціального дозволу.

Крім того, відповідно до п.15 Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами надрокористувачеві відмовляється у продовженні строку дії дозволу або у внесенні змін до дозволу в разі прийняття органом місцевого самоврядування рішення про обмеження користування надрами відповідно до законодавства. Зазначена норма була внесена до Порядку у 2016 р. Однак при цьому не було враховано, що у ст. 57 КпН визначено перелік суб'єктів, які можуть приймати рішення про обмеження користування надрами. Серед таких суб'єктів вказуються лише органи державної влади.

Статтею 23 КпН закріплено, що видобування корисних копалин місцевого значення і торфу з застосуванням спеціальних технічних засобів, які можуть призвести до небажаних змін навколишнього природного середовища, погоджується, окрім державних органів, також з місцевими радами.

У ст. 58 КпН зазначається, що забудова площ залягання корисних копалин місцевого значення, а також розміщення на ділянках їх залягання підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, допускається за погодженням з відповідними місцевими радами.

Контрольні повноваження органів місцевого самоврядування в галузі використання та охорони надр, окрім КпН, конкретизуються також у інших нормативно-правових актах.

Так, відповідно до ст. 11 Закону України «Про розподіл продукції» проект угоди про розподіл продукції має бути узгоджений з органом місцевого самоврядування, на території якого розташована ділянка надр, що відповідно до угоди передається у користування. Таке узгодження можна розглядати як форму попереднього контролю. О. М. Шуміло звертає увагу на те, що питання, які саме органи місцевого самоврядування мають узгоджувати проект угоди, стало предметом судових спорів. У результаті аналізу існуючої судової практики дослідник приходиться до висновку, що такими органами є обласні ради¹.

Варто згадати, що до 2011 р. органи місцевого самоврядування узгоджували також перелік ділянок надр (родовищ корисних копалин), що могли надаватися у користування на умовах, визначених угодами про розподіл продукції. Однак, як вірно підмічає Н.Р. Кобецька, через негативні висновки Львівської, Тернопільської та Івано-Франківської обласних рад щодо включення Олеського родовища до вказаного переліку, що призупинило процес укладення таких угод, положення про необхідність внесення ділянки до такого переліку було виключено².

Відповідно до ст. 29 Закону України «Про нафту і газ»³, державний контроль за дотриманням правил і нормативів користування нафтогазоносними надрами, умов спеціальних дозволів на користування нафтогазоносними надрами та угод про умови користування нафтогазоносними надрами здійснюють центральні органи виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, та органи місцевого самоврядування в межах своєї компетенції. Користувач нафтогазоносними надрами зобов'язаний надавати цим органам необхідну для

¹ Шуміло О. Екологічні аспекти угод про розподіл продукції / О. Шуміло // Научно-практический журнал «Jurnalul juridic national: teorie si practica». – 2015. – № 4. – Ч. 2. – С. 107.

² Кобецька Н.Р. Дозвільне і договірне регулювання використання природних ресурсів в Україні: питання теорії та практики: монографія / Н.Р. Кобецька. – Івано-Франківськ: Прикарп. нац. ун-т ім. Василя Стефаника, 2016. – С. 210.

³ Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 50. – Ст. 262.

їх роботи документацію та інформацію, давати усні або письмові пояснення з питань, що належать до компетенції цих органів. Попередній контроль органи місцевого самоврядування здійснюють також відповідно до ч.1 ст. 9 Закону України «Про нафту і газ», де закріплюється їхнє повноваження щодо надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на відповідній підпорядкованій їм території об'єктів нафтогазового комплексу, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з діючими нормативами включає відповідну територію.

Контроль за використанням та охороною надр місцевими радами здійснюється шляхом подання депутатських запитів, а також в процесі роботи відповідних постійних комісій рад.

Відповідно до ст. 50 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», депутат місцевої ради має право звернутися із запитом до керівників ради та її органів, сільського, селищного, міського голови, керівників органів, підприємства, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих або зареєстрованих на відповідній території, а депутат міської (міста обласного значення), районної, обласної ради – також до голови місцевої державної адміністрації з питань, віднесених до відання ради.

Постійні комісії ради є органами ради, що обираються з числа її депутатів для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету. До повноважень постійних комісій закон відносить попередній розгляд проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку, звітів про їх виконання, розробка рішень ради, виступи на сесіях ради з доповідями та співдоповідями (ст. 47 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Постійні комісії, що створюються у складі місцевих рад, можуть мати загальне екологічне спрямування (для прикладу, постійна комісія з питань екології та використання природних ресурсів Закарпатської обласної ради VII скликання; постійна комісія з питань охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки та раціонального використання надр Вінницької обласної ради VII скликання), або бути спеціалізованими (постійна комісія з паливно-енергетичного комплексу та охорони надр Полтавської обласної ради VII скликання).

Повноваження постійних комісій рад передбачаються, як правило, регламентом відповідної ради, а також положеннями про такі комісії. Так, відповідно до п. 36 Положення про постійні комісії Закарпатської обласної ради 5 скликання, постійна комісія з питань екології та використання природних ресурсів Закарпатської обласної ради наділена повноваженнями щодо вивчення і попереднього розгляду матеріалів, що подаються суб'єктами підприємницької діяльності для отримання актів гірничих відводів на користування корисними копалинами місцевого значення, а також матеріалів стосовно надання погодження з метою отримання спеціальних дозволів на користування надрами¹.

Реалізація контрольних повноважень місцевих рад супроводжується рядом проблем.

Як впливає з галузевого законодавства, правом оперативного втручання в діяльність надрокористувачів наділені тільки державні органи – в разі порушень вимог у сфері охорони надр, органи державного геологічного контролю та гірничого нагляду мають право давати рекомендації, вказівки про припинення правопорушення, а також право припиняти роботи, пов'язані з надрокористуванням тощо. У ст. 57 КпН зазначено, що в разі порушення вимог щодо охорони та раціонального використання надр, 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, в порядку, встановленому законодавством. Як впливає із цієї статті, органи місцевого самоврядування такими повноваженнями не володіють. Виняток становить лише закріплене у ст.27 КпН повноваження місцевих рад щодо позбавлення права видобування корисних копалин місцевого значення, торфу і прісних підземних вод та права користування надрами для господарських і побутових потреб землевласників та землекористувачів на наданих їм у власність або

¹ Положення про постійні комісії Закарпатської обласної ради VII скликання [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakarpat-rada.gov.ua/normatyvni-dokumenty/pro-postijni-komisiji/>

користування земельних ділянках у разі порушення ними порядку і умов користування надрами.

Це ж саме стосується і можливості органів місцевого самоврядування обмеження, зупинення або припинення користування надрами, якщо діяльність надрокористувача здійснюється із порушенням вимог щодо раціонального використання та охорони надр. Порядок надання спеціальних дозволів на користування надрами лише передбачає, що за наявності визначених цим Порядком підстав, за поданням органів місцевого самоврядування дія спеціального дозволу, може бути зупинена органом, який видав цей дозвіл. Проте у законодавстві відсутня норма, що у випадку здійснення такого подання Держгеослужба України зобов'язана зупинити дію спеціального дозволу, а також впродовж якого періоду після одержання подання повинне бути прийняте відповідне рішення. А це означає, що за певних обставин Держгеослужба України може на нього взагалі не відреагувати.

Крім того, у випадку користування надрами на умовах угоди про розподіл продукції, на інвестора не поширюється дія нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування, якщо такі акти обмежують права інвестора, визначені відповідною угодою (ч.2 ст. 27 Закону України «Про угоди про розподіл продукції»).

Таким чином, механізм реалізації місцевими радами контрольних повноважень у сфері використання та охорони надр на сьогодні практично відсутній. Чинне законодавство в галузі здійснення самоврядного контролю за використанням надр не врегульовує багатьох життєво важливих питань, і тому потребує вдосконалення.

Розділ VII КпН необхідно доповнити статтею такого змісту: «Самоврядний контроль за використанням та охороною надр здійснюють територіальні громади (їх об'єднання) безпосередньо та уповноважені ними сільські, селищні, міські, районні та обласні ради в межах відповідних територій».

Окрім цього, необхідно на законодавчому рівні закріпити за місцевими радами право тимчасового зупинення дії спеціального дозволу на користування надрами у випадку наявності ознак правопорушення до прийняття остаточного рішення Держгеослужбою України або судом про можливість подальшого користування надрами або про анулювання дозволу на це користування. Таке

повноваження дасть змогу місцевим радам оперативно реагувати на проблеми, що існують на їхніх територіях.

Законодавче закріплення самоврядного контролю дасть змогу визнати територіальні громади та органи місцевого самоврядування самостійними контролюючими суб'єктами в галузі охорони і використання надр.

3.2. Правові аспекти громадського контролю за використанням надр та їх охороною

Юридичне визнання та гарантування різних форм власності, перехід від командної до ринкової економіки та введення економічних стимулів поступово змінюють роль державного контролю за використанням та охороною надр у порівнянні з радянським періодом. Зазначене явище є доволі закономірним. Будівництво демократичної правової держави та формування громадянського суспільства в Україні вимагає принципово нових підходів до участі громадськості в процесах управління навколишнім природним середовищем. Розуміння громадянами своєї значущості у вирішенні екологічних проблем сприяє, з одного боку, зростанню рівня суспільної екологічної свідомості та відображає екологічні інтереси громадян, з іншого – має позитивний вплив на стан довкілля. Адже будь-які питання функціонування державних структур та суб'єктів господарювання, що здатні вплинути на права громадян України, повинні бути підконтрольні останнім. Окрім цього, як свідчить практика, ефективність діяльності органів державного контролю нерідко буває зниженою внаслідок корупції та недосконалого укомплектування кваліфікованими кадрами. За таких умов особливого значення набуває впровадження та розвиток недержавних форм контролю, провідне місце серед яких повинен зайняти громадський екологічний контроль. Громадський контроль за станом навколишнього природного середовища та його елементів є важливим методом залучення громадян до вирішення екологічних проблем держави і окремих її територій, і тому стає невід'ємною складовою життя в цивілізованому суспільстві.

Як справедливо зауважується у науковій літературі, відмінними рисами громадського контролю є відсутність владних повноважень

та, як правило, рекомендаційний характер рішень його суб'єктів¹. Проте такі характеристики жодним чином не применшують його значення.

Починаючи зі 70-х рр. минулого століття питання участі громадськості у вирішенні екологічних проблем досягло міжнародного масштабу. Було прийнято ряд міжнародних документів, якими екологічні права людини було закріплено на нормативному рівні. Серед них варто назвати Декларацію Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та розвитку, а також Керівні принципи ООН щодо забезпечення доступу до екологічної інформації та участі громадськості у процесі прийняття рішень в сфері охорони навколишнього середовища.

У 1999 р. Верховна Рада України ратифікувала Конвенцію про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля², в результаті чого цей міжнародний договір став частиною національного законодавства України. Завдяки ратифікації конвенції на законодавчому рівні було закріплено визначення поняття «громадськість». Під цим терміном розуміють одну або більше фізичну чи юридичну особу, їх об'єднання, організації або групи, які діють згідно з національним законодавством або практикою.

Конституція України, серед основних прав та свобод людини та громадянина, в ст. 50 закріпила право кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля, на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди, право вільного доступу до інформації про стан довкілля і право на її поширення. Для здійснення і захисту своїх прав і свобод, в тому числі й екологічних, та задоволення законних інтересів громадяни мають право вільно об'єднуватися у політичні партії та громадські організації (ст. 36), проводити збори, мітинги, походи і демонстрації (ст. 39), направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної

¹ Савченко О. В. Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних та правових учень» / О.В. Савченко. – Запоріжжя, 2016. – С.7

² Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.ecoaccord.org/prtr/aarhus.htm>

влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів (ст. 40).

Громадський екологічний контроль законодавець розглядає як одну із гарантій реалізації права громадян на безпечне навколишнє природне середовище. Важливо, що об'єктом такого контролю виступає не лише відповідність поведінки окремих фізичних та юридичних осіб приписам екологічного законодавства, але й дотримання цих приписів органами державної влади та місцевого самоврядування в процесі їх управлінської діяльності.

Традиційно громадський екологічний контроль прийнято класифікувати в залежності від виду природного ресурсу, щодо якого здійснюються охоронні заходи. Чинним законодавством передбачено здійснення громадського контролю за охороною та використанням земель (ст. 190 Земельного кодексу України), лісів (ст. 27 Лісового кодексу України), вод (п.5 ч.1 ст. 11, ст. 20 ВК України), тваринного світу (ст. 58 Закону України «Про тваринний світ»), рослинного світу (ст. 37 Закону України «Про рослинний світ»), атмосферного повітря (ст. 30 Закону України «Про охорону атмосферного повітря»).

Водночас громадський контроль за раціональним використанням та охороною надр нормативно-правовими актами не передбачається. У ст. 12 КпН зазначається, що громадяни та їх об'єднання сприяють місцевим радам і спеціально уповноваженим органам державної виконавчої влади у здійсненні заходів щодо раціонального використання та охорони надр. Зазначена норма є зайвим підтвердженням, що природоохоронна громадська діяльність в цій сфері розглядається лише як допоміжна до державної. Окрім цього, жоден законодавчий акт не дає роз'яснення, які саме заходи слід розцінювати як передбачене ст. 12 КпН сприяння громадян діяльності органам державної влади та місцевого самоврядування і чи можна таким одним із них вважати здійснення громадського контролю за використанням та охороною надр.

Справедливо зауважити, що інститут громадського контролю за використанням та охороною надр не був притаманний і для радянського надрового законодавства. У ст. 79 Кодексу про надра УРСР йшлося лише про те, що професійні спілки, організації молоді, Українське товариство охорони природи, наукові товариства та інші громадські організації, трудові колективи, а також громадяни

сприяють державним органам у здійсненні заходів щодо охорони надр і раціонального їх використання. Державні органи при цьому зобов'язувались законом оптимально враховувати пропозиції громадських організацій, трудових колективів та громадян.

Не вирішує існуючої прогалини і чинне Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля від 27 лютого 2002 р.¹, де немає жодної вказівки на громадський контроль за використанням та охороною надр. Положення про громадський контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, затверджене наказом Мінприроди України від 4 серпня 1994 р., виокремлювало надра серед об'єктів громадського екологічного контролю. Однак цей нормативно-правовий акт був скасований з прийняттям Положення про громадських інспекторів з охорони навколишнього природного середовища від 5 липня 1999 р.², де норма про надра як об'єкт громадського контролю вже була відсутня.

Попри відсутність будь-якої вказівки на можливість здійснення громадського контролю за використанням та охороною надр, законодавством врегульовується громадський контроль за використанням підземних вод. Відповідно до ст. 20 ВК України, громадськими інспекторами з охорони навколишнього природного середовища здійснюється громадський контроль за використанням вод та відтворенням водних ресурсів. У випадку здійснення контролю за видобутком підземних вод громадський інспектор може перевіряти, окрім дозвільних документів, відповідність обладнання свердловин відповідним проектам, нормам та правилам, а також наявність зон санітарної охорони вод та їх відповідне обладнання.

Загальновідомо, що на сьогодні в Україні зберігаються значні обсяги видобутку мінеральної сировини. Використання надр в більшості випадків пов'язане з певними екологічними ризиками. Діяльність гірничодобувних підприємств має потужний негативний вплив на довкілля, а також пов'язана з накопиченням великої кількості промислових відходів. Окрім забруднення земель, атмосфери та водних об'єктів, погіршення умов існування флори і фауни, така діяльність може призводити до поширення різноманітних захворювань серед населення. Враховуючи геофізичні властивості надр,

¹ Офіційний вісник України. – 2002. – № 12. – Ст. 631.

² Офіційний вісник України. – 1999. – № 37. – Ст. 119.

можна стверджувати, що жоден різновид надрокористування не може відбуватися без одночасної експлуатації комплексу взаємопов'язаних з ними ресурсів, особливо земель. Окрім цього, такий ресурс надр, як корисні копалини, є практично невідновним, що підвищує вимоги стосовно їх раціональної експлуатації. За таких умов законодавче виключення надрокористування поза межі об'єкта громадського контролю видається необґрунтованим. Адже громадський контроль за раціональним використанням та охороною надр є об'єктивною необхідністю для забезпечення права людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Він є незалежним від державних структур та відомчих інтересів. Окрім цього, громадськість може і повинна контролювати наскільки комплексно та раціонально використовуються ресурси надр, які є стратегічно важливими для національної безпеки держави.

Зважаючи на ці обставини, вважаємо необхідним закріплення надрокористування серед об'єктів громадського екологічного контролю на законодавчому рівні, а також здійснення наукового дослідження даного питання.

Питання громадського екологічного контролю Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» в цілому врегульоване недосконало. У першу чергу це стосується окресленого законом кола контролюючих суб'єктів. Так, в ст.68 Закону зазначається, що громадський контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища здійснюється громадськими інспекторами з охорони навколишнього природного середовища згідно з Положенням, яке затверджується спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів. Таким чином, відповідно до Закону, єдиними суб'єктами громадського екологічного контролю є громадські інспектори.

Однак в науковій літературі вказується на дещо ширше коло суб'єктів цієї діяльності. Сюди, зокрема, відносять різноманітні об'єднання громадян та політичні партії екологічного спрямування, що цілком відповідає нормам Конституції України. Так, В.І. Андрейцев суб'єктами громадського екологічного контролю визначає громадські екологічні об'єднання, статuti яких передбачають здійснення перевірок, рейдів та інших напрямів контрольної діяльності в галузі

екології¹. Необхідність розширення кола суб'єктів громадського екологічного контролю доводить у своєму дисертаційному дослідженні Г.В. Мороз. Дослідниця зазначає: «Громадський екологічний контроль здійснюється громадськими природоохоронними об'єднаннями та окремими громадянами в межах їх повноважень та прав, визначених законодавством». Громадські інспектори в галузі охорони довкілля, на її думку, є спеціальними суб'єктами здійснення екологічного контролю, які, крім загальних прав, що забезпечують участь громадськості в діяльності по охороні довкілля, наділені додатковими правами контрольного характеру².

З метою порівняльного аналізу не зайвим буде також звернутися до законодавства Російської Федерації та Республіки Білорусь.

У ст. 68 Закону Російської Федерації «Про охорону природного середовища» зазначається, що громадський контроль в галузі охорони навколишнього середовища (громадський екологічний контроль) здійснюється з метою реалізації права кожного на сприятливе навколишнє середовище і запобігання порушення законодавства в галузі охорони навколишнього середовища. Громадський контроль в сфері охорони навколишнього середовища (громадський екологічний контроль) здійснюється громадськими та іншими некомерційними об'єднаннями відповідно до їх статутів, а також громадянами відповідно до законодавства. Результати громадського контролю в галузі охорони навколишнього середовища (громадського екологічного контролю), надані органам державної влади Російської Федерації, органам державної влади суб'єктів Російської Федерації, органам місцевого самоврядування, підлягають обов'язковому розгляду в порядку, встановленому законодавством³.

У Законі Республіки Білорусь «Про охорону навколишнього середовища»⁴, після внесення останніх змін, термін «громадський

¹ Андрейцев В.І. Екологічне право: Курс лекцій: Навч. посібник для юрид. фак. і вузів / В.І. Андрейцев. – К.: Вентурі, 1996. – С.157.

² Мороз Г.В. Правове регулювання участі громадськості в прийнятті рішень у галузі охорони довкілля: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук: спец. 12.00.06 “Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право” [Електронний ресурс] / Г.В. Мороз. – Київ, 2006. – 20 с. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/ard/2006/06mgvgod.zip>

³ Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 2. – Ст. 133.

⁴ Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. – 1993. – №1. – Ст. 1.

екологічний контроль» не використовується. Поряд з цим, закон містить обширний перелік екологічних прав громадян та громадських об'єднань, що здійснюють діяльність у сфері охорони довкілля. Також новелою закону є введення поняття «громадський еколог» (ст. 15-1). Громадськими екологами можуть бути дієздатні громадяни Республіки Білорусь, які виявили бажання добровільно і безоплатно сприяти Міністерству природних ресурсів і охорони навколишнього середовища Республіки Білорусь і його територіальним органам у здійсненні діяльності з охорони навколишнього середовища та раціонального використання природних ресурсів. Громадські екологи мають право: сприяти Міністерству природних ресурсів і охорони навколишнього середовища Республіки Білорусь і його територіальним органам у проведенні природоохоронних заходів; брати участь в поширенні екологічної інформації; сприяти Міністерству природних ресурсів і охорони навколишнього середовища Республіки Білорусь і його територіальним органам у пропаганді і вихованні у громадян дбайливого ставлення до природи, підвищення їх екологічної культури. Законодавством Республіки Білорусь можуть бути визначені й інші права громадських екологів. Громадські екологи зобов'язані: знати законодавство Республіки Білорусь про охорону навколишнього середовища та раціональне використання природних ресурсів і дотримуватися його вимоги; повідомляти про факти порушення законодавства про охорону навколишнього середовища та раціональне використання природних ресурсів до Міністерства природних ресурсів і охорони навколишнього середовища Республіки Білорусь або його територіальні органи; звітувати про виконану роботу перед територіальними органами Міністерства природних ресурсів і охорони навколишнього середовища Республіки Білорусь. Міністерство природних ресурсів і охорони навколишнього середовища Республіки Білорусь і його територіальні органи: організують роботу громадських екологів; організують роботу з навчання громадських екологів; забезпечують громадських екологів екологічної інформації; здійснюють контроль за роботою громадських екологів, оцінюють їх роботу і розробляють заходи щодо підвищення її ефективності; забезпечують безпеку громадських екологів при проведенні природоохоронних заходів.

Аналіз законодавства та наукових напрацювань дають можливість виокремити два підходи щодо розуміння громадського контролю.

У вузькому розумінні громадський контроль – це діяльність громадських інспекторів з охорони навколишнього природного середовища, спрямована на попередження, виявлення та припинення порушень екологічного законодавства з боку підприємств, установ, організацій та окремих громадян. Виходячи з положень Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля, можна стверджувати, що саме таке розуміння громадського контролю закріплено на нормативному рівні.

Однак, на нашу думку, такий підхід до визначення громадського екологічного контролю є доволі обмеженим через низку причин. Першою з них, як зазначалося вище, є обмеження складу контролюючих суб'єктів. Також значно звужується об'єкт контрольних правовідносин: громадські інспектори не можуть здійснювати контроль за відповідністю нормам екологічного законодавства діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, оскільки діють або спільно з ними, або за їхнім направленням. На цей момент звертає увагу О.К. Голиченков, зазначаючи, що «мета громадського контролю, в тому вигляді, як вона представлена в чинному законодавстві – надати допомогу державним органам у проведенні заходів по охороні природи і раціональному використанні природних ресурсів»¹. Громадські екологічні інспекції за таких обставин діють як «додатки до державних контролюючих органів»². З цього приводу В. Зуєв слушно зазначає, що «в умовах, коли громадські інспектори призначаються і звільняються Головним інспектором з охорони навколишнього природного середовища та головними державними інспекторами з охорони навколишнього природного середовища відповідних територій і підзвітні виключно їм, громадська інспекція дійсно залишається додатком до державних органів, при цьому не отримуючи жодних стимулів для своєї роботи»³.

¹ Голиченков А.К. Экологический контроль: теория и практика правового регулирования / Голиченков А.К. – М.: Изд-во МГУ, 1992. – С.52.

² Ларионов Г.А. Общественный экологический контроль / Г.А. Ларионов // Государство и право. – 1996. – № 2. – С.65.

³ Управління в сфері охорони довкілля та природокористування в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення. – К., Вего «Мама-86», 2003. – С.84.

Тому, на нашу думку, громадське інспектування варто розглядати лише як окремий, але не єдиний спосіб здійснення громадського екологічного контролю.

На сьогодні громадські інспектори з охорони навколишнього природного середовища можуть брати участь у проведенні спільно з працівниками органів державного контролю рейдів та перевірок щодо додержання підприємствами, установами, організаціями та громадянами законодавства про охорону навколишнього природного середовища, додержання норм екологічної безпеки та використання природних ресурсів; проводять перевірки і складають протоколи про порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища і подають їх органам державного контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища та правоохоронним органам для притягнення винних до відповідальності; подають допомогу органам державного контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища в діяльності по запобіганню екологічним правопорушенням.

У разі законодавчого закріплення надкористування серед об'єктів громадського екологічного контролю, громадським інспекторам необхідно надати право здійснювати перевірки щодо: наявності у передбачених законом випадках спеціального дозволу на користування надрами, відповідності діяльності суб'єкта надкористування дозвільним умовам, строк дії дозволу, наявності передбачених дозволом додатків; дотримання особливих умов користування надрами, встановлених угодою про умови користування ділянкою надр; наявності Акту про надання гірничого відводу, копії топографічного плану з відповідним написом та довідки про реєстрацію гірничого відводу у випадках, передбачених законодавством; наявності у передбачених законом випадках ліцензії на здійснення відповідного виду господарської діяльності; наявності документів, що засвідчують право надкористувача на користування відповідною земельною ділянкою; наявності документів, що засвідчують право власності або право користування землею у осіб, що здійснюють видобування корисних копалин місцевого значення, торфу, прісних підземних вод та користування надрами для господарських і побутових потреб (без спеціального дозволу та гірничого відводу), дотримання вимог охорони довкілля

при здійсненні такого надрокористування; дотримання вимог законодавства щодо забезпечення безпеки людей, майна та навколишнього природного середовища при користуванні надрами; дотримання надрокористувачем обов'язків щодо рекультивації земель, порушених в процесі користування надрами; дотримання норм щодо розміщення відходів гірничої промисловості.

При цьому у законодавстві необхідно чітко визначити підстави перевірки суб'єкта надрокористування громадським інспектором з охорони навколишнього природного середовища. Такою підставою може бути, зокрема, перевірка дозвільних документів на користування надрами безпосередньо під час видобування корисних копалин, яке здійснюється із явними ознаками правопорушення (із використанням заборонених технічних засобів; на територіях і об'єктах природно-заповідного фонду; із завданням значної супутньої шкоди навколишньому середовищу тощо). За відмову представити зазначені документи законодавством повинна встановлюватися адміністративна відповідальність.

Широкі трактування громадського екологічного контролю передбачає багатогранний спектр діяльності окремих громадян та їх об'єднань, спрямований на забезпечення дотримання екологічного законодавства, перш за все, органами державної влади та суб'єктами господарювання. До заходів з громадського контролю у широкому розумінні можна віднести: публічні слухання по результатах оцінки впливу запланованої діяльності на навколишнє середовище, участь громадськості у прийнятті екологічно значимих рішень у рамках громадської екологічної експертизи, витребування від підприємств і державних органів інформації про природоохоронну діяльність і стан навколишнього природного середовища¹. Варто зауважити, що ряд останніх дисертаційних досліджень містять чимало обґрунтувань, які підтверджують цю тезу. Так, С.С. Вітвіцький серед форм громадського контролю називає громадську експертизу, громадські слухання та публічні слухання².

¹ Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высших юридических учебных заведений / М.М. Бринчук. – М.: Юристъ, 1998. – С.473.

² Вітвіцький С.С. Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня док. юр. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С.С. Вітвіцький. – Харків, 2016. – С.5-6.

Окремої уваги заслуговує питання визнання окремого громадянина України суб'єктом екологічного контролю. У науковій літературі з цього приводу думка неоднозначна. Так, О. Федоровська зазначає, що громадський контроль у сфері охорони довкілля – це комплексна діяльність з нагляду за збереженням навколишнього природного середовища, яку здійснюють громадяни або громадські організації на підставі та в межах, передбачених законом¹. Як бачимо, в запропонованому визначенні автор розглядає можливим суб'єктом громадського екологічного контролю будь-якого громадянина України. На думку С.С. Вітвіцького громадський контроль може здійснюватися не тільки колективними утвореннями, об'єднаннями громадян, а й кожним громадянином окремо².

Іншої точки зору додержується С.І. Хом'яченко, зазначаючи, що громадський земельний контроль – це діяльність наділених відповідними повноваженнями громадян та громадських об'єднань, спрямована на перевірку дотримання земельного законодавства державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності, громадянами, а також на попередження, виявлення і усунення правопорушень у цій сфері³. Отже у цьому визначенні автор наділяє правосуб'єктністю лише тих громадян, які «наділені відповідними повноваженнями», тобто громадських інспекторів.

На нашу думку, здійснення громадського контролю стосовно охорони і використання будь-якого природного ресурсу є похідним від права на безпечне для життя та здоров'я довкілля. Таким чином, можливість здійснення громадського екологічного контролю можна розглядати як форму самозахисту законних прав та інтересів громадян. Звідси випливає, що суб'єктом громадського екологічного контролю може бути будь-який громадянин України. Хоча, беззаперечно, здійснення громадського контролю за використанням та охороною надр окремими громадянами є дещо проблематичним,

¹ Федоровська О. Громадський контроль в галузі охорони довкілля: питання правничої лінгвістики / О. Федоровська // Право України. – 2006. – № 2. – С.116.

² Вітвіцький С.С. Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня док. юр. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С.С. Вітвіцький. – Харків, 2016. – С. 15.

³ Хом'яченко С.І. Правове забезпечення контролю за використанням та охороною земель в Україні.: дис. ... к.ю.н. : 12.00.06 / Хом'яченко Світлана Іванівна. – К., 2004. – С.176.

оскільки не кожен має відповідні знання. Тому основним суб'єктом громадського екологічного контролю, в широкому розумінні, слід вважати природоохоронні громадські об'єднання, статутами яких передбачається здійснення контрольної діяльності у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів.

Згідно ст. 1 Закону України «Про громадські об'єднання»¹, громадським об'єднанням є добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів. Залежно від масштабів діяльності природоохоронні громадські формування поділяються на міжнародні, всеукраїнські та місцеві. Громадське об'єднання за організаційно-правовою формою утворюється як громадська організація або громадська спілка. Громадська організація – це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи. Громадська спілка – це громадське об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи.

Відповідно до класифікації О.К. Голиченкова, органи громадського контролю можуть бути: спеціальними і такими, що поєднують функції охорони природи з основною діяльністю; галузевими та універсальними, тобто такими, що здійснюють комплекс природоохоронних заходів².

О. М. Макаренко виділяє такі ознаки громадських природоохоронних організацій, що здійснюють свою діяльність, у тому числі й у сфері охорони надр: це добровільне об'єднання фізичних осіб, створене у визначеному законом порядку; діє на засадах добровільності, самоврядності, вільного вибору території діяльності, рівності перед законом, відсутності майнового інтересу їх членів (учасників), прозорості, відкритості, а також публічності; створюється для здійснення та захисту прав і свобод, насамперед права на безпечне для життя та здоров'я довкілля й задоволення інших суспільних

¹ Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1. – Ст. 1.

² Голиченков А.К. Экологический контроль: теория и практика правового регулирования / Голиченков А.К. – М.: Изд-во МГУ, 1992. – С.53.

екологічних інтересів; реалізує свої цілі шляхом впливу на суспільство в цілому (суспільні погляди, переконання, суспільну думку), органи державного та самоврядного контролю та нагляду в сфері використання й охорони надр, надрокористувачів та інших суб'єктів, діяльність яких пов'язана з впливом на стан надр як невід'ємного елемента навколишнього природного середовища; здійснює свою діяльність у межах, визначених нормативно-правовими актами повноважень та статуту конкретної організації¹.

Варто зазначити, що при широкому підході доволі важко встановити межі між громадським екологічним контролем та іншими формами громадського екологічного управління. У ст. 21 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» зазначено, що громадські природоохоронні об'єднання, як органи громадського управління, серед іншого мають право брати участь у розробці планів, програм, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, розробляти і пропагувати свої екологічні програми; брати участь у проведенні спеціально уповноваженими державними органами управління в галузі охорони навколишнього природного середовища перевірок виконання підприємствами, установами та організаціями природоохоронних планів і заходів; проводити громадську екологічну експертизу, обнародувати її результати і передавати їх органам, уповноваженим приймати рішення; вільного доступу до екологічної інформації; подавати до суду позови про відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, в тому числі здоров'ю громадян і майну громадських об'єднань; брати участь у підготовці проектів нормативно-правових актів з екологічних питань; оскаржувати в установленому законом порядку рішення про відмову чи несвоєчасне надання за запитом екологічної інформації або неправомірне відхилення запиту та його неповне задоволення.

Спроби здійснити розмежування екологічного контролю від інших форм громадського управління зустрічаємо і в науковій літературі. Зокрема, розрізняють екологічний контроль та прийняття громадськістю екологічно значущих рішень, громадський еколо-

¹ Макаренко О.Ю. Роль громадських природоохоронних організацій у сфері охорони надр України / О.Ю. Макаренко // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 1. – С.232.

гічний моніторинг, проведення громадської екологічної експертизи¹. В.С. Шахов відокремлює право здійснення екологічного громадського контролю від права на вільний доступ до екологічної інформації, участі у розгляді органами місцевого самоврядування питань охорони навколишнього природного середовища, використання природних об'єктів і забезпечення екологічної безпеки або виступати з ініціативою винесення цих питань на місцеві і республіканські референдуми тощо².

Зважаючи на той факт, що по своїй суті громадський контроль – це в першу чергу протидія громадян незаконній діяльності широкого кола суб'єктів (органів державної влади та місцевого самоврядування, що здійснюють управління фондом надр, фізичних та юридичних осіб-користувачів надр), що негативно впливає на стан навколишнього природного середовища, цілком слушно припустити, що розмежування громадського контролю і деяких форм громадського управління є доволі умовним. Тому варто погодитись із твердженням Г.В. Мороз, що «ознаки контрольної діяльності пронизують практично усі сфери громадської природоохоронної діяльності, підносячи його на порядок вище інших форм участі громадськості у прийнятті екологічно значимих рішень»³.

Так, право вільного доступу до екологічної інформації, право оскарження в установленому законом порядку рішення про відмову чи несвоєчасне надання за запитом екологічної інформації або неправомірне відхилення запиту та його неповне задоволення визнаються законом різновидами громадського управління. Однак, як слушно зауважується у літературі, «будь-який кваліфікований контроль можливий лише при наявності достатньо повної інформації про підконтрольну діяльність»⁴. Тому можливість одержання екологічної

¹ Шмандій В.М. Управління природоохоронною діяльністю : навчальний посібник / В.М. Шмандій, І.О. Солошич. – Київ: Центр навчальної літератури, 2004. – С.75.

² Екологічне право України: Підручник для студентів юрид. вищ. навч. закладів / [А.П. Гетьман, М.В. Шульга, В.К. Попов та ін.]; за ред. А.П. Гетьмана, М.В. Шульги. – Х.: Право, 2005. – С.51-52.

³ Мороз Г.В. Правове регулювання участі громадськості в прийнятті рішень у галузі охорони довкілля: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук: спец. 12.00.06 “Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право” [Електронний ресурс] / Г.В. Мороз. – Київ, 2006. – 20 с. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/ard/2006/06mgvgod.zip>.

⁴ Боголюбов С.А. Правовое стимулирование гласности экологических мероприятий / С.А. Боголюбов // Советское государство и право. – 1986. – № 8. – С.82.

інформації виступає необхідною умовою існування громадського контролю, і в більшості випадках – його початковою стадією.

На жаль, в Україні досі не сформована практика надання органами державного контролю інформації про стан довкілля, в тому числі – інформації про стан використання та охорони надр громадським організаціям та іншим інститутам громадянського суспільства. Одним із шляхів вирішення цієї проблеми у Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього середовища України вбачається запровадження прозорої системи інформування про результати природоохоронного контролю¹.

Участь громадян у здійсненні громадської екологічної експертизи, а також у процедурі оцінки впливу діяльності на навколишнє природне середовище, без сумніву, можна вважати попереднім громадським контролем.

Право громадян на проведення громадської екологічної експертизи закріплено Законом України «Про екологічну експертизу». Зокрема у законі йдеться про те, що громадські організації екологічного спрямування можуть бути суб'єктами громадської екологічної експертизи. З метою врахування громадської думки суб'єкти екологічної експертизи організовують публічні слухання або відкриті засідання. Окрім цього, громадяни можуть виступати у засобах масової інформації, подавати письмові зауваження, пропозиції і рекомендації, представники громадськості можуть бути включені до складу експертних комісій, груп по проведенні громадської екологічної експертизи. Підготовка висновків екологічної експертизи і прийняття рішень щодо подальшої реалізації об'єкта екологічної експертизи здійснюються з урахуванням громадської думки. Виходячи з положень Закону можна зробити висновок, що об'єктами екологічної експертизи можуть бути проекти законодавчих та інших нормативно-правових актів, які стосуються використання та охорони надр, а також діючі об'єкти та комплекси, діяльність яких пов'язана із користуванням надрами та має значний негативний вплив на стан навколишнього природного середовища.

¹ <http://www.menr.gov.ua/press-center/news/123-news1/5358-kontseptsiya-reformuvannia-systemy-derzhavnoho-nahliadu-kontroliu-u-sferi-okhorony-navkolyshnoho-seredovishcha-v-ukraini>

Громадська екологічна експертиза може здійснюватися одночасно з державною шляхом створення на добровільних засадах тимчасових або постійних еколого-експертних колективів громадських організацій чи інших громадських формувань. Висновки громадської екологічної експертизи можуть бути висвітлені у засобах масової інформації і надіслані відповідним радам, органам виконавчої влади на місцях, органам державної екологічної експертизи, іншим зацікавленим органам і особам та замовникам об'єктів екологічної експертизи, стосовно яких вона проводилася, та можуть враховуватися при проведенні державної екологічної експертизи, а також органами, що приймають рішення про реалізацію об'єкта експертизи.

Формами громадського контролю можна також вважати консультації з громадськістю щодо екологічних питань, що передбачені постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»¹. Консультації з громадськістю проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів. Консультації з громадськістю проводяться у формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю (безпосередні форми) та вивчення громадської думки (опосередкована форма). Як було зазначено у попередньому підрозділі, саме безпосередні форми таких консультацій варто розглядати в якості публічних слухань.

Так, з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр та прозорості при прийнятті рішень 28 квітня 2015 р. відбулись громадські слухання, організовані Держгеослужбою України. До участі у зазначеному заході були запрошені представники інститутів громадянського суспільства, надрокористувачів, підприємств, установ і організацій геологічної галузі. Учасники обговорили проблеми відмови від спільної діяльності та переходу на угоди про розподіл продукції під час видобутку

¹ Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – С. 36. – Ст. 2945.

корисних копалин, розглянули особливості нормативно-правового регулювання відносин при виконанні умов договорів про спільну діяльність. Також було піднято питання майнових прав при переході від однієї форми господарської діяльності до іншої, доцільність створення додаткових стимулів для добровільного переходу на угоди про розподіл продукції. У результаті обговорення учасники висловили застереження щодо необхідності попереднього вивчення можливих наслідків відмови від спільної діяльності, зокрема, стосовно збереження привабливості об'єктів для інвесторів та забезпечення достатніх гарантій сторін. Зауваження та пропозиції, висловлені під час громадських слухань, взяті до відома Держгеослужбою України та будуть враховані при прийнятті управлінських рішень у реалізації державної політики у сфері раціонального використання надр.

На думку ряду науковців, провідною формою громадського контролю є діяльність громадських рад при органах виконавчої влади¹. Як зазначає О.Ю. Макаренко робота представників громадських організацій у громадських радах, що створюються при відповідних органах, відіграє значну роль у справі підтримки постійних зв'язків громадських природоохоронних організацій з органами державної влади, які мають владні повноваження в сфері охорони надр².

На сьогодні при Держгеослужбі України також діє Громадська рада³ – тимчасовий консультативно-дорадчий орган, утворений для сприяння участі громадськості та здійснення громадського контролю у формуванні та реалізації державної політики. Основними завданнями Громадської ради є: створення умов для реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; здійснення громадського контролю за діяльністю Держгеослужби України; сприяння врахуванню громадської думки під час форму-

¹ Савченко О.В. Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади: дис...к. ю. н. 12.00.01 / Савченко Олександр Васильович. – Запоріжжя, 2016. – С.98.

² Макаренко О.Ю. Роль громадських природоохоронних організацій у сфері охорони надр України / О.Ю. Макаренко // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 1. – С. 231.

³ Положення про Громадську раду при Державній службі геології та надр України: Затверджено Наказом Державної служби геології та надр України від 29 вересня 2015 року № 304 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://geo.gov.ua/polojennia-pro-gromadsku-radu>

вання та реалізації державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр. Також Громадська рада проводить відповідно до законодавства громадську експертизу та громадську антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів, розроблених Держгеослужбою України; здійснює громадський контроль за врахуванням Держгеослужбою України пропозицій та зауважень громадськості, забезпечення Держгеослужбою України прозорості та відкритості своєї діяльності, доступу до публічної інформації, яка знаходиться у володінні Держгеослужби України, та за дотриманням нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції.

До складу Громадської ради при Держгеослужбі України можуть бути обрані представники інститутів громадянського суспільства, які провадять свою діяльність у сфері, що пов'язана з геологічним вивченням та раціональним використанням надр, та в статуті (положенні) яких визначені відповідні цілі і завдання діяльності. У структурі Громадської ради діє Комітет громадського контролю.

До прикладу, серед питань, що розглядалися на засіданні Громадської ради 17 березня 2016 р., було створення та затвердження персонального складу комісії Громадської ради Держгеослужби України з перевірки діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, що походять з Російської Федерації, на предмет застосування санкцій та припинення дії спеціальних дозволів країні-агресору згідно Закону України «Про санкції»¹.

На нашу думку, з метою покращення контрольних правовідносин у сфері громадського екологічного контролю, в тому числі – за використанням та охороною надр, необхідним є внесення змін до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та затвердження Кабінетом Міністрів України Положення про громадський контроль в галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів. Зміни в законодавстві повинні закріпити, насамперед, широке розуміння громадського екологічного контролю, визнавши суб'єктами його здійснення не лише громадських інспекторів, але й окремих громадян та громадські організації природоохоронного спрямування.

¹ Протокол засідання Громадської ради при Держгеонадрах України від 17.03.2016 № 5 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://geo.gov.ua/rishennia-zasidan-gromadskoi-radi>

Варто зазначити, що чинним законодавством практично не врегульовано порядку взаємодії органів державного контролю із громадськими організаціями при здійсненні екологічного контролю. При цьому у «Керівних принципах...» прямо закріплено обов'язок органів державного екологічного контролю забезпечувати ефективний обмін інформацією із громадськістю, і створювати умови участі для громадян, які бажають внести свій вклад у підвищення ефективності природоохоронного правозастосування. Окрім безпосереднього надання інформації у ЗМІ контролюючі органи повинні займати активну позицію та випускати прес-релізи або поширювати інформацію іншими способами (принцип 10). Тому в Положенні про громадський контроль в галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів необхідно передбачити, що така взаємодія може здійснюватися різноманітними шляхами. Окрім спільного проведення перевірок із дотримання чинного екологічного законодавства та здійснення інших заходів, спрямованих на його виконання, а також підготовки громадських інспекторів, це може бути також спільна розробка різноманітної інструктивно-методичної та нормативно-технічної документації з питань здійснення екологічного контролю.

Існує також необхідність нормативного закріплення прав суб'єктів громадського екологічного контролю. Серед них варто зазначити такі: за результатами участі в перевірках оформляти особливу думку та включати її в матеріали перевірок; клопотатися перед Держекоінспекцією України про направлення державних інспекторів для участі в перевірках, що здійснюються в рамках громадського екологічного контролю; вносити пропозиції державним екологічним інспекторам про попередження та усунення екологічних правопорушень та притягнення до відповідальності винних осіб; звертатися до Держекоінспекції України з проханням відкритого обговорення результатів екологічного контролю; вносити запити та отримувати інформацію про заходи, застосовані до правопорушників у результаті проведених перевірок; брати участь у прийнятті рішень щодо застосування заходів до правопорушників за результатами перевірок, що проводилися за участі громадськості.

Законодавством повинна бути закріплена норма про обов'язкове інформування громадськості про результати планових перевірок.

Посадові особи, які здійснюють перешкоди ефективній взаємодії з громадськістю, повинні притягуватися до дисциплінарної відповідальності.

Доречним буде звернути увагу, що у Концепції реформування державної системи нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього середовища в Україні констатується повна деградація системи і суті громадського екологічного контролю. Персональний склад громадських інспекторів з охорони довкілля, як зазначається у документі, в основному формується керівниками підрозділів Держекоінспекції України, як правило, з наближених осіб, нерідко з багатою браконьєрською біографією. Епізодична участь громадських інспекторів у заходах з контролю Держекоінспекції України красномовно говорять про те що, ні громадські організації, ні місцеві громади фактично не впливають на формування персонального складу громадських інспекторів. У контексті сказаного актуальною залишається пропозиція В. Зуєва щодо необхідності відновлення практики призначення та звільнення з посад громадських інспекторів з охорони довкілля природоохоронними організаціями. Враховуючи те, що такі громадські організації є найбільш екологічно свідомою частиною населення, призначення на посаду громадського інспектора буде здійснюватися з оптимальним врахуванням його професійності та відповідності даному виду діяльності. Водночас інспектора, робота якого буде на думку природоохоронної організації незадовільною, може бути оперативно звільнено¹. Така пропозиція видається більш логічною в порівнянні з ініціативою щодо формування інституту громадських екологічних шерифів на базі місцевих громад, викладеною у Концепції реформування державної системи нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього середовища в Україні.

Окремий розділ Положення про громадський контроль в галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів повинен бути присвячений особливостям здійснення громадського контролю за використанням та охороною надр, що надасть змогу громадянам законними способами впливати на покращення сучасного стану надрокористування в Україні.

¹ Управління в сфері охорони довкілля та природокористування в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення. – К., Вего «Мама-86», 2003. – С.84.

Виходячи зі сказаного, громадський контроль за використанням та охороною надр можна визначити як діяльність громадян України та громадських організацій природоохоронного спрямування, направлену на попередження та припинення порушень чинного законодавства про надра органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності, а також окремими громадянами.

ВИСНОВКИ

Підводячи підсумок проведеного дослідження варто зазначити наступне.

Існуюче в Україні організаційно-правове забезпечення державного екологічного контролю за використанням та охороною надр, не зважаючи на численні форматування системи центральних органів виконавчої влади та зміни до законодавства, залишається мало-ефективним, та потребує подальшої модернізації. Невиправдано широке коло спеціально уповноважених контролюючих суб'єктів та нераціональний розподіл функцій між ними призводить до паралелізму в роботі, дублювання повноважень, порушення основоположних принципів державного управління, і є однією із детермінант низької результативності контрольних заходів у сфері експлуатації та охорони надр.

Термін «самоврядний контроль за використанням і охороною надр» у законодавстві досі не використовується, а контрольні повноваження територіальних громад та органів місцевого самоврядування у цій сфері незначні і доволі розмиті.

Докорінних змін потребує також правове забезпечення громадського екологічного контролю, який на сьогодні розцінюється лише у якості допоміжного до державного. Можливість здійснення громадського контролю щодо надрокористування, на відміну від інших видів природокористування, у законодавстві прямо не передбачається.

У контексті взятого Урядом України курсу на реформування системи державного контролю у сфері охорони навколишнього середовища, великого значення набуває запозичення позитивного досвіду іноземних держав, врахування міжнародних стандартів та розробка власних ефективних механізмів контролю за використанням надр та їх охороною на загальнодержавному та місцевому рівнях.

На думку автора, врахування пропозицій, викладених у монографії, дасть змогу підвищити рівень ефективності контрольної діяльності в сфері охорони та використання надр, усунути окремі колізії та вдосконалити чинне екологічне законодавство України в цілому.

Наукове видання

Грицан Ольга Анатоліївна

**ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЕКОЛОГІЧНОГО КОНТРОЛЮ ЗА
ВИКОРИСТАННЯМ ТА ОХОРОНОЮ НАДР**

Монографія

Підп. до друку 08.06.2017. Формат 60x84/16.
Папір офс. Друк різнографічний. Гарн. Times New Roman.
Умовн. др. арк. 10,23. Наклад 300.

Видавець «Симфонія форте»
76019, м. Івано-Франківськ, вул. Крайківського, 2
тел. (0342) 77-98-92

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до державного реєстру
видавців та виготівників видавничої продукції: серія ДК № 3312 від 12.11.2008 р.