

УДК 349.6

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ І НАГЛЯДУ ЗА ЗАГАЛЬНИМ КОРИСТУВАННЯМ НАДРАМИ В УКРАЇНІ

Біловус Р.В., здобувач
кафедри екологічного права
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена проведенню всебічного аналізу існуючих правових норм, які визначають сферу застосування державного контролю і нагляду за користуванням надрами в Україні, зокрема на предмет їх відповідності існуючій потребі законодавчого забезпечення державного контролю та нагляду за загальним надкористуванням. Робиться спроба проаналізувати та визначити специфічні особливості, принципи та функції державного контролю і нагляду у цій сфері та на підставі цього дослідити можливі моделі існування такого контролю в Україні, правове забезпечення яких дало б змогу подолати існуючі на сьогодні прогалини в законодавстві з цього питання.

Ключові слова: надра, право, загальне користування надрами, екологічне законодавство, гірничі відносини.

Стаття посвячена проведенню всестороннього аналізу існуючих правових норм, устанавлюючих область застосування державного контролю і нагляду за користуванням надрами в Україні, в частині на предмет їх відповідності існуючій потребі законодавчого забезпечення державного контролю і нагляду за загальним надкористуванням. Діється спроба проаналізувати та визначити специфічні особливості, принципи та функції державного контролю і нагляду в цій сфері та на основі цього дослідити можливі моделі існування такого контролю в Україні, правове забезпечення яких дозволило б подолати існуючі на сьогодні прогалини в законодавстві по цьому вопросу.

Ключевые слова: недра, право, общее пользование недрами, экологическое законодательство, горные отношения.

Bilovus R.V. FEATURES OF LEGAL REGULATION OF STATE CONTROL AND SUPERVISION OF PUBLIC MINERAL RESOURCES IN UKRAINE

The article is devoted to carrying out a comprehensive analysis of existing legal rules that define the scope of state control and supervision over subsoil use in Ukraine, in particular, for their compliance with existing needs legislative support for state control and supervision of the total mineral resources. An attempt to analyze and identify specific characteristics, principles and functions state control and supervision in this area and, on this basis, to investigate the possible existence of such a model control in Ukraine, legal security which would make it possible to overcome existing at present gaps in legislation on this drive.

Key words: subsoil, law, general use of the subsoil, environmental legislation, mountain relations.

Постановка проблеми. В сучасних умовах розвитку суспільних відносин у сфері користування надрами, зокрема на загальних засадах, відсутність чітко визначених правових механізмів державного контролю та нагляду за процесами загального надкористування, безумовно, негативно впливає на раціональне використання та охорону надр в цілому, тому постає проблема визначення дієвих механізмів та сфери впливу держави на забезпечення правового регулювання надкористування на загальних засадах.

Роблячи спробу дослідити сутність та особливості правового забезпечення державного контролю і нагляду за раціональним використанням і охороною надр в процесі їх користування на загальних засадах, виникає необхідність визначити, яким саме чином і в яких межах, виходячи з положень чинного законодавства, держава, в особі своїх уповноважених органів, має право та зобов'язана впливати на процеси надкористування на загальних засадах.

Мета – проаналізувати та визначити специфічні особливості, принципи та функції державного контролю і нагляду у сфері надкористування.

Виклад основного матеріалу. На сьогоднішній день держава є єдиним ефективним суб'єктом, який наділений важелями контролю і нагляду за процесами надкористування в Україні. Звичайно ж, найбільш врегульованим на законодавчому рівні є право користування надрами в спеціальному порядку, де визначено порядок надання дозволів (гірничих відводів), справляння плати, межі відповідальності, вплив державних органів на процеси спеціального надкористування тощо, однак жодним чином не слід залишати без уваги набуваючі широкого загалу процеси загального надкористування, ігнорування яких, в силу недосконалості законодавчої бази їх регулювання, може призвести до неефективного управління та втрати контролю з боку органів державної влади та місцевого самоврядування за процесами раціонального використання та охороною надр.

Як слушно зазначає у своїй роботі С.В. Разметаєв, сьогодні вітчизняна гірничо-галузь зіштовхується з численними проблемами, спричиненими, зокрема, відсутністю чіткого законодавчого регулювання гірничих відносин, сталого термінологічного інструментарію, якісного наукового доробку, що



призводить до труднощів у розмежуванні компетенції, прав та обов'язків суб'єктів цих відносин. Для поліпшення ситуації необхідно створити досконалу, теоретично обґрунтовану нормативну базу гірничого права, яка б забезпечила раціональне надрокористування та належну охорону надр.

Надрові та гірничі відносини в Україні регулюються Конституцією України, Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища», КУпН та іншими актами законодавства України, що видаються відповідно до них. Це закони України «Про концесії», «Про державну геологічну службу України», «Про угоди про розподіл продукції», «Про нафту і газ», «Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними», «Про видобування і переробку уранових руд», «Про поводження з радіоактивними відходами», Гірничий закон України, постанови Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 р. № 594 «Про затвердження Порядку проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами», від 31 січня 1995 р. № 75 «Про затвердження Порядку державного обліку родовищ, запасів і проявів корисних копалин», розпорядження та укази Президента України, а також інші постанови Кабінету Міністрів України з питань вивчення, використання та охорони надр, нормативні акти Мінприроди, Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України, інші акти законодавства України [2, с. 294–295].

Навівши далеко невичерпний перелік нормативно-правових актів у сфері надрокористування в Україні, хотілося б акцентувати увагу на характерній для всіх них особливості, а саме на тому, що всі вони фактично стосуються визначення правового регулювання користування надрами в спеціальному порядку та, в свою чергу, визначають компетенцію державних органів, виходячи саме зі спеціального порядку надання в користування надр, а коли в тій чи іншій мірі вказані нормативно-правові акти пересікаються з порядком загального надрокористування, то здійснюється це настільки завуальовано та розмито, що часто неможливо виокремити сферу впливу держави на загальне надрокористування в окремий правовий інститут. Все це, звичайно ж, не відповідає сьгоднішнім тенденціям та особливостям загального природокористування взагалі та відносинам надрокористування на загальних засадах зокрема.

Роблячи спробу дослідити та проаналізувати особливості державного контролю і нагляду за загальним надрокористуванням в Україні, починати необхідно з положень Кодексу України про надра (далі – КУпН) [1] як найбільш загального та кодифікованого акту у сфері надрокористування.

Так, загальні положення КУпН (ст. ст. 7–10) визначають компетенцію органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері регулювання гірничих відносин. Аналіз цих статей говорить нам про недосконалість, поверхневості визначення такої компетенції, а також дублювання управлінських функцій в

сфері надрокористування органами влади різних рівнів, що призводить до втрати ефективного нагляду та контролю за надрокористуванням в цілому. Саме відсутність чіткого визначення та розподілу на законодавчому рівні повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування і не дає можливості ефективно впливати на процеси використання та охорони надр під час їх загального користування.

Найбільш наближено про сутність державного контролю і нагляду за надрокористуванням в Україні йдеться у Розділі VII чинної редакція КУпН (ст. ст. 60–63), згідно з положеннями якого державний контроль і нагляд за веденням робіт по геологічному вивченню надр, їх використанням та охороною спрямовані на забезпечення додержання всіма державними органами, підприємствами, установами, організаціями та громадянами встановленого порядку користування надрами, виконання інших обов'язків щодо охорони надр, встановлених законодавством України.

Державний контроль за геологічним вивченням надр (державний геологічний контроль) та раціональним і ефективним використанням надр України здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр.

Державний нагляд за веденням робіт з геологічного вивчення надр, їх використанням та охороною, а також використанням і переробкою мінеральної сировини (державний гірничий нагляд) здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці.

Державний контроль за використанням і охороною надр у межах своєї компетенції здійснює 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].

Аналізуючи наведені в КУпН повноваження центрального органу виконавчої (ст. ст. 62–63), ми стикаємося з загальними та не відповідаючими сучасному розвитку приписами, які, в своїй більшості, взагалі не охоплюють сферу загального надрокористування. Це, в свою чергу, свідчить про існуючу прогалину в законодавстві в питанні чіткого визначення меж впливу з боку компетентних органів при здійсненні державного нагляду та контролю за загальним надрокористуванням.

Взагалі, як уже наголошувалося, майже всі приписи КУпН стосуються в тій чи іншій мірі лише спеціального порядку надання в користування та геологічного вивчення надр, що в котрий раз підкреслює його недосконалість, ставлячи під сумнів вичерпність правового регулювання ним всіх можливих суспільних відносин у сфері надрокористування, зокрема на загальних засадах, та, з огляду на правове регулювання суміжних видів користування природними ресурсами на загальних засадах, невідповідність його норм сучасним тенденціям природокористування.

Неодноразово наголошуючи на недосконалості положень КУпН та майже відсутності правового забезпечення державного контролю і нагляду саме в сфері загального надкористування, хотілося б проаналізувати певні особливості державного впливу на загальне природокористування в цілому та загальне надкористування зокрема.

З огляду на положення чинного законодавства України, особливістю державного впливу на загальне природокористування є відсутність дозвільних документів та процедур, тобто весь порядок користування природними ресурсами на загальних засадах визначено в галузевому законодавстві (Водний, Лісовий кодекси України, Закон України «Про тваринний світ», Закон України «Про навколишнє природне середовище» тощо), а держава, в особі своїх уповноважених органів, лише здійснює нагляд і контроль за дотриманням цих приписів законодавства, зокрема на предмет раціонального використання та охорони надр, при цьому не втручаючись у суб'єктний склад користувачів, не ставлячи додаткових вимог та не прописуючи додаткових алгоритмів щодо самого процесу користування надрами. З огляду на це незрозуміло, чому такий порядок неможливо виписати на законодавчому рівні і для загального надкористування.

Звичайно ж, є в цьому всьому і свої особливості, адже сфера використання природних ресурсів – землі, вод, лісів, надр, землі й атмосферного повітря – потребує особливо ретельної організації, оскільки від цього залежить стан природних ресурсів, їх охорона та процеси відтворення. Саме тому державний контроль і нагляд за природокористуванням відіграє одну з провідних ролей в державній політиці.

Як відмічає Л.В. Жарова, у широкому розумінні екологічна політика – це концептуально цілісна сукупність видів і форм суспільної діяльності, спрямованої на збереження природного середовища існування людини, гармонізацію взаємовпливів суспільства і довкілля. Формується відношення суспільства до природи з метою її захисту й розвитку. Екологічну політику слід розглядати як політичну діяльність, що торкається сфери політики, стає однією зі складових політичної діяльності та пов'язаних з нею сфер управління, при цьому екополітика не входить повністю у ці сфери, а залишається у сфері екологічної та інших площин людської діяльності. Тобто екополітика – це система специфічних політичних, юридичних та інших заходів, що виконуються державою з метою управління екологічною ситуацією та забезпечення раціонального використання природних ресурсів на території країни [3, с. 140].

З огляду на сформувані тези щодо державної екологічної політики як невід'ємної частини правового регулювання природокористування в Україні можна запропонувати дві моделі державного контролю і нагляду за загальним надкористуванням, що базуються на різних принципах її функціонування.

Перша модель функціонує за принципом «реагуй і виправляй» та орієнтована на лік-

відацію наслідків вчинених порушень або заподіяних надкористувачами збитків, чи невиконання встановлених обов'язків під час здійснення ними загального надкористування. Слід відмітити, що сьогодні в Україні у сфері загального природокористування домінує саме така модель державного контролю і нагляду. Друга модель ґрунтується на принципі «прогнозуй і попереджай» і є найбільш ефективною [4], вона дає змогу завчасно попередити можливі негативні наслідки, запобігти нераціональному використанню надр та нанесенню шкоди іншим надкористувачам, які, зокрема, здійснюють користування надрами у спеціальному порядку тощо. Така модель передбачає прогнозування та впровадження ефективних правил та процедур, які здатні запобігти виникненню негативних явищ під час здійснення загального надкористування.

З огляду на те, що загальне надкористування є одним із видів загального природокористування, то сміливо можна стверджувати, що специфіка та особливості державного контролю і нагляду у сфері загального природокористування має спільні риси та може розповсюджуватися на сферу загального надкористування.

Враховуючи конституційний принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, а також положення чинного законодавства України, в державному контролі і нагляді за загальним природокористуванням, в тому числі й загальним надкористуванням, беруть участь всі гілки влади: законодавча, виконавча та судова. Кожна з них виконує свої функції і містить у своєму складі підрозділи, що мають спеціальні повноваження щодо регулювання виникаючих в процесі реалізації їх повноважень питань.

Законодавчі функції державного контролю і нагляду як за загальним природокористуванням, так і за загальним надкористуванням належать виключно Верховній Раді України як єдиному органу в Україні, який наділений повноваженнями на прийняття законів у сфері природокористування та охорони навколишнього природного середовища.

Виконавча функція державного контролю і нагляду за загальним надкористуванням у державі належить Кабінету Міністрів України, виконавчим і розпорядчим органам місцевої влади, а також спеціально уповноваженим на те державним органам. Центральним органом державної виконавчої влади в Україні у сфері природокористування, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, є Міністерство екології та природних ресурсів України (Мінприроди України) та його органи на місцях (обласні управління екології та природних ресурсів).

На виконання безпосередніх виконавчих функцій в рамках реалізації державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр постановою Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1174 затверджено Положення про Державну службу геології та надр України (Держгеонадра), яка є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується



і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів, і який реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр [6].

Основною функцією судової влади є захист прав і свобод людини, у тому числі й екологічних. Для реалізації покладених на неї функцій судова влада повинна бути самодостатньою й незалежною від інших гілок державної влади, об'єднань громадян, юридичних і фізичних осіб.

Враховуючи наведені функціональні особливості державного контролю і нагляду за загальним природокористуванням, реалізація державного контролю і нагляду як за загальним природокористуванням, так і за загальним надрокористуванням, може здійснюватися на трьох рівнях управління: національному, регіональному, місцевому, що, у свою чергу, визначає відповідний територіальний розподіл суспільних інтересів у галузі охорони навколишнього середовища. Згідно з Постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. № 188/98-ВР «Про основні напрями державної політики України в галузі охорони навколишнього середовища, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки» територіальний розподіл суспільних інтересів у галузі охорони природи визначається територіальними обсягами природних геоекосистем і поділяється на: загальнодержавні (у масштабах усієї України), регіональні (охоплюють територію в межах двох чи більше областей та Автономної Республіки Крим або поширюються на територію суміжних держав та акваторію морської економічної зони), місцеві (охоплюють територію в межах області, району) [7].

Організаційно ж державний контроль і нагляд за загальним надрокористуванням можна здійснювати за допомогою територіального та відомчого принципів.

Територіальний принцип означає, що загальнодержавний контроль і нагляд має територіальний характер. Він поширюється на всіх надрокористувачів і всі надра в межах держави в цілому або певної адміністративно-територіальної одиниці.

Відомчий принцип розповсюджує свої дії лише на певний вид надрокористування. Він не пов'язаний з адміністративно-територіальним розподілом, а поширюється на користування певним природним ресурсом (видом надр), незалежно від того, на території якої області він знаходиться. Відомчий принцип проявляється у здійсненні державного контролю за раціональним використанням та охороною надр, що належить до органів спеціальної компетенції, уповноважених виконувати природоохоронні функції [5, с. 309].

З огляду на наведені функції, принципи та особливості запропонованих моделей державного контролю і нагляду за загальним надрокористуванням, що здійснюється в рамках користування надрами, в якості основних завдань такого контролю і нагляду можна сформулювати:

– планування використання і охорони надр, що полягає в обліку родовищ, запасів

і проявів корисних копалин, а також ділянок надр, визначених та пристосованих для користування на загальних засадах;

– оцінка запасів корисних копалин, яка являє собою проведення на визначених та пристосованих для загального надрокористування ділянках об'єктивної оцінки кількості та якості запасів корисних копалин;

– облік родовищ, запасів і проявів корисних копалин, що являє собою облік відомостей про кожне родовище, включене до Державного фонду родовищ корисних копалин, щодо кількості та якості запасів корисних копалин і наявних у них компонентів, гірничотехнічних, гідрогеологічних та інших умов розробки родовища та його геолого-економічну оцінку, а також відомості про кожний прояв корисних копалин, відомості про кількість, якість та ступінь вивчення запасів корисних копалин стосовно родовищ, які мають промислове значення, задля розмежування всіх існуючих родовищ і запасів на родовища для промислового видобутку надр та ділянки для загального користування ними для задоволення господарських та побутових потреб населення;

– вирішення спорів з питань користування надрами, що являє собою визначення порядку та підстав вирішення спорів між надрокористувачами чи між державою та надрокористувачами з питань користування ними надрами на загальних підставах, які можуть розглядатися органами державного геологічного контролю, державного гірничого нагляду, охорони навколишнього природного середовища, місцевими радами, місцевими судами загальної компетенції, загальними адміністративними судами, господарським судом або третейським судом у порядку, встановленому законодавством України.

Висновки. Таким чином, узагальнюючи проведені дослідження, можна зробити висновок, що особливості правового регулювання державного контролю і нагляду за користуванням надрами на загальних засадах, як один з видів загального природокористування, має свою специфіку та особливості, але внаслідок відсутності належного правового забезпечення як самого порядку загального надрокористування, так і, зокрема, державного нагляду і контролю за таким користуванням, не може в повній мірі відповідати сучасним тенденціям надрокористування та забезпечувати належне управління всіма процесами надрокористування на загальних засадах.

Запропоновані моделі, функції, принципи та інші особливості здійснення державного контролю і нагляду за загальним надрокористуванням, звичайно ж, суттєво не відрізняються від такого ж контролю і нагляду щодо інших видів загального природокористування та користування надрами в цілому, проте має специфічні та притаманні виключно надрокористуванню риси та особливості, які продиктовані безпосередньо специфікою здійснення надрокористування на загальних засадах. Відсутність чітко визначених правових механізмів державного контролю та нагляду за процесами загального надрокористу-

вання та існуючі прогалини в законодавстві з цього приводу не дають змогу в повній мірі реалізувати державну екологічну політику в процесі загального надрокористування, що, в свою чергу, може негативно впливати на раціональне використання та охорону надр в цілому.

Подолати проблему неналежного правового забезпечення державного контролю і нагляду за загальним надрокористуванням, безперечно, можливо, однак виключно шляхом розробки та законодавчого закріплення відповідних нормативно-правових актів у сфері загального надрокористування, які будуть безпосередньо визначати особливості впливу держави на такий специфічний вид природокористування, як користування надрами на загальних засадах.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кодекс України про надра від 27.07.1994 р. №132/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 36. – Ст. 340.

2. Разметаєв С.В. Правова охорона надр / С.В. Разметаєв // Правова охорона довкілля: сучасний стан та перспективи розвитку : [монографія] / [А.П. Гетьман, А.К. Соколова, Г.В. Анісімова та ін.] ; за ред. А.П. Гетьмана. – Х. : Право, 2014. – С. 290–357.

3. Жарова Л.В. Сучасні підходи до формування та реалізації екологічної політики / Л.В. Жарова // Економіка природокористування і охорони довкілля. Щорічник наук. праць. / Під ред. М.А. Хвесика. – К. : РВПС України НАН України, 2007. – С. 138–144.

4. Державне управління природокористуванням в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://childflora.org.ua/?page_id=65.

5. Ріпенко Л.С. Сутність та зміст адміністративно-правового режиму надрокористування / Л.С. Ріпенко // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. – 2011. – Вип. 165. Ч. 1. – С. 306–311.

6. Про затвердження Положення про Державну службу геології та надр України : постанова Кабінету Міністрів України від 30.12.2015 р. № 1174 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1174-2015-p>.

7. Про основні напрями державної політики України в галузі охорони навколишнього середовища, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки : постанова Верховної Ради України від 08.03.1998 р. №188/98-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1998. – № 38–39. – Ст. 248.