

УДК 342.9:35.072.2

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2020.2.8>

**Мачуська І.Б.,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри цивільного та трудового права  
Юридичного інституту  
ДВНЗ «Київський національний економічний університет  
імені Вадима Гетьмана»  
ORCID: 0000-0002-6441-8356

## **КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВА ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ НАДРОКОРИСТУВАННЯ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РОЗВИТКУ НЕЗАЛЕЖНОЇ УКРАЇНИ**

### **CONTROL AND SUPERVISION ACTIVITIES IN THE FIELD OF SUB-USE AT THE CURRENT STAGE OF DEVELOPMENT OF INDEPENDENT UKRAINE**

*У статті зазначено, що із проголошенням Україною незалежності розпочинається новий етап розвитку інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування.*

*Досліджено, що формування інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування позначилось формуванням: правового регулювання відносин у сфері раціонального використання й охорони надр, а також системи органів контролю і нагляду у зазначеній сфері. Встановлено, що державний контроль відіграє надзвичайно важливу роль у здійсненні державної політики у сфері використання й охорони природних ресурсів, у тому числі і надр.*

*Зазначено, що необхідність розроблення та закріплення основ державного екологічного управління та контролю була передбачена в Декларації про державний суверенітет України. Із прийняттям Верховною Радою України «Акту проголошення незалежності України» постала необхідність у реформуванні державних органів влади, у тому числі й у сфері надрокористування. Зазначено, що на початку 90-х рр. розвивається інститут управлінської та контрольно-наглядової діяльності. У зазначений період формується система органів, які здійснюють контрольно-наглядову діяльність у сфері надрокористування.*

*Досліджено, що наступні періоди позначилися проведенням численних адміністративних реформ, які мали на меті вдосконалення інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування. Автором зазначено, що реформи показали недосконалість реорганізаційних процесів, які позначилися у майбутньому численними змінами та доповненнями.*

*Доведено, що концепція адміністративної реформи має стати сьогодні одним із пріоритетів держави, особливо ратифікації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.*

**Ключові слова:** надра, надрокористування, корисні копалини, гірничі відносини, охорона та використання надр, управління та контроль у сфері надрокористування.

*The article states that with the proclamation of Ukraine's independence, a new stage of development of the institute of control and supervision in the field of subsoil use begins.*

*It is investigated that the formation of the institute of control and supervision in the field of subsoil use was affected by the formation of: legal regulation of relations in the field of rational use and protection of subsoil, as well as the system of control and supervision in this area. It is established that state control plays an extremely important role in the implementation of state policy in the field of use and protection of natural resources, including subsoil.*

*It is noted that the need to develop and consolidate the foundations of state environmental management and control was provided for in the Declaration of State Sovereignty of Ukraine. With the adoption of the Verkhovna Rada of Ukraine "Act of Independence of Ukraine", there was a need to reform public authorities, including in the field of subsoil use.*

*It is noted that in the early 90's the institute of management and control activities was significantly developed. It is investigated that in the specified period the system of the bodies which are carrying out control and supervisory activity in the field of subsoil use is formed.*

*It is investigated that the following periods were marked by the implementation of numerous administrative reforms aimed at improving the institute's control and supervision activities in the field of subsoil use. The author notes that the reforms showed the imperfection of the reorganization processes, which were reflected in the future by numerous changes and additions.*

*It is proved that the concept of administrative reform should become one of the priorities of the state today, especially the ratification of the Association Agreement between Ukraine and the EU.*

**Key words:** mineral resources, subsoil use, minerals, mining relations, protection and use of mineral resources, management and control in the field of subsoil use.

**Постановка проблеми.** Протягом тривалого часу економічний розвиток держави супроводжувався незбалансованою експлуатацією природних ресурсів, низькою пріоритетністю питань захисту довкілля, що унеможливило досягнення збалансованого (сталого) розвитку.

У сфері надрокористування в Україні існують проблеми, які становлять реальну загрозу економічній безпеці держави. Одним із основних напрямів здійснення державної політики у сфері надрокористування є удосконалення екологічного законодавства, системи державного управління, контролю і нагляду [1].

Надзвичайно важливу роль у здійсненні державної політики у сфері використання й охорони природних ресурсів відіграє державний контроль, який є однією із форм досягнення управлінської мети, а саме забезпечення своєчасності виконання управлінських рішень у сфері раціонального використання й охорони природних ресурсів [2, с. 153].

**Стан наукового дослідження проблеми.** Проблеми становлення інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування в незалежній Україні були предметом дослідження І. Булгакова, В.Л. Бредіхіної, О.А. Грицан, А.С. Євстігнєєва, Р.С. Кіріна, І.М. Козьякова, А.В. Макаренко, С.В. Разметаєва, О.О. Сурілової, В.В. Стрельник, Ю.С. Шемшученко, В.К. Філатової.

Окремі питання контрольно-наглядової діяльності у сфері використання й охорони природних ресурсів досліджувалися у працях О.В. Головкина, Т.С. Кичилюк, В.І. Курило, О.П. Світличного.

**Метою статті** є дослідження становлення інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування незалежної України.

**Виклад основного матеріалу.** Із проголошенням Україною незалежності розпочинається новий етап розвитку інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування. Необхідність розроблення та закріплення основ державного екологічного управління та контролю була передбачена в Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. [3]. Із прийняттям Верховною Радою України 24 серпня 1991 р. «Акту проголошення незалежності України» постала необхідність у реформуванні державних органів влади, у тому числі й у сфері надрокористування.

З метою дослідження історико-правових засад становлення інституту контрольно-наглядової діяльності доцільно встановити етапи його розвитку.

**Перший етап (1991–1993 рр.).** Однією зі знакових подій початку 90-х рр. стало формування екологічного законодавства, а саме: прийняття 25 червня 1991 р. Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», в якому особлива увага була приділена питанню контролю та нагляду у сфері екології, у тому числі й у сфері

надрокористування, що слід вважати основним системоутворюючим законодавчим актом у сфері охорони та раціонального використання природних ресурсів.

Також у контексті вдосконалення законодавства про надра доцільно звернути увагу на прийняття Закону України «Про внесення змін та доповнень до Земельного кодексу Української РСР» від 13 березня 1992 р. [4]. До однієї із новел Земельного кодексу слід віднести положення щодо земель, наданих для користування надрами.

Поряд із формуванням правового регулювання у сфері охорони та використання природних ресурсів, у тому числі і надр, розвивається інститут управлінської та контрольно-наглядової діяльності у зазначеній сфері, що позначився утворенням у 1991 р. Міністерства охорони навколишнього природного середовища – далі (Мінприроди України), до повноважень якого належали функції державного контролю за використанням та охороною природних ресурсів, у тому числі і надр.

У 1993 р. у складі Мінприроди України утворюється Державна екологічна інспекція (далі – Держекоінспекція), повноваження якої направлені на здійснення державного контролю за раціональним використанням природних ресурсів, у тому числі і надр [5], що, на нашу думку, сприяло посиленню ролі інституту контрольно-наглядової діяльності у зазначеній сфері.

Також одним із органів державного управління, котрий здійснював контроль і нагляд за охороною надр, став Державний комітет України по геології і використанню надр, створений 23 вересня 1991 р. [6]. Постановою Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 17 березня 1993 р. затверджується Положення про державний геологічний контроль за веденням робіт по геологічному вивченню надр України [7], відповідно до положень якого органами державного геологічного контролю визначалися Головне управління державного геологічного контролю за веденням робіт по геологічному вивченню надр, Державний комітет України по геології і використанню надр.

Таким чином, у сфері надрокористування контрольно-наглядові функції за раціональним використанням та охороною надр були розподілені між декількома органами управління спеціальної компетенції, а саме: Держекоінспекцією, Головним управлінням державного геологічного контролю за веденням робіт по геологічному вивченню надр і Державним комітетом України по геології і використанню надр.

Функція державного нагляду за виконанням маркшейдерських і геологічних робіт покладалася на Державний комітет України по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості та гірничому нагляду [8].

Також із метою забезпечення безпеки на підприємствах був прийнятий Закон «Про охорону праці» 1992 р., положення якого регламентували здійснення нагляду і контролю у сфері охорони праці [9]. У 1993 р. на базі Держгіртехнагляду було утворено Державний комітет України по нагляду за охороною праці (Держкомохоронпраці) [10].

**Другий етап (1993–1998 рр.)** позначився вдосконаленням правового регулювання гірничих відносин, а саме прийняттям Кодексу України про надра (1994 р.) [11]. Окремим розділом кодексу були закріплені повноваження системи органів контролю за використанням надр.

Одним зі значних кроків на шляху розвитку інституту контрольно-наглядової діяльності стала проведена у 1998 р. адміністративна реформа. Доцільно зазначити, що чинна в Україні система державного управління залишалася загалом неефективною, не відповідає вимогам часу. У зв'язку із проведенням адміністративної реформи розвинувся інститут контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування [12]. Так, одним із положень Концепції адміністративної реформи стало запровадження механізму контролю.

**Третій етап (поч. 2000–2010 рр.)** характеризується адміністративними перетвореннями у структурі системи органів контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування.

Період 2005–2010 рр. позначився численними адміністративними змінами, пов'язаними з переходом від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської моделі державного устрою [13, с. 52]. Так, у 2005 р. створюється Державний департамент промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду [14].

Наступним кроком стало проведення адміністративної реформи відповідно до Указу Президента України № 1085 від 9 грудня 2010 р. «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [15]. Нова система центральних органів виконавчої влади у сфері надрокористування включала: Міністерство екології та природних ресурсів України; Державну службу геології та надр України (далі – Держгеонадра України) [16], яка здійснює державний контроль за геологічним вивченням раціональним і ефективним використанням надр (державний геологічний контроль), Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України [17].

Проте реформа показала недосконалість реорганізаційних процесів і неможливість передбачення всіх наслідків реформування, що позначилися у майбутньому численними змінами і доповненнями.

**Четвертий етап (2010–2020 рр.)**. Характеризується черговими змінами системи державних органів управління, у тому числі й у контрольно-наглядовій діяльності у сфері надрокористування.

Концепція адміністративної реформи, яка передбачає реформування системи центральних органів виконавчої влади, стала сьогодні одним із пріоритетів держави, особливо після нещодавньої ратифікації вже підписаної Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Водночас перешкодою у проведенні масштабної адміністративної реформи стали занадто велика кількість і надмірна багатофункціональність органів виконавчої влади [18].

Так, відповідно до Постанови КМУ «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» 10 вересня 2014 р. створена Державна служба України з питань праці (далі – Держпраці), що була утворена шляхом реорганізації й об'єднання повноважень Державної інспекції з питань праці та Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки. Таким чином, до повноважень Держпраці належить функція здійснення державного гірничого нагляду з питань правильності розробки родовищ корисних копалин у частині їх безпечної експлуатації та додержання правил проведення геологічних під час дослідно-промислової розробки й експлуатації родовищ корисних копалин [19].

На наш погляд, видається нелогічним поєднання таких загальних повноважень, як охорона праці, гігієна праці, зайнятість населення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування із повноваженнями щодо здійснення державного гірничого нагляду та поведження з вибуховими матеріалами промислового призначення у компетенції Держпраці України.

Необхідність вдосконалення інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері охорони навколишнього природного середовища підкреслюється у Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища [20].

Відповідно до положень Постанови КМУ «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 2 вересня 2019 р. № 847 контрольно-наглядові функції у сфері надрокористування покладені на низку органів управління, а саме: Міністерство енергетики та захисту довкілля України (далі – Мінекоенерго України), що здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням вимог законодавства щодо раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів, Держгеонадра України, до повноважень якої належить здійснення державного контролю за геологічним вивченням раціональним і ефективним використанням надр, Держекоінспекцію України (державний нагляд (контроль) за використанням та охороною надр) та Держпраці України.

Аналізуючи повноваження вищезазначених органів управління у сфері надрокористування, доцільно зазначити, що у системі органів управління та контрольно-наглядової діяльності спостерігається значне дублювання повноважень, нелогічний

розподіл функцій, а це свідчить про непродуманість адміністративної реформи у сфері охорони та використання, що у підсумку призводить до зниження ефективності контролюючих функцій у зазначеній сфері. Також необхідно вказати на нелогічне поєднання повноважень із захисту навколишнього природного середовища та використання паливно-енергетичних ресурсів в одному міністерстві, а саме Мінекоенерго України.

Наступним кроком вдосконалення системи органів управління у сфері охорони та раціонального використання природних ресурсів, у тому числі і надр, стало прийняття Постанови Кабінету Міністрів «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 27 травня 2020 р. № 425, відповідно до положень якої утворено Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України [21].

Водночас реформування системи органів управління та контрольно-наглядової діяльності не ліквідувало проблеми у сфері надрокористування: несхоординованість роботи контролюючих органів,

недосконале розмежування повноважень між ними [22] та створила проблеми, пов'язані із паралелізмом в роботі та дублюванням контрольних повноважень [23].

**Висновки.** Таким чином, із проголошенням Україною незалежності розпочинається новий етап розвитку інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування.

З метою дослідження інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування проаналізовані такі історичні періоди становлення та розвитку інституту контрольно-наглядової діяльності: I етап (1991–1993 рр.); II етап (1993–1998 рр.); III етап (поч. 2000–2010 рр.); IV (2010–2020 рр.). Доцільно зазначити, що становлення інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування у період незалежної України (1991–2020 рр.) позначилося вдосконаленням правового регулювання раціонального використання й охорони природних ресурсів, у тому числі і надр, а також формуванням системи органів управління і контролю у зазначеній сфері.

#### Список використаних джерел:

1. Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2030 р. Законом України від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII. *Офіційний вісник України*. 2019. № 28. С. 29. Ст. 980.
2. Курило В.І., Світличний О.П. Державний контроль у сфері земельних ресурсів. *Науковий вісник Нац. ун-ту біо-ресурсів і природокористування України. Серія Право*. 2011. Вип. 165. Ч. 1. С. 150–154.
3. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. № 55-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1990. № 31. Ст. 429.
4. Закон України «Про внесення змін та доповнень до Земельного кодексу Української РСР» від 13 березня 1992 р., № 2196-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 25. Ст. 354.
5. Про створення державної екологічної інспекції Міністерства охорони навколишнього природного середовища України : пост. КМУ від 13 серпня 1993 р., № 641. URL: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=641-93-%EF>.
6. Питання Державного комітету України по геології і використанню надр : пост. КМУ від 23 вересня 1991 р., № 219. *ЗП України*. 1991. № 10. Ст. 90.
7. Положення про державний геологічний контроль за веденням робіт по геологічному вивченню надр України: затв. пост. КМУ від 17 березня 1993 р., № 200. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=880-2007-%F0>.
8. Питання Державного комітету України по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду : пост. КМУ від 23 вересня 1991 р., № 218. *ЗП України*. 1991. № 11. Ст. 106.
9. Про охорону праці. Закон України від 14 жовтня 1992 р. № 2694- XII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2694-12/page2>.
10. Про проведення парламентських слухань на тему: «Про стан промислової безпеки та охорони праці» : Постанова Верховної Ради України від 15 червня 2010 р. № 2321-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2321-17/conv>.
11. Кодекс України про надра від 27 липня 1994 р. № 132/94-ВР. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.
12. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>.
13. Булгаков І. Становлення та розвиток системи державного управління промисловою безпекою у Україні. URL: [http://nung.edu.ua/files/attachments/bulgakov\\_aref.pdf](http://nung.edu.ua/files/attachments/bulgakov_aref.pdf)
14. Про утворення Державного департаменту промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 липня 2005 р. № 590.
15. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указу Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=880-2007-%F0> 201.
16. Про Положення про Державну службу геології та надр України : затв. указом Президента України від 06 квітня 2011 р., № 391/2011 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1347-11>.
17. Про Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України: Указ Президента України від 06 квітня 2011 р. № 408/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/408/2011#Text>.
18. *Берегельський А.* Проблеми проведення реформ з оптимізації систем центральних органів виконавчої влади. URL: [http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=341:opituvannya-kompaniji-gfk-ukraine-3&catid=8&Itemid=350](http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=341:opituvannya-kompaniji-gfk-ukraine-3&catid=8&Itemid=350).
19. Постанова КМУ Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці від 11 лютого 2015 р. № 96. *Офіційний вісник України*. 2015. № 21. С. 201. Ст. 584.

20. Розпорядження Кабінету Міністрів від 31 травня 2017 р. № 616. Про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища. *Офіційний вісник України*. 2017. № 76. С. 38. Ст. 2336.

21. Постанови Кабінету Міністрів «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 27 травня 2020 р. № 425. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-optimizaciyi-sistemi-centralnih-organiv-vikonavchoyi-t270520>.

22. Сурілова О.О. Державний контроль за додержанням законодавства про надра. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 4. 2016. С 150–154. URL: [http://www.lsej.org.ua/4\\_2016/42.pdf](http://www.lsej.org.ua/4_2016/42.pdf).

23. Грицан О.А. Правові засади екологічного контролю за використанням і охороною надр. : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2009. 20 с.