

РОЗДІЛ 6

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.6

ДЕЯКІ ОРГАНІЗАЦІЙНІ ПРОБЛЕМИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ Й ОХОРОНИ НАДР

SOME ORGANIZATIONAL PROBLEMS OF REALIZATION OF STATE CONTROL AND SUPERVISION IN THE SPHERE USE AND PROTECTION OF MINERAL RESOURCES

Бредіхіна В.Л.,

*кандидат юридичних наук,**доцент кафедри екологічного права**Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Стаття присвячена дослідженню проблем організаційного забезпечення контролю та нагляду за використанням та охороною надр, пошуку шляхів їх розв'язання. На основі аналізу чинного законодавства та судової практики визначається коло суб'єктів – державних органів, які уповноважені встановлювати факти самовільного користування надрами та здійснювати розрахунок збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про надра.

Ключові слова: надра, державний контроль та нагляд, самовільне користування надрами, відшкодування збитків.

Статья посвящена исследованию проблем организационного обеспечения контроля и надзора за использованием и охраной недр, поиску путей их разрешения. На основе анализа действующего законодательства и судебной практики определяется круг субъектов – государственных органов, уполномоченных устанавливать факты самовольного использования недр и осуществлять расчет убытков, причиненных государству вследствие нарушения законодательства о недрах.

Ключевые слова: недра, государственный контроль и надзор, самовольное использование недр, возмещение убытков.

The article is devoted to the research of problems of organizational support of control and supervision over the use and guard of mineral resources, to the search of ways of their solving. On the basis of analysis of current legislation and judicial practice the circle of subjects are determined – public organs, authorized to set the facts of the unauthorized use of mineral resources and carry out the calculation of the losses caused to the state because of violation of legislation on mineral resources.

Key words: mineral resources, state control and supervision, unauthorized use of mineral resources, reimbursement of losses.

Постановка проблеми. Сучасні потреби українського суспільства виявляються у забезпеченні сталого соціально-економічного та політичного розвитку держави, гарантуванні національної безпеки, проведенні структурних реформ на всіх рівнях. У зв'язку з цим особливою актуальністю сьогодні набуває необхідність побудови ефективної та прозорої системи державного управління, зокрема у сфері забезпечення раціонального природокористування та охорони навколишнього природного середовища.

Стратегія сталого розвитку України визначається як один із головних напрямів останнього зміцнення інституціональної спроможності системи державного контролю за дотриманням природоохоронного законодавства, що, в свою чергу, передбачає вдосконалення відповідної нормативно-правової бази та перегляд наявної організаційної структури й ефективного розподілу повноважень органів виконавчої влади [1].

Надзвичайно важливою ланкою економічного розвитку нашої держави, формування її енергетичної незалежності є використання ресурсного потенціалу надр, який надає можливість забезпечення життєво необхідних інтересів суспільства і виступає важливою гарантією національної безпеки. Водночас в умовах сьогодення спостерігається нераціональне та неконтрольоване використання надр, самовільне видобування корисних копалин, порушення правил екологічної безпеки та вимог охорони надр в процесі гірничої та іншої діяльності. Це призводить до виникнення несприятливих природних явищ, зокрема до розвитку небезпечних екзогенних геологічних процесів, просідання поверхні землі, псування сільськогосподарських та лісогосподарських угідь, зсувних процесів, погіршення стану підземних вод тощо [2, с. 3].

Отже, з нагальністю постають питання удосконалення системи державного контролю та нагляду за використан-

ням та охороною надр, забезпечення неухильності юридичної відповідальності за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища в процесі надкористування. Сьогодні край необхідне подальше виявлення проблем та пошук нових рішень, спрямованих на оптимізацію діяльності центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів, які б давали змогу усунути корупційну складову в системі управління природокористуванням, дублювання функцій або прогалини в роботі цих органів.

Стан опрацювання. Слід зазначити, що питання здійснення державного екологічного контролю та нагляду як функцій управління, зокрема у сфері надкористування, неодноразово розглядалися в сучасній екологічній науці. Науково-теоретичним підґрунтям для дослідження зазначених питань стали праці таких провідних українських вчених, як, зокрема, В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, А.П. Гетьман, Н.Р. Кобецька, В.В. Костицький, М.В. Краснова, Ю.С. Шемпученко. Наукова доктрина організаційно-правового забезпечення раціонального використання та охорони надр була сформована завдяки роботам О.А. Грицапа, Р.С. Кіріна, О.М. Олійника, С.В. Разметаєва, В.К. Філатової, І.В. Хохлової, О.П. Шем'якова та інших фахівців-правників. З позицій всебічного аналізу проблем контролю та нагляду за використанням та охороною надр на увагу заслуговують також дослідження зарубіжних учених, а саме праці О.К. Голіченкова, І.Б. Калініна, М.С. Певзнера, О.І. Перчика.

Зазначені автори в свій час тією чи іншою мірою наголошували на необхідності оптимізувати процес управління використанням та охороною надр шляхом удосконалення та кодифікації законодавства про надра, створення комплексної системи державного контролю та нагляду в цій сфері, чіткого визначення функцій і повноважень

відповідних органів виконавчої влади, розроблення та затвердження єдиної методології здійснення контроль-но-наглядової діяльності в зазначеній сфері. Наприклад, О.А. Гридан з метою усунення дублювання функцій державних органів у сфері використання та охорони надр обґрунтувала доцільність перерозподілу контрольних повноважень між наявними органами державної влади спеціальної компетенції [2, с. 6; 3, с. 413–414]. На недосконалість та нерозмежованість загальної та спеціальної компетенції деяких органів державної влади як на суттєву проблему в справі геологічного вивчення та охорони надр вказували Р.С. Кірін [4, с. 11] і С.В. Разметаєв [5, с. 340].

Сьогодні, не дивлячись на наукові пропозиції фахівців та численні спроби законодавця оптимізувати систему державного управління шляхом ліквідації, реорганізації наявних або утворення нових органів виконавчої влади у сфері охорони докільця та використання природних ресурсів, й досі у правозастосовній практиці виникають проблеми та труднощі, пов'язані із законодавчою невизначеністю, а отже, й неоднозначним трактуванням правоохоронними, судовими та іншими органами повноважень органів державного контролю та нагляду у сфері надрокористування. Зокрема, на практиці, а саме в процесі вирішення спорів, часто постають питання стосовно компетенції зазначених органів щодо встановлення фактів самовільного користування надрами та розрахунку відповідних збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону надр.

Метою статті є аналіз законодавчих приписів щодо повноважень органів державного контролю та нагляду за використанням та охороною надр, зокрема з питань встановлення фактів самовільного користування надрами та розрахунку збитків, заподіяних державі внаслідок цих правопорушень; надання пропозицій з розмежування відповідних функцій цих органів з метою усунення їх дублювання та досягнення оптимізації системи управління у сфері раціонального використання та охорони надр в Україні.

Вклад основного матеріалу. Державний контроль у царині охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки визнаний одним із важливих інструментів реалізації національної екологічної політики. Його завданням є забезпечення додержання вимог природоохоронного законодавства всіма державними органами, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності та підпорядкування, а також громадянами. У зв'язку з цим притому вагу у роботі контролюючих органів складають виявлення правопорушень у сфері використання природних ресурсів та визначення збитків державі у разі порушення законодавчих приписів, норм, правил, вимог щодо охорони докільця.

Кодекс України про надра (далі – КУпН) [6], Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [7] та Кримінальний кодекс України (далі – КК України) [8] встановлюють юридичну відповідальність серед інших правопорушень, зокрема, за самовільне користування надрами, укладення угод, які в прямій чи прихованій формі порушують право власності на надра (ст. 47 КУпАП, ст. 65 КУпН); за порушення правил охорони або використання надр, наприклад, за незаконне видобування корисних копалин загальнодержавного значення (ст. 240 КК України). При цьому підприємства, установи, організації та громадяни зобов'язані відшкодувати збитки, завдані ними внаслідок порушень законодавства про надра, в розмірах і порядку, встановлених законодавством України (ст. 67 КУпН).

Міністерство екології та природних ресурсів України Наказом від 29 серпня 2011 р. № 303 затвердило Методику визначення розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок самовільного користування надрами (далі – Методика), відповідно до якої поняття «самовільне

користування надрами» трактується як користування надрами за відсутності дозвільної документації на користування надрами, передбаченої законом (п. 1.2) [9].

Пункт 2.1 Методики зазначає, що факт самовільного користування надрами встановлюється *особами, які уповноважені здійснювати державний контроль (нагляд) за використанням та охороною надр* під час проведення планових та позапланових заходів державного нагляду (контролю). Збитки, заподіяні державі внаслідок самовільного користування надрами (згідно з п. 3.1 Методики), розраховуються також *особами, які уповноважені здійснювати державний контроль (нагляд) за використанням та охороною надр*.

Як бачимо, вказана Методика, по-перше, обмежується загальними визначеннями, конкретно не вказує, особи яких саме органів виконавчої влади і в якому порядку відповідно до чинного законодавства уповноважені вчиняти дії, передбачені п. п. 2.1 та 3.1 цього документу; а по-друге, об'єднує як одне функціональне повноваження поняття «контроль» та «нагляд» за використанням та охороною надр, які, на нашу думку, не є тотожними. Отже, спробуємо дослідити, наскільки відповідає чинне законодавство положенням Методики, і дізнатися, про яких уповноважених осіб йдеться.

Стаття 61 КУпН встановлює коло органів виконавчої влади, що здійснюють державний контроль і нагляд за веденням робіт з геологічного вивчення надр, їх використанням та охороною, і деякою мірою розмежує їх функції в цій сфері, а саме:

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 (на сьогодні це – Державна служба геології та надр України відповідно до Положення про неї, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1174 [10]);

державний нагляд за веденням робіт з геологічного вивчення надр, їх використанням та охороною, а також за використанням і переробкою мінеральної сировини (державний гірничий нагляд) здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці (згідно з Положенням, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 р. № 96, це – Державна служба України з питань праці [11]);

державний контроль за використанням і охороною надр у межах своєї компетенції здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів (Державна екологічна інспекція України, Положення про яку затверджене Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 454 [12]).

Отже, на сучасному етапі контроль-но-наглядову функцію у сфері охорони та використання надр можуть здійснювати в межах своєї компетенції Державна служба геології та надр України, Державна служба України з питань праці та Державна екологічна інспекція України. Причому розмежування функцій гірничого нагляду та геологічного контролю може здійснюватися за змістом цих видів діяльності: якщо органи геологічного контролю стежать за власне геологічним вивченням та раціональним і ефективним використанням надр, то органи гірничого нагляду наглядають за веденням робіт, пов'язаних з геологічним вивченням надр, їх використанням та охороною [3, с. 413].

Втім, розглянемо особливості розмежування повноважень зазначених органів державної виконавчої влади

з контролю та нагляду у сфері використання та охорони надр відповідно до чинних Положень про них.

Державна служба геології та надр України (Держгеонадра) є центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр і відповідно до покладених на неї завдань (п. 4 Положення): а) здійснює державний контроль за геологічним вивченням надр (державний геологічний контроль) та раціональним і ефективним їх використанням (у тому числі за дотриманням нормативів, стандартів та інших вимог щодо геологічного вивчення і використання надр, умов спеціальних дозволів на користування надрами та угод про умови користування надрами; своєчасністю і правильністю державної реєстрації робіт із геологічного вивчення і використання надр, наявністю спеціальних дозволів на користування надрами і виконання передбачених ними умов тощо (п.п. 12); б) складає у межах повноважень, передбачених законом, протоколи про адміністративні правопорушення та накладає адміністративні стягнення (п.п. 13); в) проводить планові та позапланові перевірки надрокористувачів, за результатами яких (у разі виявлення порушень вимог законодавства) складає акти, видає обов'язкові до виконання вказівки (приписи) про усунення виявлених недоліків і порушень вимог законодавства (п.п. 14) тощо.

При цьому для виконання покладених на неї завдань Держгеонадра має право (п. 6 Положення), зокрема: 1) вживати заходів до припинення всіх видів робіт з геологічного вивчення та використання надр, що проводяться з порушенням стандартів і правил і можуть спричинити псування родовищ, істотне зниження ефективності робіт або призвести до значних збитків (п.п. 5); 2) вживати заходів до зупинення діяльності підприємств, установ, організацій, що здійснюють геологічне вивчення та використання надр без спеціальних дозволів на користування надрами або з порушенням умов, передбачених такими дозволами (п.п. 6). Держгеонадра у процесі виконання своїх повноважень взаємодіє в установленому порядку з іншими державними органами, зокрема здійснює обмін інформацією з органами Міністерства екології та природних ресурсів.

Відповідно до Порядку здійснення державного геологічного контролю (п.3), затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 14 грудня 2011 р. № 1294, завданням органів державного геологічного контролю (який здійснює Держгеонадра) є забезпечення дотримання надрокористувачами встановленого порядку, норм і правил проведення геологічних, пошукових, розвідувальних, гідрогеологічних, геохімічних, інженерно-геологічних, геофізичних та інших робіт, пов'язаних з геологічним вивченням та використанням надр, комплексного вивчення родовищ корисних копалин, включаючи континентальний шельф України і виключну (морську) економічну зону [13].

Крім того, необхідно зазначити, що КУпАП у ст. 239 закріплює повноваження Держгеонадра щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 57 (порушення вимог щодо охорони надр), ст. 58 (порушення правил і вимог проведення робіт з геологічного вивчення надр) цього Кодексу. Відповідно до Інструкції з оформлення Державною службою геології та надр України матеріалів про адміністративні правопорушення та накладення адміністративних стягнень, якщо правопорушення пов'язане з необхідністю стягнення коштів та відшкодування збитків, завданих державі внаслідок порушення законодавства про надра, то про це зазначається у відповідному протоколі [14].

Отже, повноваження Державної служби геології та надр України окреслюються, головним чином, здійсненням державного геологічного контролю за виконанням вимог (правил, норм, порядку тощо) щодо охорони надр під час проведення робіт з їх вивчення, дослідно-промислової розробки родовищ та іншого використання надр.

Виходячи з логіки вказаних вище нормативних приписів, вбачається, що Держгеонадра в процесі перевірок може зафіксувати факти геологічного вивчення та використання надр без спеціальних дозволів (що трактується як самовільне користування) та вжити відповідних заходів щодо зупинення діяльності підприємств, установ, організацій, що здійснюють таке використання. Втім, Держгеонадра не розглядає справи про самовільне користування надрами як адміністративне правопорушення та позбавлена такої самостійної функції, як розрахунок збитків, завданих державі у разі порушення законодавства про охорону надр.

Державна служба України з питань праці (Держпраці) є центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сферах промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, здійснення державного гірничого нагляду та інших сферах, передбачених відповідним Положенням про неї. Серед основних завдань Держпраці передбачено здійснення державного регулювання і контролю у сфері діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки (п. 3 Положення).

У парині надрокористування Держпраці відповідно до покладених на неї завдань (п. 4 Положення): 1) *здійснення державного гірничого нагляду з питань*: а) правильності розробки родовищ корисних копалин у частині їх безпечної експлуатації; б) додержання правил проведення геологічних і маркшейдерських робіт під час дослідно-промислової розробки та експлуатації родовищ корисних копалин; в) додержання правил та технологій переробки мінеральної сировини; г) 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, тощо (п.п.17); 2) *здійснення державного нагляду (контролю)* у сфері гірничих відносин на підприємствах вугільної, гірничорудної та нерудної промисловості, під час проведення гірничих робіт, будівництва та експлуатації, ліквідації або консервації гірничих підприємств (п.п.18); 3) *здійснення нагляду (контролю)* за дотриманням умов спеціальних дозволів на користування надрами в частині державного гірничого нагляду (п.п. 19); 4) складання у випадках, передбачених законом, протоколів про адміністративні правопорушення, розгляд справ про такі правопорушення і накладення адміністративних стягнень (п.п. 51); 5) зупинення, припинення, обмеження експлуатації підприємств, окремих виробництв, цехів та інших виробничих об'єктів шляхом видачі відповідного розпорядчого документа у передбачених законодавством випадках, а також анулювання виданих дозволів і ліцензій до усунення порушень, які створюють загрозу життю працівників (п.п. 52).

Грунтуючись на викладеному, можна стверджувати, що повноваження Держпраці у сфері надрокористування, 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.

Водночас КУпАП (ст. 231) відносить до компетенції Держпраці України розглядання справ про адміністративні правопорушення у сфері надрокористування, передбачені, зокрема, ст. 47 (порушення права державної власності на надра), ст. 57 (порушення вимог щодо охорони надр), ст. 58 (порушення правил і вимог проведення робіт з геологічного вивчення надр) цього Кодексу, і накладення адміністративних стягнень. Наголосимо на тому, що фабула ст. 47 КУпАП містить таке правопорушення, як самовільне користування надрами. Залишається незрозумілим,

чи надає це право Держпраці встановлювати самостійно, в процесі своїх перевірок факти користування надрами без спеціальних дозволів (самовільне користування).

Наступним органом, що уповноважений здійснювати державний екологічний контроль та нагляд, є *Державна екологічна інспекція України (Держекоінспекція)*. Остання входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для забезпечення реалізації державної політики зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів.

Держекоінспекція України відповідно до покладених завдань (ст. 4 Положення) серед інших повноважень: а) здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням підприємствами, установами, організаціями, незалежно від форм власності і господарювання, вимог законодавства про екологічну та радіаційну безпеку, а також законодавства про використання та охорону природних ресурсів (п. 2); б) складає протоколи про адміністративні правопорушення та розглядає справи про адміністративні правопорушення, накладає адміністративні стягнення у випадках, передбачених законом (п. 3).

Держекоінспекція України має право (ст. 6 Положення): а) проводити перевірки з питань, що належать до її компетенції, видавати за їх результатами обов'язкові для виконання приписи, розпорядження (п. 5); б) *перевіряти документи на право спеціального використання природних ресурсів* (дозволи, ліцензії, сертифікати, висновки, рішення, ліміти, квоти, погодження, свідоцтва (п. 8); в) *розрахувати розмір збитків*, заподіяних державі внаслідок порушення природоохоронного законодавства, та пред'являти претензії (п. 12); г) приймати рішення про обмеження чи зупинення (тимчасово) діяльності підприємств і об'єктів, незалежно від їх підпорядкування та форми власності, якщо їх експлуатація здійснюється з порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища, вимог дозволів на використання природних ресурсів (п. 15); г) вживати в установленому порядку заходів досудового врегулювання спорів, виступати позивачем та відповідачем в судах (п. 18); д) передавати до прокуратури, органів досудового слідства та органів дізнання матеріали про діяння, в яких вбачаються ознаки злочину (п. 19), тощо.

Проаналізувавши зміст Положення про Державну екологічну інспекцію України, необхідно зазначити, що відповідно до нього на цей державний орган покладено завдання здійснення державного контролю (нагляду) у сфері охорони довкілля, раціонального використання та відтворення природних ресурсів взагалі, але прямо не передбачено здійснення контролю (нагляду) саме за використанням та охороною надр (ця функція Держекоінспекції закріплена лише в ст. 61 КУпН). Втім, її посадові особи уповноважені перевіряти наявність дозволів на спеціальне використання природних ресурсів та здійснювати розрахунок розміру збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, зокрема надр.

Як свідчить аналіз судової практики, Державна екологічна інспекція часто виступає в суді як позивач від імені держави у справах про відшкодування шкоди, завданої порушенням природоохоронного законодавства, зокрема у справах про стягнення збитків, заподіяних державі внаслідок самовільного користування надрами [15].

На наше бачення, правовою підставою для здійснення Держекоінспекцією контролю (нагляду) за використанням та охороною надр є те, що остання завдяки своїм повноваженням має право проводити перевірки (планові, позапланові) та здійснювати державний контроль (нагляд) за додержанням законодавства про екологічну та радіа-

ційну безпеку під час здійснення діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки.

Відповідно до Переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 р. № 808, одним з таких видів діяльності є видобування корисних копалин, за винятком корисних копалин місцевого значення, які видобуваються землевласниками і землекористувачами в межах наданих їм земельних ділянок для господарських і побутових потреб [16].

Суб'єкти господарювання, які містять об'єкти, що становлять підвищену екологічну небезпеку, або провадять діяльність, пов'язану з видобуванням корисних копалин та екологічним вивченням надр, у тому числі дослідно-промисловою розробкою родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, відносяться до групи суб'єктів з високим ступенем ризику [17, п. 2]. Відповідно, якщо діяльність конкретного підприємства відповідає встановленим критеріям ризику, то вона є об'єктом контролю (нагляду) з боку Державної екологічної інспекції України або її територіальних органів. І в ході законних перевірок державними інспекторами з охорони навколишнього природного середовища можуть бути встановлені факти самовільного користування надрами при здійсненні господарської діяльності. Причому Держекоінспекція може проводити перевірки таких підприємств як самостійно, так і спільно з іншими органами державного нагляду (контролю) [18, п. 4.13].

На останнє зазначимо, що КУпАП у ст. 242-1 закріплює повноваження Держекоінспекції безпосередньо розглядати справи про адміністративні правопорушення, передбачені, зокрема, ст. 47 цього Кодексу (порушення права державної власності на надра), яка встановлює адміністративну відповідальність за самовільне користування надрами.

Висновки. Підсумовуючи викладене, доходимо таких висновків.

За чинним законодавством факт самовільного користування надрами може бути встановлений в результаті перевірок (планових або позапланових) уповноваженими особами Державної екологічної інспекції, на яку покладені повноваження розглядати адміністративні правопорушення щодо самовільного користування надрами, розраховувати розмір збитків, заподіяних державі внаслідок порушення природоохоронного законодавства, і правомочність пред'являти претензії до правопорушників щодо відшкодування завданих збитків та позови до суду. В окремих випадках факт використання надр без спеціальних дозволів в ході перевірок в межах своєї компетенції можуть зафіксувати й уповноважені особи Державної служби геології та надр України, які, в свою чергу, як вбачається, мають зазначити у відповідному протоколі необхідність відшкодування збитків державі та передати матеріали для розрахунку збитків Державній екологічній інспекції.

На наше переконання, надання Держпраці України повноважень щодо розглядання справ про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 47 КУпАП (порушення права державної власності на надра), не відповідає її основним завданням, закріпленим у КУпН та у відповідному Положенні про неї, тому є нелогічним з огляду на суть її діяльності. Встановлення факту порушення права державної власності на надра у вигляді їх самовільного використання або незаконного видобування корисних копалин з відповідними юридичними наслідками має бути прерогативою Державної екологічної інспекції.

Що стосується положень задуваної вище Методики, то до її змісту бажано внести відповідні уточнення щодо конкретизації органу або органів, осіб, які уповноважені встановлювати сам факт самовільного користування надрами та розраховувати збитки у сфері порушення законодавства про охорону надр (залежно від його виду) та одночасно обов'язково закріпити це у відповідних Положеннях про

Держгеонадра та Держгеоінспекцію, чітко розмежувавши їх повноваження в цих питаннях. Крім того, бажано встановити й інші повноваження Держгеоінспекції України у парні здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням законодавства у сфері використання та охорони надр.

Взагалі чинне законодавство у своїх приписах не надає поняття та не розділяє як окремі функції управління, контроль та нагляд за використанням та охороною надр, що, на нашу думку, приводить до плутанини у реалізації державними органами відповідних повноважень і часто дублює їх функції. Можливим вирішенням цієї проблеми може стати чітке розмежування повноважень органів, що здійснюють гірничий нагляд, та органів, що здійснюють

контроль в сфері надрокористування, а контролюючих органів – за об'єктами контролю. Наприклад, за Держгеонадра слід залишити контроль тільки за дотриманням нормативів, стандартів та інших вимог щодо геологічного вивчення і використання надр, дотримання надрокористувачами встановленого порядку, норм і правил проведення геологозйомочних, пошукових, розвідувальних та інших робі, а до Держгеоінспекції варто було б передати функції безпосереднього геологічного контролю, який би включав перевірку дотримання господарюючими суб'єктами законодавства щодо раціонального використання та охорони надр, вимог та умов спеціальних дозволів на користування надрами та угод про умови користування надрами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДжЕРЕЛ:

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5 // *Офіц. вісн. України*. – 2015. – № 2. – Ст. 154.
2. Грицан О.А. Правові засади екологічного контролю за використанням та охороною надр: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / О.А. Грицан. – К., 2009. – 20 с.
3. Грицан О.А. Окремі проблеми здійснення державного контролю за використанням і охороною надр та шляхи їх розв'язання / О.А. Грицан // *Держава і право*. – 2011. – Вип. 52. – С. 411–416.
4. Кірін Р.С. Кодифікація законодавства про надра: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / Р.С. Кірін. – К., 2016. – 36 с.
5. Разметаєв С.В. Правове забезпечення охорони 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.
6. Кодекс України про надра // *Відом. Верхов. Ради України*. – 1994. – № 36. – Ст. 340.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення // *Відом. Верхов. Ради України*. – 1984. – Дод. до № 51. – Ст. 1122.
8. Кримінальний кодекс України // *Відом. Верхов. Ради України*. – 2001. – № 25. – Ст. 131.
9. Про затвердження Методики визначення розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок самовільного користування надрами: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 29 серпня 2011 р. № 303 // *Офіц. вісн. України*. – 2011. – № 73. – Ст. 2766.
10. Про затвердження Положення про Державну службу геології та надр України: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1174 // *Офіц. вісн. України*. – 2016. – № 3. – Ст. 192.
11. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 р. № 96 // *Офіц. вісн. України*. – 2015. – № 21. – Ст. 584.
12. Про Положення про Державну екологічну інспекцію України: Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 454 // *Офіц. вісн. України*. – 2011. – № 29. – Ст. 1260.
13. Про затвердження Порядку здійснення державного геологічного контролю: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 грудня 2011 р. № 1294 // *Офіц. вісн. України*. – 2011. – № 97. – Ст. 3554.
14. Про затвердження Інструкції з оформлення Державною службою геології та надр України матеріалів про адміністративні правопорушення та накладення адміністративних стягнень: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 14 серпня 2013 р. № 347 // *Офіц. вісн. України*. – 2013. – № 83. – Ст. 3102.
15. Справи № 490/4156/14-ц; № 442/2568/14-ц; № 206/1488/16-к; № 5016/1782/2012/(13/104) та ін. // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua>.
16. Про затвердження переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 р. № 808 // *Офіц. вісн. України*. – 2013. – № 87. – Ст. 3221.
17. Про затвердження критеріїв розподілу суб'єктів господарювання за ступенем ризику їх господарської діяльності для навколишнього природного середовища та періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю): Постанова Кабінету Міністрів України від 19 березня 2008 р. № 212 // *Офіц. вісн. України*. – 2008. – № 23. – Ст. 686.
18. Про затвердження Порядку організації та проведення перевірок суб'єктів господарювання щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства: Наказ Мінприроди від 10 вересня 2008 р. № 464 // *Офіц. вісн. України*. – 2009. – № 4. – Ст. 114.