

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС,
ФІНАНСОВЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. МІЖНАРОДНЕ ПУБЛІЧНЕ ПРАВО.
СУДОУСТРІЙ, ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 342.5

Грицан Ольга Анатоліївна,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного, міжнародного
та адміністративного права
Прикарпатського національного університету
імені Василя Стефаника



**ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ГЕОЛОГІЇ
ТА НАДР УКРАЇНИ**

У статті досліджуються особливості правового статусу Державної служби геології та надр України як центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр. Автор аналізує окремі проблеми діяльності цього органу, зокрема, у сфері надання адміністративних послуг і здійснення державного контролю, та формулює пропозиції щодо шляхів їх вирішення.

Ключові слова: надра, центральний орган виконавчої влади, адміністративна послуга, контроль за використанням надр.

Постановка проблеми. Важливим кроком на шляху реформування державного екологічного управління України стала оптимізація системи центральних органів виконавчої влади, запроваджена Указом Президента України від 9 грудня 2010 року. Згідно Указу на базі колишнього Міністерства охорони навколишнього природного середовища України утворилися Міністерство екології та природних ресурсів України, Державна екологічна інспекція України (далі – Держекоінспекція України) і Державна служба геології та надр України (далі – Держгеонадр України). Таким чином було вирішено проблему зосередження регулятивно-розпорядчих та контрольних функцій у рамках Міністерства охорони навколишнього природного середовища України, яке впродовж тривалого терміну залишалось спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з геологічного вивчення та забезпечення раціонального використання надр. Однак правовий статус Держгеонадр України, не зважаючи на її ключову роль в державному управлінні фондом надр, на сьогодні залишається малодослідженим та потребує ретельного наукового аналізу.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. В українській еколого-правовій доктрині проблеми організаційного забезпечення управління у сфері охорони і використання надр досліджуються переважно в межах державного екологічного управління (Н. Р. Кобецька, В. В. Костицький, Н. Р. Малишева, Ю. С. Шемшученко). Уваги заслуговують монографічне дослідження державного управління використанням та охороною надр (О. О. Сурілова), а також окремі публікації, присвячені з'ясуванню сутності контролю в сфері надрокористування (Р. С. Кірін, І. М. Козьяков).

Постановка завдання. Метою статті є з'ясування особливостей правового статусу Держгеонадр України як центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, виявлення існуючих недоліків та формулювання пропозицій щодо можливих шляхів їх виправлення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Держгеонадра України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів. Основними завданнями органу, відповідно до Положення про Державну службу геології та надр України [7], 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.

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.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.

У науковій літературі адміністративну послугу частіше визначають як вид діяльності органів публічної влади. Зокрема, К. Ніколаєнко розглядає управлінські (адміністративні) послуги як передбачену законом діяльність адміністративних органів (органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування), пов'язану з реалізацією їх владних повноважень, здійснювану за ініціативою фізичних та юридичних осіб і спрямовану на реалізацію їх прав, свобод і законних інтересів, а саме: видачу дозволів, акредитацію, атестацію, сертифікацію, реєстрацію з веденням реєстрів, легалізацію суб'єктів, легалізацію актів, нострифікацію, верифікацію, соціальні управлінські послуги [4, с. 320]. На думку окремих представників теорії державного управління адміністративна послуга – це спрямована на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи публічно-службова діяльність адміністративного органу, яка здійснюється за заявою цієї особи [2, с. 382].

Виходячи з Положення про Державну службу геології та надр України та Переліків платних адміністративних послуг, які надаються Міністерством екології та природних ресурсів і Державною службою геології та надр України [8], адміністративні послуги, які надає Держгеонадра України, можна поділити на такі групи: 1) послуги, пов'язані із наданням надр у користування (надання у встановленому порядку (за результатами аукціону чи без його проведення) спеціальних дозволів на визначені законодавством види користування надрами; переоформлення, продовження терміну дії, видача дублікатів та внесення змін до спеціальних дозволів на користування надрами; 2) послуги щодо ліцензування певних видів господарської діяльності, пов'язаних із надрокористуванням

(видача та переоформлення ліцензій на видобування дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння, а також видача копій та дублікатів таких ліцензій).

Відповідно до ч. 2 ст. 6 Закону України «Про адміністративні послуги» суб'єкти надання адміністративних послуг зобов'язані забезпечити створення та функціонування веб-сайтів, на яких розміщується інформація про порядок надання відповідних адміністративних послуг, режим доступу до приміщення, в якому здійснюється прийом суб'єктів звернень, наявність сполучення громадського транспорту тощо. Крім цього, ст. 8 Закону встановлює вимогу щодо затвердження суб'єктом інформаційної та технологічної картки щодо кожної адміністративної послуги, яку він надає. Інформаційна картка з відомостями про перелік документів, необхідних для одержання адміністративної послуги, порядок та спосіб їх подання, строк надання адміністративної послуги, її платність або безоплатність тощо, також повинна бути розміщена на офіційному сайті суб'єкта надання такої послуги. На веб-сайті Держгеонадр України розміщено інформаційні картки адміністративних послуг, форми яких затверджені наказом Держгеонадр України від 3 квітня 2013 року № 172.

Проте надання адміністративних послуг Держгеонадрами України супроводжується низкою невирішених проблем. У першу чергу, це стосується недосконалого висвітлення відповідної інформації в Єдиному державному порталі адміністративних послуг [3]. На сторінці вказуються лише ті послуги, які пов'язані із видачею, переоформленням, продовженням дії та внесенням змін до спеціального дозволу на передбачені законодавством види користування надрами. При цьому жодним чином не згадуються такі послуги, як видача ліцензій на видобуток дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння, їх переоформлення, а також видача копій та дублікатів ліцензій.

Недоліком у діяльності Держгеонадр України також видається відсутність затвердженого стандарту адміністративних послуг. Стандарт адміністративної послуги – це акт, який видається суб'єктом відповідно до нормативно-правових актів, що визначають порядок надання адміністративної послуги, та містить інформацію про адміністративну послугу і процедуру її надання, зокрема умови та відповідальних осіб. З теоретичної точки зору стандарт якості адміністративної послуги – це мінімальні вимоги щодо надання адміністративної послуги, які повинен забезпечити адміністративний орган, а також критерії, за допомогою яких можна оцінити, наскільки споживач адміністративної послуги задоволений її наданням [1, с. 136]. У Законі України «Про адміністративні послуги» передбачено не обов'язок, а лише право владного суб'єкта видавати організаційно-розпорядчі акти про встановлення власних вимог щодо якості надання адміністративних послуг. Проте очевидно, що відсутність стандарту адміністративної послуги може негативно впливати на якість її надання.

Окремо варто зупинитися на інших функціях, які відповідно до чинного законодавства виконує Держгеослужба України. Мова йде, насамперед, про здійснення цим органом державного контролю у сфері використання та охорони надр.

Держгеонадра України, відповідно до Указу Президента України «Про Положення про Державну службу геології та надр України» від 6 квітня 2011 року, здійснює: 1) контроль за геологічним вивченням надр (державний геологічний контроль) та раціональним і ефективним використанням надр, зокрема – щодо виконання вимог охорони надр під час ведення робіт з їх вивчення, виконання державних програм геологорозвідувальних робіт, повноти вивчення геологічної будови надр, гірничо-

технічних, інженерно-геологічних, геолого-економічних та інших умов вивчення корисних копалин, своєчасністю та правильністю державної реєстрації робіт із геологічного вивчення і використання надр, наявністю спеціальних дозволів на користування надрами і виконання передбачених ними умов, веденням пошуково-розвідувальних та інших робіт щодо геологічного вивчення підземних вод тощо; 2) контроль за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов з видобування дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння; 3) контроль за додержанням користувачами газоносних надр умов дозволів на введення родовища або окремого покладу нафти та газу в дослідно-промислову та промислову розробку (пп. 18, 21, 22). Для здійснення цих повноважень у складі Держгеонадр України діє Департамент державного геологічного контролю.

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 вивченні надр (ст. 58).

Варто зауважити, що у сфері державного екологічного управління лише для реалізації державної політики щодо раціонального використання надр центральний орган виконавчої влади було створено як службу. Функції центральних органів виконавчої влади з реалізації державної політики стосовно інших природних об'єктів виконують переважно агентства (Державне агентство земельних ресурсів України, Державне агентство водних ресурсів України, Державне агентство лісових ресурсів України). Контрольні повноваження щодо використання та охорони відповідних природних ресурсів у таких агентствах, як правило, незначні, або взагалі відсутні. Натомість, цими повноваженнями володіють відповідні інспекції, передусім – Держекоінспекція України, яка відповідно до чинного законодавства є центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів [9]. Завдяки такому розподілу забезпечується спеціалізація того чи іншого центрального органу виконавчої влади – управління державним майном або здійснення контрольно-наглядових повноважень.

Контрольні повноваження Держекоінспекції України у сфері використання надр, на відміну від інших природних ресурсів, надзвичайно обмежені. Про це свідчить аналіз ст. 20-2 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», а також Положення про Державну екологічну інспекцію України від 13 квітня 2011 року. На сьогодні інспекція вправі лише здійснювати нагляд (контроль) за додержанням вимог законодавства щодо наявності та дотримання умов дозволів на користування надрами і квот на видобуток корисних копалин, обмежувати або тимчасово зупиняти діяльність підприємств і об'єктів, якщо їх експлуатація здійснюється з порушенням вимог спеціальних дозволів на користування надрами (за винятком суб'єктів, які здійснюють свою діяльність на основі угоди про розподіл продукції), а також розглядати справи про адміністративні правопорушення та притягати до адміністративної відповідальності за порушення права державної власності на надра (ст. 242-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення). Суттєво, що у структурі Держекоінспекції України відсутній відділ контролю за станом надр.

Обмеження компетенції Держгеоінспекції України у сфері використання надр усувають можливість дублювання нею функцій Держгеонадр. Разом з тим, закріплення за Держгеонадрами надзвичайно широких контрольних повноважень певною мірою нівелює можливість її спеціалізації на наданні адміністративних послуг. Ситуація ускладнюється тим, що Держгеонадра, в межах повноважень, також виконує функції управління об'єктами державної власності, що належать до сфери її управління. Таким чином, на сьогодні можна констатувати нагромадження різноманітних та різнопланових управлінських функцій, покладених на цей орган державної влади.

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

Аналіз Положення про Федеральне агентство надрокористування [6] дає можливість зауважити ідентичність значної групи повноважень цього органу з повноваженнями Держгеонадр 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 природокористування [5]. В її структурі для виконання цієї функції створено відділ нагляду в сфері надрокористування твердими корисними копалинами та відділ нагляду в сфері надрокористування вуглеводневою сировиною і підземними водами.

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

Висновки. На основі викладеного можна зробити висновок про доцільність реформатування повноважень Держгеослужби України та Держгеоінспекції України з передачею останній функції контролю за використанням надр. Це, на нашу думку, покращить діяльність Держгеонадр України у сфері надання адміністративних послуг, та матиме позитивний вплив на стан надрокористування в цілому.

Список використаних джерел

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.
2. Державне управління: курс лекцій / В. Д. Бакуменко, Д. І. Дзвінчук, О. С. Поважний. – Івано-Франківськ: Місто НВ, 2011. – 536 с.

3. Єдиний державний портал адміністративних послуг [Електронний ресурс] // Режим доступу: <https://posluga.gov.ua/>.
4. Ніколаєнко К. В. Види адміністративних послуг в Україні / К. В. Ніколаєнко // Держава і право: зб. наукових праць. Вип.38. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2007. – С. 319-325.
5. 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.
6. Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию: Постановление Правительства РФ от 17 июня 2004 года № 293 // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 26. – Ст. 2669.
7. Положення про Державну службу геології та надр України: Постанова Кабінету міністрів України від 30 грудня 2015 року № 1174 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 3. – С. 284. – Ст. 192.
8. Про затвердження Переліків платних адміністративних послуг, які надаються Міністерством екології та природних ресурсів і Державною службою геології та надр: Постанова Кабінету міністрів України від 1 червня 2011 року // Урядовий кур'єр від 15. 07. 2011 р., № 127.
9. Про Положення про Державну екологічну інспекцію України: Указ Президента України від 13 квітня 2011 року № 454/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – С. 272. – Ст. 1260.

Грицан О. А. Проблемы правового статуса государственной службы геологии и недр Украины

В статье исследуются особенности правового статуса Государственной службы геологии и недр Украины как центрального органа исполнительной власти, обеспечивающего реализацию государственной политики в сфере геологического изучения и рационального использования недр. Автор анализирует отдельные проблемы деятельности этого органа, в частности, в сфере предоставления административных услуг и государственного контроля, и формулирует предложения относительно путей их решения.

Ключевые слова: *недра, центральный орган исполнительной власти, административная услуга, контроль за использованием недр.*

Grytsan O. A. Problems of the legal status of the State Service of Geology and subsoil of Ukraine

The article investigates the peculiarities of the legal status of the State Service of Geology and mineral resources of Ukraine as a central executive body that ensures the implementation of state policy in geological exploration and the rational use of mineral resources. The author analyzes problems of the activity this body, particularly in the provision of administrative services and state control, and formulates proposals for solutions to such problems.

Key words: *mineral resources, the central body of executive power, administrative services, control of mineral resource use.*

Надійшла до редакції 25 жовтня 2016 р.

