

СТЕПАНОВ Д. М.,

здобувач

(Науково-дослідний інститут

публічного права)

УДК 342.75

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.1.40>

КОНТРОЛЬ І НАГЛЯД ЯК ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ОБІГУ ХІМІЧНИХ РЕЧОВИН І ХІМІЧНОЇ ПРОДУКЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті розкрито зміст контролю і нагляду як провідних інструментів публічного адміністрування обігу хімічних речовин і хімічної продукції в Україні. Вони мають цільову спрямованість, що полягають у виявленні порушень конкретного законодавства, оцінці рівня таких порушень і розробці заходів стосовно усунення виявлених недоліків. Основною метою такого контролю є забезпечення безпеки для здоров'я людини, збереження довкілля та підтримання належної якості хімічної продукції. Він спрямований на захист прав та законних інтересів екологічних інтересів громадян та юридичних осіб, попередження забруднення довкілля, раціонального використання природних ресурсів і збереження природних екосистем. Контроль і нагляд здійснюються на основі законодавчої компетенції, що визначає їх правові основи, обсяг повноважень адміністративних органів, правила перевірок і відповідальність суб'єктів господарювання за виявлені порушення. Нормативно-правові акти встановлюють чіткі вимоги щодо дотримання екологічних, санітарних і технічних стандартів, а також передбачають процедури реагування у разі порушення цих вимог, що забезпечує законність і прозорість процесу. Плановість і оперативність є важливими характеристиками контролю та нагляду, які забезпечують системність і своєчасність перевірок. Планові перевірки проводяться відповідно до затверджених графіків, враховуючи рівень ризику діяльності суб'єктів господарювання. Позапланові перевірки ініціюються у випадках виявлення порушень, скарг або загроз, що дозволяє швидко реагувати на нові виклики та зберігати контроль над ситуацією. Функція моніторингу в рамках контролю і нагляду включає збір та аналіз інформації про загрози хімічній безпеці, оцінку ризиків і перевірку відповідності діяльності суб'єктів господарювання нормативним вимогам. Це дозволяє виявляти відхилення, прогнозувати наслідки та розробляти рекомендації для їх запобігання.

Ключові слова: адміністративний орган, аналіз, забезпечення безпеки для здоров'я людини, забруднення довкілля, захист прав та законних інтересів, заходи збереження довкілля, зміст, якість хімічної продукції, моніторинг, нормативно-правові акти, обсяг повноважень, оцінка ризиків, план перевірок, правила перевірок, раціональне використання, усунення недоліків, відповідальність суб'єкта господарювання.

Stepanov D. M. Control and supervision as tools of public administration of the circulation of chemicals and chemical products in Ukraine

The article reveals the essence of control and supervision as leading instruments of public administration in the circulation of chemical substances and chemical products in Ukraine. They have a targeted focus aimed at identifying violations of specific legislation, assessing the degree of such violations, and developing



measures to address identified deficiencies. The primary goal of such control is to ensure the safety of human health, environmental preservation, and maintaining the proper quality of chemical products. It is directed toward the protection of the rights and legitimate interests of citizens and legal entities in environmental matters, preventing environmental pollution, promoting rational use of natural resources, and conserving natural ecosystems. Control and supervision are conducted based on legislative competence, which defines their legal foundations, the scope of authority of administrative bodies, inspection rules, and the responsibility of business entities for identified violations. Normative legal acts establish clear requirements for compliance with environmental, sanitary, and technical standards and provide procedures for responding to violations, ensuring the legality and transparency of the process. Planning and operational efficiency are essential characteristics of control and supervision, ensuring systematic and timely inspections. Scheduled inspections are conducted according to approved timetables, considering the risk level of the activities of business entities. Unscheduled inspections are initiated in cases of violations, complaints, or threats, allowing for rapid responses to emerging challenges and maintaining control over the situation. The monitoring function within control and supervision includes collecting and analyzing information on threats to chemical safety, risk assessment, and verifying compliance with regulatory requirements. This allows for identifying deviations, predicting consequences, and developing recommendations to prevent them.

Key words: *administrative body, analysis, assessment of risks, environmental preservation measures, ensuring human health safety, inspection rules, monitoring, normative legal acts, pollution prevention, preservation of natural ecosystems, protection of rights and legitimate interests, quality of chemical products, rational resource use, remediation measures, responsibility of business entities, scope of authority.*

Вступ. Актуальність наукового аналізу контролю і нагляду як інструментів публічного адміністрування обігу хімічних речовин і хімічної продукції в Україні полягає в ряді критичних чинників, які визначають значення цієї проблематики. По-перше, розвиток хімічної промисловості в Україні супроводжується ризиками для здоров'я людини та довкілля через недотримання екологічних стандартів, недостатній моніторинг діяльності підприємств і низький рівень контролю за використанням небезпечних речовин. Це зумовлює потребу в створенні ефективної системи державного контролю та нагляду, яка забезпечить виконання екологічних та технічних нормативів.

По-друге, євроінтеграційний курс України вимагає адаптації національного законодавства до стандартів Європейського Союзу, що включає впровадження механізмів публічного адміністрування для забезпечення прозорості й ефективності контролю за обігом хімічних речовин. Недостатність існуючих механізмів ускладнює виконання міжнародних зобов'язань, що ставить під загрозу репутацію України як надійного партнера. По-третє, техніко-технологічна модернізація хімічної промисловості, необхідна для підвищення її ресурсоефективності та конкурентоспроможності, потребує посиленого контролю та нагляду з боку держави. Це включає моніторинг використання природних ресурсів, запобігання порушенням під час технологічних процесів і забезпечення впровадження інновацій.

По-четверте, низький рівень прозорості діяльності окремих підприємств, пов'язаний із корупційними ризиками та недосконалістю адміністративних процедур, потребує оновлення підходів до управління. Використання сучасних інформаційних технологій, таких як автоматизовані системи та електронні бази даних, сприятиме підвищенню довіри з боку бізнесу та громадськості. По-п'яте, контроль за дотриманням екологічних стандартів і управління ризиками в умовах глобальних змін клімату набуває дедалі більшого значення. Нагляд за впливом



хімічних підприємств на довкілля є важливим аспектом сталого розвитку, а зниження екологічних ризиків потребує інтегрованих рішень, які базуються на науковому аналізі.

Отже, науковий аналіз контролю і нагляду у сфері обігу хімічних речовин є важливим як для забезпечення екологічної безпеки, так і для сприяння економічному розвитку України в умовах глобалізації та інтеграції до європейського простору.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема публічного адміністрування обігу хімічних речовин і хімічної продукції в Україні є малодослідженою однак до суміжних питань з нашої проблематики зверталися вчені О. Андрєєва, М. Басараб, Р. Денисюк, О. Ю. Дрозд, В. Галуцько, О. Галуцько, М. Галянтич, А. Іщенко, А. Іщенко, Є. Жадан, Т. Ковеня, О. Маслош, О. Миколенко, Ю. Мороз, Л. Остапенко, Л. Сорока, Т. Таїрова, Д. Хомин, Г. Шевцова, М. Шиленко, І. Чеховська, О. Хижнякова та ін. Разом з тим, безпосередньо зазначені вчені аналізованою нами проблематикою не займалися, а зосереджували свої зусилля на більш загальних спеціальних чи суміжних викликах.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного права діючого законодавства розкрити розкрито зміст контролю і нагляду як інструментів публічного адміністрування обігу хімічних речовин і хімічної продукції в Україні.

Виклад основних положень. В теорії адміністративного права розкривається, що контроль як інструмент публічного адміністрування є видом діяльності публічної адміністрації, що спрямований на перевірку виконання підконтрольними об'єктами покладених завдань, функцій і нормативних вимог. Основною метою контролю є виявлення порушень, оцінка їх масштабів та розробка заходів щодо усунення. Завданнями контролю виступають отримання об'єктивної інформації про стан підконтрольного об'єкта, усунення порушень, попередження правопорушень та притягнення до відповідальності винних осіб. Контроль здійснюється відповідно до законодавства, включає активні дії публічної адміністрації, передбачає виявлення недоліків у правовому регулюванні та використання приписів для усунення порушень. Його метою є забезпечення прав та інтересів фізичних і юридичних осіб. Контроль здійснюють спеціалізовані органи, такі як інспекції (пожежна, податкова, охорони праці) та служби (санітарна, митна, контрольно-ревізійна), які функціонують у вузьких сферах, забезпечуючи його ефективність [1, с. 378–381].

На думку, Г. Шевцова, О. Маслош стан хімічної промисловості України демонструє потребу в активізації контролю з боку держави для подолання системних дисбалансів та забезпечення стабільного функціонування галузі. Контроль необхідний для відстеження ефективності функціонування підприємств, зокрема тих, що займаються великотоннажним виробництвом базової хімії, яка перебуває у кризовому стані. Роль контролю підсилюється в контексті реіндустріалізації та впровадження нових моделей розвитку галузі. Неефективність контролю за використанням енергетичних і сировинних ресурсів, зокрема природного газу, призвела до значних збитків підприємств азотного сектору. Недостатність контролю за приватизаційними процесами, зокрема щодо Одеського припортового заводу, виявилася деструктивним чинником для галузі. Контроль за зовнішньою торгівлею виявив значні дисбаланси в експорті й імпорті хімічної продукції, що свідчить про недостатнє регулювання торговельних потоків. Контроль відіграє ключову роль у впровадженні стратегії реіндустріалізації хімічної промисловості, що передбачає техніко-технологічну модернізацію, підвищення ресурсоефективності та енергоефективності. Контроль дозволяє визначати проблемні зони в існуючих виробничих процесах, виявляти відхилення від стандартів і забезпечувати інтеграцію сучасних інноваційних технологій. Контроль за впровадженням малотоннажних інноваційних виробництв, екологічно безпечних технологій і цифрових інновацій у хімічному виробництві дозволяє забезпечити відповідність сучасним світовим стандартам. Активізація контролю у сфері ресурсоефективності та скорочення відходів сприяє раціональному використанню сировини й розвитку стійких виробничих систем. Підвищення ролі контролю в дотриманні екологічних стандартів і забезпеченні стійкого розвитку галузі через моніторинг впливу хімічних підприємств на довкілля є важливим аспектом стабільного розвитку хімічної індустрії [2].



Положення профільного Закону України Закон України від 5 квітня 2007 року № 877-V дають можливість узагальнити, що державний нагляд (контроль) є важливим механізмом забезпечення законності у сфері обігу хімічних речовин і продукції. Його основною метою є виявлення порушень, попередження небезпеки для людей і довкілля, а також забезпечення належної якості продукції. Контроль здійснюється за заздалегідь розробленими річними планами. Пріоритетними напрямками є оцінка ризиків, класифікація продукції за рівнем небезпеки, а також перевірка суб'єктів господарювання відповідно до критеріїв ризику. Для підвищення прозорості й ефективності нагляду створено автоматизовану систему. Вона забезпечує зручний доступ до інформації про перевірки як для органів контролю, так і для суб'єктів господарювання. Нагляд здійснюється у формі планових і позапланових перевірок. Планові перевірки проводяться із врахуванням визначених законодавством періодичностей. Позапланові перевірки ініціюються у випадках конкретних порушень або за зверненням суб'єктів господарювання чи громадян. Суб'єкти господарювання мають широкий спектр прав під час здійснення перевірок. Вони можуть вимагати дотримання законності, оскаржувати дії органів нагляду та забезпечувати конфіденційність інформації. Відбір зразків хімічної продукції проводиться з чітким дотриманням процедур. Цей процес супроводжується складанням відповідних актів, а витрати на проведення експертиз покриваються органами нагляду. У разі порушення законодавства суб'єкти господарювання несуть відповідальність. Застосування штрафних санкцій є пропорційним тяжкості порушень і їхньому впливу на безпеку. Адміністративні органи нагляду, зі свого боку, зобов'язані дотримуватися принципів об'єктивності, прозорості та законності. Вони також несуть відповідальність за незаконні дії чи недоліки в роботі. Громадські організації можуть брати участь у захисті прав суб'єктів господарювання. Це сприяє підвищенню ефективності нагляду та забезпеченню прозорості процесу. Консультативна підтримка суб'єктів господарювання є одним із важливих елементів контролю. Надання роз'яснень і рекомендацій допомагає уникати порушень і сприяє дотриманню законодавства [3].

Наприклад, Головне управління Держпраці здійснювало планову перевірку Рішення ТОВ «Хімічна компанія «Сполука» відповідно до наказу № 131 від 14 січня 2020 року, яка тривала з 20 по 31 січня 2020 і мала на меті встановити відповідність діяльності відповідача вимогам нормативно-правових актів з охорони праці та промислової безпеки. За результатами перевірки складено було Акт № 5.4/439/26А від 31 січня 2020 року, у якому зафіксовано численні порушення, серед яких відсутність дозволів на експлуатацію обладнання підвищеної небезпеки, непроведення навчання працівників з питань охорони праці, порушення у зберіганні та експлуатації небезпечних речовин, недостатнє забезпечення вентиляційними системами приміщень та відсутність паспортів безпечності хімічних речовин. У приписі № 5.4/439/26П від 31 січня 2020 року суб'єкта господарювання було зобов'язано усунути виявлені порушення у визначені строки. Адміністративний орган зазначив, що окремі порушення створюють загрозу життю і здоров'ю працівників, тому наполягав на негайному зупиненні діяльності. Крім того Головне управління Держпраці звернулося до адміністративного суду з вимогою заборонити виробництво хімічної продукції, зберігання та використання ЛЗР і посудин під тиском, а також відсторонити працівників, які не пройшли навчання з охорони праці [4].

Закон України від 1 грудня 2022 року «Про забезпечення хімічної безпеки та управління хімічною продукцією» встановлює, що державний нагляд (контроль) у сфері хімічної безпеки спрямований на запобігання порушенням законодавчих вимог, забезпечення умов для охорони здоров'я людини і довкілля, а також на виявлення та усунення потенційних загроз. Органами, які здійснюють державний нагляд, є центральний орган виконавчої влади, відповідальний за реалізацію політики у сфері охорони довкілля, а також органи державного нагляду у сферах санітарного та епідемічного благополуччя, охорони праці, захисту прав споживачів та інші установи, визначені законодавством. Вони здійснюють моніторинг загроз хімічній безпеці, перевіряють діяльність суб'єктів господарювання на предмет дотримання екологічних нормативів, правильності класифікації та реєстрації хімічних речовин,



маркування хімічної продукції. Видають приписи щодо усунення порушень і координують заходи для зниження ризиків. Моніторинг передбачає збір і аналіз інформації про джерела загроз, класифікацію загроз за рівнем ризику, складання звітів про виявлені загрози та розроблення пропозицій щодо їх усунення. Контроль може здійснюватися у формі планових перевірок, які проводяться за встановленим графіком, або позапланових перевірок, що здійснюються за наявності скарг, порушень чи виявлення загроз [5].

В умовах сьогодення утверджена нова система контролю у сфері хімічної безпеки спрямована на виконання положень євроінтеграційного Закону України «Про забезпечення хімічної безпеки та управління хімічною продукцією», що має на меті забезпечення прозорості та публічності взаємодії між державою, бізнесом і громадськістю. Інспектори Держекоінспекції отримали право використовувати портативні відеореєстратори, фото- та відеокамери, безпілотники та інші засоби фіксації для документування процесу перевірок, виявлених порушень і їх наслідків. Відзняті матеріали зберігатимуться протягом 120 діб, а у разі використання їх у провадженнях – до завершення справ, із можливістю продовження терміну зберігання залежно від строків оскарження рішень підприємствами. Введення чіткого порядку фіксації сприяє мінімізації ризиків корупції, викривлення фактів та зловживань під час перевірок, а також підвищує рівень довіри бізнесу та громадськості до органів державного нагляду. Нова система інтегрує європейські стандарти, які відповідають сучасним екологічним і безпековим вимогам, забезпечуючи високий рівень контролю та відповідальності [6].

При цьому органи нагляду мають право перевіряти об'єкти, вилучати небезпечну хімічну продукцію з обігу, застосовувати адміністративні санкції, надавати рекомендації для покращення стану хімічної безпеки, а також координувати дії суб'єктів господарювання у разі ліквідації наслідків хімічних інцидентів. Суб'єкти господарювання зобов'язані забезпечувати безпеку виробництва та обігу хімічної продукції, здійснювати оцінку ризиків для довкілля та здоров'я людини, надавати необхідну інформацію органам нагляду та вживати заходів для усунення виявлених порушень. У разі порушення законодавства можуть бути застосовані штрафи, заборона діяльності, відкликання дозволів. Крім того, суб'єкти господарювання несуть відповідальність за завдану шкоду довкіллю або здоров'ю людей. Інформаційна система забезпечення хімічної безпеки створена для збору та аналізу даних про загрози, інформування суб'єктів господарювання і громадськості, а також для підтримки контролю за обігом небезпечних речовин. Органи нагляду сприяють адаптації національного законодавства до стандартів Європейського Союзу та міжнародних договорів, співпрацюючи з органами місцевого самоврядування, правоохоронними структурами та громадськістю для ефективного реагування на загрози. Контроль здійснюється у формі планових перевірок, що проводяться за затвердженим графіком, та позапланових перевірок, які відбуваються у разі скарг, порушень або виявлення загроз [5].

Висновки. Отже, контроль і нагляд є основними інструментами публічного адміністрування щодо обігу хімічних речовин і хімічної продукції в Україні. Вони мають цільову спрямованість, що полягають у виявленні порушень конкретного законодавства, оцінці рівня таких порушень і розробці заходів стосовно усунення виявлених недоліків. Основною метою такого контролю є забезпечення безпеки для здоров'я людини, збереження довкілля та підтримання належної якості хімічної продукції. Він спрямований на захист прав та законних інтересів екологічних інтересів громадян та юридичних осіб, попередження забруднення довкілля, раціонального використання природних ресурсів і збереження природних екосистем.

Контроль і нагляд здійснюються на основі законодавчої компетенції, що визначає їх правові основи, обсяг повноважень адміністративних органів, правила перевірок і відповідальність суб'єктів господарювання за виявлені порушення. Нормативно-правові акти встановлюють чіткі вимоги щодо дотримання екологічних, санітарних і технічних стандартів, а також передбачають процедури реагування у разі порушення цих вимог, що забезпечує законність і прозорість процесу. Плановість і оперативність є важливими характеристиками



контролю та нагляду, які забезпечують системність і своєчасність перевірок. Планові перевірки проводяться відповідно до затверджених графіків, враховуючи рівень ризику діяльності суб'єктів господарювання. Позапланові перевірки ініціюються у випадках виявлення порушень, скарг або загроз, що дозволяє швидко реагувати на нові виклики та зберігати контроль над ситуацією.

Функція моніторингу в рамках контролю і нагляду включає збір та аналіз інформації про загрози хімічній безпеці, оцінку ризиків і перевірку відповідності діяльності суб'єктів господарювання нормативним вимогам. Це дозволяє виявляти відхилення, прогнозувати наслідки та розробляти рекомендації для їх запобігання. Моніторинг є важливим етапом для прийняття зважених рішень щодо управління ризиками у сфері обігу хімічних речовин. Інтеграція сучасних технологій значно підвищує ефективність контролю та нагляду. Використання автоматизованих систем, відеореєстраторів, безпілотників і електронних баз даних забезпечує прозорість перевірок, точність фіксації виявлених порушень і зручність доступу до інформації. Це також знижує ризики корупції та помилок, покращує довіру з боку бізнесу та громадськості.

Контроль і нагляд здійснюються спеціалізованими адміністративними органами органами, які мають відповідні повноваження у вузьких сферах. Висока компетенція таких органів, а також контроль адміністративних судів дозволяє забезпечувати законність і ефективність заходів, зокрема через проведення перевірок, моніторинг екологічних ризиків і контроль за використанням небезпечних речовин. Адміністративні акти реагування є невід'ємним елементом контрольної діяльності, що передбачає складання приписів або рішень щодо усунення порушень. У разі необхідності такі акти можуть містити вимоги про обмеження чи зупинення діяльності, яка створює загрози для здоров'я, довкілля або громадської безпеки. Співпраця з громадськістю є важливим аспектом контролю і нагляду, оскільки громадські організації можуть брати участь у моніторингу, надавати експертну підтримку та підвищувати прозорість процесів. Відповідальність суб'єктів господарювання за дотримання законодавства є ключовим принципом контролю і нагляду. У разі порушення вимог вони можуть бути піддані адміністративним санкціям, зокрема штрафних, тимчасовому зупиненню діяльності або відкликанню дозволів.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право та адміністративний процес в умовах воєнного стану в Україні: навчальний посібник: у 2-х томах. Том 1. Загальне адміністративне право. Особливе адміністративне право / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Гулак та ін.; за заг. ред. В. Галунька, В. Фелика. Одеса: Видавництво «Юридика», 2024. 620 с.
2. Шевцова Г.З., Маслош О.В. Хімічна промисловість України: у пошуках нової стратегії розвитку. Глобальні та національні проблеми економіки. 2017. Вип. 16. С. 249–253.
3. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Закон України від 5 квітня 2007 року № 877-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 29. ст. 389. Урядовий кур'єр. 2007. № 113 від 27.06.2007.
4. Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 10 лютого 2022 року, справа № 640/4237/20. Офіційний вебпортал Судової влади України. 2022. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103537079>.
5. Про забезпечення хімічної безпеки та управління хімічною продукцією. Закон України від 1 грудня 2022 року № 2804-IX. *Верховна Рада України*. 2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2804-20#Text>
6. Нова європейська система хімічної безпеки в Україні: Уряд затвердив порядок фото- та відеофіксації перевірок на підприємствах хімічної промисловості. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України. 11 жовтня 2024 року. URL: <https://mepr.gov.ua/nova-yevropejska-systema-himichnoyi-bezpeky-v-ukrayini-uryad-zatverdvyv-poryadok-foto-ta-videofiksatsiyi-perevirok-na-pidpryyemstvah-himichnoyi-promyslovosti/>.

