

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

КОНТРОЛЬ І НАГЛЯД У СФЕРІ НАДРОКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ**CONTROL AND SUPERVISION IN THE FIELD OF SUB-USE IN UKRAINE**

У статті досліджуються поняття «контроль» і «нагляд» у сфері надрокористування. Акцентовано на тому, що контроль і нагляд є основними способами забезпечення дисципліни та законності в державному управлінні. Зазначено, що контроль виступає важливою ознакою змісту державного управління.

Висловлюється думка, що в науковій літературі одним із проблемних питань є теоретичне дослідження понять «контроль» та «нагляд», зокрема у сфері надрокористування в Україні. Розглянуті погляди науковців щодо визначення понять «контроль» та «нагляд». Досліджено, що контроль розглядається як спосіб забезпечення законності і дисципліни в процесі здійснення державної виконавчої влади, призначення «нагляду» полягає у виявленні та попередженні правопорушень, усуненні їх наслідків. У статті проаналізовано питання співвідношення понять «нагляд» і «контроль».

Встановлено, що як форма юридичної діяльності контроль характеризується такими ознаками: контроль належить до компетенції органів державної влади; контрольні функції здійснюються органами публічної влади відповідно до правових норм; контроль являє собою діяльність органів публічної влади, спрямовану на досягнення певного результату.

Автором проаналізовано поняття «нагляд», що являє собою виявлення та попередження правопорушень, усунення їх наслідків та притягнення винних до відповідальності.

Досліджені особливості здійснення контролю і нагляду у сфері надрокористування. Проаналізовані повноваження органів публічної влади, що здійснюють контроль-наглядову діяльність у сфері надрокористування. Надано авторське визначення поняття «контроль» і «нагляд» у сфері надрокористування.

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

The article examines the concepts of “control” and “supervision” in the field of subsoil use. Emphasis is placed on the fact that control and supervision are the main ways to ensure discipline and legality in public administration. It is noted that control is an important feature of the content of public administration.

The opinion is expressed that in the scientific literature one of the problematic issues is the theoretical study of the concepts of “control” and “supervision”, including in the field of subsoil use in Ukraine. The views of scientists on the definition of “control” and “supervision” are considered. It is investigated that control is considered as a way to ensure legality and discipline in the exercise of state executive power, the purpose of “supervision” is to identify and prevent offenses, eliminate their consequences. The article analyzes the relationship between the concepts of “supervision” and “control”.

It is established that as a form of legal activity control, as a form of legal activity is characterized by the following features: control belongs to the competence of public authorities; control functions are performed by public authorities in accordance with legal norms; control is the activity of public authorities aimed at achieving a certain result.

The author analyzes the concept of “supervision”, which is the detection and prevention of offenses, eliminating their consequences and bringing the perpetrators to justice.

Peculiarities of control and supervision in the field of subsoil use are investigated. The powers of public authorities carrying out control and supervision activities in the field of subsoil use are analyzed. The author’s definition of the concept of “control” and “supervision” in the field of subsoil use is given.

Key words: subsoil, subsoil use, minerals, mining relations, protection and use of subsoil, control and supervision in the field of subsoil use.

Метою статті є дослідження понять «контроль» і «нагляд» у сфері надрокористування.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Питання врегулювання інститутів публічного контролю і нагляду висвітлені у працях таких науковців:

В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, В.П. Беляєва, О.Г. Бондар, Ю.П. Битяка, Т.С. Голоднової, Ю.О. Голуб, Л.В. Дікань, З.Р. Кісіль, Р.В. Кісіль, В.І. Курило, Т.О. Ольхова, І. Павлик, О.Ю. Піддубного, О.П. Світличного, В.В. Середи, О.Г. Яреми.

Виклад основного матеріалу. Становлення України як правової європейської держави передбачає формування нової системи державного управління, приведення її до рівня європейських стандартів та забезпечення ефективної діяльності органів публічної влади.

З часу набуття Україною незалежності в ній відбуваються докорінні зміни у функціонуванні інститутів публічного контролю і нагляду [1, с. 47].

Гармонізація вітчизняного законодавства у сфері надрокористування з вимогами Європейського Союзу зумовлена євроінтеграційними процесами. Стратегія інтеграції України до ЄС має забезпечити входження держави до європейського політичного, інформаційного, економічного й правового простору.

Процес інтеграції України до ЄС потребує правового визначення сутності державного контролю та нагляду в системі державного управління. Імплементация законодавства у сфері охорони та раціонального використання природних ресурсів, у тому числі і ресурсів надр до законодавства ЄС є одним із пріоритетних завдань екологічної політики України на шляху до євроінтеграції.

Незважаючи на потужний потенціал вітчизняної мінерально-сировинної бази України, у сфері надрокористування є значні проблеми, що пов'язані з охороною та раціональним використанням надр, що безпосередньо впливає на стан економіки держави та погіршує екологічну рівновагу навколишнього середовища.

Варто звернути увагу на одну із значних проблем у сфері надрокористування – незаконний видобуток корисних копалин. Так, упродовж тривалого часу залишається проблемою незаконний видобуток бурштину, що призвело до екологічної катастрофи. Завдані державі збитки від незаконного видобутку бурштину становлять близько 4 358,750 тис. грн тільки на одній ділянці Рівненського Полісся площею 184 га [2]. У цьому контексті доцільно погодитись із думкою О.П. Світличного, що земля стала головним об'єктом конфліктів, що сприяє зловживанню в цій сфері [3, с. 131].

Забезпечення сталого просторового розвитку у сфері надрокористування можливе лише за умови комплексного підходу до вирішення проблем у цій сфері. Держава виступає єдиним ефективним суб'єктом влади, що має забезпечити охорону, раціональне використання та відтворення мінерально-сировинної бази.

Контроль і нагляд є основними способами забезпечення дисципліни та законності в державному управлінні. У науковій літературі одним із проблемних питань є теоретичне дослідження поняття «контроль» та «нагляд», у тому числі у сфері надрокористування в Україні.

Достовірність результатів науково-правових досліджень значною мірою залежить від правильно вибраної сукупності методів пізнання

правових явищ та наявності поняттєво-категоріального апарату, створеного на основі новітніх досягнень різних суспільних наук [4, с. 22].

Саме вони є необхідними для дослідження правової природи контролю і нагляду у сфері надрокористування. Державний контроль – феномен, що має глибокі історичні корені у всьому світі. Контроль є органічною частиною управління, однією з основних його функцій. У літературі висловлюються різні точки зору щодо етимології слова «контроль», що походить від французького «controle» – «перевірка або спостереження з метою перевірки».

Контроль виступає важливою ознакою змісту державного управління, а тому є явищем багатограним та різноплановим. Це дає підстави розглядати цей термін у наукових колах як перевірку відповідності результатів заданим параметрам (Л.В. Дікань) [5, с. 8], механізм забезпечення певних вимог (Т.О. Ольхова) [6, с. 163], виконання законів і підзаконних актів (О.Ф. Андрійко) [7, с. 378], функцію управління (В.В. Середа, З.Р. Кісіль, Р.В. Кісіль) [8, с. 251], спостереження за законністю (Т.С. Голоднова) [9, с. 21], спосіб та засіб забезпечення законності і дисципліни в процесі здійснення державної виконавчої влади (В.І. Курило) [10, с. 13]. Незважаючи на різні погляди науковців щодо визначення поняття «контролю», всі вони підкреслюють особливості цього терміна.

Як форма юридичної діяльності контроль характеризується такими ознаками: контроль належить до компетенції органів державної влади; контрольні функції здійснюються органами публічної влади відповідно до правових норм; контроль являє собою діяльність органів публічної влади, спрямовану на досягнення певного результату.

Контрольна функція полягає в тому, щоби з'ясувати, чи відповідає діяльність органів влади, підприємств, установ, організацій тим завданням, що стоять перед ними, чи виконуються і як саме виконуються покладені на них обов'язки, яким є кінцевий результат виконаної ними роботи тощо [11, с. 81].

Таким чином, контроль у сфері публічного управління є одним із найважливіших засобів регулювання адміністративної діяльності, що сприяє забезпеченню законності і дисципліни в процесі здійснення державного управління.

Поряд із поняттям «контроль» у науці адміністративного права розглядається поняття «нагляд», що з етимологічної точки зору розуміється як спостереження з метою перевірки [12, с. 318]. Призначення «нагляду» полягає у виявленні та попередженні правопорушень, усуненні їх наслідків та притягненні винних до відповідальності без права втручання в оперативну та господарську діяльність піднаглядних об'єктів, зміни чи скасування актів управління [13, с. 223].

Нагляд являє собою напрям державної контрольної діяльності за функціонуванням при-

ватних суб'єктів у різних сферах життя з метою забезпечення безпеки життя суспільства та господарської діяльності [14, с. 241]. Основними ознаками нагляду є такі: здійснюється державними органами щодо суб'єктів, які їм організаційно не підпорядковані; у процесі нагляду застосовуються заходи адміністративного впливу; здійснюється за дотриманням відповідними суб'єктами спеціальних правових норм і правил [15, с. 37]. На думку Д.М. Бахраха, наглядова діяльність є складовою частиною державного управління. Головним її завданням є забезпечення якості продукції, послуг, безпеки громадян, суспільства та держави [16, с. 40].

У наукових колах поняття «контроль» і «нагляд» часто ототожнюють. Так, певна група вчених є прихильниками думки щодо ототожнення понять «контроль» і «нагляд», а саме: М.В. Руденко [17, с. 29], І.П. Ільїнський, Б.В. Щетинін [18, с. 42], В.С. Шестак [19, с. 21]. Водночас О.Ю. Піддубний вважає контроль більш широким поняттям, а нагляд розглядає як елемент контролю, як «звужений контроль», але звужений лише щодо сфери свого застосування [20, с. 20]. У цьому контексті Т.С. Голоднова зазначає, що вчені не акцентують на принциповому розмежуванні понять «контроль» та «нагляд» [9, с. 21]. Я.І. Маслова вважає ототожнення контролю та нагляду показником достатньої правової культури юридичної думки в державі [21, с. 70].

Таке явище є поширеним також у нормативно-правих актах. Так, Розділ 8 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р., № 1264-XII має назву «Контроль і нагляд в галузі охорони навколишнього природного середовища», водночас у ст.ст. 34–35 йдеться лише про контроль у зазначеній галузі [22]. Також у ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» дано визначення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності [23].

Доцільно погодитись із думкою А.В. Денисової, що поняття контролю і нагляду необхідно розмежовувати, оскільки в цих термінах спільною є лише мета – забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні [24].

Одним із важливих питань, що потребує ґрунтовного дослідження, є організація та здійснення контролю і нагляду у сфері надрокористування.

Доцільно зауважити, що діяльність гірничих підприємств пов'язана з великою небезпекою і вимагає від держави особливої уваги до захисту життя та здоров'я працівників.

Також, відповідно до положень ч. 2 ст. 35 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», державний контроль і нагляд здійснюються щодо використання і охоро-

ни надр, підземних вод, що належать до ресурсів надр [22].

Контрольні і наглядові функції в межах своїх повноважень здійснюють: Державна екологічна інспекція України (Держекоінспекція), до повноважень якої належить державний нагляд (контроль) за використанням та охороною надр (ч. 2 ст. 3) [25]; Державна служба геології та надр України (Держгеонадра), що здійснює державний контроль за геологічним вивченням та раціональним використанням надр [26]; Державна служба України з питань праці (Держпраці), що виконує функції з організації та здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням законів із питань промислової безпеки, охорони праці на гірничих підприємствах, безпечного ведення гірничих робіт, проведення заходів державного гірничого нагляду, що гарантують безпеку людей, майна й навколишнього природного середовища [27].

Отже, контроль у сфері надрокористування є однією з форм здійснення державної влади, це діяльність уповноважених публічних органів щодо забезпечення дотримання норм законодавства у сфері надрокористування, що передбачає застосування заходів відповідальності до осіб, винних у порушенні вимог чинного гірничого законодавства та законодавства про надра.

Зміст державного контролю у сфері надрокористування охоплює контрольні функції щодо діяльності гірничих підприємств, геологічного вивчення та раціонального використання надр, а також забезпечення безпечних умов праці, контроль за дотриманням санітарних норм у процесі діяльності гірничого підприємства.

Нагляд у сфері надрокористування, на нашу думку, являє собою спостереження за додержанням суб'єктами господарювання, що здійснюють відповідно до вимог гірничого законодавства та законодавства про надра діяльність щодо проведення гірничих робіт, функціонування гірничих підприємств, переробки мінеральної сировини, проведення буро-підричних робіт, безпечного ведення гірничих робіт із метою виявлення і запобігання порушенням гірничого законодавства та законодавства про надра, геологічного вивчення надр, їх раціонального використання та охорони.

Висновки. Контроль і нагляд є одними із найактуальніших інститутів, завдяки діяльності яких забезпечується розвиток системи державного управління в Україні.

Процес інтеграції України до ЄС потребує правового визначення сутності державного контролю та нагляду в системі державного управління.

Особливого значення контрольна-наглядова діяльність набуває в контексті охорони та раціонального використання природних ресурсів, зокрема надр. Здійснення державними органами контрольна-наглядової діяльності у сфері

надрокористування дасть змогу забезпечити додержання вимог законодавства, спрямованих на раціональне використання корисних копалин, охорону надр та забезпечення екологічної безпеки.

Таким чином, для забезпечення раціонального використання й охорони надр

контрольно-наглядові функції мають бути здійснені на всіх стадіях використання надр, а саме: геологічне вивчення надр, відкриття, діяльність та консервація гірничих підприємств та забезпечення безпеки в процесі розробки та експлуатації родовищ корисних копалин.

Список використаних джерел:

1. Курило В.І., Світличний О.П. До питання діяльності органів публічної влади у сфері контролю за використанням та охороною земельних ресурсів. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2013. № 1–2. С. 47–52.
2. Методика визначення розміру шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу, зі змінами і доповненнями в редакції від 10 жовтня 2012 р. : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 липня 2007 р. № 963. URL: <http://dei.gov.ua/menyu-4/2012-01-22-11-28-44.html>.
3. Світличний О.П. До проблемних питань у сфері земельних ресурсів. *Бюлетень Міністерства Юстиції України*. 2009. № 4–5. С. 131–136.
4. Бондар О.Г. Контрольно-наглядова діяльність у сільському господарстві України: аграрно-правовий аспект : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право», 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2015. 504 с.
5. Дікань Л.В. Фінансовий контроль : теорія та методологія : монографія / Л.В. Дікань, Ю.О. Голуб, Н.В. Синогіна. Харків : Вид. ХНЕУ, 2009. 92 с.
6. Ольхова Т.О. Загальнотеоретичні підходи до контрольно-наглядової функції держави. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2014. № 1. С. 163–169.
7. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 1999. 458 с.
8. Серета В.В., Кісіль З.Р., Кісіль Р.В. Адміністративне право : навчальний посібник. Львів : ЛьвДУВС, 2014. 520 с.
9. Голоднова Т.С. Контроль як гарантія законності управління майном військових формувань України: адміністративно-правові засади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.07. Ірпінь, 2019. 230 с.
10. Курило В.І. Адміністративні правовідносини у сільському господарстві України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Нац. ун-т державн. податк. служби України. К. 2008. 39 с.
11. Тароева В.В. Інститути контрольної влади в сучасній Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Одеса, 2010. 219 с.
12. Яременко В.В., Сліпушко О.М. Новий тлумачний словник української мови. Київ : Аконті, 1999. 489 с.
13. Битяка Ю.П. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і фак. Харків : Право, 2000. 520 с.
14. Ярема О.Г. Концепція розвитку державної контрольної діяльності. *Науковий вісник*. 2017. № 2. С. 236–246.
15. Шемчук В. Співвідношення понять «контроль» та «нагляд» у діяльності прокуратури. *Право України*. 2007. № 7. С. 34–37.
16. Бахрах Д.Н. Важные вопросы науки административного права. *Государство и право*. 1993. № 2. С. 32–43.
17. Руденко М. Про співвідношення державного контролю та прокурорського нагляду (концептуальні зауваження на перехідний період). *Право України*. 1997. № 5. С. 29–33.
18. Ильинский И.П., Щетинин Б.В. Конституционный контроль и охрана конституционной законности в социалистических странах. *Советское государство и право*. 1969. № 9. С. 40–44.
19. Шестак В.С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Нац. ун-т внутрішніх справ. Харків, 2002. 195 с.
20. Піддубний О. Ю. Правове становище сільськогосподарських інспекцій : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний аграрний університет. Київ, 2007. 198 с.
21. Маслова Я.І. Співвідношення понять «контроль» і «нагляд» у державному управлінні України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. С. 70–77.
22. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1264-12>.
23. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квіт. 2007 р. № 877-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 29. Ст. 389.
24. Денисова А.В. Співвідношення контролю і нагляду. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 2 (4). URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-4-2013>.
25. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України : Постанова КМУ від 19 квітня 2017 р. № 275. *Урядовий кур'єр*. 2017. № 89.
26. Про затвердження Положення про Державну службу геології та надр України : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.12.2015 р. № 1174. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1174-2015-%D0%BF>.
27. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці : Постанова КМУ від 11 лютого 2015 р. № 96. *Офіційний вісник України*. 2015. № 21. Ст. 584.