

ПОНЯТТЄВО-КАТЕГОРІАЛЬНИЙ АПАРАТ ДОСЛІДЖЕННЯ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ НАДРОКОРИСТУВАННЯ

CONCEPTUAL AND CATEGORY APPARATUS OF RESEARCH OF CONTROL AND SUPERVISION ACTIVITIES IN THE FIELD OF SUB-USE

Мачуська І.Б., к.ю.н.,

доцент кафедри цивільного та трудового права

Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана

У статті досліджується поняття «контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування». Акцентується увага на тому, що достовірність результатів науково-правових досліджень залежить від правильно обраної сукупності методів пізнання правових явищ та наявності поняттєво-категоріального апарату. Автором досліджується поняття «діяльність» як філософська категорія, зазначається, що вона використовується у різних сферах суспільного життя. Наголошено, що категорія «діяльність» відіграє значну роль у теоретико-правових дослідженнях суті та змісту діяльності державних органів, що здійснюють контрольно-наглядову діяльність у сфері надрокористування.

Автором досліджені такі поняття: «правова діяльність» як різновид соціальної діяльності; «управлінська діяльність» як різновид здійснення юридичної діяльності, що характеризується особливим змістом і проявляється у відповідних формах.

Зазначено, що контроль і нагляд є основними способами забезпечення дисципліни та законності в державному управлінні. Висловлюється думка, що у науковій літературі одним із проблемних питань є теоретичне дослідження понять «контроль» та «нагляд», у тому числі і у сфері надрокористування в Україні. Розглянуті погляди науковців щодо визначення понять «контроль» та «нагляд». Досліджено, що поняття «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 щодо співвідношення понять «нагляд» і «контроль».

Досліджені особливості здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування. Проаналізовані повноваження органів публічної влади, що здійснюють контрольно-наглядову діяльність у сфері надрокористування. Надано авторське визначення поняття «контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування».

Ключові слова: надра, надрокористування, корисні копалини, гірничі відносини, охорона та використання надр, контрольно-наглядова діяльність у сфері надрокористування.

The article investigates the concept of "control and supervision activities in the field of subsoil use". Emphasis is placed on the fact that the reliability of the results of scientific and legal research depends on the correctly chosen set of methods of cognition of legal phenomena and the availability of conceptual and categorical apparatus. The author explores the concept of "activity" as a philosophical category, noting that it is used in various spheres of public life. It is emphasized that the category of activity plays a significant role in the theoretical and legal research of the essence and content of the activities of state bodies in relation to the control and supervision activities in the field of subsoil use.

The author explores the concepts: legal activity as a kind of social activity; managerial activity, as a kind of legal activity, which is characterized by a special content and manifests itself in appropriate forms.

It is noted that control and supervision are the main ways to ensure discipline and legality in 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 detect and prevent offenses, eliminate their consequences. The article analyzes the relationship between the concepts of "supervision" and "control".

Peculiarities of control and supervision activities in the field of subsoil use have been studied. 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 activities in the field of subsoil use" is given.

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

Постановка проблеми. Україна перебуває у складному історичному періоді формування держави європейського рівня, на етапі становлення демократичних засад в українському суспільстві та реформування системи влади та державного управління. Визначним елементом такого реформування є формування державних інституцій, що мають радикально змінити систему державного управління. Процес інтеграції України до спільноти європейських держав як рівноправної, демократичної, соціальної, правової держави потребує правового визначення сутності, місця, ролі та функцій державного контролю та нагляду в системі державного управління [1, с. 34].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання врегулювання інституту публічного контролю і нагляду висвітлені у працях таких науковців, як 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.

Метою статті є дослідження поняття «контрольно-наглядова діяльність у сфері надрокористування» в Україні.

Виклад основного матеріалу. З часу набуття Україною незалежності у ній відбуваються докорінні зміни в функціонуванні інститутів публічного контролю [2, с. 47].

Сьогодні Україна знаходиться на етапі становлення як держава європейського рівня, де формуються новітні державні інститути державного управління, контролю і нагляду, в основі яких лежить адаптація норм вітчизняного законодавства до норм ЄС.

Необхідною умовою реалізації політичних та соціально-економічних перетворень в Україні є поступове приведення державного управління до рівня європейських стандартів, забезпечення єдиного злагодженого механізму діяльності всіх органів влади, у тому числі і органів, що здійснюють контрольно-наглядову діяльність.

Одним із важливих об'єктів уваги юридичної науки є питання організації та здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування.

Доцільно погодитись із думкою О.Г. Бондар, що достовірність результатів науково-правових досліджень значною мірою залежить від правильно обраної сукупності методів пізнання правових явищ та наявності поняттєво-категоріального апарату [3, с. 22].

Саме вони є необхідними для дослідження правової природи контрольно-наглядової діяльності у сфері надкористування.

Поняття «діяльність» є філософською категорією і має широкий спектр, що використовується у різних сферах суспільного життя.

Структурною одиницею діяльності є дія. Зміст діяльності зумовлений специфікою об'єктів, на які вона спрямована (природних чи соціальних) [4, с. 25]. Основними ознаками діяльності є: єдність теоретичного процесу, діяльність суб'єктів, об'єкти діяльності, зміст і мета [5, с. 37–38].

Таким чином, категорія діяльності відіграє значну роль у теоретико-правових дослідженнях суті та змісту діяльності державних органів, що здійснюють контрольно-наглядову діяльність у сфері надкористування. Здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері надкористування забезпечує ustalений порядок у суспільних відносинах, додержання всіма державними органами, підприємствами, організаціями та громадянами встановленого порядку користування надрами, їх охорону та раціональне використання.

Істотною характеристикою людської діяльності є засіб – певне об'єктивоване явище, що дозволяє досягти мети діяльності.

Найважливішим результатом людської діяльності виступають суспільні відносини. Самостійним видом соціальної діяльності виступає правова діяльність як різновид соціальної діяльності, що має багатоаспектний характер.

Серед розмаїття видів професійної діяльності особливе місце посідає управлінська діяльність. Як різновид здійснення юридичної діяльності управлінська діяльність характеризується особливим змістом і проявляється у відповідних формах.

Правовою формою здійснення управлінської діяльності є однорідна за своїм характером діяльність державних органів, яка здійснюється правовими засобами у встановленому законом порядку, пов'язана із прийняттям та реалізацією правових актів і тягне за собою виникнення юридичних наслідків. Серед правових форм здійснення управлінської діяльності специфічне місце займає контрольно-наглядова діяльність. В основу її виокремлення як окремої юридично значущої форми управлінської діяльності покладено два поняття: «контроль» і «нагляд» [3, с. 30].

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 і у сфері надкористування в Україні. Вирішення проблем у цій сфері ускладнюють різні наукові підходи науковців щодо розуміння зазначених понять.

Контроль притаманний усім сферам суспільного життя. Контроль є органічною частиною управління, однією з основних його функцій.

Загальноживим є тлумачення контролю (франц. *controle* – перевірка, від старофранц. *contre-roler* – список, що має дублікат для перевірки) як перевірки виконання законів, рішень тощо [6, с. 323].

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.

Поряд з поняттям «контроль» у науці адміністративного права розглядається поняття «нагляд». З етимологічного погляду «нагляд» розуміється як спостереження з метою перевірки [7, с. 318].

Ю.П. Битяк вважає, що метою нагляду є виявлення та попередження правопорушень, усунення їх наслідків та притягнення винних до відповідальності [8, с. 223–224].

Попри різний зміст, поняття «контроль» і «нагляд» часто ототожнюються. Подібне явище є поширеним як у наукових колах, так і у нормативно-правих актах. Так, Розділ 8 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р., № 1264-ХІІ має назву «Контроль і нагляд в галузі охорони навколишнього природного середовища», водночас у статтях 34-35 йдеться лише про контроль у зазначеній галузі [9]. Також у ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» подано визначення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності [10].

Доцільно погодитись з думкою А.В. Денисової, що поняття контролю і нагляду необхідно розмежувати, оскільки у цих термінах спільною є лише мета – забезпечення законності і дисципліни у державному управлінні [11].

О.Г. Бондар вказує на необхідність розглядати контроль та нагляд у комплексі як єдине системне явище – контрольно-наглядову діяльність [3, с. 11].

Контрольно-наглядова діяльність щодо забезпечення законності в державному управлінні притаманна всім сферам суспільного життя. Найбільш поширеним видом у структурі національної економіки є секторальна структура. Одним із таких секторів є гірничодобувний сектор економіки, що безпосередньо залежить від ефективності використання наявної мінерально-сировинної бази, що включає: 20 тис. родовищ і проявів 117 видів корисних копалин, з яких 8 290 родовищ і 1 110 об'єктів обліку за 98 видами мінеральної сировини мають промислове значення і обліковуються в державному балансі запасів корисних копалин, 3 349 родовищ розробляється [12].

Законодавство про надра не містить визначення поняття «надкористування». Водночас термін «надкористування» застосовується у нормах законодавства. Загальним (базовим) терміном, що використовується в нормах екологічного права, є поняття «природокористування».

Враховуючи, що надра є одним із компонентів навколишнього природного середовища, для об'єктивного розуміння сутності поняття надкористування доцільно з'ясувати сутність та зміст базового поняття «природокористування».

Юридична енциклопедія визначає природокористування як використання властивостей навколишнього природного середовища для задоволення економічних, екологічних, оздоровчих, лікувальних, культурних, естетичних та інших потреб людини і суспільства [6, с. 754].

Поняття «надкористування» визначається як експлуатація корисних властивостей надр для задоволення потреб у мінеральній сировині, інших потреб суспільного виробництва, зокрема способом геологічного вивчення, видобутку корисних копалин, використання підземних вод, відходів гірничодобувного та переробних виробництв, будівництва та експлуатації підземних споруд, моніторингу геологічного середовища [13, с. 320].

Відповідно до положень ч. 2 ст. 35 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Державний контроль і нагляд здійснюється щодо використання і охорони надр, підземних вод, що належать до ресурсів надр.

Ефективність контролю за використанням та охороною надр, як і будь-якого іншого різновиду контролю, багато у чому залежить від вдалої побудови системи державних органів, що його здійснюють. У контексті нещодавніх змін у структурі центральних органів виконавчої влади наукові пошуки оптимальної моделі системи органів державного контролю за використанням надр спеціальної компетенції стають особливо актуальними [14].

Контрольно-наглядові функції у межах своїх повноважень здійснюють: Державна екологічна інспекція України (Держекоінспекція), до повноважень якої належить дер-

жавний нагляд (контроль) за використанням та охороною надр (ч. 2 ст. 3) [15]; Державна служба геології та надр України (Держгеонадра), що здійснює державний контроль за геологічним вивченням та раціональним використанням надр [16].

Доцільно зауважити, що діяльність гірничих підприємств пов'язана з великою небезпекою і вимагає від держави особливої уваги до захисту життя та здоров'я працівників. Гірничий закон України (далі – ГЗУ) [17] в ст. 1 визначає гірниче підприємство як цілісний технічно та організаційно відокремлений майновий комплекс засобів і ресурсів для видобутку корисних копалин, будівництва та експлуатації об'єктів із застосуванням гірничих технологій (шахти, рудники, копальні, кар'єри, розрізи, збагачувальні фабрики тощо).

У цьому контексті особливого значення набуває Державна служба України з питань праці – (Держпраці) як орган контролюно-наглядової діяльності у сфері надрокористування, що виконує функції із організації та здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням законів щодо 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 [18].

Таким чином, для забезпечення раціонального використання і охорони надр контролюно-наглядові функції мають бути здійснені на всіх стадіях використання надр, а саме: геологічного вивчення надр, відкриття, діяльності та консервації гірничих підприємств та забезпечення безпеки під час розробки та експлуатації родовищ корисних копалин.

Висновки. Отже, контролюно-наглядова діяльність у сфері надрокористування є однією із форм реалізації державної влади, що забезпечує дотримання законності щодо раціонального використання надр та їх охорони та процесі діяльності гірничо-добувних підприємств та геологічного вивчення надр.

Таким чином, це дає підстави визначити контролюно-наглядову діяльність у сфері надрокористування як діяльність, що здійснюється уповноваженими публічними органами відповідно до норм законодавства, метою яких є забезпечення законності щодо раціонального та ефективного використання надр та їх охорони, під час проведення геологічного вивчення надр, ефективної експлуатації родовищ корисних копалин, забезпечення безпеки праці в результаті діяльності гірничого підприємства, спостереження за функціонуванням гірничих підприємств та застосування заходів щодо попередження та усунення порушень законодавства у сфері надрокористування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Горбова Н.А. Природа державного контролю (нагляду) та генезис його законодавчого визначення. *Право та державне управління*. 2019. № 1 (34) том 1. С. 34–42.
2. 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*. №1-2. 2013. С. 47–52.
3. Бондар О.Г. Контрольно-наглядова діяльність у сільському господарстві України: аграрно-правовий аспект : дис. на здобуття наукового ступеня докт. юридичних наук : спец. 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.
4. Настасяк І. Загальнотеоретичний аналіз правової діяльності (в контексті дослідження функційної частини правової системи). *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. 2018. № 1. С. 24–28.
5. Гусарев С.Д., Тихоміров О.Д. Юридична деонтологія. Основи юридичної діяльності : навч. посіб. Київ : Знання. 2008. 495 с.
6. Шемшученко Ю.С. Юридична енциклопедія [В 6-ти т. – Т. 3]. Київ : Укр. енцикл. 1999. 782 с.
7. Яременко В.В., Сліпушко О.М. Новий тлумачний словник української мови. Київ : Аконті. 1999. 489 с.
8. Битяк Ю.П. Адміністративне право України : Підручник для юрид. вузів і фак. Харків : Право. 2000. 520 с.
9. 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>.
10. 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.
11. Денисова А.В. Співвідношення контролю і нагляду. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 2 (4). URL: <http://aplaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-4-2013>.
12. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 р. : Закон України від 21.04.2011 №3268-VI. *Офіційний вісник України*. 2011. №39. Ст. 1581.
13. Макаренко О.Ю. Правовий режим земель, наданих для використання надр в Україні. Навч. посібник. Кривий Ріг: Видавничий дім. 2012. 420 с.
14. Грицан О.А. Окремі проблеми здійснення державного контролю за використанням та охороною надр та шляхи їх розв'язання. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/34035/68-Grytsan.pdf?sequence=1>.
15. Постанова КМУ Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України. від 19 квітня 2017 р. № 275. *Урядовий кур'єр* від 17.05.2017. № 89.
16. Про затвердження Положення про Державну службу геології та надр України : постанова Кабінету Міністрів України від 30.12.2015 р. № 1174. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1174-2015-%D0%BF>.
17. Гірничий закон України. *Офіційний вісник України*. 1999. № 43 (12.11.99). ст. 2125.
18. Постанова КМУ Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці від 11 лютого 2015 р. № 96. *Офіційний вісник України* від 24.03.2015 р. № 21. стор. 201. стаття 584.