

ІНСТИТУТ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ НАДРОКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ

INSTITUTE OF CONTROL AND SUPERVISION ACTIVITY IN THE FIELD OF SUB-USE IN UKRAINE

Мачуська І.Б., к.ю.н.,

доцент кафедри цивільного та трудового права

Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана

У статті досліджується інститут «контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування». Акцентовується увага на тому, що достовірність результатів науково-правових досліджень залежить від правильно вибраної сукупності методів пізнання правових явищ та наявності поняттєво-категоріального апарату.

Автором досліджені поняття «діяльність», поняття та ознаки правового інституту та галузевого нормативно-правового інституту. Доведено, що правовою формою здійснення управлінської діяльності є однорідна за своїм характером діяльність державних органів.

Акцентовується увага 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», у тому числі й у сфері надрокористування в Україні. Досліджено, що контроль розглядається як спосіб забезпечення законності й дисципліни в процесі здійснення державної виконавчої влади, призначення нагляду полягає у виявленні та попередженні правопорушень, усуненні їхніх наслідків. Автором проаналізовано поняття нагляду, що являє собою виявлення та попередження правопорушень, усунення їхніх наслідків та притягнення винних до відповідальності.

У статті проаналізовано питання щодо співвідношення понять «нагляд» і «контроль». Встановлено, що контроль і нагляд являють собою єдине системне явище – контрольно-наглядову діяльність.

Зазначено, що контрольна і наглядова діяльність щодо забезпечення законності в державному управлінні притаманна всім сферам суспільних відносин, однією з яких є гірничодобувний сектор економіки.

У статті проаналізовано поняття контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування. Досліджено інститут контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування.

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

The article examines the institute 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” of the concept and features of the legal institute and the branch legal institute. It is proved that the legal form of administrative activity is homogeneous in nature the activities of state bodies.

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

The article analyzes the relationship between the concepts of “supervision” and “control”. It is established that control and supervision is the only systemic phenomenon – control and supervision.

It is noted that control and supervisory activities to ensure the rule of law in public administration are inherent in all spheres of public relations, one of which is the mining sector of the economy.

The article analyzes the concept of control and supervision activities in the field of subsoil use. The institute of control and supervision activity in the field of subsoil use is investigated.

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

Постановка проблеми. Україна перебуває у складному історичному періоді формування держави європейського рівня на етапі становлення демократичних засад в українському суспільстві та реформування системи влади і 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 й нагляду висвітлені в 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. Ольхової, І. Павлик, О.Ю. Піддубного, О.П. Світличного, В.В. Середи, О. Г. Яреми.

Метою статті є дослідження інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування в Україні.

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

Натепер Україна знаходиться на етапі становлення як держава європейського рівня, де формуються новітні державні інститути державного управління, контролю і нагляду, в основі котрих 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, в тому числі й органів, що здійснюють контрольно-наглядову діяльність.

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

Доцільно погодитися з думкою О.Г. Бондар, що достовірність результатів науково-правових досліджень у значній мірі залежить від правильно вибраної 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.

Принцип диференціації, що притаманний системі права України, зумовлює його поділ на окремі елементи, які регулюють окремі види суспільних відносин, взаємодія яких спричиняє формування галузей та інститутів права.

Правові приписи (норми) мають бути згруповані в організовані комплекси, які, переслідуючи спільну мету, здійснюють управління суспільним життям. Об'єктивною матеріальною передумовою інтеграції правових норм в інститути є наявність відповідного різновиду суспільних відносин [4, с. 79]. Тобто норми права створюють галузь права не безпосередньо, а через інститути [5, с. 388].

Інститути права є окремими елементами в системі права, формування яких зумовлено метою правового регулювання. Дефініція «інститут» має універсальне значення, що дозволяє застосовувати його в різних напрямках наукових досліджень, включаючи право. Поняття «інститут» походить від латинського «*institutum*», що означає «організація, лад; запроваджені порядки» [6, с. 307].

У наукових колах питанням теоретико-правового дослідження дефініції «інститут права» було присвячено низку наукових праць. Так, на думку Н.М. Пархоменко, інститут права – це сукупність відокремлених, взаємопов'язаних правових норм, що утворюють частину галузі права та регулюють певну сторону однорідних суспільних відносин [7, с. 198]. Л.І. Заморська пропонує визначення інституту права як відображення нормативності в праві, що визначається як регламентована та конкретизована правовим режимом цілісна сукупність однорідних юридичних норм, за допомогою яких здійснюється регулювання певної групи суспільних відносин через застосування відповідного методу правового регулювання з метою досягнення відповідної цілі [4, с. 81]. О.А. Кірімова зазначає, що правовий інститут являє собою відокремлений комплекс правових приписів, які регулюють за допомогою специфічних прийомів та способів однорідний вид або сторону суспільних відносин. Притому вчена звертає увагу на його відносно самостійність у регламентації відокремлених видових суспільних відносин всередині конкретної галузі, оскільки правові спільності, які не володіють даною ознакою, зливаються, утворюють єдине поле, не можуть виступати окремими структурними елементами [8, с. 14–15]. А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков роблять висновок, що інститут права – це таке угруповання норм права певної галузі чи підгалузі, котре регулює конкретний вид чи сторону однорідних суспільних відносин [9, с. 200].

Таким чином, правовий інститут – це порівняно невелика спільність норм, специфіка та автономність якої не виходять за рамки однієї галузі права. Інтегрування правових норм у правові інститути відбувається внаслідок свідомої типізації правознавцем юридичних норм у комплекси норм, являючи собою процес становлення, формування, розвитку й удосконалення правових інститутів [10, с. 103].

Норми права створюють галузь права не безпосередньо, а через інститути, що відрізняється від галузі права передусім за обсягом правового регулювання, оскільки він регулює не всю сукупність якісно однорідних суспільних відносин, а лише їхні окремі сторони [5, с. 338].

Відмінність інституту від галузі полягає в тому, що інститут регулює не всю сукупність відповідних суспіль-

них відносин, а лише різні сторони, особливості одного типового суспільного відношення [11, с. 82].

Правовий інститут характеризується певними ознаками, а саме: 1) правовий інститут є складовою частиною галузі права; 2) однорідність змісту суспільних відносин; 3) спільний предмет правового регулювання; 4) нормативна впорядкованість; 5) відносна самостійність у межах галузі; 6) юридична єдність правових норм, заснована на зміні та юридичній формі виразу [12, с. 159].

Оскільки правовий інститут спрямований на регулювання однорідних суспільних відносин, доцільно за основу виокремлення взяти самостійну групу відносин у сфері надкористування. В основу визначення правового інституту покладена «однорідність» норм, що регулюють певну групу суспільних відносин щодо охорони, контролю і нагляду за їх раціональним використанням. Визнання контрольно-наглядової діяльності у сфері надкористування окремим правовим інститутом дозволить довести його систему до ефективного регулювання.

Іноді деякі відносини регулюються нормами різних галузей права, тому ці норми утворюють комплексний інститут права. Це так звані вторинні угруповання системи права. До них, крім комплексних інститутів, належать міжгалузеві комплекси, які об'єднують деякі галузі, підгалузі та інститути права [9, с. 200].

Галузевий нормативно-правовий інститут є сукупністю нормативно-правових приписів, що регулюють певну групу однорідних суспільних відносин у межах предмета правового регулювання, що покликаний забезпечити цілісність нормативно-правового регулювання в межах відповідної галузі.

Галузеві нормативно-правові інститути забезпечують нормативно-правове регулювання в межах відповідної галузі, що складається із приписів, які базуються на нормах однієї галузі права та регулюють відповідну сферу однорідних суспільних відносин. Галузеві нормативно-правові інститути повинні складатися в основному з нормоутворюючих приписів (регулятивних та охоронних) [13, с. 56]. На думку А.С. Піголкіна, «наявність такого виду інститутів пояснюється тим, що в однорідності відносин, які регулюються галуззю права, завжди присутня деяка кількість інших відносин, відмінних за формою, але тісно пов'язаних з іншими за своїм призначенням [14, с. 182].

Поняття «діяльність» є філософською категорією і має широкий спектр, що використовується в різних сферах суспільного життя. Структурною одиницею діяльності є дія. Зміст діяльності зумовлений специфікою об'єктів, на які вона спрямована (природних чи соціальних) [15, с. 25]. Основними ознаками діяльності є: єдність теоретичного процесу, діяльність суб'єктів, об'єкти діяльності, зміст і мета [16, с. 37–38].

Правовою формою здійснення управлінської діяльності є однорідна за своїм характером діяльність державних органів. Серед правових форм здійснення управлінської діяльності специфічне місце займає контрольно-наглядова діяльність. В її основу як окремої юридично значущої форми управлінської діяльності покладено два поняття: «контроль» і «нагляд» [17, с. 30].

Контроль і нагляд є основними способами забезпечення дисципліни та законності в державному управлінні. Контроль є органічною частиною управління, однією з основних його функцій. Він є одним із найбільш поширених і дієвих засобів забезпечення законності, сутність якого полягає в тому, що суб'єкт контролю здійснює перевірку й облік того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання і реалізує свої функції [18, с. 30].

Контроль є специфічною формою діяльності, що знаходить своє відображення в різних сферах суспільних відносин, що дає можливість виділяти певні характерні осо-

бливості цього поняття. 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, направлену на досягнення певного результату.

Нагляд полягає в системному спостереженні уповноважених центральних органів виконавчої влади за діяльністю органів і суб'єктів з метою виявлення порушень законності. Основними ознаками нагляду є: 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 [19, с. 37].

Доцільно зазначити, що контроль має принципові відмінності від нагляду, оскільки має статус родового поняття, що охоплює нагляд як особливий вид контролю.

Водночас контроль і нагляд являють собою єдине системне явище – контрольно-наглядову діяльність. Контрольно-наглядова діяльність притаманна всім галузям державного механізму. Контрольно-наглядова діяльність є окремим різновидом соціальної та юридичної діяльності, що характеризується наявністю мети; взаємодією компонентів; усвідомленістю; здатністю до самоорганізації; державно-владним і організуючим характером.

Це дає підстави визначити контрольно-наглядову діяльність як особливий напрям діяльності уповноважених державних органів, що спрямована на своєчасне дослідження та виявлення проблем між суб'єктами і об'єктами контролю та нагляду, що здійснюється на основі правових норм.

Контрольна і наглядова діяльність щодо забезпечення законності в державному управлінні притаманна всім сферам суспільного життя. Одним із секторів економіки України є гірничодобувний сектор. Гірничка (гірничодобувна) промисловість – одна з галузей економіки України, що являє собою комплекс галузей важкої промисловості з розвідування родовищ корисних копалин, видобування їх з надр землі та збагачення корисних копалин. Гірничка промисловість має специфічні особливості, а саме: вплив природних факторів; прив'язка до родовищ корисних копалин; зміни гірничо-геологічних умов розробки родовищ корисних копалин. Стан і розвиток такої важливої для економіки держави галузі залежить від ефективності використання наявної мінерально-сировинної бази – сукупності розвіданих і попередньо оцінених запасів корисних копалин, що може бути застосована в галузях економіки з метою забезпечення економічної безпеки держави. Мінерально-сировинна база України є досить вагомою у світовому вимірі – 20 тис. родовищ і проявів 117-ти видів корисних копалин, з яких 8290 родовищ [20, с. 138].

Під надрокористуванням розуміється діяльність користувачів надрами, що передбачена та захищена законом і здійснюється на території України або на територіях, що підпадають під її юрисдикцію, спрямовану відповідно до цільового призначення виду надрокористування, на використання корисних якостей конкретної ділянки надр для вивчення, розвідки, видобутку або використання іншим чином ресурсів, що в них містяться, включаючи корисні копалини [21].

Отже, вищенаведене дає можливість визначити контрольно-наглядову діяльність у сфері надрокористування як одну із форм реалізації державної влади, що забезпечує дотримання законності щодо раціонального використання надр та їх охорони в процесі діяльності гірничодобувних підприємств та геологічного вивчення надр.

Таким чином, це дає підстави визначити контрольно-наглядову діяльність у сфері надрокористування

як діяльність, що здійснюється відповідно до норм законодавства уповноваженими публічними органами, 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 діяльності гірничого підприємства, спостереження за функціонуванням гірничих підприємств та застосування заходів щодо попередження й усунення порушень законодавства у сфері надрокористування.

Аналізуючи вищезазначене, необхідно виділити характерні властивості інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування, а саме: 1) комплексний зміст, що включає сукупність правових норм, які стосуються правової охорони та використання надр та діяльності гірничих підприємств; 2) регулятивний характер (комплекс юридичних норм впливає на відносини у сфері надрокористування, у сфері гірничої діяльності); 3) взаємозв'язок з іншими нормами права, що належать до різних правових інститутів (адміністративного, земельного, водного, цивільного); 4) наявність юридичних засобів впливу; 5) внутрішня організація (наявність кола суб'єктів, їхній правовий статус, права і обов'язки); 6) предметний характер; 7) галузевий сутнісний зміст, іншими словами, створюється з норм, які належать лише до певної галузі права.

Висновки. Контроль і нагляд є одним із найактуальніших інститутів, завдяки діяльності якого 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 контрольно-наглядова діяльність набуває в контексті охорони та раціонального використання природних ресурсів, у тому числі й надр. Здійснення державними органами контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування дозволить забезпечити додержання вимог законодавства, спрямованих на раціональне використання корисних копалин, охорону надр та забезпечення екологічної безпеки.

Для забезпечення раціонального використання й охорони надр контрольно-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 розроблення та експлуатації родовищ корисних копалин.

Отже, інститут права – це конкретизована правовим режимом цілісність правових норм, за допомогою яких здійснюється регулювання групи суспільних відносин через застосування галузевого методу регулювання для досягнення спільної мети [22, с. 135]. Таким чином, інститут права є відображенням нормативності в праві, який визначається як регламентована та конкретизована правовим режимом цілісна сукупність однорідних юридичних норм, за допомогою яких здійснюється регулювання певної групи суспільних відносин через застосування відповідного методу правового регулювання з метою досягнення відповідної цілі. Тому правовий інститут, як системно-структурна складова частина права, впорядковує такі суспільні відносини, що підлягають нормативній регламентації правовими приписами, які входять до нього.

Інститут контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування являє собою сукупність відокремлених, взаємопов'язаних правових норм щодо правової охорони та використання надр, що утворюють частину галузі адміністративного та екологічного права та регулюють певну групу однорідних суспільних відносин.

ЛІТЕРАТУРА

1. Горбова Н.А. Природа державного контролю (нагляду) та генезис його законодавчого визначення. *Право та державне управління*. 2019. № 1 (34). Т. 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*. 2013. № 1–2. 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 : 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. Заморська Л.І. Інститут права як вираження правової нормативності та його властивості. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/6367/%D0%97%D0%B0%D0%BC%D0%BE%D1%80%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
5. Зайчук О.В., Оніщенко Н.М. Теорія держави і права. Академ. курс : підручн. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 688 с.
6. Сучасний словник іншомовних слів: близько 20 тис. слів і словосполучень / Ін-т мовознавства ім. О.О. Потебні ; уклад. : О.І Скопненко, Т.В. Цимбалюк. Київ : Довіра, 2006. 789 с.
7. Пархоменко Н.М. Джерела права: проблеми теорії та методології : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2008. 336 с.
8. Киримова Е.А. Правовой институт: теоретико-правовое исследование : автореф. дисс. ... на соискание уч. степени канд. юрид. наук : 12.00.01. 1998. 23 с.
9. Колодій А.М., Копейчиков В.В., Лисенков С.Л. Теорія держави і права : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2002. 368 с.
10. Гаврилюк А.М. Правовий інститут: передумови, підстави та шляхи формування. *Актуальні проблеми держави і права*. 2004. С. 101–106.
11. Івчук Ю.Ю. Інститут трудового права. *Право і безпека*. С. 81–84.
12. Луць Л.А. Загальна теорія держави та права : навч.-метод. посібник. Київ : Атіка, 2007. 412 с.
13. Левицька Н.О. Галузеві нормативно-правові інститути: теоретичні питання. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2013. Випуск 57. С. 53–59.
14. Піголкін А.С. Общая теория права : учебник для юридических вузов. 2-е изд., испр. и доп. Москва : Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1996. 384 с.
15. Настасяк І. Загальнотеоретичний аналіз правової діяльності, в контексті дослідження функційної частини правової системи. *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. 2018. № 1. С. 24–28.
16. Гусарев С.Д., Тихоміров О.Д. Юридична деонтологія. Основи юридичної діяльності : навч. посіб. Київ : Знання, 2008. 495 с.
17. Бондар О.Г. Контрольно-наглядова діяльність у сільському господарстві України: аграрно-правовий аспект : дис. ... на здобуття наукового ступеня докт. юридичних наук : 12.00.06 ; 12.00.07. Київ, 2015. 504 с.
18. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
19. Шемчук В. Співвідношення понять «контроль» та «нагляд» у діяльності прокуратури. *Право України*. 2007. № 7. С. 34–37.
20. Мачуська І.Б. Екологічне право : навчальний посібник. Київ : КНЕУ. 2009. 301 с.
21. Про надра : Кодекс України від 27 липня 1994 р. № 132/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1994. № 36. Ст. 340.
22. Оборотов Ю.Н. Общетеоретическая юриспруденция. Учебный курс : учебник. Одесса : Феникс, 2011. 436 с.